



# Estado de la Nación

EN DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE

## X ANIVERSARIO

Un análisis amplio y objetivo  
sobre la Costa Rica que tenemos,  
a partir de los indicadores  
más actuales (1990-2003)



# ESTADO DE LA NACION EN DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE

*Un análisis amplio y objetivo  
sobre la Costa Rica que tenemos  
a partir de los indicadores más actuales  
(1990 - 2003)*

PROGRAMA ESTADO DE LA NACION  
APDO. 1174-1200 PAVAS, COSTA RICA  
[www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

303.44

P969e Programa Estado de la Nación

Décimo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. - San José Costa Rica : Proyecto Estado de la Nación, 2004.

448 p. : IL ; 28 cm

ISBN 9968-806-28-5

1. Desarrollo Humano Sostenible. 2. Economía 3. Integración Social. 4. Democracia. 5. Gestion Ambiental. 6. Participación Ciudadana. 7. Administración de la Justicia. 8. Equidad Social. 9. Balance de la Década. 10. Costa Rica. 1. Título.

Primera edicion: Octubre, 2004.

Diseño:Erick Valdelomar / NeoGráfica S.A.

Diagramación: Milagro Arias / William Diaz / NeoGráfica S.A.

Cubierta: Estado de la Nación /E. Valdelomar

Ilustración de cubierta: Alex Núñez

Litografía e imprenta: Guilá

# Indices

## Índice general

<b>PRESENTACION</b>	27
<b>RECONOCIMIENTOS</b>	31
<b>PROLOGO AL DECIMO INFORME</b>	35
<i>Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible: una iniciativa desde y para la sociedad civil</i>	35
Diez años de seguimiento desagregado del desarrollo humano sostenible	36
El Informe sobre el Estado de la Nación	36
La tarea y concepto del Estado de la Nación	37
Características, orientaciones y algunos resultados	37
Estado de la Nación: límites y aporte	37
<b>CAPITULO 1</b>	
<b>SINOPSIS</b>	45
Propósito del Informe	45
Valoración general	46
Resumen de valoraciones	47
Balance de la época en sus principales tendencias	49
Equidad e integración social	49
Oportunidades, estabilidad y solvencia económicas	51
Armonía con la naturaleza	55
Fortalecimiento de la democracia	58
Medición del desarrollo humano por medio del IDH	59
Ventajosa posición de Costa Rica en el IDH a nivel mundial	60
Desagregación subnacional del IDH: los desequilibrios internos	60
La evolución demográfica plantea desafíos ineludibles	61
Situación actual: los grandes cambios demográficos ya se dieron	61
El país tiene ante sí, desde hace años las oportunidades del bono demográfico	64
El bono demográfico como factor de desarrollo	65
Insuficiente aprovechamiento del bono demográfico	65
El retroceso en la educación secundaria ocurrió en el peor momento demográfico	66
Pocos avances recientes en la productividad	66
Insuficiente crecimiento de la fuerza de trabajo	67
Tiempo de cambios	67

<b>CAPITULO 2</b>	
<b>EQUIDAD E INTEGRACIÓN SOCIAL</b>	<b>71</b>
Principales hallazgos	71
Valoración general	73
Valoración en años anteriores	74
Aspiraciones	74
Introducción	75
Un nuevo perfil de la población y los hogares	76
<b>Cambio en la estructura de edad de la población</b>	<b>77</b>
<b>Cambios en la estructuras de las familias</b>	<b>78</b>
Balance social de la década	79
<b>Acceso a una vida larga y sana</b>	<b>79</b>
<b>Acceso al conocimiento</b>	<b>84</b>
Eficiencia y eficacia del sistema educativo formal	86
<b>Acceso al trabajo</b>	<b>87</b>
<b>Acceso a vivienda digna</b>	<b>89</b>
Contención del déficit cuantitativo y cualitativo	89
Se frenó el deterioro en la capacidad de compra de las familias	89
Erosión de la capacidad institucional del sector vivienda	90
<b>Acceso a la inversión social</b>	<b>91</b>
Comparación internacional de la inversión social	92
Cambios en la inversión social pública por sectores	92
<b>Acceso a una vida sin amenazas a la libertad personal</b>	<b>94</b>
La ampliación de las capacidades humanas no ha generado una sociedad más equitativa	96
<b>Aumentó la desigualdad en los ingresos</b>	<b>96</b>
<b>Inversión social atenúa, pero no detiene, el aumento de la desigualdad</b>	<b>97</b>
<b>Se amplían las brechas en el acceso al empleo y a la educación</b>	<b>97</b>
<b>El porcentaje de hogares vulnerables a la pobreza se redujo, pero hay alarmas importantes</b>	<b>100</b>
<b>Inversión social favorece más a las personas de mayores ingresos</b>	<b>101</b>
<b>Cambios en la equidad de la inversión social</b>	<b>102</b>
No se ha logrado integrar a los grupos tradicionalmente excluidos	104
<b>Evolución de la pobreza entre 1990 y 2003</b>	<b>104</b>
Intensidad y severidad de la pobreza	105
La reducción de la pobreza en el 2003	106
<b>El perfil de los pobres no cambió en la última década</b>	<b>107</b>
<b>Problemas de efectividad en el combate a la pobreza en los noventa</b>	<b>108</b>
La inversión social en las políticas selectivas	108
Problemas en el funcionamiento del FODESAF	111
<b>Sin una estrategia de largo plazo contra la pobreza</b>	<b>112</b>
Manifestaciones y víctimas de la violencia	114
<b>Perfil de homicidas y víctimas</b>	<b>114</b>
<b>Percepciones ciudadanas sobre la violencia</b>	<b>114</b>
<b>Mecanismos institucionales de protección ciudadana frente a la violencia</b>	<b>117</b>
Uso de armas de fuego	117
El Sistema de Justicia Penal	117
Seguridad comunitaria	118
<b>APORTE ESPECIAL</b>	
<b>Segregación residencial socioeconómica en la Gran Área Metropolitana de Costa Rica</b>	<b>125</b>
Introducción	125
Resumen de hallazgos	125
Elementos conceptuales y metodológicos	127
<b>Aspectos metodológicos</b>	<b>127</b>

Generalidades físicas y de conformación histórica de la región	128
Claros patrones de segregación residencial en la GAM	131
Importantes concentraciones de pobres hacinados en zonas pequeñas	131
Los ricos viven cerca, en zonas amplias de baja densidad	133
Diversos métodos de estimación confirman la existencia de segregación residencial en la GAM	137
Medidas clásicas: la segregación es menos grave que en otras ciudades latinoamericanas	137
Medidas de accesibilidad: desigualdades en distancias territoriales y tiempos de viaje	140
Medidas de homogeneidad/heterogeneidad	141
Algunas manifestaciones de la segregación sobre la equidad	143
Desafíos	147

## CAPITULO 3

**OPORTUNIDADES Y SOLVENCIA ECONOMICA** 151

Principales hallazgos	151
Valoración general	153
Valoración en años anteriores	154
Aspiraciones	154
Introducción	155
El inconcluso tránsito del Estado intervencionista al Estado regulador	155
Crecimiento volátil	158
Crecimiento inestable y errático en su origen	158
<i>El sector externo incide fuertemente en la demanda global</i>	159
Evolución del valor agregado por sector de actividad	161
<i>Destacada evolución del turismo en el periodo</i>	161
<i>El sector primario crece, pero reduce su importancia relativa</i>	163
<i>El sector secundario creció por efecto de las zonas francas</i>	163
Profundo cambio en la estructura del empleo	164
En desempleo e ingresos, persisten desventajas para las mujeres	165
Inestable y caro financiamiento interno de la producción	167
Debilitamiento de las instituciones de apoyo a los sectores productivos tradicionales	168
Un sector externo en expansión	169
Reforma en el sector externo: rectoría y corporativismo	169
Fuerte profundización de las políticas de apertura comercial y de atracción de inversiones	170
<i>Aumentó la apertura de la economía, pero con ritmo decreciente</i>	171
<i>Importantes cambios en el origen y destino del comercio de bienes</i>	172
<i>Se asimiló el "efecto Intel" en la diversificación de exportaciones</i>	173
Aumentaron el nivel y la importancia de la inversión externa	174
<i>Exitosa atracción de inversiones: financiamiento externo de la producción</i>	174
<i>Los tratados no fueron indispensables para atraer inversión</i>	174
<i>La IED se concentró en el sector industrial y abandonó el agropecuario</i>	174
<i>Creciente importancia de la IED en la formación bruta de capital</i>	175
<i>Buen desempeño comparativo en el plano internacional</i>	176
El país ganó ventajas comparativas en áreas dinámicas del comercio internacional	176
<i>Aumentó ventaja en productos de tecnología media y alta</i>	176
<i>Avances selectivos en la especialización en el comercio de servicios</i>	177
Fuertes cambios en el sector financiero costarricense: 1985-2003	178
El contenido de la reforma: apertura y regulación	178
Creció el tamaño del mercado	179
Cambia la estructura del sistema financiero, pero se mantiene el predominio de la banca estatal	180
<i>Pocos cambios en la naturaleza de los participantes</i>	182
<i>El sistema financiero continúa con problemas de eficiencia</i>	183
<i>El ahorro ha crecido en una proporción insuficiente</i>	186
Agenda pendiente: los grandes temas	186
Una economía más estable y más vulnerable	187

Inflación y estabilidad económica	187
El déficit de la cuenta corriente es un mecanismo para controlar la inflación	191
El financiamiento del déficit comercial	192
La economía se sigue dolarizando	193
Se deteriora la solvencia fiscal	193
El déficit fiscal: un resultado que hace más frágil la economía	194
La lenta evolución de los ingresos	195
Gasto público, restricciones y algunos disparadores	196
La deuda pública y su impacto en el “estrujamiento” del gasto	198
<b>APORTE ESPECIAL</b>	
<b>Balance de la infraestructura vial y su gestión institucional</b>	<b>207</b>
Introducción	207
Persisten serios rezagos en el estado de la red vial	208
Tránsito hacia un nuevo modelo de gestión institucional	209
Magro progreso en la inversión pública en infraestructura	212
<b>APORTE ESPECIAL</b>	
<b>Guía para consultar el estudio sobre el Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y los Estados Unidos (TLC-CA)</b>	<b>217</b>
Introducción	217
Contexto del TLC-CA: la ICC y las políticas de apertura comercial	217
Principales contenidos del TLC-CA	219
<b>Capítulos referidos a disposiciones generales y administrativas</b>	<b>219</b>
<b>Capítulos referidos al acceso a mercados de bienes</b>	<b>219</b>
<b>Capítulos referidos al acceso al mercado de servicios</b>	<b>222</b>
Comercio transfronterizo de servicios	222
Comercio de servicios financieros	223
Comercio de servicios de telecomunicaciones	224
Comercio electrónico	226
<b>Otros temas</b>	<b>227</b>
Contratación pública	227
Inversiones	228
Propiedad intelectual	229
Asuntos laborales	231
Asuntos ambientales	232
A modo de cierre: la controversia política	234
<b>CAPÍTULO 4</b>	
<b>ARMONIA CON LA NATURALEZA</b>	<b>239</b>
Principales hallazgos	239
Valoración general	241
Valoración en años anteriores	242
Aspiraciones	242
Introducción	243
Contexto de la gestión ambiental	243
<b>Costa Rica en la agenda internacional</b>	<b>243</b>
Se interiorizan las normas del derecho internacional ambiental	243
Una década de integración ambiental centroamericana	244



<b>Evolución de la estructura institucional del sector ambiente y energía</b>	245
<b>Una década importante para la participación ciudadana en la gestión ambiental</b>	246
El Estado abrió nuevos espacios de participación	246
La participación ciudadana crece con independencia del Estado, pero falta articulación entre los esfuerzos	247
La sociedad civil es "pro-activa" e incide en las políticas ambientales	248
<b>Gestión del patrimonio</b>	248
<b>Salvando la biodiversidad</b>	248
Fin de la expansión de las áreas silvestres protegidas	248
Crecientes amenazas a las áreas protegidas	250
<b>Gestión de las áreas silvestres protegidas</b>	251
<b>Conocimiento de la biodiversidad</b>	253
Avances en el conocimiento de especies, ecosistemas y genes	253
Sin capacidad para evitar la extinción de especies silvestres en estado crítico	255
<b>Usos de la biodiversidad y su contribución al desarrollo nacional</b>	256
Se estanca el uso turístico de las áreas protegidas	256
Emerge el turismo rural comunitario	257
Se amplió la investigación científica aplicada al uso y conservación de los recursos naturales	258
Continúan esfuerzos por ampliar la educación ambiental	259
<b>Gestión del cambio</b>	259
<b>Recursos marino-costeros</b>	259
Los humedales costeros son ecosistemas sensibles en deterioro	260
Recursos pesqueros sobreexplotados	260
Peces ornamentales: extracción con pocos controles	262
Disminuye la producción de moluscos del manglar	262
Crecimiento sostenido de la producción acuícola con poco conocimiento de impactos	263
Tortugas marinas: un capital para el desarrollo costero que declina en algunas poblaciones	263
<b>El recurso suelo</b>	264
Importantes modificaciones en el uso del territorio costarricense	265
La transformación agrícola se refleja en cambios en el uso del territorio	266
Rápida expansión urbana presiona los suelos del Valle Central	267
<b>Recurso bosque</b>	268
Se recuperó la cobertura forestal	268
El pago de servicios ambientales hizo evidente el valor de los bosques	269
La industria forestal se transformó	271
Una década de importantes cambios legales e institucionales	272
<b>Recurso de las aguas continentales</b>	272
Presupuesto hídrico: algunas cuencas llegan a márgenes negativos	273
Se intensificó explotación de aguas subterráneas y superficiales	274
Una década sin valoración ambiental del agua	274
Mejora cobertura en abastecimiento de agua, pero crece la vulnerabilidad	275
Buenas prácticas en favor de los recursos hídricos	276
No se superó la dispersión institucional	277
<b>Recurso energía</b>	278
Creciente dependencia de fuentes fósiles	278
Fuerte expansión de la oferta eléctrica	278
Apertura del mercado de generación eléctrica	280
Crecimiento del consumo presiona estrategia basada en fuentes renovables	281
<b>Evaluación de impacto ambiental: una década de funcionamiento de la SETENA</b>	281
<b>Gestión del riesgo</b>	282
<b>Amplia y constante incidencia de eventos, sobre todo pequeños y medianos</b>	283
<b>Importantes pero insuficientes cambios legales e institucionales</b>	285
<b>APORTE ESPECIAL</b>	
<b>CONTAMINACION AMBIENTAL: MEDICIONES ESPECIFICAS</b>	293
Introducción	293
Contaminación de aguas superficiales y marinas	293

Aguas residuales en ríos	293
Contaminantes químicos: se identifican metales pesados en sedimentos del golfo de Nicoya	296
Esfuerzos para controlar la contaminación en cuencas y playas	296
Contaminación atmosférica	297
Emisiones de gases de efecto invernadero	298
Vigilancia de la calidad del aire	298
Desechos sólidos	300
Manejo de desechos industriales, electrónicos y peligrosos	301
Sustancias químicas de uso industrial	303
Trasiego de mercancías químicas en puerto Caldera	303
Almacenamiento y manipulación de sustancias peligrosas de uso industrial	303
Registro e importación de sustancias químicas peligrosas	304
Plaguicidas en la actividad agropecuaria: uso y problemas asociados	304
Vulnerabilidad de las aguas subterráneas a la contaminación por plaguicidas	306
<b>CAPÍTULO 5</b>	
<b>FORTALECIMIENTO DE LA DEMOCRACIA</b>	<b>309</b>
Principales hallazgos	309
Valoración general	311
Valoración en años anteriores	312
Aspiraciones	313
Introducción	315
Una reforma desbalanceada	316
<b>Desplazamiento de poderes en favor del Poder Judicial</b>	<b>317</b>
Expansión del control de la regularidad administrativa del Estado	317
Mayor delimitación de las funciones del Poder Legislativo	318
<b>Ampliación de la base de derechos reconocidos y tutelados por el Estado</b>	<b>318</b>
Nuevos derechos y mecanismos de protección	319
Mejoran controles sobre la tutela de derechos por la Administración Pública	319
Avances incipientes en el control de las finanzas públicas	321
No aumentaron los recursos para el control de la acción pública	323
<b>Menor capacidad institucional para ejecutar mandatos ciudadanos</b>	<b>324</b>
Atomización, dispersión y la búsqueda de "atajos" institucionales	324
Asignación de recursos humanos y financieros para transformar el Estado	326
Un rezago estratégico: la débil capacidad institucional del gobierno local	328
Poder Legislativo: se fortalecen los órganos auxiliares, no la Asamblea	329
<b>Nota especial: fortalecimiento del Poder Judicial</b>	<b>329</b>
Sostenido proceso de modernización institucional y procesal	330
Mejoras en la independencia judicial	331
Se amplió el acceso ciudadano a la justicia	332
Sin avances consistentes en justicia pronta	333
Pocas evidencias para valorar desempeño en materia de justicia cumplida	334
<b>La erosión de la democracia representativa</b>	<b>336</b>
<b>Alto pero declinante apoyo ciudadano a la democracia</b>	<b>336</b>
<b>Avances acotados en el sistema electoral</b>	<b>338</b>
Mejoran las oportunidades de elegir y ser electo	338
Aumentó la regulación pública de lo electoral	338
Bloqueados los cambios en el sistema de representación	339
El financiamiento político: un área crítica	340
<b>Cambios en el comportamiento electoral de las y los ciudadanos</b>	<b>341</b>
Los abstencionistas aumentan, pero su perfil es distinto	341
Votantes dividen el poder y reducen la base política del partido ganador	342
Ciudadanos no fortalecen los canales alternativos de representación	343
<b>Sistema de partidos: del bipartidismo a la transición</b>	<b>344</b>

<b>Se redujo la eficacia del núcleo central del gobierno representativo</b>	<b>346</b>
Se deterioraron el desempeño legislativo y las relaciones Ejecutivo-Legislativo	346
Sucesivos y fallidos intentos por crear una gran coalición de gobierno	348
<hr/>	
<b>APORTE ESPECIAL</b>	
<b>Política exterior</b>	<b>359</b>
<hr/>	
Introducción	359
Propuesta de investigación sobre política exterior	360
Algunos hallazgos preliminares	360
<b>Reforma institucional en política exterior</b>	<b>360</b>
<b>Agenda de la política exterior</b>	<b>360</b>
Actividades de promoción de valores democráticos	362
<hr/>	
<b>BIBLIOGRAFIA</b>	<b>365</b>
<hr/>	
<b>COMPENDIO ESTADISTICO</b>	<b>395</b>
<hr/>	
Estadísticas sociales	399
Estadísticas económicas	411
Estadísticas ambientales	417
Estadísticas políticas	421
<hr/>	
<b>ANEXO ESPECIAL ESTADISTICO</b>	
<b>SERIES DE CRIMINALIDAD EN EL LARGO PLAZO EN COSTA</b>	<b>425</b>
<hr/>	
<b>FUENTES, DEFINICIONES Y NOTAS TECNICAS</b>	<b>431</b>

## Índice de cuadros

1.1	Índice de desarrollo humano (IDH), índice de desarrollo social (IDS) e índice de rezago social (IRS) a nivel cantonal, ordenado de mayor a menor posición	62
1.2	Efectos del cambio demográfico y del manejo de la inversión social en un país, según las características en que transcurran	65
1.3	Desafíos señalados en diversas ediciones del <i>Informe Estado de la Nación</i> , situación actual y aportes del Programa	68
2.1	Brechas de equidad	72
2.2	Distribución relativa de hogares, por años, según tipo. 1987, 1994 y 2002	78
2.3	Eficiencia interna en primaria y secundaria diurna, medida a través de cohortes escolares reconstruidas. 1990-2002	86
2.4	Principales características de los ocupados. 1990, 2003	88
2.5	Inversión social pública total, inversión social per cápita y variación porcentual de la inversión per cápita, según sector y subsector. 1990 y 2002	93
2.6	Porcentaje de homicidios cometidos por robo o asalto, según quinquenio. 1980-2003	94
2.7	Impacto redistributivo de la inversión social reflejado en el ingreso familiar total mensual, según decil. 1990, 2002	98
2.8	Distribución de oportunidades de educación y empleo en la población, por quintiles de ingreso, según grupos de edad. 1990, 2003	99
2.9	Distribución de oportunidades de la población por quintiles de ingreso, según acceso o tenencia de instrumentos clave para la inserción laboral. 2003	100
2.10	Porcentaje de hogares pobres y vulnerabilidad. 1990-2003	100
2.11	Cambios en la distribución de la inversión social per cápita, según región, zona de residencia, grupos de edad y sexo. 1990 y 2002	103
2.12	Factores explicativos de la reducción de la pobreza y su efecto sobre los datos de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. 2003	107
2.13	Principales características de los hogares y las personas pobres. 1994 y 2003	108
2.14	Estructura relativa de los ocupados por condición de pobreza, según categoría ocupacional, sector productivo y segmentos del mercado laboral. 1994, 2003	109
2.15	Porcentaje de cobertura de los principales programas de combate a la pobreza, según tipo de cobertura y población meta. 1990-2003	110
2.16	Características de los beneficiarios de los programas de combate a la pobreza. 1990, 2002	111
2.17	Planes de combate a la pobreza en la década de los noventa	113
2.18	Perfil de las muertes por causas violentas. 1999-2003	115
2.19	Muertes violentas y tasas por trienio, según causa y sexo. 1995-2003	115
2.20	Definición de la necesidad básica de albergue	128
2.21	Datos generales de la Gran Área Metropolitana. Censo 2000	129
2.22	Índice de disimilitud de Duncan por agrupación territorial, según característica de interés. Censo 2000	137
2.23	Índice de disimilitud de Duncan a nivel cantonal para el Gran Área Metropolitana de San José y las ciudades de Alajuela, Cartago y Heredia. Censo 2000	140
2.24	Indicadores de accesibilidad para áreas seleccionadas: distancia de viaje	141

2.25	Análisis estadístico del total de necesidades básicas insatisfechas por cada cien viviendas en los distritos de Pavas, Mata Redonda y La Uruca según agrupamiento territorial. Censo 2000	143
2.26	Indicadores sociodemográficos según agrupamiento territorial. Censo 2000	144
2.27	Indicadores socioeconómicos según agrupamiento territorial. Censo 2000	146
3.1	Resumen de indicadores económicos	152
3.2	Creación de instituciones económicas por sector de actividad. 1950-2003	156
3.3	Tipos de entidades creadas, según función en el período 1990-2003	157
3.4	Estructura y crecimiento de las importaciones, por subperíodos. 1991-2003	161
3.5	Tasas de crecimiento promedio del valor agregado según sector de actividad. 1992-2003	162
3.6	Contribución de los principales sectores de actividad económica al empleo y a la producción. 1990, 1991, 1994, 2003	162
3.7	Ingreso de divisas por concepto de turismo y otras actividades de exportación. 1998-2003	163
3.8	Variación porcentual del número de patronos y trabajadores por tamaño de empresa, según algunos sectores. 1996 y 2002	166
3.9	Inversión extranjera directa por año según país o región. 1997-2003	175
3.10	Inversión extranjera directa por sector de destino. 1997-2003	175
3.11	Inversión extranjera directa por tipo de empresa. 1997-2003	176
3.12	Inversión extranjera directa como porcentaje de la formación bruta de capital fijo de los países. 1990-2002	176
3.13	Índice de ventaja comparativa revelada en el comercio de bienes. 1991-2002	177
3.14	Índice de ventaja comparativa revelada en comercio de servicios empresariales y tasas de crecimiento. 2000	178
3.15	Elementos diferenciadores en el proceso de reforma financiera	179
3.16	Tamaño del sector financiero con respecto al PIB. 1987-2003	180
3.17	Indicadores del mercado bancario en algunos países latinoamericanos. 2002	181
3.18	Estructura del crédito por actividad, según moneda y tipo de banca. 1990, 1998 y 2003	182
3.19	Porcentaje de la cartera en dólares, por actividad. 1999-2003	182
3.20	Estructura de captación a plazo de los certificados de depósito a plazo y los certificados de inversión. 1997-2003	183
3.21	Concentración de las actividades en el sistema financiero costarricense. 2002	184
3.22	Posición del sector financiero en el Informe de Competitividad Global por país. 2002-2003	186
3.23	Tasas de rendimiento sobre activos, por país. 1997- 2003	187
3.24	Ahorro nacional bruto y tasa pasiva real. 1983-2003	187
3.25	Volatilidad de la inflación en Costa Rica en el largo plazo. 1977- 2003	189
3.26	Variabilidad índice del tipo de cambio real multilateral en América Latina (países seleccionados). 1994-2003	190
3.27	Centroamérica: índice del gasto total real per capita de los gobiernos centrales 1970-2000	198
3.28	Creación y naturaleza jurídica de las instituciones públicas relacionadas con la infraestructura vial. 2003	211
3.29	Evolución del empleo público en las instituciones relacionadas con la gestión de la infraestructura vial. 1988, 1993, 1998 y 2003	211
3.30	Resumen del proceso licitatorio, plazos estimados y reales promedio de las obras gestionadas por el CONAVI. 2004	212
3.31	Ingresos recaudados, publicados y efectivamente girados a las municipalidades según Ley 8114. 2002-2003	213
3.32	Cantidad de municipalidades y extensión afectada según rango de desembolso recibido para la red cantonal. 2003	213
3.33	Organización del aporte	218
3.34	Resumen de resultados para productos agrícolas e industriales en materia de acceso de mercados	221
3.35	Compromisos específicos de Costa Rica en materia de servicios de seguros	224
3.36	Compromisos específicos de Costa Rica en materia de servicios de telecomunicaciones	225
4.1	Resumen de indicadores ambientales	240
4.2	Algunos reconocimientos internacionales obtenidos por Costa Rica a partir de los años noventa	244
4.3	Evolución de la estructura institucional del sector ambiente y energía. 1960-2003	245
4.4	Legislación y políticas gubernamentales que incorporan la participación ciudadana en la gestión ambiental. 1990-2003	247
4.5	Áreas protegidas en Costa Rica. 2003	249
4.6	Ingresos totales, gasto presupuestado y gasto efectivo del SINAC mediante el Fondo de Parques Nacionales. 1995-2003	252
4.7	Densidad de especies de algunos grupos taxonómicos, con respecto a varios países considerados "megadiversos". 2002.	253
4.8	Diversidad de especies conocidas en plantas y vertebrados, por país, según grupo taxonómico. 2004	254
4.9	Divergencias de uso de la tierra a nivel nacional. 2001	265
4.10	Evolución del área dedicada a la agricultura. 1993, 1998 y 2002	267
4.11	Industrias primarias estacionarias del sector forestal. 1995, 1998, 2000 y 2003	271
4.12	Presupuesto hídrico de cinco cuencas hidrográficas de la vertiente del Pacífico. 2003	273
4.13	Volumen de agua superficial y subterránea y número de pozos registrados o concesionados, según cuenca. 2003	274

4.14	Valores promedio del canon de aprovechamiento de aguas con base en la estructura actual. 2003	275
4.15	Cobertura y calidad del agua para consumo humano según entes operadores. 2002-2003	275
4.16	Fuentes de abastecimiento de los acueductos según entes operadores. 2002-2003	276
4.17	Principales instituciones con competencias sobre los recursos hídricos en Costa Rica	277
4.18	Número de personas y viviendas afectadas por inundaciones, deslizamientos y vendavales. 1994-2003	283
4.19	Número de personas y viviendas afectadas por eventos dañinos, por provincia. 1994-2003	284
4.20	Población cubierta con alcantarillado sanitario y plantas de tratamiento, en el tramo alto-oriental de la cuenca del río Grande de Tárcoles, por provincia. 2003	294
4.21	Entes con tratamiento de aguas residuales, según sector. 2004	295
4.22	Cargas contaminantes estimadas en términos de DBO, DQO y SST, según sector generador de contaminación. 2004	295
4.23	Historial de los desechos extraídos de las plantas hidroeléctricas de la CNFL y los costos asociados. 2000-2003	300
4.24	Categorías de los desechos, características de peligrosidad y exportaciones según Convenio de Basilea y acuerdos bilaterales con Estados Unidos. 2003-2004	302
4.25	Descripción de sustancias, peligrosidad e importación de materias primas para la industria de pinturas, según grupo. 2002-2003	304
5.1	Evolución de algunas variables e indicadores políticos. 1996-2003	310
5.2	Evolución de la cantidad de casos tramitados en las principales instituciones de control. 1996-2003	320
5.3	Número de contralorías de servicios por año, por sector institucional. 1997-2003	321
5.4	Principales funciones de la Contraloría General de la República según la Ley orgánica vigente. 1997-2003	323
5.5	Clasificación de las denuncias recibidas en la Unidad de Atención de Denuncias Ciudadanas de la CGR, según estado. 2000-2003	323
5.6	Número de entidades públicas por fecha de creación, según naturaleza jurídica. 1950-2004	325
5.7	Plazas ocupadas por 100.000 habitantes, según sector. 1986, 1990, 1995, 2003	328
5.8	Entrada bruta y neta de casos y productividad global de los jueces en todas las materias y circuitos. 1995-2003	332
5.9	Votos de fondo dictados en las salas de casación y tribunales de segunda instancia, y porcentaje que representan los confirmatorios, revocatorios y modificatorios según oficina. 1994-2003	335
5.10	Relación entre el total de denuncias penales netas ingresadas al sistema de justicia y las personas sobreseídas, absueltas y condenadas. 1997-2003	336
5.11	Centroamérica: personas presas sin condena. 2002	336
5.12	Total de casos entrados y casos terminados en la Fiscalía de Delitos Económicos y Corrupción del Ministerio Público. 1998-2003	337
5.13	Mujeres en cargos de decisión por elección popular. 1990-2002	339
5.14	Perfil del entrevistado según clasificación del comportamiento abstencionista. 2002	342
5.15	Simpatía partidaria y porcentajes de abstención. 1994, 1998 y 2002	343
5.16	Difusión del poder como resultado del comportamiento electoral ciudadano. 1974-2002	343
5.17	Número de partidos efectivos y volatilidad electoral. 1974 - 2002	346
5.18	Proyectos de ley presentados en primera legislatura de cada período de gobierno, por partido político, según tema. 2002	347
5.19	Leyes aprobadas y proyectos de ley presentados a la Asamblea Legislativa, por legislatura según iniciativa. 1990-2003	348
5.20	Proyectos presentados por el Poder Ejecutivo en sesiones extraordinarias, según legislatura. 1990-2003	348
5.21	Leyes aprobadas y votación registrada por tema, según legislatura. 1994-1995, 1998-1999 y 2002-2003	350
5.22	Gobiernos sin mayoría legislativa: experiencias de búsqueda de alianzas	351
5.23	Matrices elaboradas para el balance de política exterior en la década	361
5.24	Presupuesto del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto y porcentaje del programa de política exterior. 1993-2003	362
5.25	Personal total y de carrera en el Servicio Exterior, según región. 1993-2003	362
5.26	Votaciones de Costa Rica en la Asamblea General de las Naciones Unidas, sobre temas relacionados con la paz. 1996, 1999 y 2003	363
5.27	Candidaturas internacionales presentadas por Costa Rica, según organismo. 1992-2003	364

## Índice de recuadros

0.1	Es necesario alejarse del abismo	36
1.1	Afirmaciones sobre la situación de las mujeres en el Estado de la Nación	52
1.2	El índice de desarrollo humano del PNUD	60
1.3	Comparación metodológica entre el índice de desarrollo humano (IDH), el índice de desarrollo social (IDS) y el índice de rezago social (IRS)	61
2.1	La extraordinaria longevidad de los adultos mayores en Costa Rica	76
2.2	Vigilancia de la mortalidad infantil: un esfuerzo sostenido para mejorar la calidad	77
2.3	Cambian edades en que se produce el mayor número de muertes	80
2.4	Reemergencia del dengue en los noventa y principios del siglo XXI	81
2.5	Problemas de sostenibilidad y universalización del sistema de pensiones	82
2.6	Perfil de los desempleados en la última década	87
2.7	Construcción de una distribución del ingreso comparable con la inversión social pública	97
2.8	Dinámica de la pobreza en Costa Rica	102
2.9	¿Se redujo la pobreza en el 2003?	106
2.10	Algunos requerimientos básicos para el diseño de una estrategia nacional de largo plazo para la superación de la pobreza	112
2.11	Delincuentes reincidentes en el cantón central de San José	118
2.12	Guía para la lectura de los mapas	129
2.13	La segregación residencial en América Latina	139
2.14	Perfil de los extremos de la estructura urbana en tres ciudades de América Latina	145
3.1	Bajos encadenamientos productivos	160
3.2	Costa Rica dejó de ser una economía predominantemente agrícola	164
3.3	El tamaño de las empresas privadas según inscripción de los trabajadores en el seguro de salud	166
3.4	El encaje mínimo legal	185
3.5	Comparando el desempeño del sistema bancario nacional	187
3.6	Los temas pendientes de la reforma financiera	188
3.7	¿Es posible utilizar un régimen cambiario más flexible en Costa Rica?	191
3.8	Carga tributaria y diferencias en el grado de desarrollo relativo de los países	196
3.9	Ajuste fiscal en Centroamérica: disminución del déficit vía contracción del gasto	198
3.10	Instrumentos de evaluación del estado de las carreteras nacionales y cantonales	208
3.11	Vulnerabilidad de la infraestructura vial estratégica: estudio de caso de la Ruta Nacional 10 (Turrialba-Siquirres)	210
4.1	La Coordinadora Antipetrolera de Talamanca: un caso exitoso de movilización e incidencia local	248
4.2	Turismo rural comunitario contribuye a la restauración de la cuenca del río Nosara	257
4.3	Investigación con tecnologías aerotransportadas dirigida por científicos nacionales	258
4.4	Los arrecifes coralinos de Costa Rica	261
4.5	Las tortugas marinas valen más vivas que muertas	264
4.6	Se acentúa el patrón de crecimiento en zonas urbanas	268
4.7	El caudal ambiental	280
4.8	Reducción de la contaminación en la actividad cafetalera	297

## Índice de gráficos

1.1	Costa Rica: esperanza de vida a los 65 y los 80 años de edad. 1970-2003	64
1.2	Costa Rica: relación de dependencia demográfica. 1970-2050	64
1.3	Costa Rica: evolución de la población de 6 a 12 y 13 a 17 años. 1970-2030	66
1.4	Costa Rica: evolución de la productividad media del factor trabajo. 1983-2003	66
1.5	Costa Rica: fuerza de trabajo en relación con la población en edad de trabajar (15 a 64 años). 1976-2003	67
1.6	Costa Rica: porcentaje de población en la fuerza de trabajo por edad y sexo. 1976 y 2003	67
2.1	Costa Rica: relación de dependencia demográfica. 1970-2050	78
2.2	Costa Rica: distribución porcentual de los hogares según ciclo del hogar. 1987, 1994, 2002	79
2.3	Costa Rica: incidencia del dengue. 1993-2003	81
2.4	Costa Rica: porcentaje de deserción intra-anual en primaria y secundaria. 1990-2003	85
2.5	Costa Rica: crecimiento del número de colegios en la dependencia pública. 1970-2003	85
2.6	Costa Rica: índice de salarios mínimos reales. 1987-2003	88
2.7	Costa Rica: evolución del déficit de vivienda. 1984-2003	89
2.8	Costa Rica: evolución del índice de accesibilidad habitacional. 1992-2003	90
2.9	Costa Rica: monto real asignado a los bonos familiares de vivienda. 1987-2003	90
2.10	Costa Rica: índice de la inversión social pública en relación con el PIB. 1980-2003	91
2.11	América Latina: gasto público social real en relación con el PIB, según gasto público social real per cápita. 1990, 2001	92
2.12	Costa Rica: delitos contra la vida, totales y tasa por cien mil habitantes. 1983-2003	94
2.13	Costa Rica: total de víctimas en delitos por homicidio y número de ellas que fueron muertas por arma de fuego. 1980-2003	95
2.14	Costa Rica: evolución del coeficiente de Gini. 1990-2003	96
2.15	América Latina y el Caribe (18 países): coeficiente de Gini de la distribución del ingreso per cápita de las personas. 2001	97
2.16	Costa Rica: porcentaje de población no asegurada dentro de los estratos de ingreso per cápita del hogar. 2003	101
2.17	Costa Rica: porcentaje de ocupados que no cotizan en regímenes de pensiones obligatorios, dentro de los estratos de ingreso per cápita del hogar. 2003	101
2.18	Costa Rica: inversión per cápita real según quintiles de ingreso del hogar. 1990, 2002	103
2.19	Costa Rica: incidencia de la pobreza total y extrema entre los hogares. 1990-2003	104
2.20	Costa Rica: incidencia de la pobreza total por regiones. 1990, 1994, 2003	104
2.21	Costa Rica: incidencia, intensidad (o brecha) y severidad de la pobreza total en los hogares. 1990-2003	105
2.22	América Latina y el Caribe (18 países): incidencia de la pobreza entre los hogares. 2001	105
2.23	Costa Rica: inversión social real per cápita, por tipo de política y quintil de ingreso familiar. 1990, 2002	109
2.24	Costa Rica: recursos presupuestados y girados al FODESAF. 1991-2003	111
2.25	Costa Rica: tasa de homicidios por cien mil habitantes, según sexo. 1980-2003	114
2.26	Costa Rica: percepción sobre la seguridad en el barrio y la amenaza de la delincuencia al bienestar del país. 2004	116
2.27	Costa Rica: personas que sienten al país amenazado, por zona de residencia. 2004	116
2.28	Costa Rica: medidas de protección adoptadas por los hogares, según zona de residencia. 2004	116



2.29	Costa Rica: viviendas sin y con NBI dentro y fuera de las concentraciones territoriales de pobreza, por distrito, según necesidad básica. Censo 2000	135
2.30	Costa Rica: comparación de indicadores socioeconómicos. 2002	147
3.1	Costa Rica: índice del PIB real, ingreso nacional disponible bruto real y población ocupada. 1991-2003	158
3.2	Costa Rica: contribución al crecimiento económico por años según sectores. 1992-2002	159
3.3	Costa Rica: evolución de las exportaciones por categoría. 1992-2003	160
3.4	Costa Rica: crecimiento promedio anual de los ocupados por ramas de actividad. 1990-2003	164
3.5	Costa Rica: tasas de desempleo abierto y subutilización total, por sexo. 1990-2003	165
3.6	Costa Rica: ingreso promedio real mensual total, por sexo. 1991-2003	167
3.7	Costa Rica: índice de la canasta básica alimentaria real e índice del salario mínimo real. 1995-2003	167
3.8	Costa Rica: crecimiento del crédito interno neto del sistema bancario nacional total, público y privado. 1991-2003	168
3.9	Costa Rica: evolución de la inflación y de las tasas activas reales en el sector estatal, por sector de actividad. 1990-2003	168
3.10	Costa Rica: presupuestos reales de instituciones de promoción y apoyo de sectores productivos tradicionales. 1990-2003	169
3.11	Costa Rica: evolución del arancel promedio ponderado para las importaciones. 1995-2003	171
3.12	Regiones del mundo: distribución relativa de los tratados de inversión y de doble imposición. 2002	171
3.13	Costa Rica: evolución del grado de apertura comercial en bienes y servicios. 1991-2003	172
3.14	Costa Rica: importancia de las zonas francas en el grado de apertura. 1991-2003	172
3.15	Costa Rica: índice del cambio porcentual de las exportaciones de regímenes especiales y algunos destinos. 1991-2003	173
3.16	Costa Rica: índice del cambio porcentual de las importaciones de Estados Unidos y regímenes especiales. 1991-2003	173
3.17	Países seleccionados: índice de concentración de exportaciones por país. 1990-2001	174
3.18	Costa Rica: evolución de la inversión extranjera directa. 1985-2003	174
3.19	Países desarrollados y países en desarrollo: inversión extranjera directa. 1991-2003	177
3.20	Costa Rica: índice de ventaja comparativa revelada en servicios de transporte y viajes. 1990-2002	178
3.21	Costa Rica: activos y depósitos en bancos privados. 1990-2003	181
3.22	Costa Rica: tamaño relativo de la banca <i>off-shore</i> . 2000-2003	181
3.23	Costa Rica: bonos de estabilización monetaria y títulos de propiedad, como parte de la riqueza financiera. 1986-2002	183
3.24	Costa Rica: margen de intermediación. 1987, 1990, 1996, 2000 y 2002	185
3.25	Costa Rica: evolución del margen de intermediación por moneda y tipo de banca. 1997-2003	186
3.26	América Latina (países seleccionados): tasas de inflación. 1994-2003	189
3.27	Costa Rica: déficit del Banco Central en relación con el PIB. 1980-2003	189
3.28	Costa Rica: tasas de devaluación e inflación. 1991- 2003	191
3.29	Costa Rica: saldo de la balanza comercial. 1985-2003	192
3.30	Costa Rica: tasa de inflación y déficit de cuenta corriente de balanza de pagos. 1991-2003	192
3.31	Costa Rica: saldo de la cuenta de capital y financiera en relación con el PIB. 1995-2003	193
3.32	Costa Rica: financiamiento del déficit de cuenta corriente. 1991-2003	193
3.33	Costa Rica: cuasidinero en moneda extranjera en relación con la liquidez total. 1987-2003	194
3.34	Costa Rica: déficit fiscal del sector público combinado y sus componentes como porcentaje del PIB. 1989-2003	194
3.35	Costa Rica: evolución de la carga tributaria como porcentaje del PIB. 1991-2003	195
3.36	Costa Rica: estructura porcentual de los ingresos totales del Gobierno Central. 1991, 1994, 2003	196
3.37	Costa Rica: evolución del gasto de Gobierno Central. 1991-2003	197
3.38	Costa Rica: evolución de algunos "disparadores" del gasto de Gobierno Central. 1987-2003.	197
3.39	Costa Rica: intereses de las deudas interna y externa del sector público. 1984-2003	199
3.40	Costa Rica: deuda interna del Gobierno Central por plazos de colocación. 1995 y 2002	199
3.41	Costa Rica: deuda pública interna por tipo de tenedor. 1991-2003	200
3.42	Costa Rica: servicio de la deuda pública total respecto a los egresos totales del Gobierno de la República. 1980-2003	200
3.43	Costa Rica: estado de la infraestructura vial nacional y cantonal pavimentada. 2002, 2004	209
3.44	Costa Rica: estado de la red vial nacional por región, según porcentaje del índice internacional de regularidad superficial. 2002	209
3.45	Costa Rica: condición de la red vial nacional por regiones, según mediciones de deflectometría. 2002-2004	209
3.46	Costa Rica: ingresos presupuestados para infraestructura vial, ingresos recibidos por CONAVI al finalizar cada año y proporción de ingresos recibidos en relación con el PIB. 1998-2003	212
4.1	Costa Rica: evolución del empleo público en las principales instituciones del sector de ambiente y energía. 1990-2003	246
4.2	Costa Rica: área afectada por incendios forestales. 1998-2003	251
4.3	Costa Rica: turistas internacionales y visitas a áreas silvestres protegidas. 1993-2003	257

4.4	Costa Rica: evolución de la captura de camarón. 1952-2002	261
4.5	Costa Rica: extracción de pianguas por región del Pacífico. 1997-2003	262
4.6	Costa Rica: producción acuícola y pesca en el golfo de Nicoya. 1997-2003	263
4.7	Costa Rica: evolución porcentual del uso de la tierra con base en las tierras agrícolas y pecuarias. 1950-2002	265
4.8	Costa Rica: porcentaje de población urbana por cantones. 1984 y 2000	269
4.9	Costa Rica: nuevas hectáreas incorporadas al programa de pago de servicios ambientales, por modalidad. 1997-2003	270
4.10	Costa Rica: pago por servicios ambientales por fuente de financiamiento. 1995-2003	270
4.11	Costa Rica: volumen cosechado en plantaciones forestales y volumen total autorizado para la corta. 1990-2002	271
4.12	Costa Rica: evolución de la producción y el consumo total de energía. 1990-2001	278
4.13	Costa Rica: evolución del consumo de energía total y del consumo de derivados del petróleo. 1990-2002	278
4.14	Costa Rica: evolución del consumo de derivados del petróleo. 1990-2002	279
4.15	Costa Rica: evolución de la capacidad instalada y la demanda máxima de energía eléctrica. 1990-2003	279
4.16	Costa Rica: crecimiento del consumo promedio de energía eléctrica por sector. 1990-2003	281
4.17	Costa Rica: duración promedio del trámite de los proyectos con estudio de impacto ambiental, por sector, según etapas del proceso en la SETENA. 2003	282
4.18	Costa Rica: emisiones de dióxido de carbono estimadas por sector en el Área Metropolitana de San José. 1990-2000	298
4.19	Latinoamérica: comparación de emisiones de gases de efecto invernadero en algunos países, de acuerdo con las estimaciones presentadas a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático. Varios años	299
4.20	San José: variación de la concentración de material particulado PM-10. 1997-2002	299
4.21	San José: variación de la concentración de dióxido de nitrógeno. 1993-2003	299
4.22	San José: cantidad de desechos per cápita en el cantón central. 1978-2003	301
4.23	San José: composición física de los desechos sólidos municipales, industriales y domésticos. 2002	301
4.24	Costa Rica: porcentaje de mercancías químicas importadas y exportadas a través de puerto Caldera. Enero 2001-mayo 2002	303
4.25	Cantón de Belén: porcentaje de industrias establecidas, según clasificación ambiental y su ubicación según zonificación	303
4.26	Costa Rica: importación de plaguicidas. 1977-2002	305
4.27	Costa Rica: importación de plaguicidas, según grupo de acción biocida. 1977-2002	305
4.28	Costa Rica: importación de plaguicidas carcinogénicos y de toxicidad aguda. 1977-2002	305
4.29	Costa Rica: niveles de toxicidad de los plaguicidas importados, según grupo de organismo. 1991-2001	306
5.1	Costa Rica: crecimiento de los presupuestos reales de la Contraloría General de la República, la Defensoría de los Habitantes y la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos. 1990-2002	324
5.2	Costa Rica: número de plazas ocupadas en las entidades públicas y población ocupada en el sector público. 1986-2003	327
5.3	Costa Rica: presupuesto ejecutado real per cápita según categoría de institución estatal. 1990-2003	327
5.4	Costa Rica: presupuesto real ejecutado del Gobierno Central por plazas ocupadas en el sector público. 1990-2003	328
5.5	Costa Rica: expedientes en trámite por cada mil casos entrados en las oficinas de primera instancia totales y netos. 1994-2003	333
5.6	Costa Rica: duración promedio de los casos, por materia, en las Salas Primera, Segunda y Tercera y de los recursos en la Sala Constitucional. 1999-2003	334
5.7	Costa Rica: apoyo difuso al sistema democrático. 1985-2004	337
5.8	Costa Rica: resoluciones del Tribunal Supremo de Elecciones, según asunto. 1996-2003	339
5.9	Costa Rica: votantes y abstencionistas, según comportamiento electoral. 2002	341
5.10	Costa Rica: tipo de acción colectiva, según año. 2000 y 2003	344
5.11	Costa Rica: volatilidad total en las elecciones presidenciales y legislativas. 1958-2002	345
5.12	Costa Rica: leyes aprobadas por legislatura según área temática. 1994-1995, 1998-1999 y 2002-2003	348
5.13	Costa Rica: leyes aprobadas en la primer legislatura de cada período de gobierno, según legislatura de procedencia. 1994-2002	349
5.14	Costa Rica: votaciones de la representación nacional en la Asamblea General de las Naciones Unidas, por tema, según tipo de voto. 1996, 1999 y 2003	363

## Índice de mapas

2.1	Costa Rica: evolución de las áreas de salud según período de inauguración. 1995-2002	83
2.2	Costa Rica: clasificación de los cantones según su tasa de homicidios dolosos por cien mil habitantes. 1983, 1990 y 2003	95
2.3	Provincia de San José: número de comunidades graduadas en el Programa de Seguridad Comunitaria, por distrito. 2003	96
2.4	Costa Rica: topografía e hidrografía de la Gran Área Metropolitana	130
2.5	Costa Rica: necesidades básicas insatisfechas de albergue por segmento censal. Censo 2000	132
2.6	Costa Rica: cantidad de personas extranjeras por segmento censal. Censo 2000	134
2.7	Costa Rica: ubicación de concentraciones de pobreza y aglomeraciones de altos ingresos en la GAM. Censo 2000	136
2.8	Costa Rica: necesidades básicas insatisfechas de higiene por segmento censal. Censo 2000	138
2.9	Pavas, La Uruca y Mata Redonda: segregación territorial. Censo 2000	142
4.1	Evolución del crecimiento urbano en la Gran Área Metropolitana. 1979, 1993 y 1997	268
4.2	Costa Rica: clasificación de las playas según la presencia de coliformes fecales. 1998-2003	297
4.3	Zona Atlántica: pozos clasificados según su vulnerabilidad a la contaminación por plaguicidas. 2003	307



# Siglas y acrónimos

## A

<b>ACA</b>	Área de Conservación Arenal
<b>ACAM</b>	Academia de Centroamérica
<b>ACA-HN</b>	Área de Conservación Arenal-Huetar Norte
<b>ACA-T</b>	Área de Conservación Arenal-Tempisque
<b>ACCD</b>	Auditoría Ciudadana sobre la Calidad de la Democracia
<b>ACCV</b>	Área de Conservación Cordillera Volcánica Central
<b>ACG</b>	Área de Conservación Guanacaste
<b>ACIA-CA</b>	Área de Conservación La Amistad-Caribe
<b>ACIA-P</b>	Área de Conservación La Amistad-Pacífico
<b>ACNUR</b>	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
<b>ACOPAC</b>	Área de Conservación Pacífico
<b>ACOPEHEL</b>	Asociación Costarricense de Productores y Exportadores de Helechos
<b>ACOSA</b>	Área de Conservación de la Península de Osa
<b>ACT</b>	Área de Conservación Tempisque
<b>ACTb</b>	Área de Conservación Tortuguero
<b>ADEFOR</b>	Asociación de Desarrollo Forestal de la Zona Branca
<b>AEC</b>	Asociación de Estados del Caribe
<b>AGEF</b>	Auditoría General de Entidades Financieras
<b>ALCA</b>	Acuerdo de Libre Comercio de las Américas
<b>ALIDES</b>	Alianza Centroamericana para el Desarrollo Sostenible
<b>AMSJ</b>	Área Metropolitana de San José
<b>ANDE</b>	Asociación Nacional de Educadores
<b>ANEP</b>	Asociación Nacional de Empleados Públicos y Privados
<b>AP</b>	Autoridad Presupuestaria
<b>APICD</b>	Acuerdo sobre el Programa Internacional para la Conservación de los Delfines
<b>APPIA</b>	Asociación de Pequeños Productores de Talamanca
<b>APREFLOFAS</b>	Asociación Preservacionista de Flora y Fauna Silvestre
<b>APROMUJER</b>	Asociación Nacional de Asesoría y Capacitación para la Mujer
<b>APSE</b>	Asociación de Profesores de Segunda Enseñanza

<b>ARAPAC</b>	Asociación Regional Agroforestal del Pacífico Central
<b>ARCOSA</b>	Complejo Hidroeléctrico Arenal, Corobicí y Sandillal
<b>ARESEP</b>	Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos
<b>ASADAS</b>	Asociaciones administradoras de acueductos y alcantarillados
<b>ASDI</b>	Agencia Sueca de Cooperación y Desarrollo Internacional
<b>ASEMECO</b>	Asociación de Servicios Médicos Costarricenses
<b>ASEPALECO</b>	Asociación Ecológica de Paquera, Lepanto y Cóbano
<b>ASIS</b>	Análisis de Situación de Salud
<b>ASN</b>	Autoridad Sanitaria Nacional
<b>ASP</b>	Áreas silvestres protegidas

## B

<b>BAC</b>	Banco Anglo Costarricense
<b>BANHVI</b>	Banco Hipotecario de la Vivienda
<b>BCAC</b>	Banco Crédito Agrícola de Cartago
<b>BCCR</b>	Banco Central de Costa Rica
<b>BCIE</b>	Banco Centroamericano de Integración Económica
<b>BCR</b>	Banco de Costa Rica
<b>BCRFI</b>	Banco de Costa Rica Sociedad Administradora de Fondos De Inversión S.A.
<b>BCRPP</b>	Banco de Costa Rica Planes de Pensión S.A.
<b>BCRV</b>	Banco de Costa Rica Valores, Puesto de Bolsa S.A.
<b>BEM</b>	Bonos de Estabilización Monetaria
<b>BICSA</b>	Banco Internacional de Costa Rica
<b>BID</b>	Banco Interamericano de Desarrollo
<b>BIE</b>	Oficina Internacional de Exposiciones (sigla en inglés)
<b>BM</b>	Banco Mundial
<b>BNCR</b>	Banco Nacional de Costa Rica
<b>BNFI</b>	Banco Nacional Sociedad Administradora de Fondos de Inversión S.A.
<b>BNVITAL</b>	BN Vital Operadora de Pensiones Complementarias S.A.
<b>BNV</b>	Bolsa Nacional de Valores
<b>BPopu</b>	Banco Popular y de Desarrollo Comunal
<b>BPOPI</b>	Sociedad Administradora de Fondos de Inversión

<b>BPOPOP</b>	del Banco Popular y de Desarrollo Popular S.A. Banco Popular Operadora de Pensiones Complementarias S.A.	<b>CFIA</b>	Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos
<b>C</b>		<b>CGN</b>	Corporación Ganadera Nacional
<b>CAC</b>	Centros agrícolas cantonales	<b>CGR</b>	Contraloría General de la República
<b>CADEII</b>	Comisión Asesora de Degradación de Tierras	<b>CI</b>	Conservación Internacional
<b>CADEXCO</b>	Cámara de Exportadores Costarricenses	<b>CIAT</b>	Comisión Interamericana del Atún Tropical
<b>CAFTA</b>	Tratado de libre comercio entre Centroamérica y los Estados Unidos (sigla en inglés)	<b>CIBM</b>	Centro de Investigación en Biología Molecular y Celular (UCR)
<b>CAN</b>	Corporación Arrocera Nacional	<b>CICA</b>	Centro de Investigaciones en Contaminación Ambiental (UCR)
<b>CANARA</b>	Cámara Nacional de Radio	<b>CICR</b>	Comité Internacional de la Cruz Roja
<b>CANATUR</b>	Cámara Nacional de Turismo	<b>CIDH</b>	Corte Interamericana de Derechos Humanos
<b>CAPEL</b>	Centro de Asesoría y Promoción Electoral	<b>CIEA</b>	Comisión Internacional de Energía Atómica
<b>CAPROSOFT</b>	Cámara de Productores de Software	<b>CIEM</b>	Centro de Investigación en Estudios de la Mujer (UCR)
<b>CARICOM</b>	Comunidad del Caribe (sigla en inglés)	<b>CIEDES</b>	Centro de Investigaciones en Desarrollo Sostenible (UCR)
<b>CATIE</b>	Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza	<b>CIF</b>	En el puerto de entrada (sigla en inglés)
<b>CAV</b>	Contrato de administración de valores	<b>CIGP</b>	Comisión para el Control del Ingreso y el Gasto Públicos
<b>CBA</b>	Canasta básica alimentaria	<b>CIU</b>	Código Internacional Industrial Unificado
<b>CBI</b>	Iniciativa de la Cuenca del Caribe (sigla en inglés)	<b>CIMAR</b>	Centro de Investigaciones de Ciencias del Mar y Limnología (UCR)
<b>CBM</b>	Corredor Biológico Mesoamericano	<b>CINDE</b>	Coalición Costarricense de Iniciativas de Desarrollo
<b>CBIPA</b>	Caribbean Basin Trade Partnership Act	<b>CINDEA</b>	Centros Integrados de Educación de Adultos
<b>CCAD</b>	Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo	<b>CINPE</b>	Centro Internacional en Política Económica
<b>CCF</b>	Cámara Costarricense Forestal	<b>CIPA</b>	Centro de Protección Ambiental (ITCR)
<b>CCP</b>	Centro Centroamericano de Población (UCR)	<b>CITES</b>	Convención sobre Comercio Internacional de Especies en Peligro de Flora y Fauna Silvestres (sigla en inglés)
<b>CCSS</b>	Caja Costarricense de Seguro Social	<b>CMCA</b>	Consejo Monetario Centroamericano
<b>CCSSOP</b>	Operadora de Pensiones Complementarias y de Capitalización Laboral de la Caja Costarricense de Seguro Social S.A.	<b>CNC</b>	Comisión Nacional del Consumidor
<b>OCT</b>	Centro Científico Tropical	<b>CNE</b>	Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias
<b>CE</b>	Comunidad Europea	<b>CNFL</b>	Compañía Nacional de Fuerza y Luz
<b>CECADE</b>	Centro de Capacitación y Desarrollo	<b>CNP</b>	Consejo Nacional de Producción
<b>CEDAL</b>	Centro de Estudios Democráticos para América Latina	<b>CNPE</b>	Comisión Nacional de Política de Empleo
<b>CEDARENA</b>	Centro de Derecho Ambiental y Recursos Naturales	<b>CNT</b>	Compañía Nacional de Teatro
<b>CEDECO</b>	Corporación Educativa para el Desarrollo Costarricense	<b>CNV</b>	Comisión Nacional de Valores
<b>CEGESTI</b>	Centro de Gestión Tecnológica e Informática Industrial	<b>COBODES</b>	Proyecto de Conservación de Bosque y Desarrollo Sostenible
<b>CEFEMINA</b>	Centro Feminista de Información y Acción	<b>CODEFORSA</b>	Comisión de Desarrollo Forestal de San Carlos
<b>CEFOF</b>	Centro Nacional de Formación de Formadores y de Personal Técnico para el Desarrollo Industrial	<b>CODESA</b>	Corporación Costarricense de Desarrollo
<b>CELADE</b>	Centro Latinoamericano de Demografía	<b>COMEX</b>	Ministerio de Comercio Exterior
<b>CEN</b>	Centro de Educación y Nutrición	<b>CONAC</b>	Consejo Nacional de la Calidad
<b>CENAC</b>	Centro Nacional de la Cultura	<b>CONACOOOP</b>	Consejo Nacional de Cooperativas
<b>CENADI</b>	Centro Nacional de Didáctica	<b>CONAGEBIO</b>	Comisión Nacional para Gestión de la Biodiversidad
<b>CEN-CINAI</b>	Centros de Nutrición y Desarrollo Infantil	<b>CONAI</b>	Comisión Nacional de Asuntos Indígenas
<b>CENDEISS</b>	Centro de Desarrollo Estratégico e Información en Salud y Seguridad Social	<b>CONAMAJ</b>	Comisión Nacional para el Mejoramiento de la Administración de Justicia
<b>CEPAL</b>	Comisión Económica para América Latina y el Caribe	<b>CONAO</b>	Consejo Nacional de Organizaciones no Gubernamentales y Organizaciones Sociales
<b>CEPREDENAC</b>	Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central	<b>CONARE</b>	Consejo Nacional de Rectores
<b>CERCA</b>	Centro de Recursos para el Desarrollo Sostenible de los Asentamientos Humanos en Centroamérica	<b>CONASSIF</b>	Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero
		<b>CONAVI</b>	Consejo Nacional de Vialidad
		<b>CONESUP</b>	Consejo Nacional de Educación Superior
		<b>CONICIT</b>	Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas

<b>COOPELSCA</b>	Cooperativa de Electrificación Rural de San Carlos	<b>EMAT</b>	Empresas multinacionales de alta tecnología
<b>COOPESOLIDAR R.L.</b>	Cooperativa Autogestionaria de Servicios Profesionales para la Solidaridad Social	<b>ENN</b>	Ente Nacional de Normalización
<b>CPN</b>	Consejo Portuario Nacional	<b>ENF</b>	Encuesta Nacional de Fecundidad
<b>CORBANA</b>	Corporación Bananera Nacional	<b>ENISO</b>	Encuesta de Inversión Social
<b>COSEVI</b>	Consejo de Seguridad Vial	<b>ENOS</b>	Fenómeno El Niño-Oscilación del Sur
<b>COVIRENA</b>	Comités de Vigilancia de los Recursos Naturales	<b>ENSR</b>	Encuesta Nacional de Salud Reproductiva
<b>COSEFORMA</b>	Proyecto de Cooperación en los Sectores Forestal y Maderero	<b>ESPH</b>	Empresa de Servicios Públicos de Heredia
<b>CRRH</b>	Consejo Regional de Recursos Hidráulicos	<b>ESRM</b>	Encuesta de Salud Reproductiva y Migración
<b>CPC</b>	Comisión de Promoción de la Competencia	<b>EIS</b>	Enfermedades de transmisión sexual
<b>CSA</b>	Certificado de Servicios Ambientales	<b>EyM</b>	Enfermedad y maternidad
<b>CSE</b>	Consejo Superior de Educación	<b>F</b>	
<b>CST</b>	Certificado para la Sostenibilidad Turística	<b>FANAL</b>	Fábrica Nacional de Licores
<b>CIAMS</b>	Consejo Técnico de Asistencia Médico Social	<b>FAO</b>	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y Alimentación (sigla en inglés)
<b>CUNA</b>	Colegio Universitario de Alajuela	<b>FD</b>	Partido Fuerza Democrática
<b>D</b>		<b>FECON</b>	Federación Costarricense para la Conservación de la Naturaleza
<b>DAACI</b>	Dirección de Aplicación de Acuerdos Comerciales Internacionales (Ministerio de Comercio Exterior)	<b>FEDECOOP</b>	Federación de Cooperativas
<b>DANE</b>	Departamento Administrativo Nacional de Estadística, Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo	<b>FEDEPRICAP</b>	Federación de Empresas Privadas de Centroamérica
<b>DANIDA</b>	Agencia Danesa de Cooperación Internacional	<b>FEM</b>	Foro Económico Mundial
<b>DECAFOR</b>	Programa de Desarrollo Campesino Forestal	<b>FENASCO</b>	Federación Nacional de Asociaciones de Consumidores
<b>DESAF</b>	Dirección General de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares	<b>FEIRAL</b>	Federación de Trabajadores de Limón
<b>DGA</b>	Dirección General de Aduanas	<b>FEUNA</b>	Federación de Estudiantes de la Universidad Nacional
<b>DGAC</b>	Dirección General de Aviación Civil	<b>FEUCR</b>	Federación de Estudiantes de la Universidad de Costa Rica
<b>DGF</b>	Dirección General Forestal	<b>FIA</b>	Festival Internacional de las Artes
<b>DGSC</b>	Dirección General de Servicio Civil	<b>FIDA</b>	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
<b>DGT</b>	Dirección General de Tributación	<b>FLACSO</b>	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
<b>DHR</b>	Defensoría de los Habitantes de la República	<b>EMI</b>	Fondo Monetario Internacional
<b>DHS</b>	Desarrollo humano sostenible	<b>ENC</b>	Fondo no contributivo
<b>DIGECA</b>	Dirección de Gestión de la Calidad Ambiental	<b>ENCA</b>	Fondo Nacional de Contingencias Agrícolas
<b>DINADECO</b>	Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad	<b>FOB</b>	En el puerto de salida (sigla en inglés)
<b>DIS</b>	Dirección de Inteligencia y Seguridad	<b>FODEMPYME</b>	Fondo Especial para el Desarrollo de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas
<b>DNI</b>	Defensa de los Niños Internacional	<b>FODESAF</b>	Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares
<b>DRAT</b>	Distrito de Riego Arenal-Tempisque	<b>FOMIN</b>	Fondo Multilateral de Inversiones
<b>DSE</b>	Dirección Sectorial de Energía	<b>FONABE</b>	Fondo Nacional de Becas
<b>DSF</b>	Servicio Fitosanitario del Estado	<b>FONAVI</b>	Fondo Nacional Vivienda
<b>DSPP</b>	Dirección de Salud y Producción Pecuaria	<b>FONAFIRO</b>	Fondo Nacional de Financiamiento Forestal
<b>E</b>		<b>FOSUVI</b>	Fondo de Subsidios para la Vivienda
<b>EARTH</b>	Escuela de Agricultura de la Región Tropical Húmeda	<b>FUNDATEC</b>	Fundación Tecnológica de Costa Rica
<b>EBAIS</b>	Equipos Básicos de Atención Integral en Salud	<b>FUNDECOOPERACION</b>	Fundación de Cooperación para el Desarrollo Sostenible
<b>ECA</b>	Ente Costarricense de Acreditación	<b>FUNDECOR</b>	Fundación para el Desarrollo de la Cordillera Volcánica Central
<b>ECOSOC</b>	Consejo Económico Social de la Asamblea General de las Naciones Unidas	<b>FUNDEMUCA</b>	Fundación para el Desarrollo y el Fortalecimiento Municipal de Centroamérica
<b>ECOSOS</b>	Estrategia Costarricense por la Sostenibilidad	<b>FUNDES</b>	Fundación de Desarrollo Sostenible
<b>ECODES</b>	Estrategia de Conservación para el Desarrollo Sostenible	<b>FUNDEVI</b>	Fundación de la Vicerrectoría de Investigación (UCR)
<b>EEMAG</b>	Estaciones experimentales (MAG)	<b>FUNPADEM</b>	Fundación del Servicio Exterior para la Paz y la Democracia
<b>EHPM</b>	Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples	<b>FUPROVI</b>	Fundación Promotora de Vivienda
		<b>G</b>	

<b>GAM</b>	Gran Área Metropolitana	<b>INAMU</b>	Instituto Nacional de la Mujer
<b>GATT</b>	Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio, Organización Internacional del Comercio (sigla en inglés)	<b>INBio</b>	Instituto Nacional de Biodiversidad
<b>GIZ</b>	Cooperación Técnica Alemana (sigla en alemán)	<b>INCIENSA</b>	Instituto Costarricense de Investigación y Enseñanza en Nutrición y Salud
<b>GWP</b>	Asociación Mundial del Agua (sigla en inglés)	<b>INCAE</b>	Instituto Centroamericano de Administración de Empresas
<b>H</b>		<b>INCOFER</b>	Instituto Costarricense de Ferrocarriles
<b>HMSO</b>	Her Majesty's Stationery Office (sigla en inglés)	<b>INCOP</b>	Instituto Costarricense de Puertos del Pacífico
<b>HNN</b>	Hospital Nacional de Niños	<b>INCOPECSA</b>	Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura
<b>I</b>		<b>IND</b>	Ingreso nacional disponible
<b>IAEA</b>	Instituto sobre Alcoholismo y Farmacodependencia	<b>INEC</b>	Instituto Nacional de Estadística y Censos
<b>IAT</b>	Índice de adelanto tecnológico	<b>INEP</b>	Índice número efectivo de partidos políticos
<b>IBI</b>	Impuesto sobre bienes inmuebles	<b>INFOCOOP</b>	Instituto Nacional de Fomento Cooperativo
<b>IBFI</b>	Instituto Nacional de Seguros-Bancrédito Sociedad Administradora de Fondos de Inversión S.A.	<b>INSA</b>	Instituto de Investigaciones en Salud (UCR)
<b>IBOPC</b>	Instituto Nacional de Seguros-Bancrédito Operadora de Pensiones Complementarias S.A.	<b>INTIA</b>	Instituto Nacional de Innovación Tecnológica Agropecuaria
<b>IBV</b>	Instituto Nacional de Seguros-Bancrédito Valores S.A.	<b>INMARSAT</b>	Organización Internacional de Comunicaciones Móviles por Satélite (sigla en inglés)
<b>KCAA</b>	Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados	<b>INRECOMAR</b>	Instituto de los Recursos Pesqueros y Marinos
<b>KCAFE</b>	Instituto del Café	<b>INS</b>	Instituto Nacional de Seguros
<b>KCAP</b>	Instituto Centroamericano de Administración Pública	<b>INTA</b>	Instituto Nacional de Innovación y Transferencia de Tecnología Agropecuaria
<b>KC</b>	Iniciativa de la Cuenca del Caribe	<b>INTECO</b>	Instituto de Normas Técnicas de Costa Rica
<b>KCD</b>	Instituto Costarricense sobre Drogas	<b>INVU</b>	Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo
<b>KCE</b>	Instituto Costarricense de Electricidad	<b>IPC</b>	Índice de precios al consumidor
<b>KCT</b>	Instituto Costarricense de Turismo	<b>IPEC</b>	Instituto Profesional en Educación Comunitaria
<b>IDA</b>	Instituto de Desarrollo Agrario	<b>IPG</b>	Índice de potenciación de género
<b>IDEAS</b>	Instituto para el Desarrollo y la Acción Social	<b>IPH</b>	Índice de pobreza humana
<b>IDESPO</b>	Instituto de Estudios Sociales en Población	<b>IPCC</b>	Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático (sigla en inglés)
<b>IDG</b>	Índice de desarrollo relativo al género	<b>IPS</b>	Instituto de Políticas para la Sostenibilidad
<b>IDH</b>	Índice de desarrollo humano	<b>IRET</b>	Instituto Regional de Estudios en Sustancias Tóxicas
<b>IDS</b>	Índice de desarrollo social	<b>IRI</b>	Índice internacional de regularidad superficial
<b>IED</b>	Inversión extranjera directa	<b>IRS</b>	Índice de rezago social
<b>IEAM</b>	Instituto de Fomento y Asesoría Municipal	<b>ISBN</b>	International Standard Book Number
<b>IGN</b>	Instituto Geográfico Nacional	<b>ISP</b>	Inversión social pública
<b>IICA</b>	Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura	<b>ICER</b>	Índice tipo de cambio efectivo real multilateral
<b>IICE</b>	Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas (UCR)	<b>ICR</b>	Instituto Tecnológico de Costa Rica
<b>IDH</b>	Instituto Interamericano de Derechos Humanos	<b>IVM</b>	Invalidez, vejez y muerte
<b>IMEC</b>	Instituto de Investigaciones para el Mejoramiento de la Educación Costarricense	<b>IVRS</b>	Infecciones de vías respiratorias superiores
<b>IP</b>	Instituto de Investigaciones Psicológicas (UCR)	<b>IIR</b>	Infecciones del tracto reproductivo
<b>IS</b>	Instituto de Investigaciones Sociales (UCR)	<b>J</b>	
<b>IEAT</b>	Industria electrónica de alta tecnología	<b>JAPDEVA</b>	Junta de Administración Portuaria de la Vertiente Atlántica
<b>ILANUD</b>	Instituto Latinoamericano de Naciones Unidas para la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente	<b>JASEC</b>	Junta Administrativa de Servicios Eléctricos de Cartago
<b>IETP</b>	Índice latinoamericano de transparencia presupuestaria	<b>JDT</b>	Junta de Defensa del Tabaco
<b>IMAS</b>	Instituto Mixto de Ayuda Social	<b>JDPCG</b>	Junta Administradora del Muelle de Golfito
<b>IMN</b>	Instituto Meteorológico Nacional	<b>JEA</b>	Junta de Fomento Avícola
<b>INA</b>	Instituto Nacional de Aprendizaje	<b>JES</b>	Junta de Fomento Salinero
		<b>JFP</b>	Junta de Fomento Porcino
		<b>JNC</b>	Junta Nacional de La Cabuya
		<b>JPSSJ</b>	Junta de Protección Social de San José
		<b>JUDESUR</b>	Junta de Desarrollo de la Zona Sur



<b>JUNAFORCA</b>	Junta Nacional Forestal Campesina	<b>OCDE</b>	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
<b>L</b>		<b>OCIS</b>	Oficina de Cooperación Internacional de la Salud
<b>IANAMME</b>	Laboratorio Nacional de Materiales y Modelos Estructurales (UCR)	<b>OdD</b>	Observatorio del Desarrollo (UCR)
<b>IAICA</b>	Liga Agrícola Industrial de la Caña de Azúcar	<b>OEA</b>	Organización de Estados Americanos
<b>IAQAT</b>	Laboratorio de Química de la Atmósfera (UNA)	<b>OET</b>	Organización de Estudios Tropicales
<b>IA RED</b>	La Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en Latinoamérica	<b>OFI</b>	Organismos financieros internacionales
<b>LIBOR</b>	London Inter Bank Offering Rate	<b>OFIARROZ</b>	Oficina del Arroz
<b>INA</b>	Laboratorio Nacional de Aguas	<b>OIFM</b>	Oficinas Municipales de la Mujer
<b>IPT</b>	Ley de Protección al Trabajador	<b>OJ</b>	Organismo de Investigación Judicial
<b>M</b>		<b>OIM</b>	Organización Internacional para las Migraciones
<b>MAC</b>	Museo de Arte Costarricense	<b>OIT</b>	Organización Internacional del Trabajo
<b>MADC</b>	Museo de Arte y Diseño Contemporáneo	<b>OLADE</b>	Organización Latinoamericana de Energía
<b>MAG</b>	Ministerio de Agricultura y Ganadería	<b>OMC</b>	Organización Mundial de Comercio
<b>MCCA</b>	Mercado Común Centroamericano	<b>OMI</b>	Organización Marítima Internacional
<b>MCJD</b>	Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes	<b>OMS</b>	Organización Mundial de la Salud
<b>MEC</b>	Ministerio de Economía, Industria y Comercio	<b>OMT</b>	Organización Mundial de Turismo
<b>MEP</b>	Ministerio de Educación Pública	<b>ONF</b>	Oficina Nacional Forestal
<b>MERCOSUR</b>	Mercado Común del Sur	<b>ONG</b>	Organización no gubernamental / organizaciones no gubernamentales
<b>MH</b>	Ministerio de Hacienda	<b>ONSEM</b>	Oficina Nacional de Semillas
<b>MIB</b>	Mercado interbancario de dinero	<b>ONU</b>	Organización de las Naciones Unidas
<b>MICYT</b>	Ministerio de Ciencia y Tecnología	<b>OPANAL</b>	Organismo para la Proscripción de las Armas Nucleares en América Latina y el Caribe
<b>MIDEPLAN</b>	Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica	<b>OPC</b>	Operadora de pensiones complementarias
<b>MINAE</b>	Ministerio del Ambiente y Energía	<b>OPES</b>	Oficina de Planificación de la Educación Superior
<b>MINSALUD</b>	Ministerio de Salud	<b>OPS</b>	Organización Panamericana de Salud
<b>MIVAH</b>	Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos	<b>ORT</b>	Órgano de reglamentación técnica
<b>MJG</b>	Ministerio de Justicia y Gracia	<b>OSJ</b>	Orquesta Sinfónica Juvenil
<b>ML</b>	Movimiento Libertario	<b>OSN</b>	Orquesta Sinfónica Nacional
<b>MNC</b>	Mesa Nacional Campesina	<b>OVSICORI</b>	Observatorio Vulcanológico y Sismológico de Costa Rica
<b>MNJ</b>	Movimiento Nacional de Juventudes	<b>P</b>	
<b>MOPT</b>	Ministerio de Obras Públicas y Transportes	<b>PAC</b>	Partido Acción Ciudadana
<b>MP</b>	Ministerio de la Presidencia	<b>PACDIRH</b>	Plan Centroamericano para el Manejo Integrado y la Conservación de los Recursos Hídricos
<b>MSP</b>	Ministerio de Seguridad Pública	<b>PAHO</b>	Organización Panamericana de la Salud (sigla en inglés)
<b>MIC</b>	Movimiento de Trabajadores y Campesinos	<b>PANI</b>	Patronato Nacional de la Infancia
<b>MISS</b>	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social	<b>PARCA</b>	Plan Ambiental de la Región Centroamericana
<b>N</b>		<b>PARLATINO</b>	Parlamento Latinoamericano
<b>NAFTA</b>	Tratado de Libre Comercio de Norteamérica, suscrito por los Estados Unidos de América, Canadá y México (sigla en inglés)	<b>PASA</b>	Programa de Ajuste Sectorial Agropecuario
<b>NBI</b>	Necesidades básicas insatisfechas (método de cálculo de la pobreza)	<b>PBCC</b>	Proyecto Bosques y Cambio Climático
<b>NMF</b>	Nación más favorecida	<b>PDAZA</b>	Proyecto de Desarrollo Agrícola de la Zona Atlántica
<b>NORAD</b>	Agencia Noruega de Cooperación Internacional	<b>PEA</b>	Población económicamente activa
<b>NPE</b>	Número de partidos efectivos	<b>PECAire-UNA</b>	Programa de Estudios de Calidad del Aire, Escuela de Ciencias Ambientales (UNA)
<b>O</b>		<b>PGR</b>	Procuraduría General de la República
		<b>PGSA</b>	Programa Ganadero de Salud Animal
		<b>PIB</b>	Producto interno bruto
		<b>PIBA</b>	Producto interno bruto agropecuario
		<b>PILA</b>	Parque Internacional La Amistad
		<b>PIMA</b>	Programa Integral de Mercadeo Agropecuario
		<b>PIN</b>	Partido Integración Nacional
		<b>PLN</b>	Partido Liberación Nacional
		<b>PND</b>	Plan Nacional de Desarrollo

<b>PNDF</b>	Plan Nacional de Desarrollo Forestal	<b>SEPSA</b>	Secretaría Ejecutiva de Planificación del Sector Agropecuario
<b>PNDU</b>	Plan Nacional de Desarrollo Urbano	<b>SETENA</b>	Secretaría Técnica Nacional Ambiental
<b>PNMCACH</b>	Programa Nacional de Mejoramiento de la Calidad del Agua para Consumo Humano	<b>SENV</b>	Sistema Financiero Nacional de la Vivienda
<b>PNUD</b>	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo	<b>SGP</b>	Sistema Generalizado de Preferencias
<b>PNUMA</b>	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente	<b>SICA</b>	Sistema de Integración Centroamericana
<b>POGOL</b>	Programa de Desarrollo Rural Integrado Osa-Golfito	<b>SICAP</b>	Sistema Centroamericano de Áreas Protegidas
<b>PPA</b>	Paridad del poder adquisitivo	<b>SICERE</b>	Sistema Centralizado de Recaudación
<b>PPP</b>	Plan Puebla-Panamá	<b>SIDA</b>	Síndrome de Inmunodeficiencia Adquirida
<b>PRC</b>	Partido Renovación Costarricense	<b>SIDES</b>	Sistema de Indicadores sobre Desarrollo Sostenible
<b>PREIOMA</b>	Programa de Restauración de Tortugas Marinas	<b>SIECA</b>	Secretaría de Integración Económica de Centroamérica
<b>PROCESOS</b>	Programa Centroamericano para la Sostenibilidad Democrática	<b>SIG</b>	Sistema de Información Geográfica
<b>PROCOMER</b>	Promotora del Comercio Exterior de Costa Rica	<b>SIL</b>	Sistema de Información Legislativa
<b>PROCUMEN</b>	Programa de Escuelas de Atención Prioritaria	<b>SIMED</b>	Sistema para el Mejoramiento de la Educación
<b>PRODAPEN</b>	Proyecto de desarrollo agrícola península de Nicoya	<b>SINAC</b>	Sistema Nacional de Áreas de Conservación
<b>ProDUS</b>	Programa de Investigación en Desarrollo Urbano Sostenible (UCR)	<b>SINADES</b>	Sistema Nacional de Desarrollo Sostenible
<b>PROEBI</b>	Programa de Educación en Biodiversidad (INBio)	<b>SINAES</b>	Sistema Nacional de Acreditación de la Educación Superior
<b>PROMAR</b>	Fundación PROMAR	<b>SINALEVI</b>	Sistema Nacional de Legislación Vigente
<b>PROMECE</b>	Programa de Mejoramiento de la Calidad de la Educación	<b>SINAMI</b>	Sistema Nacional de Análisis de la Mortalidad Infantil
<b>PROMESA</b>	Programa de Mejoramiento de la Calidad de la Educación Secundaria Académica	<b>SINART</b>	Sistema Nacional de Radio y Televisión
<b>PRONAMYPE</b>	Programa Nacional de Apoyo a la Micro y Pequeña Empresa	<b>SINE</b>	Sistema Nacional de Evaluación
<b>PROPYME</b>	Programa de Apoyo a la Pequeña y Mediana Empresa	<b>SINETEC</b>	Sistema Integrado de Nacional de Educación Técnica para la Competitividad
<b>PSA</b>	Pago de servicios ambientales	<b>SINPE</b>	Sistema de débito y créditos bancarios
<b>PIA</b>	Parque de Tecnología Ambiental	<b>SIP</b>	Sociedad Interamericana de Prensa
<b>PUSC</b>	Partido Unidad Social Cristiana	<b>SIPO</b>	Sistema de Información de la Población Objetivo (IMAS)
<b>PVAL</b>	Popular Valores, Puesto de Bolsa S.A.	<b>SNC</b>	Sistema Nacional para la Calidad
<b>PYME</b>	Pequeñas y medianas empresas	<b>SPNF</b>	Sector público no financiero
<b>R</b>		<b>STAP</b>	Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria (Ministerio de Hacienda)
<b>RAC</b>	Resolución alterna de conflictos	<b>SUGEF</b>	Superintendencia General de Entidades Financieras
<b>RACSA</b>	Radiográfica Costarricense S.A.	<b>SUGESS</b>	Superintendencia General de Servicios de Salud
<b>RECOPE</b>	Refinadora Costarricense de Petróleo	<b>SUGEVAL</b>	Superintendencia General de Valores
<b>REM</b>	Régimen de enfermedad y maternidad	<b>SUPEN</b>	Superintendencia de Pensiones
<b>RIEVE</b>	Revisión Integral Técnica Vehicular	<b>T</b>	
<b>RIVM</b>	Régimen de invalidez, vejez y muerte	<b>TAA</b>	Tribunal Ambiental Administrativo
<b>RNCP</b>	Régimen no contributivo de pensiones	<b>TAN</b>	Tribunal Aduanero Nacional
<b>RNCIM</b>	Red Nacional para la Conservación de las Tortugas Marinas	<b>TAT</b>	Tribunal Administrativo de Transportes
<b>S</b>		<b>TCU</b>	Trabajo Comunal Universitario
<b>SAC</b>	Sistema Arancelario Centroamericano	<b>TDA</b>	Tasa de desempleo abierto
<b>SAPS</b>	Sector de Agua Potable y Saneamiento	<b>TEA</b>	Tribunal Fiscal Administrativo
<b>SCIJ</b>	Sistema Costarricense de Información Jurídica	<b>TGF</b>	Tasa global de fecundidad
<b>SCN</b>	Sistema de Cuentas Nacionales	<b>TIC</b>	Tratado de libre comercio
<b>SEC</b>	Sindicato de Educadores Costarricenses	<b>TMI</b>	Tasa de mortalidad infantil
<b>SEMEC</b>	Sistema de Evaluación del Mejoramiento Continuo de la Calidad	<b>TNP</b>	Tasa neta de participación
<b>SENARA</b>	Servicio Nacional de Aguas Subterráneas, Riego y Avenamiento	<b>TO</b>	Tasa de ocupación
		<b>TPA</b>	Autoridad de Promoción Comercial (sigla en inglés)
		<b>TPS</b>	Total de partículas en suspensión
		<b>TRIPS</b>	Aspectos de los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio (sigla en inglés)
		<b>TSE</b>	Tribunal Supremo de Elecciones
		<b>TUVA</b>	Fundación Tierras Unidas Vecinales por el Ambiente

**U**

<b>UACA</b>	Universidad Autónoma de Centroamérica
<b>UCCAEP</b>	Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones de la Empresa Privada
<b>UCR</b>	Universidad de Costa Rica
<b>UE</b>	Unión Europea
<b>UEBID-MH</b>	Unidad Ejecutora Banco Interamericano de Desarrollo-Ministerio de Hacienda
<b>UECZN</b>	Unidad Ejecutora de Crédito y Desarrollo Agrícola de Pequeños Productores de la Zona Norte
<b>UICN</b>	Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza
<b>UIP</b>	Unidad de Intervención Policial
<b>UMF</b>	Unidades de Manejo Forestal
<b>UNA</b>	Universidad Nacional
<b>UNCTAD</b>	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (sigla en inglés)
<b>UNDECA</b>	Unión de Empleados de la Caja Costarricense de Seguro Social
<b>UNED</b>	Universidad Estatal a Distancia
<b>UNESCO</b>	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (sigla en inglés)
<b>UNDP</b>	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (sigla en inglés)
<b>UNFPA</b>	Fondo de Población de las Naciones Unidas (sigla en inglés)
<b>UNGL</b>	Unión Nacional de Gobierno Locales
<b>UNICEF</b>	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

**UNIMER**

(sigla en inglés)

**UPANACIONAL**

Unidad de Investigación y Mercadeo

**UPAZ**

Unión de Pequeños y Medianos Productores

**USIS**

Universidad para la Paz

**USTR**

Sistema Informativo y Cultural de los Estados Unidos de América (sigla en inglés)

United States Trade Representative

**V****VIH**

Virus de inmunodeficiencia humana

**W****WIDER**

World Institute for Development Economics Research

**WRI**

World Resources Institute

**WSPA**

World Society for the Protection of Animals

**WWF**

Fondo Mundial para la Naturaleza (sigla en inglés)

**Y****YND**

Ingreso nacional disponible

**Z****ZCI**

Zona de convergencia intertropical

**ZEE**

Zona económica exclusiva



# Presentación

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

Desde el 2003, el Informe se presenta bajo un marco institucional estrictamente nacional: el Consejo Nacional de Rectores, CONARE, crea el Programa Estado de la Nación, lo que propicia el marco adecuado para el apoyo sostenido a esta relevante iniciativa por parte de las cuatro instituciones de educación superior universitaria estatal (Universidad de Costa Rica, Instituto Tecnológico de Costa Rica, Universidad Nacional y la Universidad Estatal a Distancia) y de la Defensoría de los Habitantes de la República. Al concretarse un convenio para su operación, se garantiza la continuidad de este esfuerzo y se define una base permanente para resguardar la independencia del enfoque del Informe sobre los mejores principios de funcionamiento que lo han hecho posible

en el pasado. De esta manera se consolida un sistema de seguimiento del desarrollo humano en Costa Rica, tarea en la que tanto las universidades públicas como la Defensoría de los Habitantes ven expresado el cumplimiento de su misión.

El Primer Informe, publicado en 1995, permitió identificar rasgos fundamentales del ser costarricense y las principales tendencias del desarrollo nacional. Estos aspectos se analizaron con mayor profundidad en el Segundo Informe (1996), a partir de un marco conceptual más preciso sobre el desarrollo humano sostenible. Ambas ediciones contribuyeron a sentar las bases de la amplia legitimidad social de esta iniciativa, que se manifestó en el Tercer Informe con la preparación de un capítulo especial sobre el mundo rural en transición, el cual fue elaborado a solicitud de diversas organizaciones y representantes de ese sector.

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

El Quinto Informe (1998) amplió el examen de algunos temas tratados en las ediciones anteriores, procurando una mayor profundidad en la investigación, e

incorporó la “Sinopsis del Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible”, con lo cual se enriqueció el análisis nacional con la perspectiva centroamericana. En el sexto Informe (1999) nuevamente se realizó una evaluación subnacional, esta vez sobre la región Chorotega (provincia de Guanacaste).

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

El Octavo Informe, correspondiente al año 2001, enfatizó la necesidad de gestar propuestas de desarrollo nacional para atender los desafíos del desarrollo humano sostenible señalados en ediciones previas. Adicionalmente, este Informe profundizó en temas como la educación y la pobreza, entre otros, y desagregó regionalmente algunas características, con datos censales. En este sentido, el proceso electoral y el inicio de un nuevo período de gobierno marcaron una oportunidad decisiva para impulsar esas acciones.

El Noveno Informe, publicado en el 2003 con los indicadores más actuales del 2002, examinó en detalle un conjunto de temas e incorporó “mini-foros”, en los que diversos actores expresaron posiciones contrastantes sobre temas relevantes de la agenda nacional. En este Informe, al igual que

PRESENTACION

en el Quinto Informe, se incluyó, como capítulo especial, la “Sinopsis del Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá”.

Este Décimo Informe es una edición especial, tanto por sus aspectos de contenido como por sus aspectos formales. En relación con entregas anteriores, aporta una perspectiva diferente para analizar los temas a los que año con año ha dado seguimiento. Presenta un análisis de cierre de una época de trabajo y se espera que constituya una sólida base para el futuro. Este Informe incorpora a sus capítulos usuales cinco aportes especiales titulados “Segregación residencial socioeconómica en la Gran Área Metropolitana de Costa Rica”; “Balance de la infraestructura vial y su gestión institucional”; “Guía para consultar el estudio sobre TLC-CA”; “Contaminación ambiental: mediciones específi-

cas” y “Política exterior”.

Al igual que en años anteriores, las limitaciones del Informe están asociadas a la persistencia de algunas deficiencias en la calidad, continuidad o existencia de información, principalmente en materia ambiental.

Al presentar el *Décimo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible* queremos dejar constancia de nuestro reconocimiento a Miguel Gutiérrez Saxe, Coordinador del Programa, al igual que al equipo técnico que, con él, tuvo a cargo la realización de este trabajo y a los investigadores e investigadoras universitarias que aportaron el fruto de sus estudios.

A los integrantes del Consejo Consultivo manifestamos nuestra renovada gratitud por su orientación y valio-

sos aportes en las distintas etapas de elaboración del Informe.

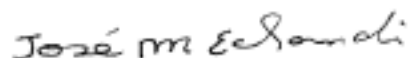
Asimismo, expresamos nuestro agradecimiento a todos aquellos que, por distintos medios, han nutrido este trabajo con comentarios sobre su contenido, y a quienes mediante su estudio, discusión y divulgación, hacen que esta iniciativa resulte útil para la promoción del desarrollo humano sostenible en Costa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

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

San José, Costa Rica  
26 de octubre del 2004



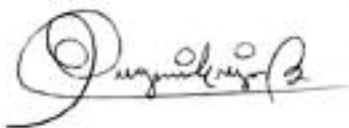
Sonia Marta Mora Escalante  
Rectora  
Universidad Nacional  
Presidenta del CONARE



José Manuel Echandi Meza  
Defensor de los Habitantes de la  
República



Yamileth González García  
Rectora  
Universidad de Costa Rica



Eugenio Trejos Benavides  
Rector  
Instituto Tecnológico de Costa Rica



Rodrigo Arias Camacho  
Rector  
Universidad Estatal a Distancia



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



Max Esquivel Faerron  
Defensor Adjunto de los Habitantes  
de la República

# Créditos

## **Consejo Consultivo**

Rodrigo Aguilar, Mayi Antillón, Manuel Baldares (q.d.D.g), Rolando Barrantes, Marta Campos, Wilson Campos, Rodolfo Cerdas, Jorge Arturo Chaves, Alejandro Cruz, Helio Fallas, Guido Fernández (q.d.D.g), Clotilde Fonseca, Luis Fournier (q.d.D.g), Rodrigo Gámez, Leonardo Garnier, Miguel Gómez, Milena Grillo, Francisco de Paula Gutiérrez, Ronulfo Jiménez, Gabriel Macaya, Rodrigo Madrigal, Guido Miranda, Sandra Piszcz, Samuel Rovinski, Marco Vinicio Ruiz, Pablo Sauma, Eduardo Ulibarri, Constantino Urcuyo, Gloria Valerín, Albino Vargas, Guido Vargas, Saúl Weisleder, Samuel Yankelewitz, Fernando Zumbado, Joyce Zürcher.

## **Consejo Directivo**

José Manuel Echandi, Sonia Marta Mora, Max Esquivel, José Andrés Masís.

## **Convenios marco de cooperación**

Defensoría de los Habitantes y Consejo Nacional de Rectores

## **Coordinador del Programa**

Miguel Gutiérrez Saxe

## **Equipo técnico**

Ronald Alfaro, Guido Barrientos, Vera Brenes, Enrique González, Roslyn Jiménez, Leonardo Merino, Alberto Mora, Natalia Morales, Isabel Román, Marcela Román, Arodys Robles, Susan Rodríguez, Elisa Sánchez, Ariana Tristán, Evelyn Villarreal.

## **Equipo de apoyo administrativo**

Arlene Méndez, Mary Rivera, Guisselle Rojas, Joani Valverde.

## **Coordinador general de investigación**

Jorge Vargas Cullell

## **Consultores temáticos**

Luisa Castillo, Isabel Román, Miguel Gutiérrez, Marcela Román, Jorge Vargas, José Antonio Cordero, Elaine White.

## **Editor**

Programa Estado de la Nación

## **Consejo Editorial**

Miguel Gutiérrez  
Isabel Román  
Marcela Román  
Arodys Robles  
Jorge Vargas

## **Corrección de estilo**

Alexandra Steinmetz

ESTADO DE LA NACION

CREDITOS



# Reconocimientos

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

Se agradece al Consejo Nacional de Rectores (CONARE) por las facilidades brindadas al Programa, tanto en espacio físico como en los servicios de red y de Internet. En especial a José Andrés Masís, Director de OPES/CONARE, por su valioso respaldo a la preparación de este Informe. Además se reconoce el apoyo brindado y la vocación de servicio de las divisiones de OPES/CONARE: académica, de sistemas, de coordinación y la sección administrativa.

Al cabo de estos diez años hemos contado con alrededor de 192 investigadores e investigadoras en la preparación del Informe, a quienes les hacemos un reconocimiento especial por su trabajo y

esfuerzo. A continuación hacemos un recuento de especialistas que han trabajado en los nueve informes anteriores, aun a riesgo de cometer alguna omisión:

■ **Coordinadores temáticos:** Equidad e integración social: Manuel Barahona, Jorge Chávez, Nora Garita, Arlette Pichardo, Keynor Ruiz; Oportunidades, estabilidad y solvencia económicas: Jorge Cornick, Helio Fallas, Eddy Rodríguez; Armonía con la naturaleza: Adelaida Chaverri (q.d.D.g.), Carlos Drews, Jorge Fallas, Pascal Girot, Oscar Lücke; Fortalecimiento de la democracia (en algunos informes llamado Democracia y gobernabilidad): Erick Hess, Jaime Ordóñez, Manuel Rojas, Jose Manuel Valverde, Jorge Vargas, Elaine White; Relaciones Primarias: Isabel Vega; Capítulos especiales: Ana Cecilia Escalante, Helio Fallas, Miguel Gutiérrez, Ronald Mora, Arodys Robles, Isabel Román, Marcela Román, Jorge Vargas.

■ **En el capítulo “Sinopsis del Estado de la Nación”:** Miguel Gutiérrez, Juan Rafael Quesada, Carlos Francisco Echeverría.

■ **Equidad e integración social:** Marvin Acuña, Alexander Amoretti, Luis Fernando Araya, Juan Manuel Baldares, Manuel Barahona, Mario Benavides, Carlos Castro, Carlos Cortes, Jessica Castro, Luis Del Valle, Oscar R. Fallas, Victor González, Fernando Herrero, Ana Hidalgo, María Elena

López, Ronald Mora, Guido Miranda, Gustavo Picado, Rosendo Pujol, Rodolfo Quesada, Pilar Ramos, Carlos Retana, Olman Rojas, Luis Rosero, Keynor Ruiz, Luis Bernardo Sáenz, Virginia Salazar, Pablo Sauma, Eugenio Trejos, Juan Diego Trejos, Ana Jimena Vargas, Oscar Vargas, Luis Bernardo Villalobos, Sergio Villena.

■ **Oportunidades, estabilidad y solvencia económicas:** Eduardo Alonso, Marvin Acuña, José Eduardo Angulo, Juan Carlos Barahona, Mario Barboza, Arnoldo Camacho, Mónica Castillo, Luis Alberto Chocano, José Antonio Cordero, Jorge Cornick, José León Desanti, Agustín Fallas, Helio Fallas, Álvaro Fernández, Anabelle González, Ludwig Güendel, Luis Hall, Gerardo Jiménez, Grettel López, Ronald Mora, Jeffrey Orozco, Amparo Pacheco, Eddy Rodríguez, Florisabel Rodríguez, Keisy Rodríguez, Rodolfo Silva, Víctor Umaña, Juan Rafel Vargas, Daniel Villalobos, Ronney Zamora.

■ **Armonía con la naturaleza:** Alejandra Aguilar, Marielos Alfaro, Alfredo Alvarado, Hernan Alvarado, Dionisio Alfaro, Antonio Arenas, Ronald Arrieta, Ivania Ayales, Oliver Bach, Marjorie Barrientos, Adriana Bonilla, Alice Brenes, Carlos Brenes, Alex Calvo, Antonieta Camacho, Charles Chassoul, Luisa Castillo, Fabio Chaverri, Silvia Chávez, Carlos Drews, Jorge Fallas, Luis Fernández, Lyés Ferruhki, Luis Gámez, Randall García,

Karla Garreta, Pascal Girot, Carlos González, Alejandro Jiménez, Jeffrey Jones, Allan Lavell, Gilberth López, Patricia Madrigal, Giorgi Mendoza, Sergio Mora, Moisés Mug, Vilma Obando, Edgar Ortiz, Marco Otárola, Rosendo Pujol, Carlos Quesada, Carlos Reiche, Jenny Reynolds, Eduardo Rodríguez, Karina Rodríguez, Jorge Rodríguez, Sergio Romero, Haris Sanahuja, Marco V. Sánchez, Olman Segura, Carlos Sevilla, Vivienne Solís, Gabriela Soto, Juan Valdés, Emilio Vargas, José A. Vargas.

■ **Fortalecimiento de la democracia:**

Ronald Alfaro, Bernal Arias, Randall Arias, Tatiana Benavides, Kevin Casas, Fernando Chinchilla, Ana Cirujano, Patricia Cubillo, María Jose España, Isabel Fernández, Hannia Franceschi, Daniel Gracia, Nora González, Juanny Guzmán, Max Loría, Mauricio Menjívar, Sergio Moya, Adriana Murillo, Sofía Salas, Ana Victoria Naranjo, Guillermo O'Donnell, Mercedes Peña, Yorlenny Quesada, Adrián Quirós, Olman Rojas, Guisella Sánchez, Roxanna Sánchez, Gina Sibaja, Emilio Solana, Vanessa Retana, Juan Carlos Rodríguez, Luis Guillermo Solís, Carlos Torres, Luz Marina Vanegas, Jorge Vargas, Evelyn Villarreal, Olman Villarreal, Fabián Volio, Elaine White, Fernando Zeledón, María Zomeño.

■ **Capítulos especiales:**

Patricia Aguilar, Jonathan Agüero, José Eduardo Angulo, Ana Aroba, Omar Arrieta, Ivania Ayales, Mauren Ballester, Alfredo Bermúdez, Abelardo Brenes, Ana Carcedo, Elías Carranza, Carlos Castro, Pedro Cordero, Fernando Cruz, Rafael Cuevas, Jorge Fallas, Olga Goldenberg, Laura González, Hernán Gutiérrez, Miguel Gutiérrez, Gerardo Hernández, Paula Jiménez, Ana Teresa León, Yorlenny León, Sharon Kühnman, Germán Masis, Milena Matamoros, Luis Montoya, Alberto Mora, Alejandra Mora, Ronald Mora, Yesenia Morales, Rolando Pérez, Rosendo Pujol, Rodolfo Quesada, Pilar Ramos, Arodys Robles, Rocío Rodríguez, Susan Rodríguez, Marcela Román, Jorge Sanabria, Emilio Solana,

Vivienne Solís, Carlos Tiffer, Ana Jimena Vargas, Olman Villarreal, Mario Zamora.

■ **Personas que en el pasado formaron parte del equipo técnico:** Pablo Calderón, Alvaro Fernández, Edgar Gutiérrez, Sharon Kühnman, Alberto López, Arlette Pichardo, Ricardo Valverde, Ana Jimena Vargas.

Especial reconocimiento merecen las numerosas instituciones y organizaciones que suministraron información o facilitaron el acceso a bases de datos e informes durante el proceso de investigación para este y todos los Informes anteriores. Asimismo, muchas entidades brindaron valiosa información, tanto para las investigaciones en las diversas áreas que analiza el Informe, como para la actualización del "Compendio Estadístico", entre ellas: Academia de Centroamérica, Asamblea Legislativa, ARESEP, Banco de Costa Rica, Banco Nacional de Costa Rica, BANHVI, BCCR, Cámara Costarricense de la Construcción, Cámara Costarricense Forestal, Cámara de Industrias de Costa Rica, Cámara de Insumos Agropecuarios, Centro de Investigación y Conservación del Patrimonio Cultural, Casa Presidencial, CATIE, CCP (UCR), CCSS, CICAD, CIEM (UCR), CINPE (UNA), CITES (MINAE), CMCA, CNP, COMEX, Comisión Nacional del Consumidor (MEIC), Comisión Nacional de Emergencias, Comisión para la Promoción de la Competencia (MEIC), Compañía Nacional de Fuerza y Luz S.A., CONAI, CONAR, CONARE, CONAVI, CONESUP, Contraloría General de la República, Defensoría de los Habitantes, Despacho de la Primera Dama de la República, DINADeco, Dirección General de Adaptación Social (MJG), Dirección General del Registro Civil (TSE), Dirección Sectorial de Energía (MINAE), Fiscalía Ambiental (Poder Judicial), FONABE, FONAFIFO, Fundación Omar Dengo, FUPROVI, Gerencia de Biotecnología (MAG), Gerencia del Proyecto de Modernización (CCSS), Gerencia Técnica de Acreditación y Registro en

Agricultura Orgánica (MAG), IAFA, Laboratorio de Aguas (ICAA), ICAFE, ICE, ICT, IDA, IDESPO (UNA), IFAM, IICE (UCR), IIS (UCR), IMAS, INA, INBIO, INCAE, INCOP, INCOPECA, INFOCOOP, INISA (UCR), INS, Instituto Meteorológico Nacional, Instituto Nacional de Estadística y Censos, Instituto Nacional de las Mujeres, INVU, INRECOSMAR, IRET (UNA), ITCR, Laboratorio de Hidrología (UNA), Laboratorio de Química de la Atmósfera y de Calidad del Aire (UNA), LANAMME (UCR), MEIC, MEP, Mesa Nacional Campesina, MICYT, MIDEPLAN, Ministerio de Agricultura y Ganadería, Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes, Ministerio de Hacienda, Ministerio de Justicia y Gracia, Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, Ministerio de Salud, Ministerio de Seguridad Pública, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Ministerio del Ambiente y Energía, MIVAH, MOPT, Movimiento Solidario Costarricense, Municipalidad de San José, Museo Nacional, Observatorio del Desarrollo (UCR), Oficina Costarricense de Implementación Conjunta, Oficina ISBN Costa Rica, Oficina Nacional de Semillas (MAG), PANI, PNUD, Poder Judicial, PROCOMER, Procuraduría General de la República, Programa del Corredor Mesoamericano, PRONAMYPE, RECOPE, Red Costarricense de Reservas Privadas, RITEVE, Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria, SENARA, SEPSA, SETENA, SINAC, SINAMI, SUGEF, SUGESS, SUGEVAL, SUPEN, TSE, Tribunal Ambiental Administrativo (MINAE), UCCAEP, UICN, UNED, UNESCO, Unión Nacional de Gobiernos Locales, UNIMER, Universidad de Costa Rica y Universidad Nacional. La lectura de las fuentes, citas y referencias bibliográficas da cuenta del alcance e importancia de su contribución.

Nuestra gratitud también para las personas que acudieron a las distintas actividades realizadas en el marco de la preparación del Décimo Informe. Las reuniones del Consejo Consultivo, celebradas el 25 de febrero y el 16 de setiembre del 2004, contaron con la

asistencia de Rodrigo Aguilar, Mayi Antillón, Marta Campos, Wilson Campos, Alejandra Castro, Mauricio Castro, Jorge Chaves, Rodolfo Cerdas, José Manuel Echandi, Max Esquivel, Miguel Gómez, Emma Lizano, Gabriel Macaya, Rodrigo Madrigal Nieto, Adolfo Solano, Eduardo Ulibarri,

Albino Vargas, Guido Vargas, Saúl Weisleder, Joyce Zürcher.

Por su apoyo en la actualización y diseño del sitio del Programa Estado de la Nación en Internet, se agradece a Leila Calderón.

Se reconoce asimismo el valioso trabajo realizado por Alexandra Steinmetz

en la corrección de estilo, por Iván Acuña y Rada Varsi en la actualización y depuración de los textos digitales, y por el personal de Neográfica S.A., particularmente Hosana Barquero, Erick Valdelomar, Milagro Arias y William Díaz, en el proceso de diseño y diagramación del Informe.



# Prólogo al Décimo Informe

## Estado de la Nación en Desarrollo Humano sostenible: una iniciativa desde y para la sociedad civil

Hace diez años resultaba necesaria una iniciativa de formación e información sobre el desarrollo nacional, por varias e importantes razones.

En primer lugar, el desarrollo singular del país transitaba por caminos inéditos, en los que se estaban dejando de lado características que lo habían hecho exitoso, sin que se tuviera una idea clara de lo que ocurría y sin que un ejercicio de seguimiento lo hiciera notable. Problemas como la exclusión de amplios sectores del sistema educativo nacional, el abandono de la inversión física, la reducción de la inversión en capacidades de la gente, el endeudamiento público, entre otros, no eran reconocidos por la sociedad o bien eran objeto de apreciaciones poco sustentadas y menos consensuadas. La senda de desarrollo humano seguida por Costa Rica a lo largo de muchas décadas -aún sin postularse conceptualmente- había sido sustituida por una orientación restringida hacia el crecimiento económico.

En segundo lugar, las medidas tomadas para paliar la crisis de los años ochenta significaron, ciertamente, un enorme sacrificio para la población. No obstante, éstas fueron básicamente de carácter económico y tendían a alcanzar la estabilidad e impulsar el crecimiento. Aspectos más integrales y de fondo, en relación con el derrotero que debía

seguir la nación en el futuro y el proyecto de país al que aspiraban las y los costarricenses, no estaban resueltos.

En tercer lugar, las universidades, replegadas por la defensa de los recursos más elementales, no tenían una voz articulada cotidiana y pública en materia de desarrollo. No existía un diagnóstico sistemático y legítimo de la situación nacional y de su evolución. La investigación universitaria en ese sentido no encontraba caminos sencillos, de fácil acceso para la población, que le permitieran convertirse en conocimiento útil y orientador de la acción de la sociedad.

En cuarto lugar, como parte de un impulso de fortalecimiento del Estado democrático de derecho nacía apenas la Defensoría de los Habitantes, con el mandato de defender los intereses y derechos de la población, entre ellos los derechos difusos, pero sin contar con instrumentos para conocer y actuar más allá de las quejas de las personas. Una ola de reconocimiento de derechos y de mejoramiento de su tutela, ampliaba la agenda nacional.

En quinto lugar, la vida democrática y la valoración sobre la calidad de la democracia estaban fuertemente influidas por la polaridad propia de la Guerra Fría, de donde primaba una adscripción al régimen, sin una reflexión sobre resultados relevantes para la calidad de vida de la ciudadanía. La pérdida de fe en la política y sus instituciones comenzaba a ampliarse entre la población, al tiempo que la crítica desde la sociedad y desde los medios de comunicación debilitaba el

disimulo como forma de enfrentar los problemas nacionales.

En sexto lugar, una cultura de rendición y petición de cuentas, de ejercicio franco y sustentado del derecho de información, no disponía de instrumentos adecuados que procesaran y pusieran al alcance de los y las ciudadanas información veraz, oportuna, responsable, en temas clave de interés público.

En séptimo lugar, muchos de los contrastes y brechas sociales, de género, étnicas, regionales, no eran asuntos reconocidos e incluso con frecuencia no se construían cifras desagregadas para su estudio. Los asuntos relativos a la desigualdad estaban asociados a posiciones dentro de la polaridad política prevaleciente.

En octavo lugar, el análisis de aspectos relevantes del desarrollo humano en Centroamérica no tenía herramientas para sistematizar y comparar, ni actores interesados en promoverlas, no obstante muy valiosos pero dispersos aportes al conocimiento de la región.

En noveno lugar, no existían en Costa Rica mecanismos legítimos y plurales para la identificación de desafíos nacionales y su seguimiento.

En décimo lugar, la participación informada de la sociedad no encontraba lugares para forjar una imagen sobre sí misma que fuera ampliamente compartida.

Fue precisamente de estas apreciaciones que surgió una iniciativa de las universidades públicas, agrupadas en CONARE, y de la Defensoría de los Habitantes, que encontró apoyo en la

cooperación internacional, al principio el PNUD, luego la Unión Europea, el Reino de los Países Bajos, Suecia, OIT, OPS, UNICEF, UNFPA y otras instituciones locales y extranjeras. El hoy Programa Estado de la Nación nació como una iniciativa de información y formación para preparar y publicar un informe nacional que diera seguimiento minucioso al desarrollo humano sostenible, una suerte de espejo en el cual la sociedad encontrara el reflejo de sus aspiraciones, el más nítido posible.

### Diez años de seguimiento desagregado del desarrollo humano sostenible

Ahora bien, estas aspiraciones y la inquietud por hallar y construir desarrollo no son un anhelo exclusivo de Costa Rica.

La profundidad, velocidad y continuidad de los cambios que operan en el ámbito mundial van de la mano con una serie de procesos, como la expansión de la apertura comercial, la globalización de las economías, la readecuación de la política internacional tras el fin de la Guerra Fría y la aceleración de la innovación tecnológica. Igualmente, estas modificaciones generan preocupación por la conservación y el uso racional del ambiente, por la profundización de las brechas sociales entre ricos y pobres. A esto se suma el fenómeno de la transculturación, facilitado por el vertiginoso avance de las comunicaciones en el mundo. Frente a estas innovaciones han surgido diversas propuestas sobre cómo entender el desarrollo y qué factores son necesarios para impulsarlo. Entre ellas, una recibe particular atención: el desarrollo humano sostenible.

El desarrollo humano sostenible es un proceso continuo e integral, que reúne componentes y dimensiones del desarrollo de las sociedades y de las personas, en los que resulta central la generación de capacidades y oportunidades de, por y para la gente, con las que la equidad se acreciente para las actuales y futuras generaciones (PNUD, 1994).

Dentro de esta visión, el crecimiento

económico, al que tanta relevancia se le atribuyó durante los años ochenta como motor exclusivo del desarrollo, pasa a ser un medio para potenciar la verdadera riqueza de los países: las personas. Al poner a los seres humanos en el centro de este proceso, se enfatiza la importancia de que todos los habitantes tengan igual acceso a las oportunidades, tanto en el presente como en el futuro. Mantener la forma actual de desarrollo es perpetuar las inequidades existentes y coartar las posibilidades de desarrollo futuro (Proyecto Estado de la Nación, 1995).

### El Informe sobre el Estado de la Nación

Así pues, hace diez años nos propusimos conocer la Costa Rica que tenemos y pensar el país que deseamos. Desde entonces es mucho lo que hemos avanzado en nuestros propósitos y en el cumplimiento de nuestras funciones sociales. Este Décimo Informe, además, nos encuentra en una situación de consolidación del ahora "Programa Estado de la Nación" en un marco institucional sólido y prestigioso, como el que proporcionan las universidades públicas agrupadas en el CONARE y la Defensoría de los Habitantes de la República (Recuadro 0.1).

#### RECUADRO 0.1

#### Es necesario alejarse del abismo

Hace algunos años, el *Informe Estado de la Nación* planteaba que, al abrirse el siglo XXI, aquella inercia histórica de lo que nos destacó en el concierto latinoamericano daba señales de agotamiento. El país no logra traspasar umbrales críticos, particularmente en la adaptación de sus instituciones a los nuevos tiempos. Recientemente el Informe precisó: hay muchas tareas pendientes, entre ellas la fiscal, sin la cual las demás son imposibles, o se malograrían en un escenario de inflación, inestabilidad y empobrecimiento. Para poder sacarlas adelante es necesario reducir el nivel de temor y desconfianza recíproca entre las fuerzas políticas y sociales, que ha resultado paralizante en los últimos años.

En nuestras relaciones de confianza todavía vivimos algunos efectos del último episodio caliente de la Guerra Fría que se libró en Centroamérica. Pero aquella polarización ya no alcanza para cimentar un apoyo específico a la política. Ahora, la valoración de la democracia se forja en los puntos de relación directa entre ciudadanía y sus instituciones. La eficacia, el buen trato, el uso apropiado de los recursos, la ausencia de corrupción y tráfico de influencias, el castigo a quienes incurrir en falta, es lo que cuenta para conseguir legitimidad. En este sentido, el impulso, desde la política, de un conjunto de reformas económicas restrictivas muy de fondo, incluido el achicamiento del Estado, ha generado una distancia creciente entre una promesa electoral de mayor bienestar, una Constitución que lo consagra y "las duras realidades de gobierno". Consecuentemente, se duda de la política, de los políticos, de la estructura institucional, y hasta de tener un destino común como nación.

Además, en razón de los cambios en la correlación de fuerzas y de prácticas políticas no

se puede gobernar ni administrar objetivos, ni construir coaliciones con algún grado de estabilidad; apenas se puede crear mayorías parlamentarias fugaces, con alcances reducidos y logros mínimos. No existen mecanismos multilaterales para procesar el conflicto; la Asamblea Legislativa del todo ya no procesa. Es muy poco lo que se puede hacer, es muy inestable lo que se consigue, es mucha la impaciencia ciudadana que se genera. Estos son problemas de gobernabilidad prácticos y acuciantes, que se agudizan con algunas tendencias del Estado.

Se ha dificultado de muchas maneras el producir transformaciones para mejorar la eficiencia de las instituciones, entre ellas el estrujamiento generado por el servicio de la deuda y la escasez de recursos. Dejamos de lado un "funcionariado" estable, con un margen de autonomía técnica. Se sustituyó el mecanismo de descentralización de las instituciones, por una coordinación basada en la influencia política. La toma de decisiones no se sustenta finalmente en los planes y objetivos forjados en muchas instituciones, sino más bien en las decisiones de directivos nombrados según el 4-3, que se convierte en 7-0 cuando hay repetición de partido en el Gobierno. Se pierde así responsabilidad y autonomía alrededor de la misión institucional. Por supuesto que se han creado contrapesos mediante trámites y controles, que no necesariamente sorprenden al "cliente-lista", al corrupto o al despilfarrador, pero que sí entraban.

¿Cómo recuperar la confianza y por dónde comenzar?

PS: Por donde ya comenzamos: la reconstrucción de la honestidad en la función pública

## La tarea y concepto del Estado de la Nación

La tarea del Estado de la Nación es dotar a la sociedad de instrumentos de fácil acceso para conocer su evolución, desarrollar instancias de rendición de cuentas, fortalecer mecanismos de participación y negociación, y contribuir a la formación de consensos nacionales, tan necesarios en épocas de profundas reformas, además de ser ejercicios imprescindibles en una sociedad democrática. No es un informe gubernamental, tampoco es antigubernamental; se centra en la valoración sobre el desempeño del país.

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

Desde su primera edición, el Informe conserva una estructura básica similar, que se modifica y enriquece año tras año, con el fin de identificar y seguir tendencias importantes para el análisis del desempeño nacional. Esa estructura contempla: un conjunto de capítulos permanentes, referidos a las aspiraciones nacionales de desarrollo humano sostenible en materias económicas, sociales, ambientales y políticas; un compendio estadístico con más de 245 variables, más los niveles de desagregación según distintos criterios (sexo, zona, región, grupos de edad, sectores productivos o institucionales, etc.), provenientes de 32 fuentes oficiales de información. En esta ocasión el Informe es diferente tanto en su contenido como en sus aspectos formales. Esta décima edición aporta una perspectiva de mayor plazo, para analizar los temas a los que año a año se ha dado seguimiento y para hacer un balance de la década. Además se detiene en un

conjunto menor de temas, pero los trata con mayor detenimiento y agrega a cada capítulo contribuciones especiales. En términos de forma, ha experimentado una remodelación muy amplia. El propósito ha sido publicar un Informe que cierre una época de trabajo y constituya una sólida base para el futuro.

## Características, orientaciones y algunos resultados

La ejecución del ahora Programa Estado de la Nación se basa en tres orientaciones: rigor académico, legitimidad social y amplitud en la difusión.

**Rigor académico.** La primera orientación del Programa se fundamenta en la articulación de capacidades de investigación de las universidades públicas, que ha permitido obtener información y análisis pertinentes y de calidad sin crear estructuras complejas. Cada año se sistematizan cerca de trescientas referencias bibliográficas y se emprenden alrededor de treinta investigaciones. En total, durante los diez años de esta experiencia, se han recibido aportes de alrededor de quinientos especialistas en los más diversos campos. Esta práctica ha generado una corriente de investigación sobre el desarrollo humano sostenible y nuevas políticas de investigación en los ámbitos nacional y subnacional. Asimismo, se ha logrado sistematizar datos de muy variadas fuentes, con incidencia real en la formulación de indicadores, desde su identificación hasta los métodos empleados, pasando por el abordaje de temas anteriormente poco tratados. Además se ha preparado, y publicado, a partir de las capacidades del Programa, dos informes de alcance centroamericano y se ha promovido la creación de mecanismos nacionales de seguimiento del desarrollo humano en otros países de la región.

**Legitimidad social.** Para obtener arraigo y legitimidad se han diseñado formas de operación que son parte fundamental del proceso de elaboración del Informe. Algunos de estos mecanismos son: identificación participativa de los temas y aspectos por investigar; integración de un Consejo Consultivo legítimo y activo, con

personalidades reconocidas por su trayectoria, sus contribuciones en asuntos del desarrollo y sus nexos en muy variados sectores de la sociedad o del gobierno; realización de talleres de consulta con académicos y actores de la sociedad en al menos tres fases de la preparación del Informe; contactos cotidianos con actores sociales y políticos, y búsqueda de nuevos mandatos de investigación; promoción del diálogo social sobre políticas públicas.

**Amplitud en la difusión.** La tercera orientación es lograr la máxima difusión de los informes, de otras publicaciones y del Programa como tal. Algunas características de esta estrategia son: énfasis en la relación directa (presentaciones a grupos o sectores, talleres, foros entre académicos, organizaciones sociales, docentes y estudiantes, funcionarios públicos y comunicadores; se tiene un módulo de capacitación orientado a la sociedad civil y programas dirigidos a sectores sociales, a funcionarios públicos en el marco del sistema del Servicio Civil, y a hombres y mujeres privados de libertad); promoción de publicaciones, artículos y reportajes en la prensa escrita, la radio y la televisión; sitio en Internet, con un elevado volumen de visitas tanto nacionales como del exterior; desarrollo de acciones comunales, para llegar a muchos lugares del país; desarrollo de actividades con el sistema educativo, que se ha expresado en acciones como la realización de cursos de actualización para docentes y asesores, la publicación del libro *Costa Rica contemporánea, raíces del estado de la nación*, para la educación secundaria y cursos introductorios universitarios, el uso de las publicaciones en los cursos sobre realidad nacional que imparten las universidades, y elaboración de módulos didácticos para la educación primaria y secundaria, así como para las escuelas a las que asisten niños y niñas migrantes.

## Estado de la Nación: límites y aporte

Ciertamente aquellas diez razones que hicieron necesaria una iniciativa de formación e información sobre el desarrollo mantienen su vigencia. La evolución de las apreciaciones descri-

tas en esos diez puntos ha sido múltiple y no puede achacarse, ni para bien ni para mal, a la acción del Programa. Cabe aquí lo dicho por el poeta Miguel Hernández: “Alfarero a tus cacharros, haz tu copa y no te importe que no puedas hacer barro”.

Hoy es posible reconocer que existe una práctica continuada de investigación y un diagnóstico legitimado sobre la situación y evolución nacionales, con un grado de desagregación y comparabilidad mayores, en asuntos clave y de interés público. Este espacio permitió incorporar y darle contenido al desarrollo humano sostenible en Costa Rica. También inducir un estilo de análisis basado en la localización de indicadores y contribuciones sobre di-

versos temas, la división del trabajo y la revisión crítica de los hallazgos. La investigación sobre desarrollo humano terminó por ir más allá de la capacidad de articulación propia del Programa.

En un país caracterizado por la desconfianza se creó un instrumento confiable que genera información balanceada y útil, con base en la cual ha señalado desafíos relevantes. A su vez, algunos de estos desafíos han sido reconocidos por la sociedad y el Estado y se han convertido en acción y resultados, ya sea por medio de una magistratura de influencia, o mediante la facilitación de procesos de diálogo social.

También es posible identificar un mecanismo de participación que ha mostrado su capacidad para anticipar la valora-

ción social sobre el Informe, así como su sensatez y desprendimiento para acompañar sistemáticamente este esfuerzo: ciertamente, el Consejo Consultivo del Estado de la Nación ha sabido conducir y orientar. Asimismo, se pueden apreciar el empeño de un equipo y el apoyo de muchos, que ha hecho avanzar la iniciativa desde los primeros pasos, con una vasta acumulación de experiencia y nuevos métodos a su haber.

De esta forma, desde esta valoración y aquellas apreciaciones, la necesidad de responder y actuar en un tiempo crucial para la nación costarricense nos sigue desafiando para mejorar el Estado de la Nación y mantenerlo útil y pertinente, como instrumento de conocimiento y formación de consensos al servicio del desarrollo humano sostenible.



Miguel Gutiérrez Saxe

DIRECTOR, PROGRAMA ESTADO DE LA NACIÓN



## FICHA 1

### Fortalecimiento de la promoción del desarrollo humano sostenible en el sistema educativo

En diciembre del 2003 se firmó un convenio de colaboración entre el Ministerio de Educación Pública (MEP), y el Consejo Nacional de Rectores (CONARE/Programa Estado de la Nación), que da un marco jurídico al trabajo conjunto realizado por ambas instituciones desde hace varios años. Además se juramentó la Comisión para la Promoción del Estado de la Nación en el Sistema Educativo.

#### Como principales logros del trabajo de esta Comisión destacan:

- Elaboración de 54 resúmenes de temas del Noveno Informe, para ser difundidos por el Quiosco de la Información del MEP.
- Realización del taller “El Estado de la Nación en el Aula”, mediante el cual se

vincularon a nivel curricular los contenidos de los programas de estudios con los temas del Informe.

- Preparación de 450 paquetes con publicaciones del Programa Estado de la Nación para distribuirlos, en conjunto con el Departamento de Bibliotecas Escolares, en las bibliotecas educativas y públicas de todo el país.
- Difusión de resultados del Octavo y el Noveno Informes en las distintas Direcciones Regionales de Enseñanza. Estas actividades contaron con la participación de autoridades educativas a nivel regional, funcionarios administrativos, asesores académicos, supervisores, bibliotecólogos, docentes, directores de centros educativos y estudiantes.

## FICHA 2

### Viaje al desarrollo humano sostenible en la región centroamericana: módulo educativo para segundo ciclo

Impregnar el quehacer educativo centroamericano con información sobre desarrollo humano sostenible en la región, es una tarea que el Programa Estado de la Nación asumió en abril del 2001 a partir de un acuerdo tomado por los Ministros de Educación del itmo.

El documento *Viaje al desarrollo humano sostenible en la región centroamericana: módulo educativo para segundo ciclo* es una guía de actividades que permite al docente facilitar escenarios de aprendizaje vinculados con la realidad de nuestros países, fortalecer la formación en valores y reflexionar propositivamente sobre los desafíos que enfrentamos. La producción de este material ha sido uno de los pilares que sustentan el cumplimiento del mandato ministerial.

La difusión del módulo en los centros educativos es el reto pendiente. A la fecha se han realizado entregas técnicas a 1.250 asesores departamentales y municipales en Nicaragua, las cuales han contado con el apoyo de autoridades nacionales y del nivel central del Ministerio; en Costa Rica se ha trabajado en diez direcciones regionales de enseñanza con docentes y asesores regionales y circuitales; finalmente, en Panamá se han efectuado actividades con representantes de las trece regiones educativas.

En los diferentes países y actividades realizadas los educadores han reconocido el valor que tiene el material como una herramienta de apoyo (pedagógica, innovadora y creativa) que fortalece el currículo escolar, permite la discusión de temas relevantes para la vida y enriquece el quehacer educativo.

## FICHA 3

**Conozcamos más de Centroamérica**

El *Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá*, publicado en julio del 2003, busca contribuir en la defensa y promoción del desarrollo humano sostenible mediante información oportuna, veraz, completa y legítima sobre el desempeño de los países y la región, que fortalezca las oportunidades y capacidades de diálogo y negociación de las organizaciones de la sociedad civil y el Estado.

Este Informe promueve la participación de la sociedad en la gestión del desarrollo, al poner a su disposición un documento útil y de fácil acceso para conocer, dar seguimiento y fortalecer las acciones y retos que plantea el desarrollo humano sostenible. Y con el acceso de la sociedad civil a información de calidad, esta iniciativa busca ayudar a disminuir las diferencias en la capacidad de las personas para participar en la

gestión de asuntos públicos, elemento fundamental para fortalecer la democracia.

Para ampliar la difusión de este Informe, con recursos aportados por la Embajada de Holanda se produjo una versión didáctica titulada *Conozcamos más de Centroamérica*, dirigida a miembros de organizaciones sociales centroamericanas. Sus objetivos son fortalecer la educación no formal sobre temas del desarrollo humano sostenible, promover la participación ciudadana en la comprensión y reflexión acerca de la realidad nacional y regional, así como sus desafíos, e impulsar una cultura de información que mejore la calidad de la participación de las organizaciones y los habitantes en la dinámica y discusión de los temas del desarrollo. La distribución de este material se realizará en setiembre y octubre del 2004.

## FICHA 4

**Estudios sobre el sistema educativo de Costa Rica**

En abril del 2004, por encargo de la Agencia de Cooperación Internacional del Japón (JICA), un grupo de investigadores del Programa Estado de la Nación realizó tres estudios sobre el sistema educativo de Costa Rica. Estos trabajos tienen el propósito de contribuir a la identificación de prioridades para eventuales acciones de cooperación por parte de JICA, con base en la más amplia recopilación de información, indicadores e investigaciones.

El primer estudio consistió en un análisis de la evolución del sistema educativo en Costa Rica en los últimos veinte años. El documento resultante es, posiblemente, la más completa compilación de información sobre el sistema educativo que se haya hecho en el país. Se realizó un trabajo de campo con 165 docentes (51 de escuelas urbanas polidocentes completas, 45 de instituciones rurales polidocentes

completas y 69 de escuelas rurales polidocentes incompletas), con el objetivo de identificar dificultades y necesidades de apoyo para la labor de enseñanza y aprendizaje de algunas materias impartidas en las escuelas primarias. Esta investigación fue efectuada por Ronald Mora, con el apoyo de un equipo de asistentes del Instituto Tecnológico de Costa Rica (ITCR).

La segunda iniciativa consistió en un estudio exploratorio sobre la educación ambiental, incluida la educación para la prevención de desastres. Debido a la carencia de trabajos previos sobre este tema, el énfasis fue la indagación sobre los objetivos, programas, estrategias, buenas prácticas, fortalezas y debilidades, así como los estándares en materia de educación ambiental. Con este fin se realizaron entrevistas y una minuciosa revisión documental, lo que permitió elaborar un primer diagnóstico sobre

el grado de aplicación real de lo que, según la política del Ministerio de Educación Pública, se denomina un "eje transversal" de la educación. Esta investigación estuvo a cargo de Claudia Cárdenas.

Finalmente, la tercera investigación comprendió otro estudio exploratorio, en este caso sobre el tema de la educación para la paz en Costa Rica, otro "eje transversal" en el sistema educativo nacional. La metodología aplicada sistematizó información dispersa, con el fin de lograr una descripción sobre el estado de situación, la cual no existe en el país. Un área que recibió especial atención fue la ubicación y descripción de las organizaciones e instituciones que desarrollan acciones en materia de educación para la paz. Esta investigación fue realizada por Steffan Gómez.

## FICHA 5

**Seminarios internacionales sobre gobernabilidad democrática**

La experiencia, la producción de información actualizada y el análisis objetivo que caracterizan al Estado de la Nación son elementos valiosos para la realización de foros y seminarios sobre temas de interés para la gestión pública.

La sede para Costa Rica de la Escuela Iberoamericana de Gobierno y Políticas Públicas (IBERGOP) es una instancia de estudio y análisis de las diferentes temáticas a las que se encuentran expuestos los países en el ejercicio de la democracia. En el 2004 este organismo, en coordinación con la Presidencia de la República y la Asamblea Legislativa, y con el apoyo técnico del Programa Estado de la Nación, organizó un primer seminario internacional con expositores de alto nivel, al que asistieron alrededor de 150 funcionarios públicos costarricense y de varias naciones iberoamericanas. La actividad se denominó "La reforma política necesaria: el fortalecimiento

de la negociación parlamentaria y el diálogo social".

Este seminario tenía los objetivos de profundizar en el concepto y contenido de la gobernabilidad democrática, enfatizar en el consenso y el diálogo social como elementos constitutivos de la misma y fomentar el intercambio de experiencias iberoamericanas con miras al perfeccionamiento de la administración pública de nuestros países.

Se espera que en los próximos meses se realice un segundo seminario internacional, con características similares al anterior, con el nombre "Espacios de participación ciudadana en la gestión pública: necesidad y posibilidad". Los resultados de estos foros serán presentados por el Gobierno de la República en la próxima reunión de Presidentes y Jefes de Gobierno de Iberoamérica, que se celebrará en noviembre del 2004 en San José.

## FICHA 6

**Formación en instituciones públicas y organizaciones sociales**

Para el Programa Estado de la Nación, la preparación, publicación y difusión de informes sobre desarrollo humano sostenible es un proceso social y técnico al servicio de los intereses, aspiraciones y expectativas de la ciudadanía. Por ello, la investigación rigurosa y la legitimidad social que caracterizan al Informe son complementadas con una amplia difusión.

Las acciones de difusión han logrado penetrar en sectores importantes: comunidades, sistemas educativos nacionales, instituciones públicas y privadas, cámaras empresariales, organizaciones de la sociedad civil, entre otras, donde se ha dado énfasis al contacto directo a través de conferencias, talleres y foros.

De noviembre del 2003 (cuando se publicó el Noveno Informe) a agosto del 2004, se ha dado continuidad a los siguientes programas y acciones formativas para funcionarios públicos y miembros de organizaciones sociales:

- Talleres para formar multiplicadores de los resultados de los informes. En coordinación

con el Centro de Capacitación y Desarrollo (CECADES), de la Dirección General de Servicio Civil, se efectuaron dos talleres en los que se preparó a 60 encargados de capacitación y de recursos humanos de las instituciones públicas, para que difundieran, entre los funcionarios con que trabajan, los contenidos del Informe. También se coordinó con las universidades públicas la realización de dos talleres, en los que se capacitó a 30 docentes como multiplicadores de la información y reflexión sobre el desarrollo nacional entre la población universitaria. Según las palabras de dos participantes, estos talleres les brindaron:

- ▼ "una riquísima información, nos retroalimentamos, lo que nos permite tener más conciencia y nos compromete a ser multiplicadores".
- ▼ "una excelente oportunidad de obtener información, reflexionar y asumir un papel crítico ante la problemática nacional y regional".

- Presentaciones del Noveno Informe a organizaciones sociales e instituciones públicas. Se llevaron a cabo 63 actividades a lo largo y ancho del país, en las que participaron 2.429 funcionarios públicos y miembros de organizaciones sociales, informándose y formándose con datos y análisis sobre desarrollo humano.

- Por cuarto año consecutivo se dio seguimiento al convenio de cooperación entre el Instituto Nacional de Fomento Cooperativo (INFOCOOP) y el Programa Estado de la Nación, para promover y realizar acciones conjuntas de investigación y capacitación para el desarrollo y fortalecimiento del sector cooperativo. Se elaboró una caracterización básica de la situación y desafíos del sector cooperativo al año 2003, que aporta elementos para orientar las acciones de apoyo a las cooperativas y planificar la labor del INFOCOOP en el período 2004-2005.

## FICHA 7

**Plan de Acción de la Política Pública de la Persona Joven**

Durante el año 2004 el Programa Estado de la Nación ha participado en la elaboración del “Plan de Acción de la Política Pública de la Persona Joven”, en coordinación con el Consejo Nacional de la Política Pública de la Persona Joven y con el apoyo del Fondo de Población de las Naciones Unidas.

El citado Plan tiene como objetivo fundamental articular en el corto plazo las acciones de las entidades públicas dirigidas a las personas jóvenes, según son definidas en la Ley General de la Persona Joven, n° 8261, y en correspondencia con los planteamientos de la política pública en esta materia.

Como parte de este proceso se ha realizado, en primera instancia, un análisis de la correspondencia entre la política pública sobre la persona joven y el contexto institucional de la oferta de programas dirigidos a este sector de la población. El análisis tiene como propósito identificar los actores, programas, acciones y recursos financieros relevantes para impulsar el Plan de Acción en el corto plazo. Para ello se han examinado

con especial énfasis los objetivos y los recursos contenidos en los planes operativos anuales y en el Plan Nacional de Desarrollo.

En un segundo momento se ha iniciado el diseño y ejecución de un diálogo, mediante el cual se pretende concertar los criterios de distintos sectores y actores sociales en torno a la ejecución de la política pública de este Plan de Acción. Para la implementación de ese proceso se convocó a representantes del Sistema Nacional de Juventudes y a jefarcas institucionales, quienes, utilizando de la metodología de juicio grupal ponderado, identificaron de manera consensuada las áreas prioritarias sobre las cuales debe ser estructurado el Plan de Acción. Entre ellas sobresalen la capacitación profesional y las oportunidades de ingreso al mundo del trabajo, el fomento de la salud y la educación integral para una sexualidad sana y segura, así como la promoción de la estructura del Sistema Nacional de Juventudes y el fortalecimiento de la Red Nacional Consultiva de la Persona Joven.

## FICHA 8

**Índice latinoamericano de transparencia presupuestaria**

En el año 2001 ocho organizaciones de cinco países de América Latina desarrollaron la primera edición del índice de transparencia presupuestaria (ILTP) en esta región. El objetivo central del proyecto fue contar con información para evaluar qué tan transparentes eran las prácticas presupuestarias en las naciones involucradas en el estudio.

En el 2003 se replicó este instrumento de medición y evaluación. Para esta segunda versión se incorporaron cinco países más, por lo que los considerados en esta oportunidad son: Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, México, Nicaragua y Perú. También en esta ocasión el ILTP fue resultado de un esfuerzo colectivo que aglutinó a organizaciones

no gubernamentales, universidades y centros de investigación de las diez naciones involucradas. Todas estas entidades participaron activamente en la investigación y análisis del proceso presupuestario en cada país. En los casos de Costa Rica, Nicaragua y México se lograron acuerdos entre varias instituciones nacionales para la elaboración del índice, mientras que en el resto una sola organización se encargó del estudio.

En Costa Rica, la elaboración del ILTP fue un esfuerzo conjunto entre el Programa Estado de la Nación, la Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano y la Maestría en Economía de la Universidad de Costa Rica. Este proyecto se basó en la realización de una encuesta de percepciones por país,

complementada con un estudio jurídico y un cuestionario formal práctico.

El lanzamiento se efectuó el martes 11 de noviembre del 2003. En este acto participaron, entre otros, el Presidente de la Corte Suprema de Justicia y varios magistrados, la Viceministra de Hacienda, la Viceministra de Seguridad Pública, varios jefes de departamentos y personal de la Contraloría General de la República, asesores parlamentarios, asesores presidenciales, representantes de partidos políticos, académicos y algunos dirigentes de organizaciones civiles, además de varios miembros de las instituciones patrocinadoras del ILTP.

## FICHA 9

### Apoyo a espacios de reflexión nacional sobre temas centrales del desarrollo

A lo largo de sus diez años de existencia, el Programa Estado de la Nación ha tenido una participación protagónica en la búsqueda de propuestas conjuntas entre diversos actores de la sociedad costarricense, sobre temas relevantes de interés público.

El Programa ha participado en algunas de estas iniciativas con la idea de contribuir a una ciudadanía más y mejor informada. En este marco se realizó el foro "Pobreza, desigualdad y desarrollo", que tuvo lugar el día 4 de agosto del 2004, como producto del esfuerzo conjunto entre el Centro de Estudios Demo-

cráticos de América Latina, la Fundación Friedrich Ebert, el Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad de Costa Rica, el Programa Estado de la Nación y la Defensoría de los Habitantes.

La actividad tuvo como objetivo generar un espacio para que actores sociales, políticos y académicos discutieran el tema de la pobreza y la desigualdad en la región latinoamericana, haciendo especial énfasis en el análisis nacional, como base para generar enfoques y propuestas alternativas al modelo de desarrollo costarricense. En el foro participaron 150 per-

## FICHA 10

### Política de empleo

En el año 2002, el Consejo Superior de Trabajo creó una Comisión Nacional de Políticas de Empleo, con el mandato expreso de definir una política nacional de empleo. En esta instancia participaron representantes de la Central del Movimiento de Trabajadores Costarricenses (CMTC), la Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones de la Empresa Privada (UCCAEP), el Movimiento Solidario, el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA), el Instituto Nacional de Fomento Cooperativo (INFOCOOP), el Ministerio de Planificación y Política Económica (MIDEPLAN) y el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS). A petición de esas entidades, el Programa Estado de la Nación facilitó el proceso, dando acompañamiento técnico a la Comisión. Eduardo Alonso elaboró el documento final de consenso entre todos los participantes, contando para ello con el apoyo técnico y financiero de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y del Programa. El texto fue recibido y aprobado por el Consejo Superior de Trabajo avanzado el 2003.

La Comisión Nacional de Políticas de Empleo identificó los siguientes componentes de la política de empleo:

- Sistema de información, orientación e intermediación de empleo.
- Sistema nacional de formación técnica.
- Reordenamiento de las migraciones laborales.
- Fomento de la producción de las micro, pequeñas y medianas empresas, las cooperativas y el sector de la economía social.
- Zonas de menor desarrollo relativo.
- Grupos de atención especial.
- Mecanismo de programación, seguimiento, verificación y evaluación.

El objetivo principal de esta política es la creación de más empleos de calidad en la economía costarricense, esto es, puestos de trabajo cubiertos por la seguridad social y ape- gados al respeto de los derechos laborales.

Para alcanzar este objetivo, es necesario lograr mayores tasas de crecimiento

económico, además de conocer y administrar integralmente el mercado de trabajo. Ello implica la creación y el funcionamiento articulado de los sistemas para el fomento de la "empleabilidad" de la fuerza de trabajo (la oferta), y de la producción (la demanda), así como la interrelación entre ambas. Asimismo, se requiere la construcción y fortalecimiento de un marco institucional que permita que los lineamientos en esta materia pasen a ser una política de gobierno a una de Estado, mediante la revisión del marco legal y las potestades de rectoría del MTSS. Además es preciso que la política económica y la de empleo se correspondan, mediante la incorporación de la variable del empleo como uno de los objetivos, explícitos y sujetos a evaluación, de la política económica.

Así, esta política de empleo se inscribe dentro de las líneas de acción en el ámbito social tendientes a lograr una mejor distribución de los frutos del crecimiento económico, a través de la creación de más empleos formales y, con ellos, mayores oportunidades para todos los grupos de la población.



CAPITULO  
1

## Sinopsis

## INDICE

<b>Propósito del Informe</b>	45
<b>Valoración general</b>	46
<b>Resumen de valoraciones</b>	47
<b>Balance de la época en sus principales tendencias</b>	49
Equidad e integración social	49
Oportunidades, estabilidad y solvencia económicas	51
Armonía con la naturaleza	55
Fortalecimiento de la democracia	58
<b>Medición del desarrollo humano por medio del IDH</b>	59
Ventajosa posición de Costa Rica en el IDH a nivel mundial	60
Desagregación subnacional del IDH: los desequilibrios internos	60
<b>La evolución demográfica plantea desafíos ineludibles</b>	61
Situación actual: los grandes cambios demográficos ya se dieron	61
El país tiene ante sí, desde hace años, las oportunidades del bono demográfico	64
El bono demográfico como factor de desarrollo	65
Insuficiente aprovechamiento del bono demográfico	65
<b>Tiempo de cambios</b>	67

## PROPOSITO DEL INFORME

El Décimo Informe Estado de la Nación analiza las tendencias del país en desarrollo humano durante la década de cierre del siglo XX y el inicio del XXI. Su propósito esencial es examinar si, desde una perspectiva de mediano plazo, Costa Rica ha progresado por la senda del desarrollo humano sostenible. Tres interrogantes animan al Informe:

- ¿Cómo era y cómo es Costa Rica?
- ¿Hacia dónde marcha?
- ¿Cuáles son sus principales desafíos?

A diferencia de las nueve ediciones anteriores, las cuatro áreas del desarrollo humano sostenible que tradicionalmente se analizan en esta ocasión son abordadas desde una perspectiva de mediano plazo. Se mantiene, desde luego, la voluntad de aportar a todas y todos los ciudadanos información oportuna, veraz y de fácil acceso, que permita emprender acciones en favor del desarrollo humano (Proyecto Estado de la Nación, 1995).

## VALORACIÓN GENERAL

El Décimo Informe testimonia una época de profundos cambios en la política, la economía y la sociedad costarricenses. En los distintos órdenes de la vida social, y por diversas y contrastantes tendencias, la Costa Rica del 2003 era muy distinta a la de 1990. En ese período, la población aumentó en más de un millón de habitantes. Más personas viven hoy en zonas urbanas que en zonas rurales, y quienes viven en estas últimas trabajan más en el comercio y los servicios que en la agricultura. El turismo se convirtió en pocos años en el principal generador de divisas. La economía es más abierta, la inversión extranjera directa y las exportaciones se multiplicaron, y la producción se diversificó como nunca antes en la historia, aunque sin generar suficientes empleos de calidad. Se logró controlar el proceso de deforestación, y en la actualidad el porcentaje del territorio nacional con cobertura forestal es mayor que en 1990, pero la contaminación del agua alcanza niveles alarmantes. El sistema político se fraccionó y perdió funcionalidad. Lo mismo sucedió con la Administración Pública: en términos generales, las instituciones del Estado experimentaron un deterioro en sus capacidades para atender las demandas del desarrollo, aunque se ampliaron en los sectores financiero y exportador. En medio de este panorama de cambios positivos y negativos, permanecen constantes algunas tendencias adversas al desarrollo humano: el deterioro en la distribución del ingreso, la persistencia de la pobreza en cerca del 20% de los hogares, el crecimiento de la deuda pública por el efecto de la recurrencia de los déficit fiscales, el “estrujamiento” crónico de la inversión pública y el uso no sostenible del patrimonio natural.

No fue una época de estancamiento, tampoco otra “década perdida”. Sin embargo, desde una perspectiva estratégica, fue una época insuficiente que, además, partió de una situación menguada por la crisis de la deuda de los ochenta. Los avances en la esperanza de vida, la extensión de la red de atención primaria de salud, la cobertura educativa en preescolar y secundaria son importantes, pero no alcanzan para superar los desafíos que el país ya empezó a enfrentar en cuanto a la sostenibilidad de su desarrollo. El Censo de Población efectuado en el año 2000 puso de manifiesto una situación demográfica muy especial. Debido a la

reducción en la tasa de fecundidad, la generación joven de hoy es la última que contará, a lo largo de su vida productiva, con la ventaja de tener una carga de dependientes relativamente baja. Esto presenta una oportunidad tal vez irrepitable y, al mismo tiempo, una amenaza. La oportunidad consiste en que, si esa generación se capacita e incrementa su productividad, puede dar un fuerte impulso al desarrollo nacional para las siguientes tres o cuatro décadas. La amenaza reside en que, si tal cosa no se logra, esa generación se convertirá en una onerosa carga para la siguiente, que será menos numerosa. El año 2018 marcará el punto de inflexión en el que la tasa de dependientes comenzará a aumentar. Alrededor del año 2045 se tendrá una tasa de dependencia similar a la actual, de 55 dependientes por cada 100 personas en edad de trabajar, con la diferencia de que entonces habrá tantos dependientes de edad avanzada como menores de edad. De allí en adelante aumentará el número de dependientes de edad avanzada, lo que plantea un serio desafío adicional para un sistema que ya de por sí tiene problemas de solvencia: el de las pensiones.

De la forma en que las y los jóvenes de hoy se integren al mercado laboral depende, en consecuencia, mucho del futuro de Costa Rica. En los próximos años, el país requiere fuertes incrementos en la productividad de su población trabajadora. Esto supone un aumento sustantivo con respecto a los niveles actuales de ahorro e inversión -tanto privada como, especialmente, pública-, la universalización de la educación secundaria y la rápida expansión de oportunidades laborales y empresariales de calidad, en particular para revertir el crecimiento del sector informal. Con los niveles actuales de productividad y capacitación de su fuerza laboral, Costa Rica no podrá sostener sus logros económicos y sociales. Por fortuna, en años recientes ha habido progresos en diversos frentes; por ejemplo, aumentos en la cobertura de la educación secundaria y en la atracción de empresas de alta tecnología que pueden contribuir a potenciar estos cambios decisivos para el desarrollo del país.

Una época que inició con la consolidación de un nuevo estilo de desarrollo se encuentra, hoy en día, enzarzada en crecientes conflictos distributivos sobre posesiones y posiciones. El

crecimiento por sí solo resultó insuficiente, tal como la visión más amplia de desarrollo humano sostenible, a la que el Estado de la Nación ha servido, ya mostraba en aquellos años. La advertencia sobre la necesidad de combinar metas económicas y sociales para salir del atascadero era, además de ética, extremadamente realista: crecimiento y estabilidad con fortalecimiento de la inversión social y redistribución del ingreso, en favor de los más pobres (Proyecto Estado de la Nación, 1995). Pero solo se avanzó parcialmente en algunas partes de ese conjunto; en otras se involucionó.

Así, la desconfianza ciudadana en las instituciones y los actores del sistema político creció de manera importante, alimentada, además, por ineficiencias, “clientelismo” y corrupción. Se pusieron en marcha varios intentos de reconciliación, a fin de lograr los acuerdos indispensables para adaptar las instituciones del sistema político. Estos esfuerzos, sin embargo, concluyeron en frustraciones.

Al desarticularse las antiguas reglas del reparto de los beneficios del desarrollo que primaron durante la segunda mitad del siglo XX -que permitieron una mejoría general de las condiciones de vida y una expansión de las clases medias-, sin que hayan emergido nuevas orientaciones que gocen de legitimidad, los diversos grupos sociales y políticos han entablado pulsos cada vez más tensos para mejorar sus posiciones. Sustituir estos pulsos por alianzas sociales y políticas, capaces de transformar conflictos distributivos en acuerdos básicos sobre la agenda y las políticas del desarrollo es, pese a su complejidad, la gran tarea de los próximos años.

La presente sinopsis se organiza en cuatro secciones, comenzando por esta valoración. La segunda resume el contenido de los capítulos que componen el Informe, con algunas conclusiones y consideraciones adicionales. Sintetiza las principales tendencias que caracterizan la época analizada en esta publicación, en especial los últimos quince años en la historia del país. La tercera sección, como contrapunto, echa una mirada a la época actual a partir del probable escenario demográfico que prevalecerá en Costa Rica alrededor del año 2030, con el propósito de identificar desafíos críticos. La sección que cierra el capítulo plantea que, en razón de esta prospectiva, la presente década



## RESUMEN DE VALORACION EQUIDAD E INTEGRACIÓN SOCIAL

En los últimos diez años no hubo una conexión inmediata entre la expansión de capacidades en desarrollo humano y el logro de una mayor equidad. Costa Rica logró ampliar las capacidades de sus habitantes en el ámbito del desarrollo humano, pero la sociedad también se volvió más inequitativa. Dos razones explican esta desconexión en lo inmediato. La principal se origina en el mundo real de la economía. En la década, el mercado laboral evidenció debilidades. La generación de empleos informales fue más vigorosa que en la ocupación formal y se dio una reducción significativa de puestos en el sector agropecuario. Los segmentos más dinámicos en cuanto a generación de plazas de alta calidad tuvieron poco peso dentro del mercado laboral, mientras una parte importante de la fuerza laboral siguió experimentando problemas de calidad del empleo. Unida a estas tendencias ocurrió una notable ampliación de las brechas salariales. La segunda razón es la manera en que la expansión observada en las capacidades de desarrollo humano se distribuyó entre la población. Los más favorecidos fueron los grupos de mayores ingresos, tanto en lo que se refiere al empleo y la educación como al acceso a nuevas capacidades; el perfil de los pobres se mantuvo similar a lo largo del período y el país no logró diseñar una estrategia de largo plazo para el combate a la pobreza, capaz de integrar a los más excluidos e incidir sobre factores clave para superar tal condición, como el empleo. Además, los logros en desarrollo humano no fueron homogéneos en todos los ámbitos. En algunos se experimentaron retrocesos considerables, como en el caso de la seguridad ciudadana, en torno a la cual los datos sugieren que la sociedad costarricense tiene hoy mayores problemas de violencia delictiva, especialmente en los delitos contra la propiedad y contra la vida.

## RESUMEN DE VALORACION OPORTUNIDADES, ESTABILIDAD Y SOLVENCIA ECONÓMICAS

La economía sigue siendo el eslabón débil del desarrollo humano sostenible del país. En la última década hubo un importante crecimiento económico, subrayado por un contexto internacional complejo, aunque fue volátil y errático en su origen. Los indudables avances registrados en el logro de una mayor estabilidad y diversificación económicas, el dinamismo exportador y la atracción de inversiones, fueron insuficientes para impulsar una nueva época de rápido desarrollo, pese a que se generó empleo para absorber el crecimiento demográfico propio, junto al ocasionado por las migraciones. Costa Rica está en deuda en materia de un crecimiento económico arraigado y sostenido, y en la generación de oportunidades laborales y empresariales asociadas a aumentos de productividad y mejoramiento tecnológico. La modernización institucional y la solvencia económica son temas pendientes y apremiantes, lo mismo que el crecimiento de los ingresos de las personas y, sobre todo, de la equidad. El objetivo principal de la política económica ha sido la estabilidad. Ciertamente, a lo largo del período se ha logrado una menor variabilidad de los precios, alrededor de un nivel inflacionario disminuido. Esta inflación, moderada pero persistente, es el costo en el que se incurre en virtud del régimen cambiario y la situación fiscal actuales, esta última caracterizada por una carga tributaria baja y una deuda pública que reduce la capacidad institucional para prestar servicios esenciales para el desarrollo humano. Postergadas pero urgentes soluciones tributarias y fiscales configuran una situación de alta vulnerabilidad para la economía y subrayan tareas inconclusas para la estabilidad: más y mejor gasto público, mayor y más equitativa recaudación, y más rendición de cuentas.

## RESUMEN DE VALORACION ARMONÍA CON LA NATURALEZA

La exitosa política de conservación y ampliación del conocimiento del patrimonio natural, que sirvió de eje a la gestión ambiental de Costa Rica durante las décadas de los setenta, los ochenta y principios de los noventa, ha sido condición necesaria, pero no suficiente, para garantizar el desarrollo sostenible del país. Los principales desafíos en esta materia se encuentran fuera de las áreas protegidas y están asociados a los usos inadecuados de los recursos naturales que se ubican más allá de ellas. Los desequilibrios en el uso afectan no solo la calidad y reposición de los recursos, sino que además generan nuevas amenazas para los mismos territorios que con tanto esfuerzo se viene protegiendo desde hace tres décadas. Si hace diez años se empezaban a señalar con inquietud los problemas de contaminación, manejo de los recursos hídricos y marinos, uso del suelo, energía, ordenamiento del territorio y trastornos relacionados con fenómenos naturales, hoy no cabe duda de que ocupan un lugar prioritario en la agenda nacional. Los logros obtenidos en las décadas pasadas podrían perderse si no se continúa invirtiendo en ellos. Adicionalmente, la atención de los nuevos desafíos ambientales requerirá profundos cambios en la legislación, las instituciones y las políticas en los próximos años.

## RESUMEN DE VALORACION FORTALECIMIENTO DE LA DEMOCRACIA

En los últimos quince años se registró un proceso de ampliación y profundización de los derechos ciudadanos como pocas veces en la historia política reciente de Costa Rica. El Estado pasó del reconocimiento de las libertades públicas y los derechos civiles individuales, a la provisión de los mecanismos necesarios para que los derechos políticos, económicos, sociales, colectivos y difusos tengan una proyección en las políticas públicas, constituyéndose en límites programáticos al ejercicio del poder. Esta expansión de la ciudadanía fue acompañada por un reforzamiento de las instituciones del Estado democrático de derecho. Esa evolución hacia “más democracia” no se reflejó, sin embargo, en una mayor contribución de ésta al desarrollo humano. Dos factores restringieron decisivamente ese aporte y generaron una fuerte tensión entre derechos reconocidos y exigibles, y la capacidad del sistema político para procesar las demandas derivadas de ellos. El primer factor fue la erosión de la capacidad institucional del Estado para cumplir con los mandatos ciudadanos. Hubo más controles y derechos, pero menor capacidad institucional para ejecutar acciones de política pública. El segundo factor fue el desgaste institucional y funcional de la democracia representativa. Esto no ocurrió por un retroceso en el sistema electoral, sino por un declive de larga data en el apoyo ciudadano a la democracia, el debilitamiento del sistema de partidos, la creciente desconfianza ciudadana en la política y sus instituciones y la caída en la participación electoral. Un punto medular de este deterioro fueron las crecientes dificultades de los poderes Ejecutivo y Legislativo para formar coaliciones que permitan arribar a decisiones colectivas. Hacia la mitad de la primera década del siglo XXI, la democracia costarricense enfrenta un complejo dilema: revertir, en el corto plazo, la erosión de la representación política y el deterioro de la capacidad de acción del Estado, a través de medios democráticos. Es urgente destrabar el sistema político.

CAPITULO  
1

## Sinopsis

**Balance de la época en sus principales tendencias****Equidad e integración social**

Históricamente, las características de equidad e integración social de Costa Rica la han diferenciado en el contexto latinoamericano. El tener una amplia clase media, así como la relativa facilidad de acceso de los habitantes a los servicios de educación y salud, son en sí mismas conquistas importantes que, además, han sido una condición favorable para el crecimiento económico y la estabilidad política. No obstante, las mejoras que el país consiguió en educación, salud y vivienda en los últimos quince años no necesariamente condujeron al logro de una sociedad más equitativa. Por el contrario, la disparidad de ingresos entre los distintos estratos de la población se acentuó. El coeficiente de Gini, que mide esa desigualdad, permaneció cercano a 0,375 desde 1990, con pequeñas fluctuaciones hasta 1997, pero a partir de ese año comenzó a incrementarse y en 1999 rebasó la barrera de 0,400, por encima de la cual se ha mantenido desde entonces. Aumentó la distancia entre los ricos y los pobres, y estos últimos, aunque son un porcentaje relativamente constante de la población, son hoy muchos más en términos absolutos que en 1990, y no han mostrado cambios sustanciales en su perfil. En el 2003, cerca de 750.000 personas eran pobres. Por otra parte, un estudio longitudinal hizo ver que,

en un período de tres años, un 37% de los hogares costarricenses experimentó en algún momento una situación de pobreza. La frontera entre vulnerabilidad y pobreza es altamente transitada.

El Estado ha procurado compensar esas disparidades por medio de la inversión social pública, canalizada a través de diversas políticas y programas. Esta inversión sufrió un desplome notable a raíz de la crisis de los años ochenta, se recuperó en 1990 y desde entonces ha venido aumentando. Pasó de representar el 14,5% del PIB en 1990 al 18,2% en el 2002. La inversión social por persona, con todo, no ha logrado recuperar los niveles de la década de los setenta. Tampoco ha conseguido compensar la desigualdad de ingresos. Si se ajusta el coeficiente de Gini considerando los beneficios recibidos por la población en la forma de servicios sociales, el aumento de la desigualdad entre los ricos y los pobres disminuye, pero no desaparece. Esa reducción se debe primordialmente a la aplicación de políticas sociales de carácter universal, particularmente en el campo educativo, y no a políticas selectivas, que perdieron importancia relativa en el período.

Actualmente, la inversión social pública se distribuye en partes casi iguales (cerca del 30%) entre salud, seguridad social y educación; el 10% se dedica a vivienda y menos del 1% se destina a recreación y cultura. La inversión social en salud es decisiva por su impacto inmediato en la vida de las familias. La

enfermedad de un miembro de la familia, sea o no un generador de ingreso, puede tener un efecto económico devastador en ausencia del apoyo estatal. Además, naturalmente, el goce de una vida sana y prolongada es un derecho esencial para las personas. Los esfuerzos sostenidos de Costa Rica en este campo la colocan a la cabeza de Latinoamérica en esperanza de vida (78,6 años) y en segundo lugar, junto con Chile, en reducción de la mortalidad infantil (10 por mil). La atención básica y la prevención continúan expandiéndose por medio de los EBAIS. En los últimos años se ha procurado introducir importantes cambios de gestión en la Caja Costarricense de Seguro Social, con miras a mejorar la eficiencia y acortar las listas de espera. No se cuenta con suficiente información que permita evaluar los resultados de esos procesos de ajuste, pero recientemente fueron de conocimiento público graves irregularidades cometidas durante los mismos.

El principal componente de la inversión en seguridad social son las pensiones, un campo en que el país muestra importantes rezagos. La cobertura del régimen de invalidez, vejez y muerte alcanza solo al 44,7% de la PEA y además los estudios actuariales han indicado serios problemas de sostenibilidad financiera. Por otra parte, un análisis que utilizó las encuestas de hogares como fuente primaria para identificar los beneficiarios efectivos de la inversión social pública reveló

que el gasto público en pensiones es regresivo.

A mediados de la década de los noventa Costa Rica reanudó los esfuerzos que históricamente la han caracterizado en materia educativa. Ello ocurrió luego de que, desde la sociedad civil, se señalaran con alarma las bajas tasas de escolaridad y de cobertura en educación secundaria. La reacción ha sido significativa, y se refleja en el incremento de la inversión educativa como porcentaje del PIB, que pasó de 3,8% en 1990 a 5,9% en el 2003, aunque todavía está por debajo del mandato constitucional del 6%. Si durante los años ochenta no se construyeron nuevos colegios, entre 1995 y el 2003 su número prácticamente se duplicó. Lo mismo ocurrió con el personal docente en todos los niveles educativos, que aumentó al doble entre 1990 y el 2003. También se redujo la tasa de deserción estudiantil (de 14,4% en 1990 a 10,4% en el 2003). Aun así, no fue sino hasta el año 2000 que el país logró recuperar la tasa bruta de cobertura en secundaria que tenía veinte años atrás (60%). En el 2003 la tasa neta se hallaba en 60,9%, sin incluir las modalidades de educación abierta. No obstante, en el ciclo diversificado (IV ciclo) la tasa neta de cobertura era de apenas 36,6% en 2003, lo cual quiere decir que, de cada diez jóvenes en edad de estar en cuarto o quinto año de secundaria, menos de cuatro asistían a clases.

Entre los datos positivos está el acelerado aumento de la cobertura en educación preescolar entre 1990 y el 2003, que hoy alcanza el 90,2%, así como en la matrícula con acceso a un segundo idioma, que llegó a 67,6%, y a informática educativa, que fue de 49% en el 2002. En la medida en que superen sus dificultades e imperfecciones, propias de toda innovación en una escala tan amplia, estos programas pueden contribuir a mejorar el desempeño académico y el interés de los estudiantes. Idealmente, gracias al estímulo que ejercen sobre la capacidad de aprendizaje, deberían ayudar a solucionar uno de los problemas graves que afectan al sistema educativo: la

repitencia. En el 2003 sólo el 29,1% de las y los adolescentes que ingresaron a primaria once años antes logró completar la secundaria. En primaria, donde los escollos son menores, los niños y niñas que se gradúan permanecen un promedio de 6,6 años en la escuela, debido principalmente a la repitencia y la exclusión (27% más del tiempo óptimo). Los niveles de repitencia, tanto en primaria como en secundaria, representan una enorme carga adicional para las familias y para el sistema educativo, además de la desmotivación y los desajustes sociales y emocionales que implican para los estudiantes. Cabe indicar que el problema de eficiencia es más grave en los colegios académicos que en los vocacionales o técnicos, lo cual sugiere que la relevancia práctica de la materia de estudio puede jugar un papel importante. En todo caso, uno de los grandes desafíos del sistema educativo costarricense para el futuro inmediato es mejorar los porcentajes de promoción.

En primaria y secundaria la educación nacional sigue siendo mayoritariamente pública (90% de la matrícula). La educación básica consume una proporción creciente de la inversión, pues pasó del 55% en 1990 al 70% en el 2002, en tanto que la educación superior mantuvo su proporción. En ese contexto, el crecimiento de la población de ingreso universitario fue absorbida en gran parte por el sector privado: mientras en 1990 existían ocho universidades privadas, en el año 2000 había cincuenta.

El Estado elevó la prioridad de las políticas públicas en vivienda a partir de 1986. Desde entonces se ha logrado contener e incluso reducir levemente el déficit habitacional, como porcentaje del número total de hogares. De 1993 a 2003 la construcción de viviendas creció a un ritmo de 4% anual, mientras los hogares se expandieron un 3,9%. A la fecha, los bonos de vivienda otorgados por el Sistema Nacional Financiero de la Vivienda cubren cerca del 25% de los hogares pobres del país. La institucionalidad creada en torno a las políticas públicas de vivienda ha sufrido graves crisis fi-

nancieras y de rectoría. No obstante, los resultados de la gestión del sector, globalmente considerados, son positivos. Por el alto valor que tiene el bono de vivienda para las familias pobres, los mecanismos para su otorgamiento se vieron contaminados por intereses político-electorales y por otras intermediaciones ilegítimas. En los últimos años se han hecho esfuerzos especiales para evitar ese tipo de distorsiones en la inversión social en este campo.

En materia de acceso a la vivienda la sociedad costarricense aún debe enfrentar varios desafíos. Uno de ellos es la eliminación del déficit remanente, que está concentrado en zonas "duras" de pobreza -tanto desde el punto de vista geográfico como del socioeconómico-, cuyo acceso a los centros de servicios y empleo es claramente desventajoso. Se han ido formando entornos urbanos cada vez más segmentados, con bolsones de ricos y pobres poco conectados entre sí. Otro reto consiste en abordar el desgaste del parque habitacional. Casi el 30% del total de viviendas (poco menos de 300.000 casas) necesita reparaciones urgentes para no entrar en un deterioro avanzado. Además, el énfasis en la construcción de viviendas ha dejado de lado el equipamiento urbano básico. La falta de alcantarillado sanitario y tratamiento de aguas se ha convertido en un grave problema ambiental para el país. Un estudio sobre segregación residencial en la Gran Área Metropolitana, incluido como anexo al capítulo 2 de este Informe, evidencia que entre los principales problemas de quienes habitan las zonas más pobres de la periferia metropolitana están los de higiene urbana.

Pese a tener un considerable efecto redistributivo, la inversión social pública no ha sido capaz de contrapesar la pobreza de ingresos. Como ya se mencionó, la redistribución del ingreso tiende más bien al deterioro. Una de las causas más importantes de esta tendencia se origina en el mundo laboral. Los sectores más dinámicos de la economía, como las industrias de zona franca, la nueva agricultura de exportación y el turismo, no han generado suficientes empleos para compensar la

pérdida de oportunidades laborales en otros ámbitos, como el de la agricultura tradicional. En consecuencia, la tasa de desempleo abierto en el 2003 fue de 6,7%, la más alta de las dos últimas décadas, y la de subutilización de la fuerza de trabajo de 15%, frente a un 10,7% en 1990. Paralelamente, la creación de empleos es más rápida en el sector informal (6%) que en el formal (5,3%). Esta precarización del empleo tiene serias implicaciones para la calidad de vida de las familias, tanto por la inestabilidad de los ingresos como por la falta de cobertura de la seguridad social, entre otros factores. El mundo laboral presenta una situación de creciente inequidad. Mientras los trabajadores vinculados a algunos sectores gozan de estabilidad, oportunidades y buenas remuneraciones, muchos otros viven situaciones de incertidumbre, bajos ingresos y escasas oportunidades.

Lógicamente el desempleo se asocia con pobreza, y esta asociación se profundizó en los últimos diez años. La tasa de desempleo entre los pobres económicamente activos se duplicó entre 1994 (8,3%) y el 2003 (16,7%). Si se considera el crecimiento demográfico, el aumento en el número de pobres sin empleo es alarmante. También se incrementó la relación entre género, pobreza y desempleo. La tasa de desempleo de las mujeres pobres ascendió a 22% en el año 2003. El porcentaje de hogares pobres con jefatura femenina pasó de 23,4% a 32,5% en el mismo período. Estos son los cambios más significativos que se observan en el perfil de la pobreza, que por lo demás permaneció relativamente inalterado en los últimos diez años. Es evidente que, en su situación actual, el mercado de trabajo acentúa los problemas estructurales de la pobreza en vez de resolverlos. La transición hacia un mejor acoplamiento entre la oferta y la demanda de trabajo, con una mayor formalización del empleo y un incremento en su calidad, requiere entre otras cosas la aplicación de una política nacional de empleo, la cual no había sido formulada. Sin embargo durante los años 2002 y 2003, con el apoyo del

Programa Estado de la Nación y la OIT, finalmente se generó una propuesta en este sentido, bajo el mandato del Consejo Superior de Trabajo.

El tema de la seguridad ciudadana ocupa un lugar importante entre las preocupaciones de las y los costarricenses, a pesar de que los índices del país en ese campo se encuentran entre los mejores de América Latina. Debe señalarse, sin embargo, que la tasa de delitos contra la vida aumentó en forma sostenida durante tres lustros, desde 1983 hasta 1998, año a partir del cual ha experimentado un descenso paulatino. Las víctimas de homicidio siguen siendo principalmente hombres (64 por cada 10 mujeres), pero en promedio mueren 20 mujeres por año, desde 1990, en el contexto de una relación de pareja o una situación de violencia sexual.

Las reacciones de la sociedad frente a la violencia son variadas. Una gran parte de la población ha modificado su estilo de vida al tomar medidas orientadas a lograr una mayor protección de su integridad física y su patrimonio. Como respuesta individual, un aspecto preocupante es el aumento en el uso de armas de fuego, que incrementan los riesgos de muertes accidentales para quienes las portan. En términos institucionales, los esfuerzos se han dirigido a la promoción de un enfoque basado en la seguridad comunitaria, así como a la profesionalización de la policía, iniciativas que requieren fortalecerse, lo mismo que los recursos humanos y operativos con que cuentan las instituciones encargadas de luchar contra la delincuencia. La tasa de policías por mil habitantes, por ejemplo, disminuyó de 2,5 a 2,3 entre 1995 y el 2003.

El sistema de justicia penal reaccionó multiplicando por 2,6 el número de personas presas entre 1992 y el 2004, con lo cual casi se duplicó la tasa de reclusión, al pasar de 103 a 202 personas privadas de libertad por cada 100.000 habitantes, una de las tasas más altas de Latinoamérica. No obstante, solo el 25% de esas personas está sin condena, a la espera de una resolución judicial, lo que constituye el índice más bajo de América Latina.

## Oportunidades, estabilidad y solvencia económicas

En el período bajo análisis, la economía costarricense experimentó lo que podría llamarse un “crecimiento desarraigado”. Algunos de los sectores más dinámicos, exceptuado el turismo, mostraron escasas articulaciones productivas, fiscales o sociales con el resto de la economía, la que además tuvo un comportamiento fluctuante, en función de las condiciones en los mercados internacionales. Los efectos positivos de ese tipo de crecimiento desarraigado sobre el empleo, los ingresos y la productividad de la población son relativamente escasos, al igual que lo es su contribución a la solvencia de la economía como un todo. Sin embargo, en el conjunto, la generación de empleo pudo dar cuenta del crecimiento demográfico, más el generado por las migraciones, como lo afirma un nivel de desempleo relativamente bajo y estable. Además, hay que señalar que ese crecimiento del PIB se dio a pesar de un entorno internacional adverso para la economía costarricense.

Durante las dos últimas décadas el Estado ha modificado sus políticas e instrumentos de acción sobre la economía, dejando mayor espacio a las fuerzas del mercado, tanto locales como internacionales. Esto se refleja, en su estructura institucional, en el notorio debilitamiento de entidades como los ministerios de Agricultura y Ganadería, y de Economía, Industria y Comercio, que en el pasado intervenían directamente en los sectores productivos, al tiempo que se han fortalecido los marcos regulatorios de algunos sectores, particularmente el financiero. Sin embargo, los datos más relevantes en materia institucional son la ausencia de una profunda reforma del Estado y la proliferación de respuestas puntuales a necesidades particulares mediante la creación de instituciones con mandatos específicos. Esta atomización ha complicado de manera significativa la coherencia de la acción pública y, en consecuencia, su supervisión. En el plano de las políticas públicas, los únicos órganos que adquieren especial relieve son los nuevos

## RECUADRO 1.1

**Afirmaciones sobre la situación de las mujeres en el Estado de la Nación**

La equidad entre hombres y mujeres es una expresión del progreso en desarrollo humano de una sociedad. Desde sus inicios, el Programa Estado de la Nación ha incorporado el enfoque de género en sus investigaciones, mediante avances sucesivos y crecientes, que van desde indicadores desagregados por sexo, hasta el estudio de temas especiales y el procesamiento de datos para evidenciar problemas de brechas por razones de género. Sin embargo, es preciso reconocer que las carencias de información género-sensible han sido una limitación para estos esfuerzos. Como se señaló en el Aporte para el análisis de las brechas de equidad entre los géneros, esto también ha afectado los argumentos de las mujeres en su prolongada lucha por la equidad (Proyecto Estado de la Nación, 2002a).

Una de las iniciativas más importantes del Estado de la Nación fue la elaboración de un capítulo especial sobre la situación y posición de las mujeres costarricenses, que formó parte del Séptimo Informe. Allí se sintetizaron los principales avances y desafíos pendientes para la superación de las desigualdades y las brechas de equidad adversas a las mujeres. De igual manera, en la *Auditoría ciudadana sobre la calidad de la democracia* (Proyecto Estado de la Nación, 2001a) se investigó y consignó de modo sistemático la vida política de las mujeres.

Lo que se puede concluir de los estudios realizados es que, en el período analizado por los sucesivos informes, hubo importantes avances en materia de equidad de género y de creación de oportunidades para las mujeres. Sin embargo, el país tiene todavía sustanciales desafíos respecto de un conjunto de brechas de género que persisten con clara desventaja para las mujeres. Entre los avances merecen destacarse los siguientes:

- En el campo educativo las mujeres tienen, en promedio, un nivel más elevado que los hombres, desde una mayor escolaridad promedio hasta una participación más alta en la matrícula universitaria.

- Las mujeres tienen, respecto de los hombres, una mayor esperanza de vida al nacer.

- La violencia que se ejerce contra las mujeres, por su condición de subordinación social, es hoy un problema más visible que a inicios de los noventa y las mujeres se atreven en mayor grado a denunciarlo.

- En el ámbito normativo, Costa Rica no solo ha suscrito los más importantes convenios internacionales en materia de protección de los derechos de las mujeres, sino que, en lo que concierne a la legislación nacional, muy posiblemente se encuentra por encima de los requerimientos planteados por los instrumentos multilaterales.

- Durante la década de los noventa se creó una serie de instancias especiales para la formulación y aplicación de políticas públicas, al igual que otras dedicadas a la protección, defensa y ampliación de los derechos de las mujeres. En general, la institucionalidad se extendió en el ámbito de los gobiernos locales, en el legislativo, el judicial y el académico.

- Otras transformaciones positivas ocurridas en la década han determinado la creciente participación de las mujeres en los procesos políticos y de toma de decisiones. En la actualidad, la representación proporcional de las mujeres en la Asamblea Legislativa es una de las más altas del mundo, y en los concejos municipales corresponde a casi la mitad de los regidores.

Empero, subsisten las siguientes brechas de género, con clara desventaja para las mujeres:

- El aumento de la incidencia de la pobreza en los hogares con jefatura femenina se convierte en un ingente obstáculo estructural para el adelanto de las mujeres y el logro de las aspiraciones de equidad e integración social.

- La creciente incorporación de las mujeres al mercado de trabajo durante la década de los noventa se dio en condiciones desfavorables: ellas fueron más afectadas por el desempleo y el subempleo, la retribución fue desigual en su contra y su participación fue más importante y más dinámica en el sector informal.

- Otro rasgo discriminatorio del mercado laboral es la segmentación por sexo que se hace al distinguir entre ocupaciones típicamente femeninas y típicamente masculinas.

- En los últimos veinte años, la incidencia del cáncer de mama se ha multiplicado 2,5 veces.

- Los nacimientos de madres adolescentes crecieron casi un 25% en la década de los noventa. En las mujeres de 15 años el incremento fue del 65%.

- El mayor número de asesinatos de mujeres por razones de violencia doméstica continúa siendo un gran problema de salud pública, sin que se apruebe aún la ley de penalización contra este tipo de delito y cumpla, de paso, con el mandato de la Convención "Belem Do Para" (1995), de sancionar formas específicas de violencia derivadas de relaciones desiguales de poder entre géneros.

- Un desafío actual consiste en promover un amplio conocimiento del cuerpo normativo existente por parte de las mujeres y de la población en general, lo mismo que en fortalecer los mecanismos para su aplicación.

- Otro desafío crucial radica en incorporar el enfoque de género en la formulación de los presupuestos de las instituciones públicas a cargo de la aplicación de políticas para la equidad, la protección, defensa y ampliación de los derechos de las mujeres.

Fuente: Elaboración propia.

mecanismos de control del sector financiero y los entes vinculados al comercio exterior. Estos últimos forman una red caracterizada por la fuerte presencia del sector privado, en especial a través de PROCOMER y CINDE.

Hoy la economía es más abierta que doce años atrás, aunque esto no ha sido igual en todos los sectores. Mientras en 1991 el grado de apertura de la

economía costarricense era un 73% del PIB, del cual el 3,6% provenía de las zonas francas y el 69,8% restante de los demás sectores productivos, en el año 2003 el grado de apertura fue de 95,4%, del cual el 30,4% provino del comercio que generaron las empresas amparadas al régimen de zonas francas y solo un 65% del comercio que generó el resto de los sectores económi-

cos del país. Este proceso ha estado estrechamente relacionado con el aumento de la inversión extranjera directa, sobre todo al amparo de los regímenes de zona franca y perfeccionamiento activo. La inversión en esos sectores ha crecido en Costa Rica por más de tres lustros, sin las grandes fluctuaciones que en ese campo experimentaron otros países latinoamericana-

nos. Además, bajo el impulso de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe, de incentivos tributarios y de apertura de cielos, se desarrollaron nuevas modalidades de agricultura de exportación, así como una vigorosa industria turística. Los resultados de esas políticas se reflejan en tasas apreciables de crecimiento económico, medido en términos del PIB. En los diez años que van de 1994 al 2003, Costa Rica mostró la tasa promedio de crecimiento del PIB más alta de América Latina, a la par de Chile (4,3%). No obstante, dado que ese crecimiento se basa en gran medida en inversión extranjera, el pago de factores al exterior ha adquirido también una importancia mayor, en especial a partir de 1998. La tasa promedio de crecimiento real del ingreso nacional disponible bruto per cápita, en el período 1992-2003, fue de apenas 2%.

Esto evidencia el fenómeno, varias veces señalado en este Informe, de la desarticulación entre los sectores más dinámicos y el resto de la economía. Como se indicó en párrafos anteriores, la capacidad de generación de empleo de esas actividades es limitada, con la probable excepción del turismo. El empleo en el sector manufacturero creció un promedio anual de 1,5% en el período 1990-2003, en tanto que en el sector terciario, que incluye a la industria turística junto con una gran cantidad de ocupaciones informales, creció un promedio anual de 5,3%. Es interesante observar que el crédito para el sector terciario se incrementó a tasas muy similares. Las compras locales de las empresas de zona franca totalizaron entre 2000 y 2003 apenas el 2,4% de sus exportaciones. Por otra parte, los incentivos fiscales de que goza esta actividad hacen que su vinculación con la economía nacional por la vía de los tributos sea muy débil.

Es notable la ampliación y diversificación de la base productiva y exportadora del país, que en ese sentido ha experimentado una transformación sin precedentes en su historia. En el agro, por ejemplo, la superficie sembrada de piña, naranja, mango, melón y papaya sobrepasa en casi un 50% el área dedicada al cultivo de banano. Las ventas al

exterior de las zonas francas equivalían al 6,0% de las exportaciones totales en 1991, y llegaron a representar el 40,5% en el 2003. El turismo, a su vez, generó en el 2003 casi 1.200 millones de dólares, cerca del 20% de las exportaciones, y solo fue superado por las ventas de la industria electrónica de alta tecnología. El monto total de las exportaciones en el 2003 (6.102 millones de dólares) fue más de tres veces superior al de 1991 (1.899 millones de dólares). Del mismo modo, la inversión extranjera directa (IED) en el 2003 (587 millones de dólares) fue 2,3 veces superior a la de 1991 (178,4 millones de dólares). Esto se dio incluso en años en que en el resto de América Latina la IED sufría una rápida contracción.

En forma paralela a esta clara apertura de la economía, que en muchos aspectos debe considerarse exitosa, ha venido surgiendo un escenario de riesgo en el ámbito monetario: el de la dolarización. En 1990 solo del 4,4% de la cartera de crédito de los bancos comerciales estaba en dólares, y para el 2003 ese porcentaje era del 56,3%. Los depósitos a plazo en moneda estadounidense pasaron del 20% en 1987 a casi el 45% en el 2003. Además, el margen de intermediación en dólares de la banca costarricense es la mitad del margen en colones. Esto introduce una distorsión en el mercado e incentiva la dolarización, con lo cual el país incrementa su exposición al riesgo cambiario, particularmente ante eventuales *shocks* externos.

Con la aprobación, en 1995, de una serie de reformas a la Ley Orgánica del Banco Central, se concretó un proceso de liberalización del sistema financiero que venía gestándose años atrás. De esta forma se amplió la participación de los bancos privados, cuyos activos crecieron a una tasa promedio anual de 30,8% entre 1990 y 2003, casi el doble del crecimiento de los de la banca estatal, mientras las captaciones privadas aumentaron en promedio un 36,7% anual. La participación de los bancos privados en el total de activos bancarios pasó de 12% en 1990 a 34% en el 2003. Aun así, la banca estatal sigue siendo dominante,

pues su cuota de mercado apenas se redujo de 67% en 1993 a 56% en el 2002. Empero, estas cifras no consideran la participación de la banca *off-shore*, que es mayoritariamente privada y cuyo tamaño es casi idéntico a la movilización local. En términos generales, sin embargo, la apertura de las actividades financieras no produjo un repliegue de la institucionalidad pública en el sector. Más bien se desarrollaron nuevas instituciones, servicios y mecanismos de control.

Una de las expectativas que se tenía con la apertura del mercado a la banca privada era la reducción de las tasas de intermediación financiera, que tradicionalmente han sido muy elevadas y constituyen un obstáculo para la inversión y el desarrollo. El efecto esperado se produjo solo parcialmente. En la banca estatal, la diferencia entre la tasa activa y el costo de los fondos pasó de 18,9 puntos en 1990 a 10,7 en el año 2002. La banca privada disminuyó dicho margen de 9,8 a 6 puntos porcentuales. Ambas tasas siguen siendo muy altas, incluso a pesar de que el Banco Central, en un esfuerzo por reducirlas, bajó significativamente el encaje bancario, de 35% en 1987 a 5% en el 2002. El descenso que se obtuvo en los márgenes de intermediación fue de tan solo un punto, por lo cual el instituto emisor revisó posteriormente hacia el alza el encaje mínimo, a fin de cumplir con otros objetivos de la política monetaria. En la actualidad el margen de intermediación financiera de la banca costarricense es uno de los más altos de Latinoamérica y aproximadamente el doble del de Chile. *El Informe de Competitividad Global de 2002-2003*, preparado por el Foro Económico Mundial (Foro Económico Mundial, 2003), ubica a Costa Rica en la posición 70 entre 80 países en desarrollo, en el tema de competitividad bancaria.

También se esperaba que con la apertura de los mercados financieros creciera la tasa de ahorro interno. Esa expectativa tampoco se cumplió. La tasa de ahorro interno de Costa Rica era de apenas 15% en el 2003. Tanto el sistema bancario como los mercados

de valores y de seguros son materia de proyectos de reforma que se encuentran en la Asamblea Legislativa, a la espera de ser analizados. A esa importante agenda vendrán a agregarse el tratado de libre comercio (TLC) con los Estados Unidos de América, que Costa Rica negoció en el año 2003 junto con los demás países centroamericanos. En forma paralela, el Congreso deberá conocer otros asuntos contemplados en ese tratado, particularmente los relacionados con la apertura en telecomunicaciones. El presente Informe, sin entrar a valorar los alcances del TLC, incluye una guía para facilitar su consulta.

El énfasis de las políticas económicas en los últimos veinte años ha estado en la estabilidad macroeconómica. Se ha logrado reducir la inflación hasta un nivel cercano al 10%, con pocas fluctuaciones. No se ha podido ir más allá debido a las persistentes pérdidas del Banco Central y a la política cambiaria, las cuales están estrechamente relacionadas con el servicio de la deuda por bonos de estabilización monetaria. Mediante el sistema de minidevaluaciones Costa Rica ha conseguido mantener estable el tipo de cambio real, con el propósito de favorecer las exportaciones y evitar el exceso de importaciones. Este sistema, sin embargo, tiende a perpetuar la inflación, por la vía de las expectativas de los actores económicos. En un contexto fiscal deficitario y de recurrentes pérdidas del Banco Central, este es el precio que se paga por mantener la competitividad de las exportaciones. Por otro lado, la fortaleza del sector externo ha permitido mitigar las fluctuaciones de la demanda global. La solvencia de la economía depende en forma creciente de las relaciones comerciales con el exterior. Ello es manifiesto también en el plano del ahorro y la formación bruta de capital; en 1990 la inversión extranjera directa representó el 13% de la formación bruta de capital, y en 2002 el 20%.

Pero no hay duda de que el flanco más débil de la economía costarricense es el fiscal. Como se ha dicho reiteradamente, la carga tributaria, que equivale al 13% del PIB y es una de las

más bajas de América Latina, es del todo insuficiente para atender las tareas del Estado en el desarrollo nacional. La acumulación de déficit fiscales a lo largo de los años ha llevado al país a una situación insostenible, en la que el servicio de la deuda absorbe casi el 25% del gasto total del Gobierno y representó el 12,62% del PIB en el 2003. El *Segundo Informe Estado de la Nación*, publicado en 1996 y referente al año 1995, advertía: “En Costa Rica el déficit fiscal ha creado un verdadero círculo vicioso. El Gobierno procura solventarlo mediante la emisión de bonos, cuya colocación masiva requiere altas tasas de interés y cortos plazos de vencimiento para hacerlos atractivos a los inversionistas. Esto no solo aumenta la deuda pública interna, sino también los pagos que cada día el Gobierno debe efectuar a los tenedores, que son mayoritariamente instituciones públicas. Como resultado, el Gobierno se asfixia, pues debe enfrentar otras obligaciones. Para pagar las deudas, en el pasado el Estado dejó de invertir en educación, infraestructura y salud; los altos intereses encarecen los préstamos y le quitan recursos al financiamiento de actividades productivas. Hoy, la magnitud de los pagos de la deuda interna tiene postrado al Estado costarricense”. Casi diez años después, el país sigue sin resolver este problema. No obstante, el análisis y el debate del tema fiscal se han intensificado en años recientes. En julio del 2002 se integró en la Asamblea Legislativa una comisión mixta con participación de representantes de la sociedad civil, para formular un proyecto de reforma fiscal. Esa instancia terminó sus labores sin que la nueva legislación fuera aprobada. A la fecha el proyecto, que representaría una elevación estimada de la carga tributaria del 2,5% del PIB, no ha sido tramitado en su fase final por el Poder Legislativo.

Uno de los aspectos del desarrollo nacional que han sido más afectados por la deuda interna, a causa del “estrujamiento” de la inversión pública, es el de la infraestructura. Se ha dicho que el país tiene, además de la deuda interna, la externa y la social, una

“deuda de infraestructura”. El presente Informe incluye una sección especial de análisis sobre la infraestructura vial. Allí se comenta que en la década de los setenta la red vial de Costa Rica era una de las más desarrolladas de América Latina, y que veinte años después pasó a ser una de las más deterioradas. El 25% de las carreteras nacionales se encontraba en buena condición de rodamiento en el 2002, y solo el 28% presentaba un buen estado estructural. Para poner remedio a esta situación, en el 2001 se aprobó un impuesto específico a los combustibles, con el fin de elevar en casi un 100% el monto disponible para construcción y reparación de carreteras. No obstante, en virtud de la situación fiscal, en el 2002 el Ministerio de Hacienda solo giró un 38,4% de los casi 10.000 millones de colones recaudados para las obras municipales y en el 2003 esta proporción descendió a 21,9%. Además, de lo efectivamente recibido el MOPT subejecuta entre un 19% y un 32% anual. En los años del 2001 al 2003 la inversión en infraestructura representó un porcentaje decreciente del PIB, siempre menos del 1%.

Unido a lo anterior, el MOPT ha demostrado una escasa capacidad institucional de planeamiento, ejecución y supervisión y, lo que es más grave, una notable incapacidad para aprender de sus propios errores en materia de diseño, construcción y mantenimiento de carreteras. Obras clave que estaban pendientes de finalizar hace diez años hoy se mantienen en la misma condición, como es el caso de la Costanera Sur.

Si bien la red que está bajo la responsabilidad del MOPT comprende las carreteras más importantes del país, designadas “vías nacionales”, estas constituyen únicamente el 23% de la red total. El restante 77% está formado por las vías cantonales, que están al cuidado de los correspondientes municipios. Solo el 3% de la red cantonal se encuentra en buen estado, el 28% en regular estado y el 69% en mal estado. Aunque una ley aprobada en el 2001 asignó una fuente permanente de recursos a la red cantonal, en la práctica las municipali-



dades han recibido una parte muy pequeña, debido a recortes de presupuestos y al giro tardío de los fondos.

La solución de este problema, como las de tantos otros, pasa por el arreglo de la situación fiscal, que le permita al Gobierno girar a los municipios los recursos que por ley les pertenecen. Pero además se requiere simplificar y racionalizar los trámites, y capacitar técnicamente a los gobiernos locales, para que estén en mejores condiciones de planificar y administrar las obras. Sobre esto último, en el 2002 la Universidad de Costa Rica y el IFAM iniciaron un programa de apoyo.

### Armonía con la naturaleza

Sin haber terminado de resolver los problemas relacionados con la “agenda verde” de la conservación, Costa Rica enfrenta una serie de apremiantes desafíos que corresponden a la “agenda gris” de la contaminación y el uso inadecuado de los recursos naturales. Esto es especialmente crítico en lo que concierne al factor que enlaza todos los hábitats y ecosistemas, incluyendo el humano: el agua. Si bien en los últimos años se ha promulgado legislación y se han creado entidades, públicas y privadas, para abordar estos temas, el sector padece una notable debilidad institucional, tanto política como económica.

En las últimas décadas del siglo XX Costa Rica adquirió un compromiso con la conservación de su riqueza ambiental, particularmente la biodiversidad terrestre. Ese compromiso se refleja en el hecho de que el 25,6% de la superficie del país se encuentra sometida a algún tipo de protección estatal, junto con alrededor de un 8% en manos privadas; en la recuperación de la cobertura forestal, que alcanza actualmente, según diversas estimaciones, entre el 45% y el 48% del territorio nacional; en la suscripción de numerosos tratados ambientales internacionales (45, la mayoría ratificados entre 1990 y 2003); en el establecimiento de nuevas instituciones en el sector (18 en los últimos 14 años) y en la promulgación de cuerpos normativos como la Ley Orgánica del MINAE en 1993, la Ley del Ambiente en 1995, la

Ley Forestal en 1996 y la Ley de Biodiversidad en 1998.

Tales esfuerzos, sin embargo, no han sido respaldados por una dotación de recursos económicos suficiente. Todavía un 12% de las tierras en áreas protegidas no se ha pagado a sus propietarios. Además, aún está lejos la meta establecida por la propuesta GRUAS en la década anterior, de ampliar la cobertura de los parques nacionales y las reservas biológicas a un 19,5% del territorio. En la actualidad esas categorías cubren solo el 12,6%. El resto de las áreas se encuentra bajo otras modalidades de protección más vulnerables, y un 6,5% corresponde a los territorios indígenas. El Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC) padece una crónica y grave escasez de recursos; por ejemplo, apenas puede tener un guardaparque por cada 3.262 hectáreas. Se estima que para cumplir cabalmente sus funciones el SINAC requeriría un 31% más de personal y un 60% más de recursos financieros. Los problemas para dar mantenimiento a las instalaciones y mejorar los servicios de atención, así como el incremento de la oferta privada en términos de áreas protegidas, junto con otros factores como los cambios en el perfil del turista y en los destinos en Costa Rica, han impedido explotar el potencial de los parques nacionales. Así, mientras en 1993 los visitaba el 60% de los turistas extranjeros que venían al país, ese porcentaje descendió al 36% en el 2003.

Las deficiencias del SINAC en cuanto a vigilancia de las áreas protegidas han sido solventadas en parte por la acción de grupos de la sociedad civil, como los 180 Comités de Vigilancia de los Recursos Naturales (COVIRENAS), que constituyen la mayor red de voluntariado existente en Costa Rica. Además, el sector privado participa en la conservación por medio de reservas privadas, cuyos terrenos (60.000 hectáreas) cubren más del 1% del territorio nacional, así como a través de cincuenta iniciativas locales de corredores biológicos, que abarcan el 23% de la superficie del país. La sociedad civil también se ha involucrado en

procesos deliberativos relacionados con el diseño de leyes y estrategias, y en la gestión de las áreas de conservación mediante los consejos regionales y las experiencias de co-manejo.

El mayor logro ambiental de Costa Rica en la década de los noventa fue la recuperación de la cobertura forestal, hecho que puede atribuirse tanto al repliegue de la ganadería -principal factor de deforestación en épocas anteriores- como al programa de pago por servicios ambientales (PSA), creado por la Ley Forestal en 1996, y a esfuerzos privados. El PSA consiste principalmente en el pago de incentivos a propietarios de tierras boscosas para que conserven la cobertura forestal, en vez de dedicar la tierra a otros usos. El PSA se financia a través del impuesto a los combustibles y es administrado por el Fondo Nacional de Financiamiento Forestal. Desde su inicio, el programa ha logrado incorporar más de 325.000 hectáreas bajo este incentivo.

Otro cambio significativo en materia de bosques es el marcado desarrollo de la silvicultura y la industria forestal en los últimos años. En 1995 solo el 5% de la madera usada en el país provenía de plantaciones forestales; en el 2002 esa proporción era del 45%. Además se ha aprendido a aprovechar las trozas de diámetro pequeño. En los últimos ocho años desapareció alrededor del 50% de los aserraderos tradicionales y proliferaron las pequeñas y medianas industrias dedicadas a procesar madera de plantación, utilizando procedimientos como secado artificial y técnicas de encolado. El producto forestal se ha diversificado con la manufactura industrial de puertas y ventanas, muebles, tableros y artesanía. No obstante, la siembra de madera ha disminuido, y se teme que a partir del año 2008 las plantaciones no sean capaces de satisfacer la demanda de la industria forestal.

Se han registrado avances notables en el conocimiento y la valoración de la biodiversidad terrestre. A fines del siglo XX se habían descrito 90.000 especies costarricenses -un 17% de la biodiversidad esperada para el país- incluyendo 1.780 especies nuevas para la ciencia. Sin embargo quedan

grandes grupos, como los de insectos, bacterias y virus, en los que la investigación es incipiente. Estos grupos son de especial relevancia para la ciencia genética, disciplina que muestra un acelerado desarrollo internacional y se estima que jugará un papel decisivo en la medicina del futuro. En este sentido, cabe destacar que en el 2003 Costa Rica se convirtió en la primera nación latinoamericana y una de las pocas en el mundo, en contar con una normativa oficial de acceso a los recursos genéticos. Otras poblaciones de gran importancia científica son las de reptiles y anfibios, que se encuentran en severo peligro de extinción. Casi la mitad (45%) de las especies de anfibios del territorio costarricense está amenazada, y once de ellas no se han observado en mucho tiempo. La cantidad de tortugas baulas que anidan en el Parque Nacional Las Baulas también ha sufrido un descenso dramático: en el 2002 anidó allí solo el 7% de las tortugas que lo hicieron en 1998.

El Programa Nacional de Investigaciones Aerotransportadas y Sensores Remotos, desarrollado por el Centro Nacional de Alta Tecnología (CENAT) y la Administración de Aeronáutica y del Espacio de los Estados Unidos (NASA), realizó en el 2003 la Misión CARTA, con el objetivo de mapear y recolectar datos atmosféricos, ambientales y de uso del suelo, con instrumentos de alta precisión. Los resultados de ese estudio ayudarán a comprender mejor las consecuencias de los cambios en el uso del suelo, la dinámica de los ciclos de carbono, la contaminación del aire en las ciudades y otros importantes fenómenos. Este conocimiento es indispensable, pues urgen profundas acciones correctivas, especialmente en el Valle Central, donde la acelerada expansión de los usos urbanos ha generado presiones muy fuertes sobre el patrimonio natural. El tema de la gestión del cambio confirma la tendencia al crecimiento de las áreas urbanas en los últimos diez años y los problemas que esto genera en términos del uso de los recursos naturales y su alteración.

Los esfuerzos de las últimas décadas se han concentrado en la protección y la

investigación de la parte continental del territorio. En contraste, se ha avanzado poco en lo que se refiere al ámbito marino del país, que es diez veces más grande que el terrestre. Si bien no existen datos confiables sobre la extensión protegida de ecosistemas marinos, la estimación más alta apenas alcanza el 0,7% del mar territorial costarricense. Se ha mejorado la protección de los humedales costeros, pero son escasos los logros respecto a los arrecifes coralinos, que son los ecosistemas marinos con mayor biodiversidad en el planeta. Solamente en la franja costera de punta Cahuita a punta Mona se encuentra más del 10% de las especies de moluscos marinos del continente americano, de los cuales se han descrito 59 especies nuevas para la ciencia. En los últimos veinte años, el deterioro de los arrecifes se ha debido principalmente al fenómeno de El Niño, que ha provocado una reducción del 50% del coral vivo en la isla del Caño y del 90% en la isla del Coco. No obstante, la reducción en un 75% del coral vivo en el arrecife de Cahuita obedece fundamentalmente a la sedimentación, causada en gran medida por la deforestación de cuencas y otras acciones humanas.

La sobrepesca ha afectado sensiblemente las riberas marinas costarricenses. Ante la escasez de especies como corvina, róbalo, pargo, cabrilla y congrio, la flota pesquera ha debido internarse en el mar en busca de especies pelágicas, como el dorado. Persiste además el problema de la falta de controles sobre el aleteo de tiburones, y sobre la extracción de peces ornamentales de arrecife. Por otra parte, ha aumentado sustancialmente la acuicultura continental, sobre todo el cultivo de tilapia, pero también de camarón y trucha. No se tiene un conocimiento suficiente de los impactos ambientales de estas actividades.

El análisis de la gestión del cambio ambiental ha sido enriquecido en el presente Informe con un anexo sobre el tema de la contaminación. Allí, de nuevo, se hace evidente la debilidad de los controles existentes en el país, y la gran víctima en primera instancia es

el agua. Las aguas superficiales son recolectoras de todo tipo de contaminación: orgánica, química y de desechos sólidos. La contaminación orgánica de los ríos por sustancias de origen agroindustrial se redujo en buena medida en la última década, gracias a las mejoras en los sistemas de producción y tratamiento que introdujeron casi todos los beneficios de café. Pese a ello, los beneficios siguen produciendo entre el 21% y el 24,5% de la contaminación orgánica en la cuenca alta del río Tárcoles, la principal del país. A su vez, la contaminación de origen doméstico se mantiene en niveles altos. La contaminación orgánica de esta cuenca es generada en su mayor parte por los sectores doméstico e industrial, debido a la casi total falta de tratamiento de las aguas residuales. El sector doméstico es responsable de más del 60% de esta contaminación. En el sector industrial, solo el 8,5% de las empresas tiene algún tipo de tratamiento de las aguas servidas, aunque no necesariamente el óptimo.

Se carece de mediciones suficientes para estimar el grado de contaminación química de los ríos. No obstante, existen razones para suponer que esta es muy elevada, principalmente por el uso excesivo de agroquímicos. La agricultura costarricense se caracteriza por su elevado empleo de plaguicidas, en términos de ingrediente activo por área cultivada, por habitante y por trabajador agrícola. Esta tendencia se ha venido acentuando con la modernización de la agricultura en productos como las frutas de exportación, los follajes y las plantas ornamentales. Muchos de los plaguicidas utilizados en Costa Rica están prohibidos o severamente restringidos en otros países y más del 80% de los importados entre 1991 y el 2001 son altamente tóxicos para peces y crustáceos. Además de los plaguicidas, los ríos son receptores de sustancias químicas provenientes de procesos industriales y actividades de transporte, tales como metales pesados, solventes e hidrocarburos. Sobre este tipo de contaminación tampoco existe información suficiente. Sin embargo, es

revelador el hecho de que ya en 1996 un estudio de la Universidad Nacional mostraba altas concentraciones de metales pesados en los estuarios del Tárcoles y el Tempisque, y en el golfo de Nicoya. Por último, los ríos son también receptores de desechos sólidos, algunos de ellos altamente peligrosos, debido a que el país, y en particular las municipalidades, no han desarrollado la capacidad de recoger, separar y aprovechar o dar un tratamiento adecuado a la gran variedad de materiales de distinto valor y utilidad que se conocen genéricamente como basura.

Las aguas subterráneas reciben contaminantes de manera más lenta que los ríos, pero las consecuencias a largo plazo son mucho más graves, debido al alto grado en que depende de ellas la población, en especial para el abastecimiento de agua potable. Mientras en 1979 había 2.441 pozos registrados, en el año 2003 esa cantidad se elevaba a 9.886 pozos, y se estima que existen alrededor de 15.000 ilegales. Además, la contaminación de los acuíferos es un problema mucho más difícil de resolver que la de las aguas superficiales. Una de las principales amenazas de contaminación de los acuíferos sigue siendo el uso de tanques sépticos. También son una amenaza significativa algunos agroquímicos. Ya el acuífero Barva, uno de los más importantes del país, ha comenzado a dar señales de contaminación. Un estudio reciente sobre los más de 400 pozos de la zona atlántica indicó que el 10% de una muestra de 101 de ellos, incluidos dos pozos de acueductos rurales, contenía residuos de bromacil y otros plaguicidas. Por otra parte, debido a la sobreexplotación, en varias cuencas se registran problemas de presupuesto hídrico.

La contaminación del aire en Costa Rica está estrechamente ligada al uso de combustibles fósiles para el transporte y para la producción de energía. La cantidad de vehículos existentes en el 2002 duplicó la de 1992. En consecuencia, la factura petrolera también se duplicó en los últimos diez años. Las emisiones de dióxido de carbono del parque automotor pasaron de 1,5

millones de toneladas en 1990 a 3,9 millones de toneladas en el año 2000. El control de las emisiones vehiculares tuvo avances y retrocesos en el periodo. Un progreso importante se dio cuando RECOPE eliminó el plomo de la gasolina, en 1996. Particularmente revelador es el índice del material particulado conocido como PM-10 (partículas de 10 micras o menos, que pueden ingresar al sistema respiratorio de los seres humanos), que bajó a partir de 1998, cuando se establecieron los primeros controles de emisiones vehiculares, luego subió entre el 2001 y el 2002, cuando permaneció suspendida la revisión técnica, y comenzó a descender nuevamente en el 2002, año en que se reinició la inspección, ahora a cargo de la empresa Riteve. Las partículas de PM-10 tienen altos contenidos de sulfatos y nitratos, debido a la elevada presencia de azufre en el combustible que se expende en el país.

El uso de combustibles fósiles para la producción de energía eléctrica se redujo sustancialmente en los últimos diez años. Mientras en 1994 se generaron 821 GWh utilizando diesel y bunker, en el 2003 solo se generaron 157 GWh. No obstante, la demanda de electricidad crece en forma sostenida, y diversos factores ambientales y sociales van limitando la posibilidad de seguir construyendo represas hidroeléctricas. En efecto, existe evidencia de que algunas cuencas del país están siendo sobreexplotadas. En cuanto al potencial geotérmico, que se estima en 865 GWh adicionales y tiene la ventaja de no ser estacional, este se encuentra en gran medida dentro de parques nacionales, lo que legalmente impide su explotación. El potencial aporte de la generación eólica y por biomasa es todavía muy pequeño. Por su parte, la exploración y explotación petroleras en el territorio nacional enfrentan el fuerte rechazo de grupos organizados de la sociedad civil, que en el año 2002 culminaron con éxito su oposición a los contratos otorgados por el Gobierno a la empresa Harken. De continuar creciendo la demanda eléctrica, como es previsible, y de no hacerse viables nuevas fuentes energéticas alternativas,

en el futuro el país podría verse en la necesidad de aumentar sus importaciones de petróleo para producir electricidad.

A lo largo de la última década, las instituciones y políticas para el control y supervisión del uso de los recursos naturales fuera de áreas protegidas siguieron siendo débiles y dispersas. Un ejemplo claro es la SETENA, la principal entidad en esta materia, que por falta de presupuesto y personal no tiene capacidad para estudiar y tramitar de manera rápida y oportuna las evaluaciones de impacto ambiental que se le presentan. Un análisis de 27 expedientes completados en el 2003 mostró que el tiempo promedio de trámite fue de 20,5 meses, de los cuales 7,3 correspondían al estudio de las evaluaciones de impacto ambiental, y 4,2 meses a la elaboración del formulario de evaluación ambiental preliminar. Ello implica un serio atraso para los diversos proyectos de inversión. Por otra parte, existe duplicación de funciones rectoras y contraloras entre el Ministerio de Salud y el MINAE, en campos como la importación, trasiego y uso de sustancias peligrosas.

En materia de riesgos derivados de eventos naturales extremos la gran protagonista es, una vez más, el agua. A pesar de que Costa Rica no es impactada directamente por los huracanes del Caribe, en el período 1994-2003 las tres categorías principales de eventos fueron las inundaciones (61%) y los deslizamientos, por lo general ocasionados por acumulación de agua en los suelos (25,7%). Les siguieron en importancia, con un rango bastante menor, los vendavales (4,2%). En todo caso, en el país la suma de pequeños eventos representa daños mucho mayores que los provocados por grandes desastres. Uno de los accidentes tecnológicos más significativos de los últimos años fue la filtración de combustible en la planta de tratamiento de agua potable de Ipís de Goicoechea, en abril del 2003, que afectó la salud de casi medio millón de personas. No obstante, el sistema DESINVENTAR identifica como el mayor desastre de la década la sobreirradiación de 109

pacientes de cáncer ocurrida en 1996 en el Hospital San Juan de Dios.

La gestión del riesgo ha mejorado con el fortalecimiento de los comités locales y regionales de la Comisión Nacional de Emergencias (CNE), la instalación de un sistema de información geográfica en esa misma entidad, la creación de un atlas cantonal de amenazas, la aprobación de la nueva Ley de Emergencias y el Plan Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias, así como el establecimiento del sistema de alerta temprana en las cuencas medias y altas de los ríos, con participación de los residentes locales, en especial los indígenas. Sin embargo, pese a todos esos esfuerzos, la gestión sigue siendo insuficiente para prevenir y mitigar los desastres, en un país cotidianamente expuesto, si no a grandes catástrofes, sí a incidentes numerosos y frecuentes, que afectan con severidad a la población.

### Fortalecimiento de la democracia

En los últimos lustros, el carácter marcadamente “garantista” de la legislación costarricense, que consolida derechos ciudadanos, pero no dispone de las necesarias apropiaciones de recursos para satisfacerlos, ha terminado por crear una clara tensión entre las expectativas y los derechos de la población, y la capacidad del Estado para responder a ellos. Esto ha traído consigo un desgaste de la confianza en la democracia y sus instituciones. Se ha formado así un círculo vicioso, en el que cada cual reclama para sí lo que a su juicio y en derecho le corresponde, pero al mismo tiempo le niega recursos a un Estado en el que no confía. Tal es, en esencia, el nudo gordiano que mantiene entrabada a la sociedad costarricense.

En la década final del siglo XX y el inicio del XXI, la democracia costarricense se fortaleció en la equidad y las oportunidades de elegir y ser electo. Por la vía normativa, las mujeres han obtenido y aprovechado nuevos espacios de participación, especialmente en posiciones deliberativas, a escala tanto nacional como cantonal. La Asamblea Legislativa está integrada en un 35% por mujeres, la tasa más alta de Latinoamérica, y las regidoras

electas en los municipios son más del 40%. En virtud de reformas al Código Municipal, a los 1.062 cargos públicos electos por votación antes del 2002 se agregaron 4.900 más. De especial importancia es la elección de los alcaldes municipales por voto popular, con la obligación de presentar programas de gobierno y la posibilidad de revocatoria de sus nombramientos. Además, se establecieron nuevos mecanismos de democracia directa, como el referéndum, aunque estos no han sido empleados pues no se ha aprobado la ley que los regulará. Se han puesto en práctica, si bien con magros resultados, nuevos procesos de negociación y concertación política en los que han estado representados grupos organizados de la sociedad civil. La democracia costarricense ha mostrado, en este orden de cosas, un grado considerable de permeabilidad y apertura al cambio. Hay que señalar, no obstante, la ausencia de una respuesta positiva del electorado a las oportunidades de participación política, ya que el abstencionismo histórico en las elecciones nacionales creció hasta ubicarse en el rango del 30%, y en las elecciones municipales fue aun mucho mayor.

Ha habido también un notable fortalecimiento de la democracia en el área de los controles al ejercicio del poder y las garantías a los derechos de las y los ciudadanos. La creación de la Defensoría de los Habitantes, de la Comisión Nacional del Consumidor y de la Procuraduría del Ambiente, las audiencias sobre tarifas de servicios públicos abiertas por la ARESEP y el establecimiento de contralorías de servicios en muchas instituciones, entre otras instancias, brindan a los ciudadanos mayores posibilidades de defender sus intereses y los de sus comunidades. Mediante la atención de recursos de amparo, la Sala Constitucional ha robustecido los derechos de petición y al debido proceso. Finalmente, la aprobación del mecanismo constitucional del referendo abre la posibilidad de consultar al pueblo sobre asuntos de gran trascendencia nacional.

Asimismo, han mejorado los controles orgánicos en el seno de la Administración Pública. En 1991 se

creó en la Asamblea Legislativa la Comisión para el Control del Ingreso y el Gasto Públicos, que promovió legislación inédita en el país sobre programación y control presupuestarios. Como producto de ese trabajo, en el 2002 se promulgó la Ley de Administración Financiera y de Presupuestos Públicos y posteriormente la Ley General de Control Interno, que fortalece el papel de las auditorías internas de las instituciones y su relación con la Contraloría General de la República. En el 2002 se aprobó también la Ley de la Jurisdicción Penal de Hacienda y de la Función Pública, y se establecieron el Juzgado y el Tribunal Penal de Hacienda, así como la Procuraduría de la Ética Pública. Todos estos son mecanismos de combate a la corrupción en el ejercicio de la función pública, cuyos resultados todavía es temprano para evaluar. En el ámbito financiero se crearon tres importantes superintendencias: en 1995 la de entidades financieras (SUGEF), en 1997 la de valores (SUGEVAL) y en el 2002 la de pensiones (SUPEN).

Si bien se ha fortalecido en oportunidades de participación y en mecanismos de control, el Estado costarricense se ha debilitado visiblemente en su capacidad de respuesta a las necesidades de desarrollo del país. Esto tiene una estrecha relación con el “estrujamiento” fiscal, que ha hecho imposible disponer de los recursos necesarios para ejecutar las tareas del Estado, pero también con los cambios institucionales inducidos, selectivamente, vía control de plazas y presupuestos. Además son importantes en este sentido la fragmentación de la Asamblea Legislativa y el entrabamiento de sus procesos, que hacen muy difícil la aprobación de nuevas leyes y la reforma de las existentes. Desde 1994 los electores no le dan mayoría legislativa a ningún partido político. Cerca de la mitad de los proyectos aprobados por el Congreso ha tardado entre uno y tres años en tramitarse. La administración Pacheco, que cuenta con la fracción legislativa más pequeña de los últimos gobiernos, en su primer año solo logró la aproba-

ción de 2 de las 28 leyes que propuso en sesiones extraordinarias, la tasa de éxito más baja del Poder Ejecutivo desde 1990.

Los recursos humanos y económicos con que cuentan los gobiernos han venido disminuyendo sistemáticamente, en comparación con la nueva base de obligaciones adquiridas por el Estado ante la ciudadanía. El número de trabajadores en el Gobierno Central, las instituciones autónomas y semiautónomas y las municipalidades, pasó del 17% del total de la población ocupada en 1990 al 13,9% en el año 2003, sin que en forma paralela hubiese un aumento en la inversión pública (a pesar de ello, hay que señalar que en los sectores educación, salud y seguridad se incrementó el número de plazas en ese mismo lapso). En materia de recursos económicos el gran perdedor ha sido el Poder Ejecutivo. Su gasto real per cápita pasó de 77.348 colones en 1994 a 64.073 colones en el 2003. Como ya se señaló, el MEIC, el MAG y el sector agropecuario en general han visto reducirse sus presupuestos y planillas en cerca del 50%. El desmantelamiento de MIDEPLAN sugiere que, al menos en el período bajo análisis, el Estado prácticamente parece haber renunciado a su labor de planificación del desarrollo. El gasto per cápita del sector municipal apenas osciló entre 3.000 y 5.000 colones a lo largo de la década. En el 2001 una reforma constitucional ordenó el traslado paulatino del 10% del Presupuesto Nacional a los municipios. Sin embargo, los efectos de esta medida quedaron supeditados a una ley que normase el traslado de competencias, la que a la fecha no ha sido aprobada. La carga tributaria municipal es de tan solo el 1% del PIB, y por la débil capacidad de gestión de los gobiernos locales los pendientes de cobro representan el 41% del total de sus ingresos.

La insatisfacción de la ciudadanía con el desempeño de las instituciones públicas se refleja en las tendencias del índice de apoyo a la democracia, según la metodología de Seligson. Este era de 87 en una escala de 100 en 1985. Descendió a 72 en 1993 y llegó a 61 en

1999. En el año 2002 subió a 68. El apoyo de las y los costarricenses a la democracia sigue siendo alto en el contexto latinoamericano, pero es notorio su debilitamiento desde la década de los ochenta.

El único Poder de la República que ha mostrado un mejoramiento consistente en los últimos veinte años es el Judicial. Es interesante señalar que es el único de los tres poderes en el que las modificaciones institucionales han respondido a una propuesta deliberada. Por otra parte, como es lógico, este poder no está sujeto a los vaivenes de la política electoral, por lo que sus estructuras y líneas de mando son mucho más estables. Además existe el mandato constitucional de otorgarle el 6% del Presupuesto Nacional, y aunque esa disposición por lo general se cumplió en la década, las autoridades judiciales indican que la asignación es insuficiente ya que, luego de aprobada esa norma, se les encargaron las labores relacionadas con investigación, acusación y defensa pública, que absorben casi el 40% de sus recursos.

En la práctica, el sistema judicial costarricense experimenta una gran sobrecarga de trabajo. En la última década, la entrada neta de casos por juez ha oscilado entre 685 y 759 casos. Para enfrentar ese volumen en forma ordenada, en 1997 una reforma a la Ley Orgánica del Poder Judicial permitió el nombramiento de jueces tramitadores, jueces coordinadores y jueces decididores, y se han impulsado otras reformas legales que aún no han sido aprobadas por la Asamblea Legislativa. Se incrementó el número absoluto de jueces, incluyendo el traslado a puestos en propiedad de jueces que anteriormente eran interinos. Además se puso en marcha el Programa contra el Retraso Judicial mediante la designación de jueces supernumerarios, gracias a lo cual se dictaron 12.850 sentencias en el período 2001-2003. Un área en la que se experimenta un claro déficit es la de los defensores públicos. El volumen de trabajo para estos funcionarios equivale en promedio a un caso nuevo por día. En Costa Rica hay casi 22.000 personas por cada

defensor, tasa inferior a las de Guatemala, Honduras y El Salvador.

La Ley de Resolución Alternativa de Conflictos, promulgada en 1997, tenía entre sus objetivos reducir la carga de casos del Poder Judicial. Sin embargo, los mecanismos de resolución alternativa son utilizados por las personas en una proporción todavía muy pequeña.

### Medición del desarrollo humano por medio del IDH

El *Informe Estado de la Nación* surgió como una iniciativa para preparar y publicar un análisis desagregado sobre el desarrollo humano sostenible de Costa Rica, que aceptó el índice de desarrollo humano (IDH) elaborado por el PNUD como una medición comparativa válida a escala internacional (recuadro 1.2). A la vez, el Informe señaló que el IDH podía y debía ser complementado con un conjunto de indicadores y análisis referidos a aquellos aspectos que privilegiara la sociedad costarricense, con los cuales se pudiera evaluar el desempeño del país (Proyecto Estado de la Nación, 1995). A lo largo de diez informes, se ha procurado reunir la mayor cantidad de información sobre los temas estudiados, pero no se ha elaborado un índice sintético sobre desarrollo humano adaptado a la realidad nacional. Esta es una tarea pendiente.

El Informe ha acumulado una valiosa experiencia que en el futuro cercano podría emplearse para elaborar este índice sintético. En este sentido, un cuidado importante que se debe tener es que el IDH costarricense efectivamente tenga un valor agregado en relación con medidas que ya están disponibles en el país para dar seguimiento al desarrollo. Este año se dio un primer paso en esta dirección al desarrollar, a través de una minuciosa investigación, una adaptación del IDH, procurando que sus dimensiones e indicadores fueran lo más parecidos posibles a los que emplea el PNUD internacionalmente. Se estimaron los resultados para los 81 cantones y se realizó una comparación con los que arrojan otros dos índices existen-

## RECUADRO 1.2

**El índice de desarrollo humano del PNUD**

Desde 1990, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) prepara y publica el índice de desarrollo humano (IDH), para valorar los avances logrados por los países más allá del producto interno per cápita, que es la medida tradicional en esta materia. El IDH da énfasis a dimensiones relacionadas con otros aspectos del bienestar de la población. Es una medida sintética que resume un conjunto de indicadores relativos a salud (esperanza de vida) y educación (alfabetismo y matrícula escolar), que complementan el indicador de ingreso (ingreso per cápita). Tanto en su metodología como en el cálculo del índice, se hace una serie de supuestos referentes, por una parte, a la relación entre los distintos indicadores y, por otra, a su idoneidad para medir las oportunidades que tiene la población de un país. El índice no ha estado exento de críticas y ha sido modificado en diversas oportunidades (PNUD, 2004).

El IDH se sustenta en el concepto de desarrollo humano y, especialmente, en los postulados teóricos sobre los conceptos de capacidades y oportunidades del premio Nobel de Economía Amartya Sen. El desarrollo humano plantea que las personas son tanto el fin último del desarrollo como el medio para lograrlo. De acuerdo con esta visión, el desarrollo es el proceso de ampliación de las oportunidades y capacidades para vivir una vida plena. Por lo tanto, el propósito del IDH ha sido aportar información que permita examinar si los países ofrecen oportunidades e invierten en generar capacidades de sus habitantes. Cabe señalar que su estimación tiene un desfase de alrededor de dos años (por ejemplo, la estimación del índice publicada en el 2004 corresponde a información del 2002).

El mismo Sen (Sen y Anand, 2000) ha señalado que el índice no logra medir en toda su magnitud las dimensiones del concepto. Parte de ello se debe a las limitaciones de la información; muchas naciones, particularmente las menos desarrolladas, no poseen datos confiables sobre los aspectos incluidos en el IDH. Para contar con ellos, un país debe tener un registro de defunciones con cobertura casi universal, un registro de la matrícula escolar y un sistema de cuentas nacionales sin subestimaciones significativas. A manera de síntesis de estos problemas, Amartya Sen ha manifestado que "la selección de un índice agregado es, inevitablemente, una escogencia trágica" (Fukuda Parr et al, 2003).

Fuente: Kikut y Robles 2004.

tes en Costa Rica, el índice de desarrollo social (IDS), de MIDEPLAN y el índice de rezago social (IRS), del INEC. Se obtuvo así que los niveles de menor logro relativo en desarrollo humano son bien captados, sin mayores diferencias, por los índices subnacionales que producen las instituciones nacionales. Esto sugiere que una medición del IDH para Costa Rica debería explorar otras dimensiones e indicadores con el fin de no duplicar esfuerzos.

**Ventajosa posición de Costa Rica en el IDH a nivel mundial**

En el *Informe Mundial sobre Desarrollo Humano* que publica cada año el PNUD, Costa Rica siempre ha ocupado un lugar ventajoso en el ordenamiento de naciones clasificadas por su IDH. En la edición del 2004 Costa Rica tiene un índice de desarrollo humano de 0,834, que la ubica en la posición número 45 con respecto al total de países para los cuales se calculó el índice (177) y entre los países considerados como de desarrollo humano alto (55 naciones cuyo IDH es igual o superior a 0,800). De tener la posición 42 en el 2003, Costa Rica pasó a la 45, no obstante haber aumentado el valor del índice de 0,832 a 0,834. De acuerdo con las estimaciones del PNUD, los otros países de América Latina con un nivel alto del IDH son Argentina (34), Chile (43), Uruguay (46), Cuba (52), México (53) y Trinidad y Tobago (54).

Los cambios de posición pueden deberse a tres causas. En primer lugar, cada año se agregan países a la lista; segundo, algunas naciones han experimentado mejoras más rápidas en sus indicadores, lo que eleva su posición relativa en el *ranking*; en tercer lugar en algunos casos se han desarrollado indicadores más precisos, que cambian de manera importante los resultados previamente reportados. Debe tenerse en cuenta que el IDH se calcula a partir de estimaciones y no siempre refleja los datos exactos de cada país. Por ejemplo, en el cálculo del 2004 con información del año 2002, Costa Rica tiene una esperanza de vida de 78 años. Sin embargo, la esperanza de vi-

da del país, en el 2002, fue en realidad de 78,5 la más alta jamás registrada en la historia nacional.

Las estimaciones del índice en realidad no son directamente comparables, porque la metodología de cálculo varía. En el último informe (2004) los valores se calcularon con la misma metodología para varios años desde 1975 hasta el 2002. En esa comparación, Costa Rica pasa de un IDH de 0,745 en 1975, lo que la ubicaría en la posición 30 ese año, a un valor de 0,834 en el 2002, correspondiente al lugar 45. Una parte de este descenso se debe a que en el período se aumentó la cantidad de países para los cuales se calculó el IDH. Pero también durante este lapso otras naciones tuvieron progresos más rápidos en los indicadores utilizados para estimar el índice. Por ejemplo, al principio Corea del Sur y Chile tenían un IDH inferior al de Costa Rica, pero desde 1985 el primero de estos países ostenta un IDH superior y actualmente se ubica en el lugar 28. Chile tiene un IDH superior al de Costa Rica desde 1995 y ocupa la posición 43 en la estimación para el 2002.

Cuando se comparan los países según su PIB per cápita, Costa Rica ocupa siempre una posición más baja que en el caso del IDH. Esta mejor clasificación en términos de desarrollo humano que en términos de ingreso se debe fundamentalmente a los logros en salud. Al comparar a Costa Rica con los países de esperanza de vida similar, se observa que estos tienen un PIB per cápita aproximadamente siete veces más alto. Cuando este contraste se realiza con respecto a naciones cuyas tasas de alfabetismo y matrícula combinadas son similares, resultan ser países que, en general, tienen un PIB per cápita más bajo que el de Costa Rica.

**Desagregación subnacional del IDH: los desequilibrios internos**

La medición del desarrollo humano en unidades territoriales subnacionales -regiones u otras divisiones administrativas (por ejemplo, cantones)- permite aproximar el grado en que los logros de un país se distribuyen equitativamente. Sin embargo, a la ho-

ra de construir un IDH subnacional los problemas de idoneidad y disponibilidad de información de calidad se multiplican. Hay un límite para la desagregación, ya que a medida que se requieren datos para unidades administrativas menores, algunos de ellos pierden confiabilidad y validez. Un ejemplo en Costa Rica es el nivel de mortalidad infantil: algunos distritos tienen varios años consecutivos de no reportar muertes infantiles; se requiere, por lo tanto, una agregación de varios años, lo que hace que las cifras pierdan validez como medidas de la situación de su población en un momento determinado.

En el país se dispone de información para unidades administrativas menores y tanto MIDEPLAN como el INEC han desarrollado indicadores pa-

ra dar cuenta de las disparidades geográficas de la situación socioeconómica. Con el propósito de comparar estas mediciones con el índice de desarrollo humano, se calculó el IDH para cada uno de los cantones<sup>1</sup>.

Cuando los resultados del IDH se comparan con los otros indicadores utilizados en Costa Rica, hay coincidencia en la identificación de los cantones en peores condiciones (Talamanca, Upala, Los Chiles, La Cruz y Guatuso). No ocurre lo mismo con los cantones en mejores condiciones, con excepción de Montes de Oca y Belén.

El ejercicio de comparación de los resultados entre los dos índices nacionales y las seis variantes del IDH estimadas (recuadro 1.3), muestra que los cantones con un alto desarrollo social son aquellos pequeños, densamente

poblados y donde los jefes de los hogares tienen una escolaridad mayor a los ocho años. En cuanto a sus habitantes, se puede decir que un porcentaje superior al 83% cuenta con seguro social y poco menos de la mitad están empleados. Además, en estos cantones la tasa de matrícula en diferentes niveles de educación es muy alta, así como la tasa de alfabetismo en personas mayores de 15 años (mayor al 82% y al 96%, respectivamente). Asimismo, poseen un mayor nivel económico, lo que demuestran el alto consumo de energía eléctrica y el ingreso per cápita de sus habitantes. Visualizados por provincia, los cantones de alto desarrollo social tienden a ubicarse en el centro del país, especialmente en San José y Heredia (cuadro 1.1).

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE EL TEMA

#### LA MEDICIÓN DEL DESARROLLO HUMANO PARA UNIDADES ADMINISTRATIVAS MENORES

Véase Kikut y Robles, 2004 en el sitio

[www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

#### RECUADRO 1.3

### Comparación metodológica entre el índice de desarrollo humano (IDH), el índice de desarrollo social (IDS) y el índice de rezago social (IRS)

Existe coincidencia en las variables utilizadas en el cálculo de índice de desarrollo humano (IDH), el índice de desarrollo social (IDS) y el índice de rezago social (IRS)<sup>2</sup>. Los tres comparten una significativa cantidad de variables y algunas de las que son distintas muestran una alta correlación. Dado que el interés de estimar estos indicadores es identificar prioridades, en el ejercicio realizado para el presente Informe se trató de reproducir el orden de los cantones. Hay grandes similitudes entre el IDS y el IRS. Cuando se trata de reproducir el orden a partir del IDH los resultados son parecidos, aunque con mayores diferencias.

Las diferencias observadas entre los índices conducen a una interrogante: ¿existen criterios para escoger uno de ellos? Antes de responder esta pregunta, son necesarias algunas aclaraciones. El IDH, el IDS y el IRS son índices compuestos y, como tales, tienen implícita una escogencia de orden conceptual sobre lo que se quiere medir. Esto significa que no son intercambiables, pues valoran conceptos distintos. Por otro lado, en todos los casos sus resultados están seriamente restringidos por la disponibilidad y la validez de los datos desagregados.

Ahora bien, existe una diferencia fundamental entre estos índices: el IDS y el

IRS incluyen medidas del acceso real de la población a los servicios. En este sentido son superiores a la adaptación realizada del IDH. El IDS incorpora medidas de la infraestructura escolar existente y el IRS registra los minutos promedio que se demora cada segmento censal para asistir al centro de salud más cercano. Además, este último toma en cuenta el acceso a agua intradomiciliaria y a electricidad. Es de sobra conocido que la localización de los servicios básicos constituye uno de los aspectos clave de la forma en que las políticas logran eliminar las disparidades de bienestar entre la población. Esto es importante porque no siempre los rezagos en desarrollo humano pueden explicarse por las características agregadas de los individuos. Estos son determinados por un conjunto de decisiones provenientes en parte del ámbito de la política pública -cuyas prioridades en algunos casos pueden afectar desfavorablemente a la población- y en parte del ámbito de las costumbres y estilos de vida. Por ejemplo, personas con niveles de ingreso distintos que vivan en una región a la que se destinan pocos recursos de inversión social, pueden experimentar bajos niveles educativos y de salud parecidos a los de personas pobres, pese a su distinta condición.

Fuente: Kikut y Robles, 2004.

### La evolución demográfica plantea desafíos ineludibles

El perfil demográfico que predominará durante el siglo XXI ya es conocido y entraña retos importantes, independientemente del estilo de desarrollo por el que se enrumbe la sociedad costarricense en los próximos años (Robles, 2004). El escenario está predeterminado por la dinámica demográfica que el país ha experimentado en las últimas décadas.

### Situación actual: los grandes cambios demográficos ya se dieron

Costa Rica se encuentra al final de la transición demográfica. El paso de altas a bajas tasas de mortalidad y natalidad está por concluir. En el 2002 se registraron la mayor esperanza de vida y la menor fecundidad que alguna vez haya tenido el país. Este proceso ya generó un impacto notable en la estructura por edad de la población, como lo confirmó el IX Censo de Población del año 2000<sup>3</sup>. Disminuyó la importancia relativa de los grupos de menor edad y creció la de los grupos en edades por encima de los

CUADRO 1.1

Índice de desarrollo humano (IDH), índice de desarrollo social (IDS) e índice de rezago social (IRS) a nivel cantonal, ordenado de mayor a menor posición

IDH desageado			IDS		IRS	
Cantón	Valor	Cantón	Valor	Cantón	Valor	
1	Montes de Oca	0,826	Flores	100,0	Montes de Oca	1,625
2	Moravia	0,737	Belén	94,9	Belén	1,625
3	Escazú	0,737	Montes de Oca	85,0	Flores	1,625
4	Barva	0,715	San Isidro	78,5	San Pablo	1,750
5	San Pablo	0,706	Alvarado	76,8	Moravia	2,000
6	Heredía	0,706	San Pablo	74,3	Tibás	2,000
7	Belén	0,705	Palmares	73,4	Vásquez de Coronado	2,000
8	Curridabat	0,704	Escazú	73,3	Heredía	2,125
9	Santa Bárbara	0,696	Curridabat	73,3	Goicoechea	2,125
10	Tibás	0,690	Vásquez de Coronado	71,0	Barva	2,375
11	Santa Ana	0,683	Tibás	70,6	Santo Domingo	2,375
12	Santo Domingo	0,677	Moravia	70,5	Santa Bárbara	2,500
13	Vásquez de Coronado	0,650	Valverde Vega	70,3	Atenas	2,625
14	La Unión	0,630	Santo Domingo	70,2	Palmares	2,750
15	San Rafael	0,626	Santa Bárbara	69,4	San Isidro	2,750
16	Goicoechea	0,619	Atenas	68,8	San José	3,125
17	San José	0,618	Heredía	67,8	Desamparados	3,250
18	Palmares	0,594	San Rafael	67,3	Escazú	3,375
19	Alfaro Ruiz	0,590	Alfaro Ruiz	67,1	Curridabat	3,500
20	Montes de Oro	0,583	Grecia	67,0	San Rafael	3,750
21	El Guarco	0,581	Goicoechea	66,7	Alfaro Ruiz	3,750
22	San Isidro	0,572	Cartago	66,7	Cartago	3,875
23	Desamparados	0,571	Desamparados	66,1	Grecia	4,000
24	Oreamuno	0,565	Oreamuno	65,4	Santa Ana	4,125
25	Cartago	0,564	Orotina	64,6	La Unión	4,125
26	Alajuela	0,561	Montes de Oro	63,9	El Guarco	4,375
27	Poás	0,560	San José	63,7	Oreamuno	4,375
28	Atenas	0,553	Barva	63,3	Alajuela	4,500
29	San Ramón	0,546	Tilarán	63,2	Poás	4,625
30	Grecia	0,544	Esparza	62,8	Mora	4,625
31	Naranjo	0,527	La Unión	62,7	Paraíso	4,875
32	Valverde Vega	0,513	Paraíso	62,0	Alvarado	4,875
33	San Mateo	0,511	El Guarco	61,8	Esparza	5,000
34	Flores	0,509	Mora	61,7	Alajuelita	5,125
35	Paraíso	0,508	Alajuela	61,5	Puriscal	5,125
36	Esparza	0,501	Poás	61,4	Naranjo	5,250
37	Orotina	0,500	Jiménez	59,3	Valverde Vega	5,250
38	Alajuelita	0,474	San Mateo	59,0	Orotina	5,250
39	Tilarán	0,472	Alajuelita	58,7	Dota	5,250
40	Carrillo	0,460	Hojancha	56,9	Montes de Oro	5,375
41	Turrubares	0,452	Santa Ana	55,8	Jiménez	5,375
42	Bagaces	0,451	Naranjo	55,4	Aserri	5,500
43	Santa Cruz	0,451	Puntarenas	54,8	San Ramón	5,625
44	Liberia	0,451	San Ramón	54,6	León Cortes	5,750
45	Jiménez	0,441	Turrialba	53,6	Tilarán	5,875
46	Garabito	0,441	Nandayure	53,1	Carrillo	5,875
47	Puriscal	0,439	Santa Cruz	52,8	Tarrazú	5,875
48	Aserri	0,434	Puriscal	51,8	Liberia	6,250
49	Pérez Zeledón	0,422	Aserri	51,2	Pérez Zeledón	6,500
50	Mora	0,420	Cañas	49,9	Cañas	6,500
51	Turrialba	0,419	Turrubares	49,1	Guácimo	6,500
52	Cañas	0,417	Liberia	48,9	San Mateo	6,625
53	San Carlos	0,405	Pérez Zeledón	48,9	Santa Cruz	6,750



CUADRO 1.1 (continuación)

	IDH desagregado		IDS		IRS	
	Cantón	Valor	Cantón	Valor	Cantón	Valor
54	León Cortes	0,396	Nicoya	48,4	Puntarenas	7,000
55	Aguirre	0,395	Garabito	48,3	Hojancha	7,000
56	Limón	0,390	Limón	48,0	Bagaces	7,125
57	Tarrazú	0,374	Parrita	47,9	Siquirres	7,125
58	Pococí	0,373	Guácimo	47,8	Turrialba	7,250
59	Puntarenas	0,352	Aguirre	47,5	Aguirre	7,250
60	Hojancha	0,352	Acosta	47,3	Limón	7,375
61	Nandayure	0,348	Carrillo	46,1	Acosta	7,375
62	Alvarado	0,347	Dota	45,9	Turrubares	7,500
63	Acosta	0,333	San Carlos	45,5	San Carlos	7,500
64	Nicoya	0,325	Golfito	44,0	Nicoya	7,500
65	Guácimo	0,316	Bagaces	43,9	Corredores	7,625
66	Dota	0,310	Pococí	43,8	Nandayure	7,750
67	Osa	0,310	Tarrazú	43,3	Parrita	7,750
68	Siquirres	0,300	Abangares	43,1	Pococí	7,875
69	Golfito	0,297	Osa	41,3	Abangares	8,000
70	Abangares	0,286	Guatuso	40,5	Garabito	8,125
71	Parrita	0,275	León Cortes	38,0	Matina	8,125
72	Matina	0,266	Siquirres	36,4	Coto Brus	8,125
73	Corredores	0,256	Corredores	35,4	Osa	8,250
74	Sarapiquí	0,254	Coto Brus	30,9	Buenos Aires	9,000
75	Buenos Aires	0,237	Sarapiquí	28,5	Golfito	9,250
76	Coto Brus	0,226	Matina	22,6	Sarapiquí	9,375
77	Guatuso	0,205	Buenos Aires	22,2	Guatuso	9,375
78	La Cruz	0,184	Upala	17,4	La Cruz	9,750
79	Upala	0,141	La Cruz	16,4	Los Chiles	9,750
80	Los Chiles	0,127	Los Chiles	8,9	Upala	9,875
81	Talamanca	0,022	Talamanca	0,0	Talamanca	10,000

Fuente: Kikut y Robles, 2004.

treinta años, es decir, se dio un proceso de envejecimiento de la población.

Es difícil que en los próximos años ocurran disminuciones significativas en la mortalidad, que a su vez aumenten la alta esperanza de vida promedio de la que gozan las y los habitantes del país. Ello no significa que no se deben esperar mejoras; empero, puede afirmarse que los grandes cambios en la mortalidad y la supervivencia de las personas ya tuvieron lugar.

Es probable que la ya baja tasa de mortalidad infantil continúe descendiendo, particularmente como resultado de una serie de acciones coordinadas por el Ministerio de Salud Pública<sup>4</sup>. Pero debe recordarse, que hoy en día, casi todos los nacidos vivos sobrevi-

ven hasta cumplir quince años (98%), mientras que en 1970 ese porcentaje era de 88%. Por el aumento en la supervivencia entre los 0 y los 15 años, desde fines de los setenta el tamaño de las cohortes depende en gran medida del número de nacimientos. En consecuencia, no importa cuán grandes sean los avances en la mortalidad infantil y en la niñez, no modificarán sustancialmente el tamaño de las cohortes<sup>5</sup>.

Un segundo factor que incidió en el incremento de la esperanza de vida fue la extraordinaria reducción de la mortalidad adulta (entre los 50 y los 79 años), que en las últimas décadas descendió a niveles comparables o inferiores a los de países desarrollados (Ro-

sero, 1996)<sup>6</sup>. Aquí también hay poco margen para la mejora. De cada cien personas que cumplían 65 años en 1970, un 45% sobrevivía hasta cumplir los 80; en el 2003 sobrevivió un 66%. Es difícil que se registren aumentos de igual importancia, o con la misma rapidez, en el promedio de años que vive la población después de cumplir 65 y 80 años de edad (gráfico 1.1)<sup>7</sup>.

Finalmente, como se señaló en el Noveno Informe, Costa Rica ha entrado en una fase de crecimiento demográfico lenta, si no inciden en él otros factores. Hoy tiene un nivel de fecundidad de reemplazo (tasa global de fecundidad de 2,1 hijos por mujer, el mínimo necesario para que la población se renueve a sí misma en ausencia de mi-

gración). Pero, al igual que en la mortalidad, los grandes cambios en el número de hijos que tiene cada mujer se dieron hace décadas. El descenso fuerte de la fecundidad, uno de los más rápidos en el mundo, ocurrió entre 1960 y 1976, cuando la tasa pasó de 7,3 a 3,7 hijos por mujer<sup>8</sup>. Esto, sin embargo, no significa que la población dejará de crecer. Aun cuando las mujeres tienen menos hijos durante su vida reproductiva, el número de ellas en edad de procrear aumentará por aproximadamente unos veinte años más, debido a la evolución de la natalidad en las décadas previas<sup>9</sup>.

### El país tiene ante sí, desde hace años, las oportunidades del bono demográfico

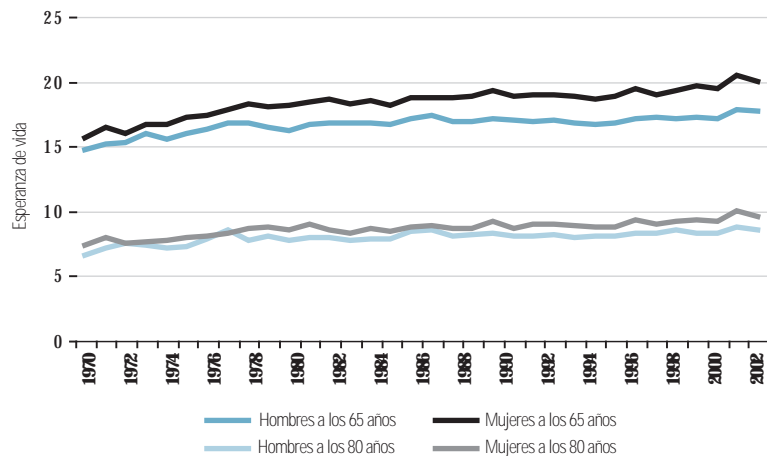
Desde hace décadas Costa Rica disfruta las ventajas de una relación de dependencia decreciente, lo que se ha llamado el “bono demográfico”. Esta relación de dependencia (la proporción de personas menores de 15 años y de 65 y más años, con respecto al número de personas entre 15 y 64 años) pasó de 70 a 60 entre 1984 y 2000 y, de acuerdo con las proyecciones de población, es hoy aproximadamente de 55. Se espera que alrededor del año 2018 esta relación sea cercana a 44 dependientes por cada 100 personas en edad de trabajar.

Paralelamente, se está dando un cambio en la composición por edades de los dependientes. Mientras la razón de dependencia con respecto a los menores de 15 años se ha reducido, la referida a los de 65 y más años ha aumentado. En consecuencia, se espera que en torno al año 2045 esta distribución se invierta, o sea, que entre los dependientes predominen los de 65 y más años. En ese momento, si bien la relación de dependencia no volverá a los niveles anteriores, ya no dará las ventajas previas, en virtud del peso de la población adulta mayor (gráfico 1.2).

Entre las personas en edad de trabajar también se está modificando la composición por edades. En la primera parte del período de aumento de la población en edad de trabajar, se produce una incorporación importante de efectivos a este grupo. Ello redundará en un incremento de la proporción de

GRAFICO 1.1

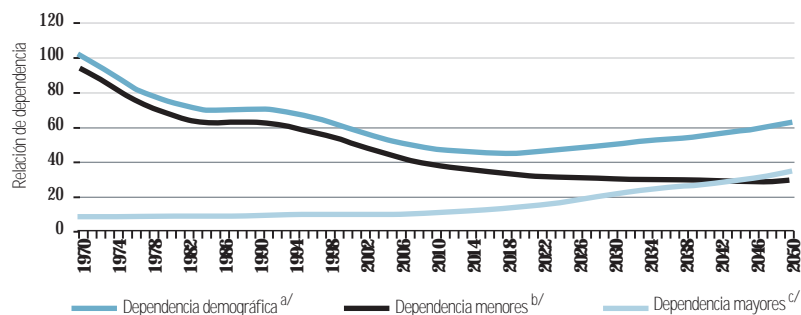
### Costa Rica: esperanza de vida a los 65 y los 80 años de edad. 1970-2003



Fuente: Robles, 2004.

GRAFICO 1.2

### Costa Rica: relación de dependencia demográfica. 1970-2050 (dependientes por cada cien personas en edad activa)



a/ Personas dependientes (menores de 15 años y mayores de 64 años) por cada cien personas en edades activas (población de 15 a 64 años).

b/ Personas dependientes menores (menores de 15 años) por cada cien personas en edades activas (población de 15 a 64 años).

c/ Personas dependientes mayores (mayores de 64 años) por cada cien personas en edades activas (población de 15 a 64 años).

Fuente: Elaboración propia con datos del CCP-UCR.

trabajadores en edades más jóvenes. Pero, pasados ciertos años, una vez que se han incorporado a la fuerza de trabajo las cohortes más numerosas, la población de personas en edades de trabajar tiende a envejecer. Costa Rica ya pasó la etapa en que la mayoría de

la población en edad activa es menor de 30 años. En adelante, la mayor parte de las personas en edad de trabajar serán aquellas que se incorporaron al mundo laboral hace más de una década y cuya etapa de formación práctica

mente ha terminado.

**El bono demográfico como factor de desarrollo**

El bono demográfico puede ser un factor de desarrollo para los países. Los cambios en la relación de dependencia están asociados a la potencialidad de crecimiento económico, debido a su relación con el nivel de ingresos. Una sociedad con una alta proporción de trabajadores tiene más capacidad para aumentar su producción que una con una fuerza laboral relativamente escasa e inflexible. Durante los años en que existe una relación de dependencia baja se incrementan el ahorro y la inversión<sup>10</sup>. Uno de los mecanismos que generan este crecimiento del ahorro son las pensiones, pues se supone que la gran cantidad de gente que se encuentra trabajando cotiza para algún régimen. En términos de su composición, las poblaciones jóvenes presionan sobre servicios sociales como la educación y la asistencia relacionada con ésta. A su vez, las poblaciones mayores ejercen presión sobre los servicios de salud. Si la relación de dependencia es alta, el monto que debe destinarse a servicios sociales va en detrimento de las posibilidades de invertir en formación de capital. Cuando los dependientes son predominantemente mayores, entonces disminuyen las posibilidades de ahorro, que deben ser compensadas por aumentos en la productividad.

Los efectos del bono demográfico sobre el crecimiento económico no son

automáticos. Los cambios en el perfil de la población pueden agravar las consecuencias de una mala política económica (cuadro 1.2). Si bien una relación de dependencia baja es un elemento favorable, puede no serlo si el país no logra resolver la presión ejercida por el número de personas que se incorpora a la fuerza de trabajo y que antes de ello demanda acceso a la educación. El que una relación de dependencia baja resulte beneficiosa depende en gran medida de las oportunidades de empleo existentes y de la preparación que tengan quienes entran a la fuerza de trabajo. De lo contrario, la falta de acceso a empleos de calidad puede más bien generar problemas sociales de difícil solución. Hay que recordar que es común que la tasa de desempleo de la población de 15 a 24 años tienda a ser mayor que el promedio global.

La ventaja de una relación de dependencia favorable se modificará a medida que ocurra un nuevo cambio en la estructura por edad. En virtud de la disminución de la mortalidad en las edades adultas, la población que sobrevive después de los 65 años será cada vez mayor. Por ejemplo, en Costa Rica el índice de envejecimiento, o la relación entre las personas de 65 años y más y las menores de 15 años, aumentará de 16 mayores de 65 años por cada cien menores de 15 en el año 2000, a 32 por cien en el 2020. En otras palabras, volverá a incrementarse

el número de personas dependientes, generando una nueva presión en ámbitos como el pago de jubilaciones y la atención de la salud de estos grupos.

Algunos países asiáticos -los llamados “tigres del desarrollo”- experimentaron un despegue económico durante la ocurrencia del bono demográfico. Estos alcanzaron una relación de dependencia baja décadas atrás, cuando la fecundidad y el crecimiento de la población aún eran elevados en América Latina. Se estima que el aumento de la proporción de trabajadores, y su consecuente efecto sobre el ahorro, están asociados a un tercio del 6% promedio anual que registró el crecimiento de estas economías entre 1965 y 1990 (Merrick, 2001; Bloom y Williamson, 1997). Durante el bono demográfico estos países exhibieron disciplina fiscal, incrementos sostenidos del producto y la productividad, así como una alta y sostenida inversión pública en salud y educación (y esta inversión respondió a los cambios en la población). Entre 1960 y 1990 la producción per cápita de alimentos aumentó un 47%, en comparación con un 13% en América Latina. Igualmente se ampliaron las oportunidades de empleo por medio de cambios en la estructura industrial y ocupacional (Mason, 2003). Durante este período la tasa de crecimiento de la fuerza de trabajo estuvo por encima de la tasa de crecimiento de la población, por efecto de la estructura por edad y de la incorporación de las mujeres a la fuerza laboral. También tuvo lugar un incremento importante del producto por trabajador. Una descomposición de este último aumento revela que éste se debió en lo fundamental a un incremento de la productividad y la inversión, y en menor medida a los cambios demográficos (Mason, 2003).

**Insuficiente aprovechamiento del bono demográfico**

La evidencia reunida por el Informe indica que, en aspectos relevantes para el buen aprovechamiento del bono demográfico, durante los últimos quince años Costa Rica ha mostrado un desempeño abiertamente deficitario. Aunque aumentó la inversión pública en infraestructura, su nivel es insuficiente y obras cruciales para el

CUADRO 1.2

**Efectos del cambio demográfico y del manejo de la inversión social en un país, según las características en que transcurran**

Cambios demográficos	Manejo de la inversión social (inversión en capital humano y creación de empleo)	
	Buena	Deficiente
Favorables (baja fecundidad, baja mortalidad y morbilidad)	Refuerzo positivo de las condiciones favorables	Disminuye el impacto del bono
Desfavorables (alta fecundidad o grupos rezagados, alta mortalidad y morbilidad)	Efecto adverso de las condiciones demográficas	Refuerzo de las condiciones adversas

Fuente: Merrick, 2001.

país tienen atrasos de hasta décadas (véase sección especial sobre infraestructura); por otra parte, el deterioro en la solvencia fiscal del Estado “estruja” la inversión pública (capítulo 3).

Este acápite se concentra en tres aspectos clave: la vinculación entre la dinámica demográfica y el desempeño en educación secundaria, las mediciones (preliminares) sobre productividad y la composición de la fuerza de trabajo.

### El retroceso en la educación secundaria ocurrió en el peor momento demográfico

Si se compara el nivel de cobertura de la educación secundaria de Costa Rica con países del Este asiático cuando estos tenían indicadores demográficos similares a los nacionales, en la mayoría de los casos esa cobertura era superior a la costarricense. En los años siguientes a la baja de la fecundidad, todos estos países aumentaron considerablemente este indicador, que constituye un umbral de gran importancia para abatir la pobreza e incrementar la productividad.

Desde un punto de vista demográfico, la caída de la cobertura en la educación secundaria en los ochenta -y el prolongado tiempo que tomó recuperarla- no pudo ocurrir en peor momento. Una cohorte de jóvenes, la más grande en la historia de Costa Rica, fue la principal víctima de este descuido. Hoy, cuando el país ha logrado ampliar esa cobertura (aunque con logros comparativos insuficientes), se vive una época de una fuerte declinación en el crecimiento del tamaño de las cohortes jóvenes (gráfico 1.3). Pese al aumento reciente en cobertura, el número de personas que no ingresan o no completan la secundaria se ha incrementado en números absolutos, ya que entre 1990 y 2003 la población de 13 a 17 años pasó de 287.957 a 438.025 personas. En conclusión, el retroceso educativo afectó a una generación que se estará pensionando alrededor del 2040 y que, vista en conjunto, arrastra severas desventajas en materia de conocimientos y habilidades.

### Pocos avances recientes en la productividad

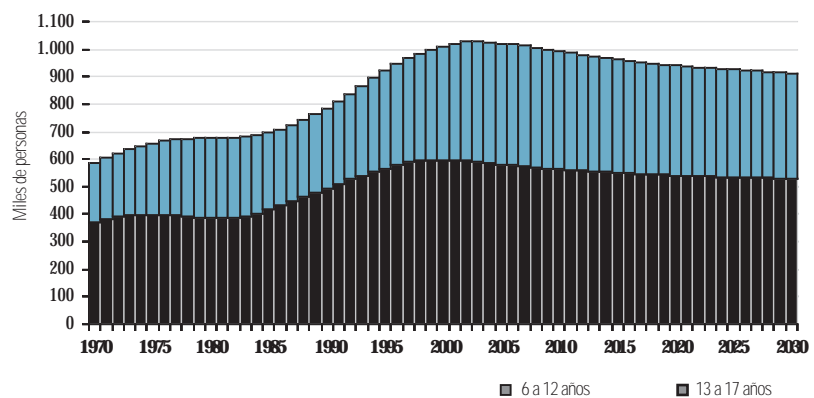
Como se ha mencionado, una de las condiciones para el buen prove-

chamiento del bono demográfico es el aumento sostenido de la productividad. En Costa Rica no existen mediciones de productividad satisfactorias, debido a las limitaciones en las fuentes de información. Las mediciones preliminares disponibles apuntan a que, no obstante la rápida diversificación económica y el impulso importador, la productividad general de la economía no parece haber mostrado progresos importantes en los últimos quince años. Rodríguez et al (2004) estiman que la productividad del producto por

trabajador creció apenas un 1,4% entre 1984 y 2000. El problema reside en que, durante esta época, ocurrió un aumento en la edad promedio de la fuerza laboral, que se dio cuando las tasas de cobertura de educación secundaria eran bajas o se habían estancado. Una gran cantidad de personas en edad de trabajar ya había pasado por la etapa formativa, de tal manera que sus deficiencias se reflejan hoy con más fuerza en la calidad de la fuerza laboral, puesto que los nuevos efectivos con mejor formación tienen un peso menor de la que el país

GRAFICO 1.3

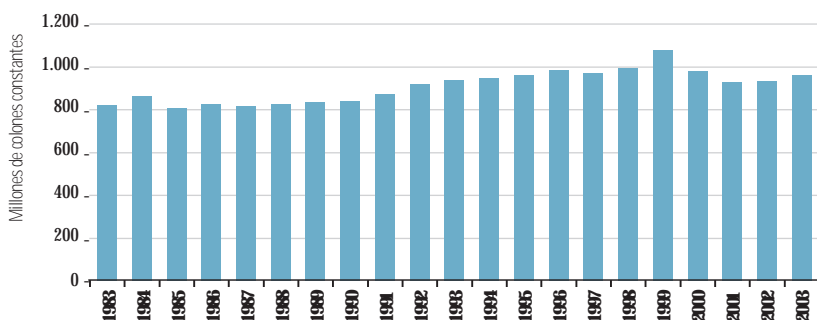
### Costa Rica: evolución de la población de 6 a 12 y 13 a 17 años. 1970-2030



Fuente: Robles, 2004 con datos del INEC-CCP.

GRAFICO 1.4

### Costa Rica: evolución de la productividad media por trabajador<sup>a/</sup>. 1983-2003 (colones de 1991)



a/ Relación entre el PIB a precios constantes y la población ocupada.

Fuente: Robles, 2004 a partir de datos del BCCR e INEC.

requeriría a este punto (gráfico 1.4).

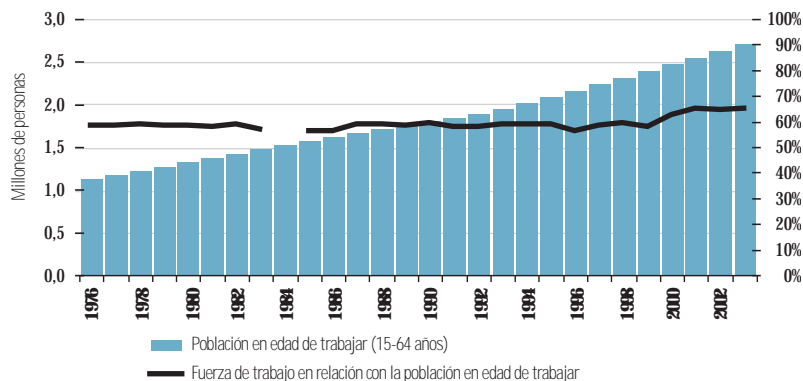
### Insuficiente crecimiento de la fuerza de trabajo

Otra manera de aprovechar el bono demográfico consiste en crear las oportunidades para que, crecientemente, las generaciones en edad laboral se integren al mercado de trabajo. En las economías que han logrado crecimientos importantes asociados al bono demográfico, la tasa de crecimiento de la fuerza de trabajo ha estado en forma consistente por encima de la tasa de crecimiento de la población en edad de trabajar (Mason, 2003). En Costa Rica, en las últimas décadas esto no ha sucedido (gráfico 1.5).

Un factor explicativo para este comportamiento de la fuerza de trabajo ha sido la incorporación de la mujer. En efecto, aunque hoy las mujeres participan mucho más que hace treinta años en el mercado laboral, en el 2003 las tasas de participación eran apenas cercanas al 50% para las mujeres de 20 a 44 años (gráfico 1.6 a y b). Además, la participación femenina en el mercado laboral es todavía muy inferior a la masculina (Robles, 2004). Es de notar que la incorporación de las mujeres se asocia con educación secundaria y más. En todos los años examinados el aumento más importante se produjo entre las mujeres que habían terminado al menos la educa-

GRAFICO 1.5

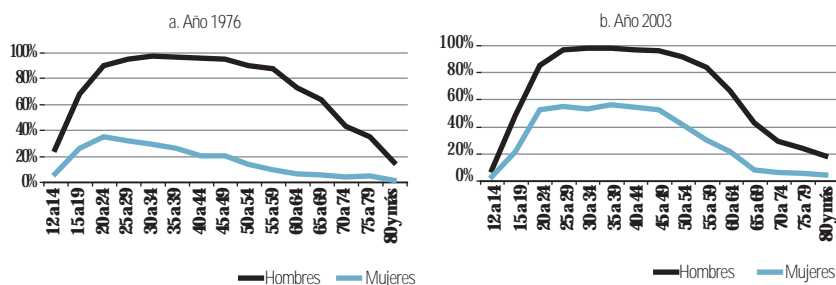
### Costa Rica: fuerza de trabajo en relación con la población en edad de trabajar (15 a 64 años). 1976-2003



Fuente: Robles, 2004 a partir de las Encuestas de Hogares, varios años.

GRAFICO 1.6

### Costa Rica: porcentaje de población en la fuerza de trabajo por edad y sexo. 1976 y 2003



Fuente: Robles, 2004.

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE EL TEMA

### “BONO DEMOGRÁFICO”

Véase Robles, 2004, en el sitio

[ción básica](#)

### Tiempo de cambios

Los datos están jugados: el futuro es en buena medida la consecuencia de lo que ya ha ocurrido, el producto del aumento en la esperanza de vida, del descenso de la mortalidad y de la baja en la fecundidad. Desde la perspectiva del desarrollo humano sostenible, el escenario demográfico plantea tres desafíos ineludibles que, de no atenderse, ocasionarán severos retrocesos al país:

- La alta proporción de adultos mayores impone la necesidad de un sistema

de seguridad social financieramente sólido, capaz de otorgar pensiones decorosas y abiertas a (toda) esta población. Además, será indispensable mantener una sostenida inversión en salud, que permita satisfacer las costosas y múltiples demandas de los adultos mayores en esta materia. No atender este desafío será condenar a una buena parte de las y los costarricenses a la miseria, en una edad en la que tendrán pocas oportunidades para remediar su desamparo.

- La estabilización del tamaño de la fuerza de trabajo implica que, a diferencia de hoy en día, el crecimiento económico dependerá básicamente

de incrementos en la productividad (descontando efectos coyunturales de precios). Una productividad estancada supondrá una economía estancada, pues Costa Rica no podrá crecer mediante la incorporación de más personas al mercado de trabajo.

- El (proporcionalmente) escaso contingente de generaciones jóvenes exigirá que cada joven posea, por una parte, un acervo de conocimientos y habilidades que lo hagan altamente productivo y, por otra, que tenga oportunidades para conseguir empleo de calidad. Una fuerza de trabajo poco preparada y con empleo de baja calidad no tendrá la capacidad

productiva para sostener al país.

Las condiciones para enfrentar estos desafíos no se crean de un día para otro. El hecho de que, hasta el momento, Costa Rica no haya sacado el mayor provecho del potencial del bono demográfico, no significa que esta sea una época en la que el país haya retrocedido o que se encuentre estancado. A lo largo de los distintos capítulos de este Informe se identifican los ámbitos donde, en los últimos diez o quince años, pueden documentarse avances en materia de desarrollo humano. Sin embargo, estos progresos no alcanzan

para enfrentar el doble desafío que apremia a la actual generación: por una parte, asegurarse una vejez digna en un país con sólidos logros económicos, sociales y políticos y, al mismo tiempo, legar a las generaciones venideras una Costa Rica con una plataforma capaz de apalancar nuevos progresos en desarrollo humano sostenible.

Lo que el aprovechamiento insuficiente del bono demográfico sí implica es que el país está retrasado. El tiempo para impulsar fuertes transformaciones que permitan elevar la productividad, generar oportunidades de empleo de ca-

lidad, ampliar el nivel de educación de la mano de obra y robustecer la seguridad social debió haber iniciado, por lo menos, diez años atrás. Hoy la sociedad cuenta con un margen de tiempo decididamente más estrecho. Hacia el 2018, la relación de dependencia comenzará a aumentar y, con ello, se irán disipando las favorables condiciones de las que aún hoy disfrutaban los y las costarricenses. Hacia esa época la comunidad nacional empezará a vivir de los efectos que generen los cambios que se produzcan en el presente, especialmente en el ámbito de la mutua vinculación

CUADRO 1.3

### Desafíos señalados en diversas ediciones del *Informe Estado de la Nación*, situación actual y aportes del Programa

<b>El desafío</b>	<b>El análisis señala..</b>	<b>El Informe ha dado seguimiento..</b>
Recuperar la fe en la política y en sus instituciones, y mejorar la calidad de la democracia.	...una ampliación del descontento ciudadano; ...la ampliación de derechos; ...una menor capacidad de actuar.	...al tema de manera innovadora, mediante una auditoría sobre la calidad de la democracia y luego en el capítulo "Fortalecimiento de la democracia"; ...con visión de la gobernabilidad desde los derechos ciudadanos; ...y aportado a las experiencias de concertación, diálogo social y la resolución de conflictos sociales.
Crear empleos y oportunidades empresariales de mejor calidad y productividad, y articular las nuevas exportaciones con el resto de la economía.	...resultados mixtos en cuanto al crecimiento y la generación de oportunidades e ingresos para la población.	...con visión más crítica y desagregada sobre el desempeño de la economía nacional; ...a los encadenamientos productivos, sociales y fiscales, ...desagregado por tamaño de empresa, región y género; ...y alimentado el diálogo social sobre política económica, pequeñas y medianas empresas y banca de desarrollo.
Modernizar la infraestructura de transportes y comunicaciones del país.	...que el rezago no ha sido superado; ...progreso en cuanto a identificación de recursos y fortalecimiento de los controles de calidad.	...y ayudó a colocar el tema en la agenda nacional desde su inicio; ...y sugerido la revisión de los controles y la misma concesión de obra, mediante el debate público.
Controlar la deuda interna.	...una mayor vulnerabilidad; ...el agotamiento de medidas de ingeniería financiera.	...y formó conciencia sobre su importancia; ...que derivó en el señalamiento de la solución fiscal como asunto urgente en diálogos sociales.
Cerrar las brechas en el desarrollo entre las regiones del país.	...importantes y persistentes brechas entre regiones; ...mejorías en algunas regiones	...a las brechas entre regiones y ha ampliado la disponibilidad de indicadores y análisis desagregado; ...y preparado una desagregación del IDH; ...a los desafíos de dos regiones mediante capítulos especiales, que han sido acompañados por consejos asesores regionales específicos.

CUADRO 1.3 (continuación)

<b>El desafío</b>	<b>El análisis señala..</b>	<b>El Informe ha dado seguimiento..</b>
Cerrar las brechas sociales, económicas y políticas entre los géneros.	...brechas diversas y avances notables en la agenda y los resultados; ...asuntos rezagados (participación política, empleo-ingresos, violencia).	...mediante un capítulo especial y publicaciones específicas; ...creado un sistema de indicadores de brechas de equidad; ...y aportado a nueva legislación en favor de la equidad.
Adoptar políticas nacionales en temas clave como régimen tributario, pobreza, la migración y las relaciones con Nicaragua.	...discontinuidades en las políticas públicas de combate a la pobreza y otras señaladas.	...a las políticas públicas en varios períodos, en materias como programas de combate a la pobreza; ...mediante la realización de simposios sobre el Censo, foros, investigaciones y evaluaciones de programas sociales; ...a la preparación de indicadores de gestión para el Banco Popular.
Universalizar el acceso efectivo a la secundaria completa, como mecanismo para dar pasos firmes hacia la reducción de la pobreza.	...importantes esfuerzos y logros por superar la exclusión en secundaria, particularmente en el ciclo diversificado; ...persistentes exclusión y brechas de calidad en sectores rurales y urbano-marginales.	...a las brechas y exclusiones en materia educativa; ...a las relaciones con la pobreza, la calidad del empleo, el desempleo, la distribución del ingreso; ...a las brechas de las escuelas unidocentes o multigrado; ...a la calidad de la educación y a las buenas prácticas para retener a los estudiantes; ...y aportado al diálogo social en materia de educación, así como a los procesos de reforma educativa.
Encarar el deterioro acumulado en la equidad.	...el deterioro de la distribución de los ingresos (Gini) y de los salarios (Thiel). ...la evolución desigual según sector de actividad, tipo de región y regiones.	...a la desigualdad y a la incorporación del tema en la agenda nacional; ...y buscado las interrelaciones con la democracia, el desarrollo humano y la sostenibilidad.

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

El Consejo Consultivo discutió y aprobó el capítulo en reunión celebrada el 16 de setiembre del 2004.

## Notas

**1** Para solventar los problemas de estimación de algunas de las variables originales del índice, tales como la esperanza de vida y el PIB per cápita, se hicieron diversos cálculos utilizando aproximaciones a cada una de las dimensiones contenidas en el IDH

**2** Si se tratara de predecir los valores del IDS o del IRS con base en las variables que se han utilizado en los cálculos alternos del IDH, se encontraría que los coeficientes de determinación son relativamente altos para el IDS (alrededor de 73%) y mayores para el IRS (alrededor de 89%). Esto significa que una cantidad relativamente alta de la variabilidad del IDS y del IRS puede ser explicada por la relación lineal que mantienen con la mortalidad infantil, la mortalidad de personas de 50 a 79 años, la tasa de matriculación, la proporción de alfabetismo en mayores de 15 años, el consumo de energía eléctrica per cápita, la tenencia de bienes, el estado de la vivienda y el ingreso per cápita.

**3** Una descripción de estos cambios se encuentra en Rosero (2004).

**4** La mortalidad infantil de Costa Rica no guarda correspondencia con la mortalidad en los adultos y, particularmente, en los adultos mayores. La mortalidad de estos últimos es especialmente baja. Cuando se compara a Costa Rica con países cuya esperanza de vida se encuentra entre 78 y 79 años, la mortalidad infantil promedio es 5,8. En todos estos países, sin embargo, existe una legislación que permite el aborto por deficiencias del feto o por libre elección de la mujer. Pero si la relación entre mortalidad infantil y esperanza de vida fuera la que existe en los países con esperanza de vida superior a 75 años y con una legislación similar a la de Costa Rica, la mortalidad infantil debería estar entre 7 y 8 muertes por mil nacidos vivos.

**5** Si la mortalidad infantil hubiera sido de 6 muertes por mil nacidos vivos en el 2003, ello habría implicado la supervivencia adicional de 300 personas de un total de casi 73.000 nacidos vivos.

**6** Esta reducción fue particularmente intensa en los años cincuenta y estuvo asociada a la extensión en la educación y el saneamiento básico, así como a mejoras en la atención hospitalaria. Una parte importante de este descenso se debió a la

disminución de las muertes por infecciones respiratorias agudas, malaria, y tuberculosis. En los años ochenta, cuando la mortalidad infantil decrecía lentamente, la mortalidad de adultos registró una notable disminución. En general, no parece haber durante las últimas décadas una correspondencia directa entre las circunstancias socioeconómicas y el descenso de la mortalidad adulta. Esto obedece al hecho de que las muertes en edad adulta, a diferencia de la mortalidad infantil, están relacionadas con riesgos que se asocian a estilos de vida y comportamientos individuales, tales como la obesidad, el sedentarismo, el tabaquismo y los accidentes de tránsito (Rosero, 1996).

**7** Se pueden registrar avances si se logran disminuir la incidencia de algunas enfermedades crónicas y las muertes violentas. Los efectos de estas mejoras, sin embargo, serían reducidos. La mitad de las muertes en el país ocurre después de los 70 años, incluso un 30% se produce después de los 80 años. El margen de progreso es, por el momento, estrecho, si se compara con países con mayor esperanza de vida. Así por ejemplo, en el 2000 en Japón la esperanza de vida al nacer era de 77,64 años para los hombres y 84,62 para las mujeres: esto es 1,40 y 3,97 años más que en Costa Rica, respectivamente. La esperanza de vida en el mismo país a la edad de 65 era de 17,43 años para los hombres y 22,44 para las mujeres, o sea, 0,25 años menos para los hombres y 2,5 años más para las mujeres con respecto a Costa Rica.

**8** Junto a esta rápida disminución en el número promedio de hijos por mujer, también ocurrió un cambio importante en la fecundidad por edades. En los años sesenta la experiencia de tener hijos ocupaba buena parte de la vida de las mujeres: una proporción significativa de ellas tenía hijos pasados los 30 años y aun después de los 40. En 1960 un tercio de las mujeres con edades entre 20 y 29 años tenía un hijo cada año. De acuerdo con la Encuesta Nacional de Salud Reproductiva realizada por el CCP en 1999, la prevalencia de métodos anticonceptivos es de 80%. El número medio de hijos deseados disminuyó desde 4,8 en 1976 a 2,7 en 1999, y, en general, hay evidencia de una notable modificación en el mismo sentido desde principios de los noventa. En 1992 el número promedio de hijos deseados declarado por las mujeres menores de 25 años fue de 2,9. En 1999, todas las mujeres menores de 35 años declararon en promedio una cifra inferior a esta

última, y las menores de 25 declararon en promedio desear 2,3 hijos (Chen et al, 2001). Este es un cambio importante y marca una diferencia con el comportamiento de las preferencias con respecto al tamaño de la familia en décadas anteriores. Aun durante el período en que la fecundidad estaba descendiendo, el tamaño deseado de la familia sufrió pocos cambios y se mantuvo alrededor de 4 (Rosero y Casterline, 1995). De acuerdo con Rosero, esto indicaría que el descenso de la fecundidad habría sido una respuesta a la brecha entre el deseo de un tamaño de familia y la posibilidad de lograrlo. Esto también resta peso a la explicación que atribuye a los factores socioeconómicos de los sesenta la principal causa del descenso en la fecundidad. El cambio reciente en el número de hijos deseados, constituye una variación significativa de la norma social sobre el tamaño de la familia. De ser así, es probable que la fecundidad permanezca en un nivel de reemplazo o, de seguir el comportamiento conocido, descienda a un nivel todavía más bajo.

**9** Este fenómeno lo señaló Luis Rosero en un artículo publicado en La Nación en 1999 cuando aún no se contaba con un Censo de Población (Kelley, 1988, Ram, 1982, Leff, 1971, Webb y Zia 1989). La cohorte de mujeres en edad reproductiva aumentó de manera considerable en dos momentos: cuando las mujeres nacidas a fines de los cincuenta empezaron a tener sus hijos, y después, cuando las hijas de estas mujeres empezaron su período reproductivo. Esto produjo un incremento del número de nacimientos en el país, generando una cohorte de personas jóvenes de una magnitud sin precedentes.

**10** Una serie de estudios empíricos con información transversal han mostrado un efecto negativo de una alta relación de dependencia sobre el ahorro (Kelley, 1973, Ram, 1982, Leff, 1971, Webb y Zia, 1989). Si bien los resultados no han estado exentos de polémica, hay acuerdo en que un rápido crecimiento de la población y, por consiguiente una alta relación de dependencia, son perjudiciales y dan cuenta de importantes diferencias en los niveles de ahorro entre países desarrollados y no desarrollados. Cuando las naciones desarrolladas pasaron por un período en que la relación de dependencia era baja y la mayoría de los dependientes eran menores, el ahorro aumentó de manera considerable.



CAPITULO  
2Equidad  
e integración social

## INDICE

Principales hallazgos	71
Valoración general	73
Aspiraciones	74
Introducción	75
Un nuevo perfil de la población y los hogares	76
Cambio en la estructura de edad de la población	77
Cambios en la estructura de las familias	78
Balance social de la década	79
Acceso a una vida larga y sana	79
Acceso al conocimiento	84
Acceso al trabajo	87
Acceso a vivienda digna	89
Acceso a la inversión social	91
Acceso a una vida sin amenazas a la libertad personal	94
La ampliación de las capacidades humanas no ha generado una sociedad más equitativa	96
Aumentó la desigualdad en los ingresos	96
Inversión social atenúa, pero no detiene, el aumento de la desigualdad	97
Se amplían las brechas en el acceso al empleo y a la educación	97
El porcentaje de hogares vulnerables a la pobreza se redujo, pero hay alarmas importantes	100
Inversión social favorece más a las personas de mayores ingresos	101
Cambios en la equidad de la inversión social	102
No se ha logrado integrar a los grupos tradicionalmente excluidos	104
Evolución de la pobreza entre 1990 y 2003	104
El perfil de los pobres no cambió en la última década	107
Problemas de efectividad en el combate a la pobreza en los noventa	108
Sin una estrategia de largo plazo contra la pobreza	112
Manifestaciones y víctimas de la violencia	114
Perfil de homicidas y víctimas	114
Percepciones ciudadanas sobre la violencia	114
Mecanismos institucionales de protección ciudadana frente a la violencia	117
Aporte especial: Segregación residencial socioeconómica en la Gran Área Metropolitana de Costa Rica	125

## PRINCIPALES HALLAZGOS

- » En la última década **se amplió el acceso** de las y los costarricenses a los servicios de salud, educación, vivienda y servicios básicos.
- » La desigualdad en **la distribución del ingreso** comenzó a aumentar en forma sostenida desde 1998 hasta el año 2001, cuando alcanzó un máximo. Durante los dos años siguientes **se redujo ligeramente**, aunque el valor alcanzado en el índice de Gini en el 2003, 0,425, fue mayor que el prevaleciente en el 2000 (0,412) y en todos los años previos de la década.
- » La incidencia de la pobreza estuvo estancada durante la mayor parte de la década. Tras una importante reducción entre 1990 y 1994 (de 27% a 20%), la incidencia de este fenómeno se estancó (alrededor el 20,5%) en casi todo el período (1995-2002). En el 2003 se redujo a 18,5%. **La variación en la pobreza total no ha sido superior a 1,6 puntos porcentuales**, ya sea que haya aumentado o disminuido.
- » Entre 1994 y el 2003 **no hubo cambios sustanciales en el perfil de la población pobre** en Costa Rica. Además, el número de hogares en situación de pobreza total estimado para el año 2003, 195.300 hogares, fue bastante mayor que el estimado para 1990, de 172.800 hogares. En el caso de la pobreza extrema sucedió lo contrario, pues el número de hogares en esa situación en 2003, 61.700 hogares, fue inferior al estimado para 1990, 64.500 hogares.
- » **La proporción de jefaturas femeninas** en los hogares en situación de pobreza creció de un 23,4% a un 32,5% entre 1994 y 2003, con énfasis en las zonas urbanas.
- » Datos de la CCSS señalan que entre 1990 y el 2003 **la cobertura del seguro de salud** de la PEA asalariada disminuyó de 75,3% a 60,6%.
- » De acuerdo con la Encuesta de Hogares, en el 2003 un 55,4% de las **personas de más de 60 años no estaba pensionada ni cotizaba para ningún régimen**, lo que las hace altamente vulnerables a la pobreza. En 1994 esta población era de 56,7%.
- » Según la Encuesta de Hogares del 2003, un **42,2% de los ocupados no cotiza** en ningún régimen obligatorio de pensiones.
- » Aun cuando **la tasa de desempleo** no varió significativamente, entre 1994 y 2003 el número de desempleados se duplicó, al pasar de 54.866 a 117.191.
- » Durante más de dos décadas los **niveles de inversión social** fueron menores a los alcanzados a finales de los años setenta, y las mejoras obtenidas a partir de 1995 no han logrado recuperar los máximos históricos. Entre 1990 y el 2002 esta inversión creció a un ritmo anual del 4,1% (sobre todo en las políticas universales y especialmente en las contributivas). **Las políticas selectivas se han incrementado** a una tasa media de 1,2%, lo que significa una contracción por habitante. Los programas selectivos, aunque han mejorado en cuanto a focalización, han perdido participación en la inversión social, ya que pasaron de 14% en 1990 a 10% en el 2002.
- » En los años noventa, **la inversión social atenuó pero no consiguió detener** la tendencia hacia el aumento en la desigualdad de los ingresos.
- » **La tasa global de delitos contra la vida pasó de 183 por 100.000 habitantes en 1980 a 353 en el 2003**. En los noventa se registró un incremento significativo hasta 1998, cuando comenzó a disminuir, aunque el nivel es muy superior al que existía quince años antes. El Área Metropolitana de San José, el cantón central de Limón y los cantones fronterizos figuran como los lugares con las tasas más altas de delitos.

CUADRO 2.1

**Brechas de equidad<sup>a/</sup>**

Indicador	1990	1999	2000	2001	2002	2003
Relación entre la tasa neta de participación de la población adulta y la población joven <sup>b/</sup>	1,5	1,7	1,8	1,8	1,8	1,8
Relación entre el ingreso promedio del hogar del V quintil y del I quintil <sup>c/</sup>	8,2	9,1	9,7	11,2	10,7	10,5
Relación entre la tasa de subutilización total en la región más alta y en la más baja <sup>d/</sup>	1,8	1,4	1,7	1,8	1,5	1,6
Relación entre la región con la incidencia de pobreza más alta y la región con la incidencia más baja	2,1	2,3	2,3	2,0	2,2	2,4
Incidencia de pobreza en la región más alta						
Chorotega	45,4	35,5	35,3			
Brunca				31,2	35,7	33,6
Incidencia de pobreza en la región más baja						
Central		15,6	15,4	15,4	15,9	14,0
Huetar Atlántica	21,7					
Relación entre la incidencia de la pobreza según edad de la jefatura del hogar <sup>e/</sup>	1,5	2,5	1,7	1,8	1,6	1,8
Incidencia de pobreza por edad del jefe						
De 60 años o más	39,8	27,1	27,4	27,8	29,0	25,5
De 15 a 24 años	25,9	10,9	15,8	15,1	18,0	14,4
Relación entre la incidencia de la pobreza rural y urbana	1,3	1,4	1,5	1,5	1,5	1,5
Porcentaje de deserción escolar						
I y II ciclo diurno	4,7	4,4	4,1	4,5	4,0	3,9
Relación entre dependencia pública y privada <sup>f/</sup>	4,2	3,3	3,6	4,0	4,0	5,9
Relación entre zona rural y urbana		1,2	1,1	1,1	1,1	1,4
III ciclo y educación diversificada diurna y nocturna	14,4	11,3	11,9	12,4	12,0	10,4
Relación entre dependencia pública y privada <sup>f/</sup>	3,3	7,7	7,1	6,2	7,1	4,1
Relación entre zona rural y urbana		1,0	1,0	1,1	1,0	1,3

a/ Las cifras son totalmente comparables a partir del 2000. Sin embargo para comparar con las de años anteriores se debe tener presente el ajuste en los factores de expansión de las Encuestas de Hogares.

b/ La población adulta se refiere a las personas de 25 a 59 años de edad y la población joven comprende a personas de 12 a 24 años.

c/ Los quintiles son establecidos con base al ingreso per cápita del hogar.

d/ Para 1990 la tasa más alta corresponde a la Región Chorotega y la más baja a la Región Huetar Atlántica. Para los años 1999-2000 la tasa más baja corresponde a la Región Central y la más alta a la Chorotega. Para el período 2001-2003, la tasa más alta corresponde a la Región Brunca y la más baja sigue siendo la de la Región Central.

e/ Corresponde a la incidencia de la pobreza en los hogares con jefes de 60 o más años entre la incidencia de la pobreza en los hogares con jefatura de 15 a 24 años de edad.

f/ La dependencia privada incluye privado y privado subvencionado.

## VALORACION GENERAL

En la última década Costa Rica logró ampliar las capacidades de sus habitantes en el ámbito del desarrollo humano. Se dieron mejoras en el acceso al conocimiento, pues aumentaron las coberturas de educación preescolar y secundaria; también hubo progresos importantes en materia de acceso a una vida saludable, ya que aumentó la esperanza de vida, se redujo la mortalidad infantil y se expandió la red de atención primaria mediante la operación de los EBAS. En la dimensión del desarrollo humano relacionada con el acceso a una vida digna sobresale la mejora en las condiciones habitacionales: se redujo el déficit cuantitativo de vivienda y hubo una ampliación en las coberturas de los servicios básicos. Dos aspectos clave que permitieron estos logros fueron el crecimiento económico y el aumento de la inversión social, total y per cápita, durante este período.

Sin embargo, en la última década la sociedad costarricense también se volvió más inequitativa. Se incrementaron las desigualdades de ingreso entre los grupos sociales, como lo evidencian el índice de Gini y otros indicadores; aumentaron las diferencias en el acceso a educación según el nivel de ingreso y crecieron las diferencias en el empleo según niveles de educación. En síntesis, en los últimos diez años no hubo una conexión inmediata entre la expansión de capacidades en desarrollo humano y el logro de una mayor equidad.

Esta falta de conexión pone en evidencia tres características importantes del desarrollo reciente en Costa Rica. En primer lugar, muchos de los avances obtenidos en los últimos diez años fueron en realidad una recuperación de capacidades perdidas años atrás. El país pugna por volver a los niveles reales de inversión de finales de los setenta. Las contracciones en la inversión social asociada al desarrollo humano, como las que ocurrieron en la primera mitad de los ochenta, cuando cayeron fuertemente los gastos en salud, vivienda y educación, se pagan con creces y por mucho tiempo. En segundo lugar, la inversión social en desarrollo humano no produce resultados inmediatos. Es su persistencia a lo largo de décadas la que produce resultados, como lo atestigua la propia experiencia costarricense a lo largo de la mayor parte del siglo XX. En tercer lugar, una alta y sostenida inversión social en educación y salud es una con-

dición necesaria, pero insuficiente, para el desarrollo humano. Como demuestra el capítulo, sin los niveles de inversión social de los últimos diez años, la desigualdad hubiese crecido mucho más. Esa inversión produjo un fuerte efecto redistributivo, pero no pudo compensar el aumento de la desigualdad en los ingresos. En este caso, el problema de la desigualdad tiene su origen en la economía y, específicamente, en el mercado laboral.

El Informe identifica dos razones para la desconexión inmediata entre los avances en capacidades de desarrollo humano y la aspiración de una sociedad más equitativa. La principal se origina en el mundo real de la economía. En la década, el mercado laboral evidenció fuertes debilidades. La generación de trabajos informales fue más dinámica que en el caso de la ocupación formal y se dio una destrucción significativa de empleos en el sector agropecuario. Los sectores más dinámicos en cuanto a la generación de puestos de alta calidad tuvieron un pequeño peso dentro del mercado laboral, mientras una parte importante de la fuerza laboral siguió experimentando problemas de calidad del empleo. Unida a estas tendencias ocurrió una ampliación significativa de las brechas salariales, que es reflejada por el índice de Theil. Estos aspectos están relacionados con el estilo de desarrollo del país, particularmente con la falta de encadenamientos productivos entre los sectores más dinámicos y la mayoría de la población, como se analiza en el capítulo 3 de este Informe y ha sido comentado en anteriores ediciones de esta publicación.

La segunda razón es la manera en que la ampliación observada en las capacidades de desarrollo humano se distribuyó entre la población. Los más favorecidos fueron los grupos de mayores ingresos, tanto en lo que se refiere al empleo y la educación como al acceso a nuevas capacidades, como el dominio del inglés o el acceso a las nuevas tecnologías. El perfil de los pobres se mantuvo similar a lo largo del período: un bajo nivel de escolaridad y su concentración en actividades agropecuarias tradicionales e informales no agrícolas (microempresas) de baja productividad. El país no logró diseñar una estrategia de largo plazo para el combate a la pobreza, capaz de integrar a los más excluidos e incidir

sobre factores clave para la superación de la pobreza, como el empleo. Más bien fueron las políticas sociales universales, y no las selectivas, las principales responsables de algunas mejoras de la población pobre, especialmente en educación. Hay señales de alarma relevantes, tales como la existencia de importantes sectores de población no asegurada en los estratos de ingreso inmediatamente superiores a la línea de pobreza, el hecho de que el 55,4% de las personas mayores de 60 años no cotiza ni recibe pensión alguna, y la reducción del número de ocupados no asegurados a medida que disminuye su ingreso.

Además, los logros en desarrollo humano no fueron homogéneos en todos los ámbitos. En algunos se experimentaron retrocesos notables, como en el caso de la seguridad ciudadana, en torno a la cual los datos sugieren que la sociedad costarricense tiene hoy mayores problemas de violencia delictiva, especialmente en los delitos contra la propiedad y contra la vida, que amenazan más que hace una década la libertad personal y patrimonial de las y los ciudadanos.

Restañar una asociación positiva entre capacidades de desarrollo humano y resultados positivos en materia de equidad es una tarea estratégica cuando se examinan sus consecuencias desde el punto de vista de la dinámica demográfica. La relación favorable que hoy tiene el país entre población en edades dependientes y no dependientes (54 dependientes por cada 100 personas no dependientes o en edades productivas) llegará a su punto más bajo de 44/100 en el 2018, año a partir del cual comenzará a aumentar nuevamente. En el mismo período se dará un aumento sustancial de la población mayor de 65 años, que alrededor del 2040 será predominante entre los inactivos y que demandará, entre otras cosas, servicios de salud de alto costo. Esto significa que la fuerza de trabajo tendrá que ser altamente calificada y productiva (con empleos de calidad) para poder sostener una población con estas características. En este marco, un incremento en las brechas de equidad no solo disminuiría las posibilidades de obtener un crecimiento económico mayor, sino que además haría más difícil reducir la pobreza a ritmos más acelerados y lograr, en consecuencia, un mayor bienestar general para toda la población.

## VALORACION EN AÑOS ANTERIORES

**Sétimo Informe:** Costa Rica es una sociedad que, al tiempo que exhibe logros importantes en su desarrollo humano -muchos de larga data-, enfrenta dificultades crecientes para sostener y profundizar su ritmo de progreso social, así como para hacer válida la aspiración de ser una sociedad inclusiva y equitativa.

**Octavo Informe:** El aumento en la desigualdad de la distribución del ingreso, ya indiscutible, plantea una alerta roja sobre el rumbo que toma la sociedad costarricense. La ampliación de las brechas de ingreso impide a numerosas personas el acceso a oportunidades y afecta la cohesión social.

**Noveno Informe:** En el 2002 se mantuvieron las mismas condiciones de inequidad señaladas en informes anteriores. De no revertirse, se podría estar ante la consolidación de un nuevo umbral de inequidad y un estancamiento estructural de la pobreza, pese a los avances en salud, educación y vivienda.

## ASPIRACIONES

### >> ENTORNO DE EQUIDAD CRECIENTE

Un entorno de creciente equidad y mejor distribución de la riqueza, mediante la generalización del acceso a las oportunidades, sin distinciones de etnia, edad, sexo, preferencia sexual, ideología y credo religioso.

### >> INTEGRACIÓN

Integración de áreas geográficas, sectores o grupos de población tradicionalmente excluidos, a través de acciones de combate a la pobreza, la participación y el acceso a los derechos; al menos no generación de exclusión social ni pobreza adicionales.

### >> OPORTUNIDADES AMPLIADAS

Oportunidades ampliadas para el acceso de la población a servicios sociales de calidad que mejoren sus condiciones de vida, apoyen los procesos de movilidad y ascenso social y reduzcan las brechas entre los distintos sectores sociales y áreas geográficas.

### >> SEGURIDAD HUMANA

Un entorno de seguridad humana propicio para el aprovechamiento de las oportunidades y el desarrollo de las capacidades creativas y participativas de toda la población.

CAPITULO  
2Equidad  
e integración social**Introducción**

Desde 1994 el *Informe Estado de la Nación* se ha ocupado de señalar los principales logros y desafíos que Costa Rica ha mostrado en materia de equidad e integración social. Para no quedarse en la visión de país promedio, ha realizado un esfuerzo permanente para ofrecer un análisis lo más desagregado posible de la información y dar cuenta de las diferencias en las oportunidades y las capacidades que tienen y han alcanzado los distintos individuos y grupos, para elegir la vida que desean llevar de acuerdo con sus valores.

Ese análisis desagregado ha permitido valorar en su justa dimensión los logros obtenidos y, a la vez, tener una idea más clara y documentada de las disparidades que muestran algunos de estos avances, como resultado de acciones u omisiones de los distintos actores públicos y privados, así como de sus interrelaciones. En materia de educación, salud, pobreza, convivencia ciudadana, acceso al mercado laboral, inversión social, cobertura de servicios básicos, equidad entre géneros, el capítulo ha llamado la atención sobre brechas que persisten o que en algunos casos se han ampliado, a fin de que, como sociedad, Costa Rica pueda atenderlas de manera que no se conviertan en aspectos que actúen en detrimento de las personas, del sistema democrático y del desarrollo económico.

Después de diez años de análisis permanente es necesario hacer un alto

en el camino y, con mirada retrospectiva, evaluar cuánto ha avanzado el país en la atención de esas disparidades, o determinar si, por el contrario, la costarricense es una sociedad que ha hecho un enorme esfuerzo por ampliar las capacidades, pero que no logra ser más equitativa. El sentimiento que persiste en el ciudadano común, de que Costa Rica es hoy una sociedad menos igualitaria (Latinobarómetro, 2002) requiere analizarse con información precisa y confiable, a fin de constatar si hay un asidero empírico que justifica tal sensación, entender sus causas e identificar los desafíos que se deben encarar para evitar fisuras mayores. Y esto bajo el entendido de que la desigualdad creciente es una condición que obstaculiza el desarrollo humano, en tanto impide reducir de manera más rápida la pobreza y menoscaba el crecimiento y el bienestar general. Además, tal como lo han señalado algunas investigaciones, reduce la fe en las instituciones y sirve como caldo de cultivo para los conflictos y la violencia social (De Ferranti et al, 2003).

En este Décimo Informe, la evaluación del desempeño nacional en materia de equidad e integración tiene tres características fundamentales: ofrece un balance de mediano plazo sobre los logros o retrocesos obtenidos en los últimos diez años, compara la situación costarricense con la de otros países del mundo y establece un vínculo más claro entre las aspiraciones

del capítulo y los indicadores que dan cuenta de ellas, todo ello a partir del enfoque de desarrollo humano, en el cual resulta central el análisis diferenciado de las oportunidades con que cuentan los individuos y grupos sociales para desplegar sus capacidades.

El capítulo trata de responder a las siguientes interrogantes principales:

- ¿Ha llevado la generación de oportunidades a una sociedad más equitativa e integrada en los últimos diez años?
- ¿Han logrado las acciones de combate a la pobreza integrar a los grupos tradicionalmente excluidos?
- ¿Fue más equitativa la distribución de la inversión social en el 2003 que hace una década?
- ¿Han variado la magnitud y las manifestaciones de la violencia delictiva en Costa Rica en las últimas dos décadas?

El trabajo está organizado en cinco secciones. En la primera se reseñan las principales transformaciones sociales ocurridas en el último decenio en términos de población y acceso a oportunidades de salud, educación, trabajo, vivienda y seguridad ciudadana; este apartado sirve de plataforma básica para luego pasar a profundizar en el desempeño del país en materia de equidad e integración social, lo que se hace en las secciones segunda, tercera y cuarta, con la clara orientación de dar respuesta a las interrogantes planteadas como guía de análisis. Como quinto apartado se anexa al capítulo

un aporte especial sobre segregación en la Gran Área Metropolitana de San José, que incluye una caracterización sociodemográfica de los estratos extremos de la distribución del ingreso (pobres y ricos), su concentración espacial y algunas medidas de distancia entre ellos.

La elaboración del capítulo se realizó con base en las investigaciones de diez consultores del Programa Estado de la Nación y, en el caso del análisis sobre segregación socioeconómica, en un estudio exploratorio realizado por ProDUS. Si bien el capítulo presenta los resultados de estos trabajos a manera de síntesis, los textos completos pueden consultarse en el sitio web del Programa, [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr). Los hallazgos de estos estudios permitirán renovar las líneas de investigación de este capítulo en futuros informes.

### Un nuevo perfil de la población y los hogares

Entre 1990 y el 2003 tres cambios caracterizaron la dinámica de la población en Costa Rica:

- El número de habitantes aumentó de 3.050.556 a 4.169.730 (un aumento de más de un millón de personas). La población se hizo más urbana: en el período intercensal (1984-2000) este segmento pasó de 50% a 59%.
- La población también se volvió más diversa. Entre 1984 y 2000 la importancia relativa de los extranjeros en el total de la población pasó de un 3,7% a un 7,8%, lo cual se explica por un incremento de los residentes de origen nicaragüense. Según el último censo, este grupo aumentó de 1,9% al 5,9 % en el total nacional, crecimiento que se dio especialmente en los años noventa<sup>1</sup>. Otros extranjeros con presencia importante en el país son panameños, estadounidenses, salvadoreños y colombianos, pero su peso relativo en la composición interna del total de extranjeros ha disminuido drásticamente. Solo los colombianos, junto con los nicaragüenses, presentan aumentos tanto en términos absolutos como relativos (Vargas, 2004).

- Se consolidaron cambios en el perfil demográfico: aumentó la esperanza de vida, bajó la mortalidad infantil y se alcanzó la tasa de fecundidad de reemplazo.

#### >> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE MIGRACION

Consúltese Vargas, 2004, en el sitio [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr).

Sobre este último punto cabe señalar algunas particularidades. Con el paso de 76,8 años en 1990 a 78,4 años en el 2003, Costa Rica tiene en estos

momentos la esperanza de vida más alta de América Latina y la segunda del continente americano, después de Canadá. En el 2003 la esperanza de vida de las mujeres fue de 80,6 años, y la de los hombres de 76,2. De especial relevancia es el aumento en la esperanza de vida en edades avanzadas (recuadro 2.1).

Por su parte, la mortalidad infantil ha disminuido considerablemente desde 1990: de 14,7 por mil nacidos vivos a principios de los años noventa, a 10,1 en el 2003. Las principales causas de

#### RECUADRO 2.1

### La extraordinaria longevidad de los adultos mayores en Costa Rica

Un hecho excepcional y poco conocido es que, en el mundo, ningún país con estadísticas confiables supera la esperanza de vida de los hombres costarricenses a edades avanzadas como los 80 ó 90 años. Según estimaciones del CCP-UCR para el periodo 2000-2003, la esperanza de vida de los varones costarricenses a la edad 80 es de 8,4 años. Sus inmediatos seguidores son Islandia y Japón, con 7,7 años. Las adultas mayores costarricenses, con una esperanza de vida 9,5 años a la edad 80, están en mejor situación absoluta que los hombres, pero no ocupan el primer lugar en comparación con otros países y son superadas por unos pocos, como Japón (10,1 años) y Francia (9,8 años).

La esperanza de vida a la edad de 90 años estimada para cohortes extintas (nacidos antes de 1900 y fallecidos entre 1990 y 2003) se compara muy favorablemente con la de trece países incluidos en una base de datos de mortalidad en la vejez, para poblaciones con información confiable, del Instituto Max Planck de Alemania. La información muestra además que en Costa Rica la brecha entre los sexos es muchísimo menor que en otras naciones. Esto lo confirma el dato censal de que entre los centenarios costarricenses hay 1,4 mujeres por cada hombre, mientras en otros países esta razón suele ser de 5 ó 6 a 1. La única población en la que se ha documentado un comportamiento semejante al de los ancianos costarricenses es la de la isla de Cerdeña, en Italia.

Una investigación iniciada en la Universidad de Costa Rica, que da seguimiento a una muestra censal aleatoria de 7.200 adultos mayores costarricenses, arroja resultados sorprendentes en cuanto a los correlatos de la supervivencia: a partir de los 60 años, un hombre educado que reside en la GAM puede esperar vivir ocho años menos que uno sin educación secundaria y residente fuera de la GAM.

Factores tradicionalmente identificados como de mejora de la esperanza de vida, como la educación o la urbanización, no parecen explicar la longevidad de los costarricenses a estas edades (a diferencia de lo que sucede en la infancia), sino todo lo contrario. El único factor detectado en la muestra que podría explicar parte de la alta longevidad de estos adultos mayores es el seguro social (los asegurados como asalariados o sus familias) tienen a la edad de 60 una esperanza de vida tres años mayor que los individuos que están asegurados de manera voluntaria o como parte del régimen no contributivo).

La extraordinaria longevidad de las poblaciones adultas de Costa Rica no conlleva explicaciones manidas, como una mayor educación, el desarrollo o la modernización. Es posible que tampoco esté ligada a factores ambientales, a un estilo de vida o a determinados hábitos alimenticios. Si así fuera, sería difícil explicar por qué sus beneficios se concentran en los hombres, cuando las mujeres están expuestas a esos mismos factores. Quizá el secreto está en una feliz combinación de características genéticas y las condiciones particulares vividas por los nonagenarios de Costa Rica, a saber, una muy alta mortalidad en la primera mitad de sus vidas y una de las más rápidas transiciones epidemiológicas del mundo en la segunda parte de ellas. En un futuro cercano, la investigación en curso podrá ampliar estas explicaciones acerca de esta extraordinaria longevidad de los abuelos costarricenses.

Fuente: Luis Rosero Bixby, CCP, UCR.

muerte son afecciones perinatales y malformaciones congénitas, y el monitoreo de la mortalidad infantil que lleva a cabo el Ministerio de Salud ha mostrado que todavía una cantidad importante de estas muertes puede evitarse con mejoras en la calidad de la atención (recuadro 2.2). Con respecto a América Latina, la tasa costarricense es sustancialmente mayor que la de Cuba (7 por mil) y similar a la de Chile (10 por mil), países cuya esperanza de vida es algo menor que la de Costa Rica (Rosero, 2002). En una perspectiva más amplia pueden distinguirse dos grandes tendencias en la evolución de esta tasa en las tres últimas décadas: la excepcional caída, de aproximadamente 70 a 20 muertes por mil en los años setenta, y el progreso más modesto desde 1980. A partir de entonces el país ha reducido la tasa por mil en cerca de medio punto cada año, con un paréntesis de estancamiento en la primera parte de la década

de los ochenta. (Rosero, 2002).

Finalmente, un cambio trascendental es haber alcanzado en el año 2002 el nivel de fecundidad de reemplazo, es decir, una tasa global de 2,1 hijos por mujer, el mínimo necesario para que la población se renueve a sí misma en ausencia de migración. Los datos del 2003 confirman este descenso de la fecundidad, que fue de 2,08 para ese año. Otros países de América Latina con niveles de fecundidad de reemplazo o inferiores son Cuba (1,6) y Chile (2,1). Esto no significa que la población dejará de crecer, ya que aún cuando las costarricenses tienen menos hijos durante su vida reproductiva, el número de mujeres en edad de procrear aumentará por aproximadamente veinte años más.

### Cambio en la estructura de edad de la población

Los cambios en la dinámica demográfica tienen significativas implicacio-

nes en la estructura por edad de la población<sup>2</sup>. La principal de ellas tiene que ver con una reducción en la proporción de personas en las edades más jóvenes y el consecuente aumento de la proporción de personas en las edades más avanzadas, fundamentalmente como resultado de la baja de la fecundidad en las décadas anteriores. Además, la disminución de la mortalidad contribuye a aumentar el peso relativo de las edades mayores. Una de las medidas más relevantes de la dinámica entre los grupos de edad es la relación de dependencia, que se ha reducido y, según las proyecciones de población, hoy es de aproximadamente 55 dependientes por cada 100 personas en edades no dependientes. Se espera que alrededor del año 2018 esa relación sea de alrededor de 44/100. Esta disminución se ha llamado “bono demográfico”, debido a que la existencia de un contingente importante de personas en edad de trabajar proporciona una

#### RECUADRO 2.2

### Vigilancia de la mortalidad infantil: un esfuerzo sostenido para mejorar la calidad

Desde el año 1996 el Sistema Nacional de la Mortalidad Infantil (SINAMI), conformado por el Ministerio de Salud-CCSS, la Universidad de Costa Rica y el Patronato Nacional de la Infancia, da seguimiento a las muertes infantiles en el país. Este esfuerzo permite evaluar los procesos de atención del embarazo, parto, atención del recién nacido y cuidado y desarrollo del niño menor de un año. Por medio del examen constante de estas condiciones trazadoras, se cuenta con una fuente de insumos para orientar la toma de decisiones, tendientes a priorizar intervenciones y grupos poblacionales, bajo la óptica del concepto de atención integral en salud. Cada vez que se produce una muerte infantil, se llena una boleta con información detallada y se da inicio a una recolección de datos que incluye una visita al hogar y entrevistas a los familiares. Un equipo a nivel local procesa esta información y determina si la muerte se puede clasificar como prevenible o no prevenible; si se trata de una muerte prevenible se elaboran recomendaciones y se ajusta el plan de prevención de la mortalidad infantil. Estas acciones son seguidas y analizadas a nivel regional y dan origen a informes que se envían anualmente a la Comisión Nacional de Análisis de la Mortalidad Infantil (CONAMI).

Entre 1999 y el 2003 aumentó el número de casos de muertes infantiles analizadas por el SINAMI, al pasar del 62% al 82% de las muertes. En tres de las nueve regiones del Ministerio de Salud este porcentaje es superior al 90%. Del estudio hecho en las regiones, el bajo peso al nacer y la prematuridad son los dos principales problemas asociados a las muertes de los menores de un año. Entre los casos analizados el porcentaje de prematuridad y bajo peso al nacer es mucho más elevado que el promedio nacional. La prematuridad entre las muertes de menores de un año es de 2 a 8 veces el porcentaje nacional y el bajo peso al nacer es de

6 a 12 veces superior a esa misma proporción. La atención prenatal recibida por las madres de los menores de un año muertos, es en todas las regiones inferior al promedio nacional.

En el 2003 se registró el menor número de defunciones de menores de un año en la historia del país: la tasa de mortalidad infantil fue de 10,1 muertes por mil nacidos vivos. No obstante ser la más baja registrada, esta tasa podría ser aún más baja. Por un lado, es alta si se la compara con las tasas de países que tienen una esperanza de vida similar a la de Costa Rica. Además, el monitoreo que realiza el SINAMI revela que 4 de cada 10 muertes son prevenibles. La gran mayoría de las defunciones se produce poco después del nacimiento. Un tercio se da antes de las primeras veinticuatro horas de vida del recién nacido y más de la mitad en los primeros seis días; solo 3 de cada 10 ocurren después de los veintiocho días. La mitad de las muertes se debe a afecciones perinatales y un tercio a malformaciones congénitas. El 91% ocurre con asistencia médica y el 87% en los servicios públicos.

El análisis e identificación de las muertes prevenibles, es decir, aquellas que no debieran suceder porque podrían evitarse mediante de la prevención, la detección temprana o el manejo médico adecuado, permite a los servicios de salud determinar un conjunto de acciones necesarias para mejorar su calidad, tales como el aumento en la cobertura del control prenatal, el cumplimiento más estricto de las normas, el incremento de la referencia de los casos de alto riesgo, la puesta en práctica de acciones de capacitación y otras dirigidas a fortalecer las acciones preventivas entre la población.

Fuente: Elaboración propia con información del Ministerio de Salud.

ventaja aprovechable durante un período determinado, al final del cual nuevamente empezará a aumentar la relación de dependencia. También se está dando un cambio en la composición por edades de los dependientes: mientras la razón de dependencia con respecto a los menores de 15 años se ha reducido, la que se refiere a los de 65 y más años ha aumentado. En consecuencia, se espera que alrededor del año 2045 se invierta la situación actual de predominio de dependientes menores, o sea, que entre los dependientes predominen los de 65 y más años (gráfico 2.1).

Entre las personas en edad de trabajar también se modificará la composición por edades. En la primera parte del período de incremento de la población en edad de trabajar, se producirá una significativa incorporación de efectivos a esta población, lo que redundará en un aumento de la proporción de personas en edades más jóvenes. Pero pasados ciertos años, una vez que se hayan incorporado a la fuerza laboral las cohortes más numerosas, la población de personas en edad de trabajar tenderá a envejecer.

Lo mismo ocurrirá con la población de 65 años y más. En el futuro aumentará la proporción de personas mayores de 80 años con respecto a la población de 65 y más. Cuánto puede aumentar esta proporción tiene un límite, en virtud de la mortalidad, pero, en todo caso, unos años antes del 2040 la población mayor de 64 años llegará a ser de aproximadamente un millón de personas y una cuarta parte de ellas tendrá edades de 80 y más años, o sea, cinco veces más que la población de esas edades que existe actualmente en el país.

### Cambios en la estructura de las familias

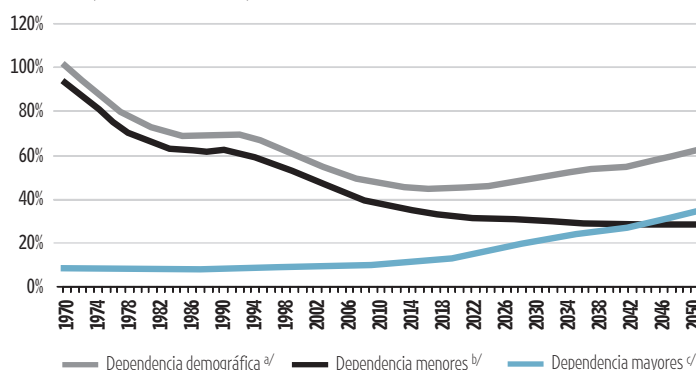
Junto a los cambios en la población, la sociedad costarricense muestra variaciones en la estructura de sus familias, siendo lo más relevante la disminución del peso relativo de las familias nucleares con hijos. No obstante, en el 2002 persistía un patrón concentrado en los hogares nucleares (alrededor del 70% en el período), con o sin hijos, lo que corrobora los hallazgos de

estudios previos sobre el tema<sup>3</sup>. En orden de importancia relativa, los hogares extensos, principalmente con hijos, son los que aparecen en segundo lugar (20%) y el restante 10% se distribuye entre hogares compuestos y, so-

bre todo, unipersonales. Estos últimos, pese a tener un peso relativo menor (7% en el 2002), crecieron desde un 4,9% en 1987. También se nota como tendencia el aumento en el número de hogares monoparentales, en especial

GRAFICO 2.1

### Costa Rica: Relación de dependencia demográfica. 1970-2050 (dependientes por cada cien personas en edad activa)



a/ Personas dependientes (menores de 15 años y mayores de 64 años) por cada cien personas en edades activas (población de 15 a 64 años).

b/ Personas dependientes menores (menores de 15 años) por cada cien personas en edades activas (población de 15 a 64 años).

c/ Personas dependientes mayores (mayores de 64 años) por cada cien personas en edades activas (población de 15 a 64 años).

Fuente: Elaboración propia con datos del CCP-UCR.

CUADRO 2.2

### Distribución relativa de hogares, por años, según tipo. 1987, 1994 y 2002

Tipo de hogar	1987	1994	2002
Nuclear sin hijos	6,4	8,0	8,6
Nuclear con hijos	56,1	51,4	49,7
Nuclear monoparental	8,7	9,6	11,8
Extenso sin hijos	1,6	1,8	1,4
Extenso con hijos	10,7	10,9	9,0
Extenso monoparental	5,2	6,3	6,8
Extenso sin núcleo	2,8	3,1	2,9
Compuesto nuclear	2,0	1,8	1,3
Compuesto extenso	0,9	0,7	0,6
Compuesto sin núcleo	0,1	0,2	0,2
Unipersonal	4,9	5,7	7,0
No familiares	0,5	0,5	0,5
Total	100,0	100,0	100,0

Fuente: Barquero, 2004.



los jefeados por mujeres (cuadro 2.2).

Al examinar la estructura por grupos de edad en cada tipo de hogar, se observa un predominio de población en edades mayores de 18 años, que ha tendido a hacerse más numerosa en el período más reciente, como resultado del paulatino envejecimiento de la población y la disminución de la fecundidad. Resalta el aumento de los hogares unipersonales con personas en edades más avanzadas. Otro elemento destacable es el incremento de los hogares jefeados por mujeres, principalmente con hijos y sin compañero, aunque también los hay extensos con otros familiares, lo cual en muchas ocasiones puede ser fuente de desventajas sociales para ellas y los demás miembros bajo su responsabilidad. Aunque los hogares nucleares con hijos tienen a un hombre como jefe de hogar en poco menos de dos terceras partes (64,1% en 2002), sobresalen los hogares con mujeres jefas en los tipos monoparentales nucleares y extensos (43,1% y 24,5%, respectivamente) (Barquero, 2004).

El examen de la conformación de los hogares según su ciclo de vida parece confirmar la transición hacia las etapas en que los hijos tienen más edad e inician el desmembramiento del núcleo inicial, produciendo un aumento ligero en los hogares sin hijos en parejas adultas<sup>4</sup>. En 1987 el mayor porcentaje de hogares familiares se encontraba en la etapa de expansión (19,2%), que corresponde a familias con hijos menores de 6 años; para 1994 la mayoría estaba en las etapas de consolidación y desmembramiento (ambas suman el 37,5% del total), que se refieren a familias con hijos entre 12 y 17 años de edad, y familias con hijos mayores de 18, respectivamente; y para el 2002 la mayoría de hogares se ubicaba en las etapas de estabilización y desmembramiento (17,8% y 19,2%), que aluden a familias cuyo hijo mayor tiene más de 18 años, pero que aún tienen hijos menores, en el primer caso, y familias en etapa de salida cuyo hijo menor tiene 18 o más años, en el segundo caso (gráfico 2.2).

Al considerar la variable ciclo del

hogar por edad de sus miembros y sexo de las jefaturas, se perciben situaciones que hacen pensar en la existencia de mayor riesgo y vulnerabilidad social en ciertas etapas. En las etapas de expansión y consolidación, cuando se observa una mayor presencia de niños y jóvenes menores de 18 años, la incidencia de la pobreza en el 2002 era superior al promedio nacional (25,4 % de los hogares en expansión y 27,7% de los hogares en consolidación). Por otro lado, las personas van dejando sus familias o núcleos iniciales conforme avanza su edad, lo que produce una concentración de personas mayores de 50 años que residen en hogares o familias sin hijos o unipersonales, donde la incidencia de la pobreza es muy elevada (un 30,2% de los hogares eran pobres por insuficiencia de ingresos en el

>> MÁS INFORMACION SOBRE **FAMILIAS Y POBREZA**  
véase Barquero, 2004, en el sitio [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr).

2002) (Barquero, 2004).

### Balance social de la década

En los últimos diez años Costa Rica muestra cambios en cuanto al acceso de la población a las capacidades para lograr una vida larga y sana, adquirir conocimientos individual y socialmente valiosos, tener acceso al trabajo y a una vivienda digna, disfrutar una vida

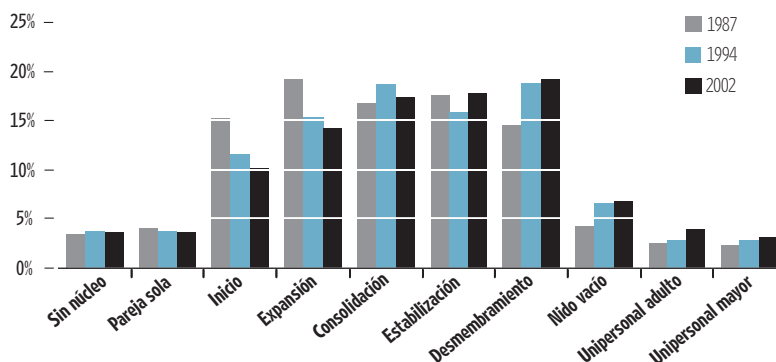
libre de amenazas a la integridad personal y recibir los beneficios de la inversión social. En este apartado se describe cómo era la sociedad costarricense a principios de los noventa y cómo es diez años después, consignando los cambios más relevantes.

### Acceso a una vida larga y sana

Lograr que una mayoría de personas tenga una salud que le permita ejercer sus facultades físicas e intelectuales es una aspiración básica del desarrollo humano. El análisis de la evolución de la mortalidad por causas de muerte indica que Costa Rica ha experimentado una transformación radical en su perfil epidemiológico, que está directamente asociado a los logros en materia de esperanza de vida, mortalidad infantil y fecundidad, reseñados en el apartado anterior. Del predominio, hasta hace unas cuatro décadas, de enfermedades transmisibles como diarreas, infecciones respiratorias, malaria y tuberculosis, el país ha pasado a una supremacía de los padecimientos crónicos y degenerativos, junto con las enfermedades o muertes vinculadas al comportamiento social. Prevalen ampliamente las muertes por problemas cardiovasculares, cáncer y las dolencias respiratorias crónicas, que incluyen enfisema y asma.

GRAFICO 2.2

### Costa Rica: distribución porcentual de los hogares según ciclo del hogar<sup>a/</sup>. 1987, 1994 y 2002



a/ El ciclo del hogar se define de acuerdo con la edad de sus miembros.

Fuente: Barquero, 2004.

## RECUADRO 2.3

**Cambian edades en que se produce el mayor número de muertes**

Después de haber completado el proceso de transición epidemiológica alrededor del primer quinquenio de los años ochenta, el país enfrentó un período adverso al inicio de los noventa, que se recuperó en el último quinquenio. A principios de los setenta, un 35% de las muertes de hombres y mujeres ocurría antes de los primeros cinco años de vida. A la vez, entre los hombres el 69% de las muertes sucedía antes de los 65 años; este porcentaje era de 64% entre las mujeres. En los primeros años del presente siglo, después de la significativa reducción de la mortalidad registrada en las décadas de los setenta y los ochenta, tan solo un 6% de las muertes ocurre entre menores de 5 años; un 45% de las defunciones entre los hombres se da antes de los 65 años y un 34% entre las mujeres.

Esta modificación en la edad a la que se producen los fallecimientos, está asociado al cambio en el perfil epidemiológico acaecido en el país entre 1970 y aproximadamente 1985. En 1970 las muertes por diarreas representaban un 12% de las defunciones entre la población total, y el 27% de las muertes entre los menores de cinco años. Quince años después, en 1985, las diarreas correspondían apenas a un 1,5% de las muertes totales y un 5,7% de las de menores de cinco años. En el mismo período también disminuyó radicalmente el peso de las enfermedades infecciosas; por ejemplo, las infecciones respiratorias agudas pasaron de ser un 13,5% de las muertes en 1970 a un 3,8% en 1985. Los fallecimientos por diarreas representaron en el 2003 menos de un 1% del total. Paralelo a esta disminución de las defunciones por enfermedades infecciosas se ha dado un aumento de las muertes debidas a enfermedades cardiovasculares y cáncer. En el mismo año un 29% de las muertes que tuvieron como causa enfermedades cardiovasculares ocurrió mayoritariamente a personas que superaban los 65 años de edad (73,2% entre los hombres y 82,4% entre las mujeres). Las defunciones por cáncer, que son igualmente importantes (22,4% de las muertes), también se dan sobre todo en personas mayores de 65 años: el 67,8% entre los hombres y el 59,2% entre las mujeres.

Fuente: Elaboración propia con datos del CCP, UCR.

Después están las afecciones y muertes asociadas con el comportamiento y los estilos de vida, que comprenden los accidentes de tránsito, otras clases de accidentes, la diabetes, el alcoholismo y el uso de drogas ilícitas, y que en conjunto produjeron la mayor pérdida de años de vida saludable durante la década. Los años noventa se caracterizaron por la emergencia de las enfermedades y muertes generadas por conductas sociales como uno de los principales problemas de la salud pública costarricense<sup>5</sup>. El rasgo más notable de este nuevo perfil es que exige una atención en salud de mayor costo, dadas la complejidad de las enfermedades y la inversión que requieren las acciones preventivas (recuadro 2.3).

Como resultado del esfuerzo por mantener una alta cobertura de inmunización, en algunas enfermedades como la poliomielitis y el tétanos neonatal se ha logrado reducir a cero el número de casos. Sin embargo, algunas de estas afecciones aún pueden reemerger si la cobertura de inmunización disminuye. Otras enfermedades inmunoprevenibles, no obstante haber disminuido, pueden volver a aumentar si las acciones dirigidas a su control pierden vigencia, como en el caso de las enfermedades de transmisión sexual o por vectores; en este último caso el ejemplo más claro de la posibilidad de reemergencia es el dengue, que reapareció a principios de los noventa (recuadro 2.4).

El sistema de seguridad social de Costa Rica sustenta su modelo de atención a la población en tres principios básicos: universalidad en la cobertura, equidad en el acceso y solidaridad en el financiamiento<sup>6</sup>. Mantener estos principios y responder a las nuevas necesidades de salud de la población son los mayores retos del país en este ámbito. En los últimos diez años, en los que el sector ha estado inmerso en un proceso de reforma, la vigencia de estos principios mostró las tendencias generales que se comentan seguidamente.

En materia de universalidad, los datos de la CCSS indican que la cobertura global del seguro de salud pasó de

81,9% en 1990 a 86,8% de la población en el 2003<sup>7</sup>. Este aumento se explica fundamentalmente por el la instauración, en 1984, de la modalidad de aseguramiento por cuenta del Estado, que cubre a personas pobres que no pueden asegurarse en las otras modalidades. Con respecto a la PEA la situación es más bien preocupante; mientras en 1990 Costa Rica tenía un 75,3% de la PEA asalariada cubierta por el seguro de salud, en el 2003 esa protección solo alcanzó al 60,6%<sup>8</sup>. Además, una depuración de las bases de datos de asegurados por cuenta propia realizada al entrar en operación el SICERE, en el 2001, reveló que la cobertura de la población trabajadora independiente era muy inferior a lo que se creía, y alcanzaba solo a un 37,8% de la PEA no asalariada, frente al 75,3% estimado en el año 2000

**>> MÁS INDICADORES SOBRE SEGURIDAD SOCIAL**

en el Compendio Estadístico, Estadísticas sociales.

(CCSS, 2004c).

Un asunto relevante en torno a la universalidad es que, si bien en términos de asistencia y prestación del servicio en la práctica opera una cobertura del 100%, pues todo habitante que requiere atención de urgencia la recibe, ello no significa que la población no asegurada formalmente (18% según el Censo de Población, 15% según los registros administrativos) tenga acceso a todos los beneficios de la seguridad social. La población no asegurada genera básicamente tres problemas: no se conocen sus características, no pagan por el servicio y, lo más importante, no reciben una atención integral, dado que la salud de las personas no empieza ni termina en los servicios de emergencia de los hospitales.

En cuanto al principio de equidad, aunque la amplia cobertura de la población pone un límite alto al acceso, desde la óptica de la diferencia en la distribución de esa cobertura entre distintos lugares del territorio, o entre diversas categorías ocupacionales, hay retos pendientes. Por ejemplo, estadísticas de la población cubierta por el seguro de salud según ubicación geo-

## RECUADRO 2.4

**Reemergencia del dengue en los noventa y principios del siglo XXI**

En el año 2003 se reportaron en el país 19.703 casos de dengue (MINSA, 2004b). Desde que reapareció esta enfermedad a principios de los noventa, este es el mayor número de casos notificados en un año (gráfico 2.3). Representa un incremento de 63% con respecto al 2002. Esta cifra es además una de las más elevadas en América Latina y el Caribe en números absolutos, y una de las tasas de incidencia más altas reportadas en todo el continente (PAHO, 2003). El hecho adicional de que el 2003 fue el tercer año consecutivo en que se produjo un aumento importante de los casos de dengue, pone en evidencia que la respuesta ha sido insuficiente o poco exitosa. No obstante la elevada incidencia de dengue, la ocurrencia de dengue hemorrágico es baja y en el país no ha habido muertes por esta causa en los últimos cuatro años, gracias a la atención que reciben las personas en el sistema de salud.

De acuerdo con el Ministerio de Salud, existen cantones cuyas tasas de incidencia han estado consistentemente por encima del promedio nacional, tales como Montes de Oro, Puntarenas, Esparza, Liberia y Cañas. En años recientes la disminución de estas tasas en algunos cantones se ha visto contrarrestada por el aumento en otros, de modo que no se logra una reducción sostenida a nivel nacional. Además, en el país se han identificado tres serotipos de dengue, lo cual explica en parte que algunos cantones vuelvan a tener tasas de incidencia elevadas. La circulación de diversos serotipos también aumenta el riesgo de dengue hemorrágico (Solano, 2004).

La transmisión del dengue se produce por medio de un mosquito (*Aedes aegypti*), esencialmente urbano, con actividad diurna y cuya reproducción se encuentra estrechamente ligada a la disposición de desechos y el manejo del agua intradomiliar. La vigilancia entomológica del Ministerio de Salud ha mostrado que las

larvas del mosquito se encuentran sobre todo en depósitos inservibles y, en menor medida, en depósitos útiles como los destinados a mantener agua para uso doméstico (MINSA, 2004b). Esto quiere decir que la prevención de la enfermedad está asociada al comportamiento diario de las personas. El combate contra el dengue requiere la adopción de estrategias ambientales y de comunicación que incorporen la participación comunitaria y respeten la diversidad cultural, así como una acción responsable de los sectores privado y público, ya que la concentración de llantas, barriles y otros materiales propicia la introducción de los vectores.

El reto del sector salud, y en particular del Ministerio, consiste en articular la participación intra e intersectorial y la comunitaria, de manera tal que se logre el control del mosquito en forma sostenida. Para avanzar en estos cambios es indispensable que el combate al dengue se asuma como una prioridad nacional, de modo que pueda ser integrado en los sistemas locales de salud y se incremente la participación social en la prevención y el control. En las normas técnicas del Ministerio de Salud (MINSA, 2000), entre las medidas de prevención y control se enumeran acciones como la promoción y organización de la comunidad, incluyendo, entre otras la creación de grupos organizados, el establecimiento de una comisión local de lucha contra el dengue y la educación de la comunidad. Aunque estas acciones son indispensables, si se realizan únicamente en respuesta a los requerimientos del Ministerio de Salud, pueden perder importancia una vez que disminuya el número de casos, con lo que la reinfestación volvería a ser altamente probable, como lo ha demostrado la experiencia de los últimos diez años.

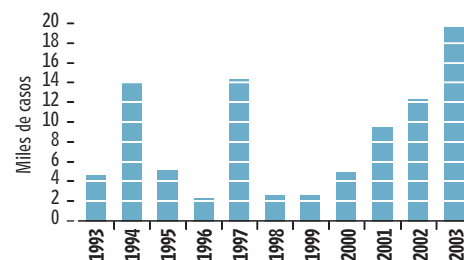
Fuente: Elaboración propia con base en información del Ministerio de Salud.

gráfica (Censo 2000) muestran que existen diez cantones con coberturas de entre 77% y 53%, inferiores al promedio nacional. La mayoría son fronterizos con Nicaragua y Panamá, y en ellos predomina un alto componente de población migrante, empleada en actividades agrícolas y con niveles de pobreza elevados. Estos cantones son

Upala, Los Chiles, San Carlos, Talamanca, Golfito, Garabito, La Cruz, Santa Cruz y Nandayure. El único cantón urbano es Alajuelita, uno de los más pobres de la Gran Área Metropolitana (Picado, 2002).

Otras tendencias preocupantes se refieren a la pérdida de importancia relativa que ha venido mostrando las

## GRAFICO 2.3

**Costa Rica: incidencia del dengue. 1993-2003**

Fuente: Unidad de Estadística, Ministerio de Salud.

formas contributivas directas frente a otras modalidades de aseguramiento que generan menores ingresos, así como al incumplimiento de las obligaciones financieras del Estado con la CCSS. Sobre el primer aspecto un indicador relevante es la dependencia contributiva, es decir, la relación entre el total de asegurados y aquellos que aportan recursos económicos directamente al seguro de salud (asalariados, pensionados y asegurados por cuenta propia). Una estimación realizada con datos censales mostró un aumento de 3,0 en 1984 a 3,2 en el 2000 (Picado, 2002). Respecto al creciente incumplimiento del Estado con la CCSS, las cifras institucionales indican que entre 1997 y el 2003 la deuda alcanzó los 59.942,4 millones de colones, de los cuales el 84,9% correspondía al seguro de salud y el restante 15,1% al seguro de pensiones IVM.

En lo que concierne a la sostenibilidad del sistema, un estudio actuarial del seguro de salud (Calderón, 2003) señala que en el esquema de cotización global actual las primas sobre los salarios cotizables, que incluyen los porcentajes aportados por los trabajadores, los patronos y el Estado, son: 15% asegurados activos, 14% pensionados, 8% trabajadores independientes y por convenio y 14% asegurados por el Estado. Este mismo trabajo llama la atención acerca de la sostenibilidad financiera del seguro de salud, al indicar que "la tasa del gasto de operación del sistema es mayor (14,4%) que la tasa de cotización global de los afi-

liados (13,7%), es decir, que el aporte de las contribuciones es insuficiente respecto al gasto de operación. Esta diferencia ha venido siendo cubierta con los ingresos provenientes de las otras fuentes de financiamiento (transferencias e ingresos no tributarios) y un superávit acumulado en un régimen que no debería tenerlo". El estudio puntualiza además dos aspectos importantes: en primer lugar, que si el Estado cancelara anualmente sus obligaciones con la CCSS, los ingresos por concepto de cuotas serían suficientes para atender los gastos de operación; en segundo lugar, que los rubros de prestaciones en dinero y egresos de inversión han venido presentando tendencias crecientes en los últimos años, situación que, de no controlarse, repercutirá en la sostenibilidad financiera del seguro de salud (Calderón, 2003).

Por otra parte, como se analiza más adelante, la inversión social en salud se redujo hasta perder casi cuatro puntos de su participación con respecto a la inversión social pública y mostró un crecimiento escaso por persona durante todo el período estudiado. En cuanto a la distribución de esta inversión dentro del sector, si bien la mayor parte continúa concentrada en hospitalización, hubo un crecimiento en los es-

casos recursos orientados a la atención primaria y a la rectoría (Trejos, 2004). A su vez, el gasto privado en salud, medido por Cuentas Nacionales y en relación con el gasto total en salud, mostró una tendencia de aumento en la década, pasando de representar un 26,4% en 1990 a un 31,5% en el 2000 (Herrero y Picado, 2002).

Durante el decenio el sistema de salud recibió apoyo a través de financiamiento externo por un monto de 254,5 millones de dólares, en préstamos que representaron un 0,06% del total del gasto en salud en el 2003, lo cual pone en evidencia que la inversión en este rubro sigue siendo un esfuerzo fundamentalmente interno. El financiamiento externo en la década se orientó sobre todo a infraestructura hospitalaria, compra de equipo médico y pago de consultorías (CCSS, 2003). No existe una evaluación integral del aporte de estos fondos externos respecto de los objetivos integrales del programa de reforma del sector salud planteado a principios de la década, especialmente en lo que se refiere al objetivo de fortalecer la rectoría del Ministerio de Salud (Miranda, 2004).

En materia de eficiencia del sistema los resultados son dispares. En el nivel hospitalario los indicadores

muestran avances, como el aumento del número de médicos por mil habitantes, que pasó de 8,3 a 9,3 entre 1990 y el 2002; el crecimiento del porcentaje de intervenciones quirúrgicas, de 45,8 a 50,7; la disminución de las estancias promedio, de 6,5 a 5,7 en 2003, y el incremento de la consulta externa y por urgencias por habitante, de 2,96 en 1996 a 3,60 en el 2003. Asimismo, los egresos se redujeron de 9,34 por cien habitantes en 1990 a 8,2 en el 2003. El total de las atenciones ambulatorias -consulta externa y urgencias- aumentó, y estas últimas se mantienen por encima de 3 al año por habitante desde 1996. No obstante lo anterior, persisten problemas en tiempos de espera, además de un aumento en el porcentaje de urgencias atendidas, que pasó de 19,3% a 25% entre 1990 y el 2003, lo que podría estar evidenciando problemas de articulación entre los distintos niveles del sistema.

En el ámbito de las reformas institucionales las más notables son la separación de funciones entre el Ministerio de Salud y la CCSS, en un intento por redefinir y fortalecer en el primero la rectoría del sector, y los cambios en la prestación de los servicios. Entre estos últimos destacan la constitución de los Equipos Básicos de Atención

#### RECUADRO 2.5

### Problemas de sostenibilidad y universalización del sistema de pensiones

Desde principios de la década de los noventa el sistema de pensiones ha tenido importantes reformas institucionales<sup>9</sup> orientadas hacia su fortalecimiento y sostenibilidad en el largo plazo. La más reciente se dio en el año 2000, con la promulgación de la Ley de Protección al Trabajador (LPT), que convirtió el sistema en una estructura multipilar.

No obstante las reformas, el sistema nacional de pensiones presenta serios problemas en materia de universalización de la cobertura y sostenibilidad financiera. En el régimen de IVM<sup>10</sup>, un estudio realizado por la CCSS (Aguilar, 2003) revela una tendencia creciente del gasto, que a mediano plazo provocaría un desequilibrio financiero y actuarial insostenible. Los resultados muestran la necesidad de ajustar la edad de retiro, el monto de las contribuciones y el perfil de beneficios dentro del marco de las posibilidades financieras y económicas del país y las generadas por la LPT.

En cuanto a la universalización, el sistema está lejos de alcanzar niveles satisfactorios de cobertura, pues en el 2003 los datos de la CCSS indican que solo el 44,7% de la PEA estaba asegurado en el régimen general de pensiones (IVM), 1,5 puntos porcentuales menos que en 1990 (CCSS, 2004c).

Además, la Encuesta de Hogares del 2003, que incluyó un módulo especial sobre pensiones, reporta que un 42,2% de los ocupados no cotiza en ningún régimen obligatorio de pensiones, situación preocupante en un contexto en el que aumenta la esperanza de vida.

Para comprender los problemas de cobertura del sistema de pensiones en la población de 60 o más años, se puede comparar los datos de la EHPM del 2003<sup>11</sup> con respecto a la de 1994. Según esos datos, en 1994 un 30% de la población de 60 años o más estaba pensionado, en tanto que el 56,7% no tenía pensión y no cotizaba. Para el 2003 esta última proporción no varió mucho, (55,4%), lo que hace que esta población sea altamente vulnerable (un 10,3% trabaja y el restante 45,1% está inactivo). La incidencia de la pobreza en la población mayor de 60 años que recibía pensión alcanzó un 14,1% en 1994 y un 10,2% en el 2003, mientras en los no pensionados que no cotizaban la incidencia era mucho más alta: 36,2% en 1994 y 36,0% en el 2003.

Fuente: Elaboración propia con base en SUPEN, 2003a y las Encuestas de Hogares de 1994 y 2003.

Integral de la Salud (EBAIS); la puesta en marcha de un proceso de desconcentración de los establecimientos de salud mediante la promulgación de una ley específica; la creación de los Compromisos de Gestión, como instrumento para evaluar la calidad de los servicios<sup>12</sup>, y la ampliación de la compra de servicios a cooperativas de salud y al sector privado. Otros cambios institucionales importantes fueron la creación de la Superintendencia General de Servicios de Salud, la Auditoría General de Servicios de Salud, el Programa de Garantía de Calidad y las Juntas de Salud. La mayoría de estas transformaciones se dio al amparo de reformas en el marco normativo del sector<sup>13</sup> (Alfaro, 2003).

En cuanto a la instalación de los EBAIS, iniciada en 1995, la cobertura potencial del programa alcanzó en el 2003 a un 90% de la población, equivalente a 3.599.939 habitantes, con 98 Áreas de Salud y 839 equipos funcionando (CCSS, 2004b). El mapa 2.1 muestra el establecimiento de las Áreas de Salud en el territorio, que en

la mayoría de los casos coincide con la creación de los EBAIS. El modelo fue de las fronteras hacia el centro. La expansión notoria de los EBAIS aún enfrenta desafíos importantes en cuanto mejoras en materia de infraestructura y personal<sup>14</sup>, según se desprende de las evaluaciones que ha realizado el Ministerio de Salud en distintos años (MINSA, 2004a).

Finalmente, con respecto a la implementación de los Compromisos de Gestión, que han introducido un cambio en la cultura de medición de resultados en la prestación de servicios, aunque no en la forma de asignación del presupuesto, las evaluaciones señalan que en materia de cobertura los programas de atención integral han ido mejorando, y que además se han reducido las brechas entre las coberturas totales y aquellas que cumplen con los estándares de calidad del comprador. Sin embargo, el logro es todavía modesto en áreas clave, como los programas para jóvenes, diabéticos y adultos mayores, en los que el promedio nacional de cobertura es muy bajo y solo la mitad de

ellos se realiza con calidad. También existen brechas según las zonas en las que se ubican las Áreas de Salud<sup>15</sup>; por ejemplo, en la evaluación del 2002 hay diez áreas que se ubican en el quintil de mejor calidad en cuatro de cinco programas examinados (Barba [Coopesiba]), Chacarita, Corralillo-La Sierra, Esparza, Los Santos, Montes de Oro, Nandayure, Peninsular, Puriscal-Turrubares y Santa Ana [Coopesana]) así como hay siete áreas que en todos los programas resultaron calificadas en el peor quintil (Ciudad Quesada, Garabito, Grecia, Hatillo, Heredia-Cubujuquí, Limón y Marcial Rodríguez).

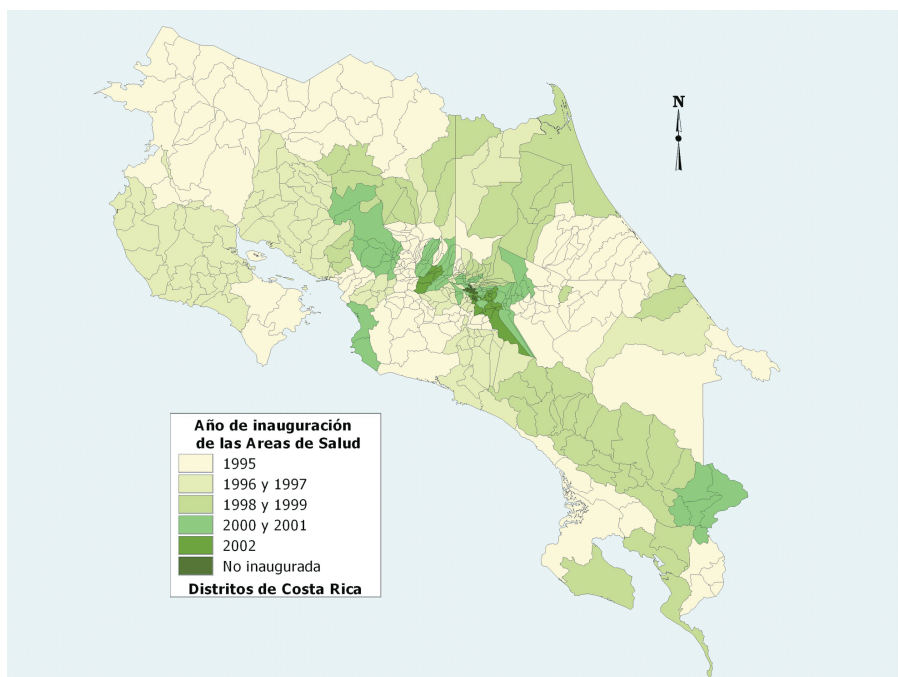
Un cambio importante ocurrido en la década es el crecimiento en la compra de servicios de salud a proveedores de distintas naturaleza: cooperativas, empresas privadas, Universidad de Costa Rica.

Las cuatro cooperativas de salud<sup>16</sup> a las que la CCSS compra servicios atienden a una población aproximada de 173.000 habitantes asignados a siete Áreas de Salud de la región metropolitana. Por su parte, ASEMECO está encargada de prestar servicios a poco más de 84.000 personas en dos Áreas de Salud (Escazú y La Carpio-León XIII). A su vez, la Universidad de Costa Rica fue contratada hace cinco años para brindar atención en salud integral a los poco más de 150.000 habitantes de los cantones de Montes de Oca y Curridabat, así como a tres distritos del cantón de La Unión. Aunque las evaluaciones de prestadores externos han mostrado, en general, buenos indicadores de cobertura con calidad y satisfacción de los usuarios, no existen a lo interno de la CCSS mecanismos que ofrezcan comparaciones entre estas modalidades y la tradicional administrada directamente por esta institución, lo que es fundamental, sobre todo en temas relacionados con el costo-efectividad de las intervenciones.

La prestación de servicios por parte del sector privado mostró una tendencia creciente en la década, y se concentró principalmente en los servicios ambulatorios, las atenciones de apoyo (laboratorios, radiografías, etc.),

MAPA 2.1

### Costa Rica: evolución de las áreas de salud según período de inauguración. 1995-2002



Fuente: Elaboración propia con datos del Proyecto de Modernización, CCSS.

la provisión de productos farmacéuticos y los servicios de nivel hospitalario, que en la década precedente se habían mantenido en un nivel muy limitado.

Los seguros privados han tenido muy escaso desarrollo, por lo que los servicios se financian sobre todo como gastos de bolsillo de los hogares. La CCSS ha empezado a implementar también programas de adquisición de servicios del sector privado, circunstancia que ha favorecido la germinación de un grupo reducido de estos proveedores, cuyo énfasis son los diagnósticos, tratamientos e intervenciones con equipo y procedimientos de alta tecnología. En 1998 la compra de servicios en esta modalidad alcanzó alrededor del 3% del gasto en salud del país. La expansión de la contratación de este tipo de servicios es un área que requiere mayor estudio y seguimiento para evaluar su calidad y costo frente a los que provee directamente la CCSS (Herrero y Picado, 2002). La Contraloría General de la República ha externado preocupación por la falta de controles adecuados respecto a esta actividad (CGR, 2002b).

En lo que concierne a la dirección del sector salud en el período destacan la redefinición de las funciones de rectoría del Ministerio de Salud, el desarrollo de una estructura de mando de la CCSS, que se hizo más compleja al pasar de tres a seis gerencias (Administrativa, Financiera, Médica, Modernización, Pensiones y Operaciones) y el impulso de un proceso de reforma sectorial. Sobre este último, aunque en principio se plantearon cuatro objetivos principales, hasta la fecha no se ha realizado una evaluación integral (Estado de la salud, 2002).

Lo que no cambió en el período fue la forma de asignación histórica del presupuesto de la CCSS, ámbito en el que la única novedad fue el establecimiento de los Compromisos de Gestión, como mecanismo para mantener ciertos estándares de atención al usuario e introducir una mayor racionalidad de la gestión por objetivos en el nivel hospitalario.

### Acceso al conocimiento

Una condición básica para que una sociedad alcance altos niveles de desarrollo humano es lograr que sus habitantes tengan acceso a una formación que les permita el despliegue de sus capacidades intelectuales, así como generar los medios para que estos se procuren una vida digna. Si bien es cierto que la educación no garantiza automáticamente un empleo, se sabe que existe una relación directa entre educación y pobreza. No solo el ingreso promedio de las personas es mayor en tanto mayor sea su nivel de educación (en una razón de 3,6 veces más en las personas con secundaria completa o más respecto a las que no tienen ningún grado), sino que, a mayor educación, menor riesgo de estar en condición de pobreza (solo el 4,2% de la población con secundaria completa o más se encuentra en esta condición, frente a un 32,6% de la población con primaria incompleta)<sup>17</sup>.

Entre 1990 y 2003 hubo un incremento notable en las oportunidades que ofreció el sistema educativo formal costarricense, gracias a la expansión de las coberturas. Sin embargo en algunos casos esa mejoría es todavía insuficiente (secundaria por ejemplo) y resulta preocupante la ampliación de algunas brechas. La población matriculada en el sistema educativo formal regular pasó de 653.528 a 954.225 estudiantes entre 1990 y el 2003; la educación privada ganó participación, pues mostró una tasa de crecimiento anual promedio del 4,0%, superior al 2,9% de la pública. Aun así, en el 2003 el 90,4% de los estudiantes asistía a las instituciones públicas y un 7,5% a las privadas.

En materia de cobertura los avances más importantes se ubican en las tasas netas de escolaridad en primaria, que alcanzan el 99% e implican el logro del principio de acceso universal. La educación preescolar fue declarada obligatoria a partir la reforma del artículo 78 de la Constitución Política, mediante la Ley 7676, de 1997<sup>18</sup>. Desde entonces la cobertura del sistema de educación formal en este nivel ha tendido a aumentar, con mejoras nota-

bles en la cobertura (cerca del 90%)<sup>19</sup>. En el 2003, el 62,4% de la matrícula de preescolar se concentró en la zona urbana. Investigaciones recientes llaman la atención sobre la necesidad de incrementar la calidad de la educación preescolar, especialmente en escuelas públicas que atienden a niños de hogares pobres, en lo que concierne al fortalecimiento de habilidades prelectoras en el ciclo de transición (Rolla et al, 2003)<sup>20</sup>.

También en secundaria hubo avances significativos, aunque cabe destacar que en el año 2000 el país apenas logró recuperar las tasas brutas de cobertura que tenía en 1980 (60%). Esas tasas pasaron de 53,6% a 68,8% entre 1990 y el 2003, en tanto que las tasas netas pasaron de 50,3% a 60,9% entre 1992 y 2003. Si se consideran las modalidades de educación abierta promovidas desde 1999, la tasa bruta aumenta de 63,9% en 1999 a 79,2 en el 2003, y la neta pasa de 55,0% a 66,2% en el mismo período. Preocupación especial genera la baja tasa neta de escolaridad en el tercer ciclo de la educación regular, que creció de 53,6% a 67,9% entre 1992 y 2003, y más aún la del ciclo diversificado (cuarto ciclo), que se incrementó de 31,6% a 36,6% en los mismos años.

Si bien el abandono temporal o permanente de los estudios, especialmente de las y los adolescentes, afectó los niveles de cobertura del sistema escolar, su reducción destaca como un logro significativo de la década. En 1990 el porcentaje de deserción en secundaria era de 14,4%, y en el primer quinquenio creció hasta alcanzar su punto más alto (16,1%) en 1995. Después empezó un movimiento descendente, aunque no sostenido en todos los años, hasta llegar a 10,4% en el 2003 (gráfico 2.4).

En el decenio bajo estudio el sistema educativo también amplió el porcentaje de matrícula en primaria con acceso a una segunda lengua (de 30,8% en 1997 a 67,6% en 2003), así como el porcentaje de matrícula con acceso a informática educativa (incluyendo preescolar y primaria, que pasó de 38,4% a 49,0% entre 1998 y 2002).

Cabe mencionar los esfuerzos realizados en la década para atender poblaciones con necesidades educativas especiales asociadas a discapacidad, y otra línea, más reciente, de creación de más escuelas en zonas indígenas<sup>21</sup>. Asimismo, aumentaron las escuelas unidocentes ubicadas en zonas alejadas de los grandes centros de población, que en el 2003 representaron el 45,7% del total de escuelas del país, aunque apenas un 8,1% de la matrícula.

#### >> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE EDUCACION

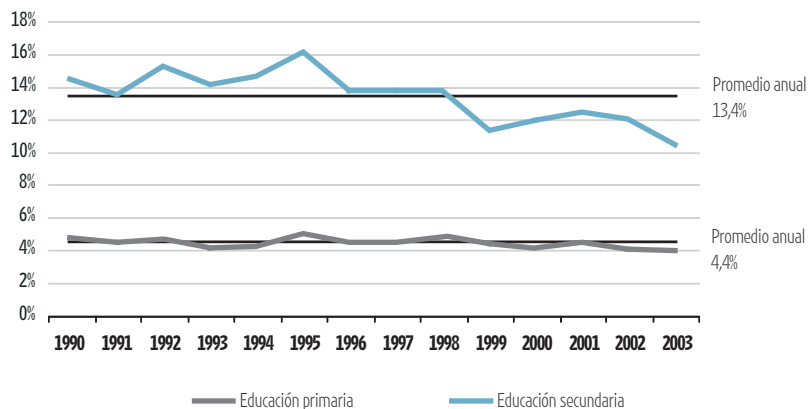
Véase Mora y Ramos, 2003, Programa Estado de la Nación, 2004 en el sitio [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr).

Otra tendencia de la década fue la diversificación de la educación técnica vocacional, artística y científica a partir de la conclusión del tercer ciclo. En el período 1990-2002 la matrícula de los centros educativos técnicos y vocacionales representó, en promedio, cerca del 19% de la matrícula total de la educación diversificada. En el ámbito de la educación post-secundaria existen opciones profesionales como los colegios universitarios y otros centros parauniversitarios, el INA y las instituciones de educación superior<sup>22</sup>. En los últimos años han surgido otros centros alternativos que no pueden ser considerados dentro de la categorización tradicional, según la nomenclatura de grados y títulos del Consejo Nacional de Rectores. Este es el caso de empresas que cuentan con centros de capacitación<sup>23</sup>, y de los programas de formación técnica de las universidades estatales administrados por medio de sus fundaciones.

En cuanto a la matrícula de las universidades (cerca de un 26% de la población con edades entre 18 y 24 años), el hecho más relevante de la década fue la acelerada expansión de las opciones privadas, que pasaron de 8 en 1990 a 50 en el 2000. Como se señaló en el Noveno Informe, este auge no fue acompañado por un marco de regulación y vigilancia de la calidad académica. No fue sino hasta el año 2002 que se oficializaron las funciones del Sistema Nacional de Acreditación de la Educación Superior (SINAES)<sup>24</sup>.

GRAFICO 2.4

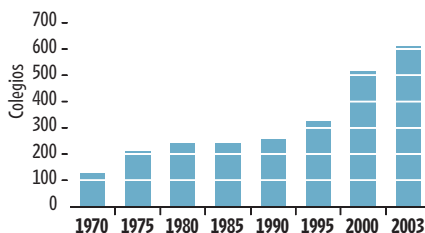
### Costa Rica: porcentaje de deserción intra-anual en primaria y secundaria. 1990-2003



Fuente: MEP, 2004a.

GRAFICO 2.5

### Costa Rica: crecimiento del número de colegios en la dependencia pública. 1970-2003



Fuente: MEP, 2004d.

Con respecto a las condiciones para mejorar el acceso a la educación, en el transcurso de la década se registró un crecimiento en la construcción de escuelas y colegios (gráfico 2.5). No obstante, el país sigue teniendo un déficit significativo, de 3.114 aulas académicas, 663 bibliotecas y 570 centros de informática, según las necesidades planteadas por las y los directores de escuelas y colegios (MEP, 2004d). Por otro lado, prácticamente se duplicó el personal docente en todos los niveles, al pasar de 24.425 en 1990 a 49.506 en el 2003, aunque el promedio de alumnos por sección sigue siendo alto (en secundaria pasó de 33 en 1990 a 31 en el 2003).

El financiamiento del sector educativo mostró un crecimiento importante en la década, como se verá más adelante. Este incremento se dio en favor de la educación general básica y, dentro de esta, en las modalidades no tradicionales (especial y abierta) cuya calidad aún no ha sido evaluada. Los rubros que no crecieron o disminuyeron fueron la educación universitaria y los recursos destinados a incentivos para estudiar (comedores escolares, transporte, bonos y becas) (Trejos, 2004). Un aspecto relevante en la década fue la aprobación de la reforma constitucional que garantiza el 6% del PIB para la educación. En 1990 esa proporción era de 3,8% y en el 2003 había llegado a 5,9%.

La institucionalidad del sector educativo público no experimentó cambios sustantivos en el período. Se dio una gran atomización de esfuerzos, pero sin que se lograra fortalecer la planificación de largo plazo. Entre el 1990 y el 2003 se creó una cantidad significativa de programas (más de 30) orientados a atender distintas necesidades, como calidad (programas del SIMED), infraestructura (PROMESE, Telesecundaria, PROMESA, ampliación del Programa de Informática Educativa), atención a grupos especiales (indígenas, escuelas rurales) equidad en el acceso (PROCUMEN, transporte escolar, becas, educación

abierta) y participación (cooperativismo, autoevaluación, valores). La mayoría de las iniciativas fue surgiendo y agregándose a los programas de las diferentes administraciones para atender problemas específicos, pero sin responder a una propuesta de reforma integral del sector. El único esfuerzo que se dio en este sentido fue el Proyecto Edu-2005, el cual no contó con apoyo suficiente en el sector, ni en el Congreso de la República (Barahona y Castro, 2003; Mora y Ramos, 2003). Pese a su gran cantidad, los programas no necesariamente han redundado en el mejoramiento de la calidad del sistema educativo, en el cual persisten rezagos importantes. Una evaluación realizada en el marco del Foro Nacional de Educación para Todos, convocado por el MEP en el 2003, señala que existe un complejo desfase entre lo que se entiende por calidad de la educación y la ejecución y resultados de los programas que la aseguren (MEP, 2003). Hasta el 2003 no existía en el MEP una evaluación integral del sistema educativo nacional y la política vigente en esta materia.

### Eficiencia y eficacia del sistema educativo formal

Cuando se analiza la eficiencia y la eficacia de los cuatro primeros ciclos educativos en su conjunto, siguiendo el tránsito de las y los estudiantes desde que ingresan, se observan preocupantes deficiencias del sistema para retener a su población.

Al analizar las cohortes de 1990 a 2002 se observa que, en primaria, cerca del 80% de los alumnos que ingresaron desde primer año logró graduarse, aunque de ellos sólo entre un 40% y un 54% lo hizo en el tiempo óptimo, mientras que el resto repitió de una a tres veces algún grado. Como resultado, el número de años promedio de estadía de los graduados es de 6,6 años y la eficiencia promedio en primaria es de 0,79. El efecto de la repitencia y la exclusión provoca que el número de años promedio para graduarse signifique alrededor de un 27% más del tiempo óptimo (entre 7,4 y 8 años según lo observado en el período). Es importante resaltar que desde la cohorte de 1993 se registra un aumento en el número de graduados, así como

en la cantidad de estudiantes que logran completar la primaria sin repetir ningún año, por lo que se ha reducido el tiempo promedio de graduación.

En la secundaria los niveles de eficiencia son mucho menores. De las cohortes de adolescentes de 1990 a 1995 una porción cada vez menor de los que ingresaron desde el séptimo año logró finalizar la secundaria, aunque se observa que el porcentaje de estudiantes que se gradúa ha venido en aumento desde finales de la década de los noventa (especialmente entre 1997 y 1999). En materia de exclusión o abandono intra-anual, el análisis por cohorte refleja que este fenómeno tendió a afectar más a los establecimientos de corte académico que a los técnico-vocacionales, mostrando por ello diferentes niveles de eficiencia (cuadro 2.3). El problema de eficacia en secundaria lo reafirma el desgranamiento escolar<sup>25</sup>, que en los últimos trece años se ha mantenido superior al 70%.

De acuerdo con estadísticas del MEP sobre las cohortes completas de 1985, 1990, 1995 y 2000, se tiene que menos de una tercera parte de los

CUADRO 2.3

#### Eficiencia interna en primaria y secundaria diurna, medida a través de cohortes<sup>a/</sup> escolares reconstruidas. 1990-2002

Indicadores	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
<b>Porcentaje de graduados sin repetir</b>													
Primaria	44,6	44,7	43,6	40,3	40,6	43,9	46,1	48,5	50,3	51,4	52,6	53,1	53,7
Secundaria	22,7	21,0	22,8	23,7	21,9	22,3	24,5	25,3	26,2	26,7	24,8	25,2	25,3
<b>Porcentaje de graduados<sup>b/</sup></b>													
Primaria	76,7	77,4	77,5	76,5	78,6	80,3	80,9	82,2	82,7	83,1	83,7	83,6	84,1
Secundaria	39,9	39,3	40,4	40,1	37,8	37,6	39,9	40,8	42,0	43,1	41,1	41,7	42,0
<b>Eficiencia del sistema<sup>c/</sup></b>													
Primaria	0,77	0,77	0,76	0,75	0,76	0,78	0,79	0,80	0,80	0,81	0,81	0,81	0,82
Secundaria académica	0,48	0,47	0,48	0,49	0,50	0,51	0,53	0,54	0,54	0,54	0,53	0,53	0,53
Secundaria técnica	0,70	0,72	0,79	0,75	0,70	0,66	0,64	0,62	0,62	0,62	0,62	0,63	0,63

a/ Se refiere a un grupo de alumnos y alumnas (que no necesariamente tienen la misma edad) que ingresan en el primer año de estudios de la enseñanza primaria o secundaria en un año t.

b/ Pueden graduarse en el tiempo óptimo o repetir de 1 a 3 veces como máximo.

c/ Este indicador se calcula como la relación entre el número óptimo de años por emplear, entre el número de años empleados por la cohorte. Puede alcanzar un valor máximo de 1 (óptimo).

Fuente: MEP, 2004b.



niños y niñas que iniciaron el primer año de primaria logran o lograrán completar la secundaria, aunque se observa un aumento en el porcentaje de jóvenes que lo consiguen. En la cohorte de 1985 solo el 26% de los niños y niñas que ingresaron desde primer año pudo concluir secundaria, y se estima que de la cohorte de 1990 lo logrará el 29%, en tanto que de las cohortes de 1995 y 2000 serán un 31% y un 33%, respectivamente, los que concluyan los estudios. De estos últimos, cerca del 27,6% lo hará en colegios académicos (MEP, 2004b).

Por su parte, el grado de éxito para completar cada ciclo lectivo de secundaria es bajo. En el 2003, apenas el 29,1% de las y los adolescentes que entraron a primaria once años antes logró completar la secundaria; solo el 42,4% de los que ingresaron a primaria nueve años atrás pudo finalizar la educación general básica (tercer ciclo), y, en el caso de primaria, el 76,6% de los niños y niñas que ingresó desde el primer año, seis años atrás, consiguió terminar con éxito el sexto año.

### Acceso al trabajo

El mercado de trabajo es el medio que le brinda a la población la oportunidad de obtener ingresos para acceder a bienes y servicios que mejoren sus condiciones de vida, así como de participar de los resultados macroeconómicos y alejarse de la pobreza (Sauma, 2002). Durante los años noventa la población costarricense en edad de laborar aumentó, sin que se dieran cambios fuertes en la tasa de desempleo. Por un lado, el número de ocupados se incrementó en más de un 60%, al pasar de 1.106.471 en 1990 a 1.676.661 en el 2003, y la tasa neta de participación para el total de la población –o sea, el porcentaje de personas activas (ocupadas y desocupadas) respecto a la población de 12 años o más-, aumentó entre 1990 y 2003, de 53,5% a 55,5%. Por otro lado, la tasa de desempleo abierto se mantuvo relativamente baja, con mínimos de 4,1% en 1992 y 1993 y un máximo de 6,7% en 2003 (recuadro 2.6).

El mercado laboral tendió a concentrarse en las áreas urbanas, particularmente en la región Central; el área urbana aumentó su importancia como lugar de residencia de los ocupados y pasó de representar el 54,2% en 1990 al 63,9% en 2003. La mayor cantidad de personas ocupadas reside en la región Central: 65,9% en 1990 y 67,5% en 2003.

Si bien el sector formal creció en el transcurso de la década, el sector informal lo hizo con mayor dinamismo<sup>26</sup>. Entre 1990 y el 2003, 352.217 de los empleos generados correspondió a empleos formales y 246.191 a informales, mientras en el sector agrícola el empleo disminuyó en 28.217 personas (Sauma, 2003a y 2004).

En cuanto al perfil de escolaridad de la mano de obra, si bien cerca de la

mitad de los ocupados tenía de primaria completa a secundaria incompleta, un aspecto relevante en el período fue la reducción, en la fuerza laboral, de las personas con primaria incompleta o menos (de 24,2% en 1990 a 14,6% en 2003) y el aumento de las personas con secundaria completa o más (de 26,1% a 35,7%). En 1990 los ocupados tenían 7,4 años de escolaridad promedio, frente a 8,7 años en el 2003. Otro rasgo interesante en el perfil de la mano de obra es el notable crecimiento de la participación de las mujeres, cuya tasa pasa de 30,7% en 1990 a 38,5% en el 2003 (cuadro 2.4).

En lo que concierne a ingresos, los datos indican un estancamiento del ingreso promedio real mensual de los ocupados desde 1999<sup>27</sup>. Si bien antes

#### RECUADRO 2.6

### Perfil de los desempleados en la última década

Aunque en términos relativos el aumento del desempleo en Costa Rica es pequeño, en términos absolutos hay un crecimiento significativo: entre 1994 y 2003 el número de personas desempleadas se duplicó, al pasar de 54.866 a 117.191. Alrededor del 57% de las personas que se encuentran en esta situación son hombres, pero la tasa específica de desempleo es bastante mayor para las mujeres (8,2%), que para los hombres (5,8%).

En el año 1994 el 60% de los desocupados residía en el área urbana y un 40% en el área rural; sin embargo, para el 2003 esos porcentajes habían pasado a 62,3% y 37,7%, respectivamente. Las tasas de desempleo abierto entre los residentes en áreas urbanas son mayores que para quienes viven en zonas rurales. Por regiones, más de la mitad de los desocupados reside en la Central, específicamente el 58,9% en 1994 y el 66,8% en 2003. Especial atención merece la región Brunca, por mostrar un incremento notable, tanto en la concentración de desempleados como en la tasa específica de desempleo abierto, que pasó de estar entre las más bajas del país (3,3%) en 1994, a ubicarse como la segunda más alta (7,3%) en 2003.

Del total de desocupados en 1994, un 13,1% correspondía a personas que buscaban trabajo por primera vez (el 86,9%

eran cesantes), pero para 2003 ese porcentaje aumentó a 18,9% (81,1% de cesantes). Por grupos de edad, en el mismo período se registró un notable crecimiento en el porcentaje de desocupados con edades entre 16 y 25 años, que en el 2003 pasaron a representar más de la mitad de los desempleados (45,8% en 1994 y 54,6% el 2003). Esto fue acompañado por severos aumentos en las tasas específicas de desempleo abierto. Para los jóvenes de 16 a 20 años esta tasa se duplicó, hecho que constituye uno de los cambios más significativos en el perfil de los desempleados.

En lo que respecta al nivel educativo, se redujo el porcentaje de desempleados con educación primaria incompleta o ninguna educación formal (de 23,1% en 1994 a 17,7% en 2003), y aumentó el de personas con primaria completa o secundaria incompleta (de 53,7% a 57,7%, respectivamente). Además se observa un pequeño incremento en el porcentaje de desempleados con secundaria completa o más (de 23,2% a 24,6%). Este aspecto también es importante es destacable, pues refleja que disponer de mayor educación no necesariamente garantiza la obtención de un empleo, respecto de los trabajadores menos calificados (lógicamente deben tomarse en cuenta las características de los empleos en cada caso).

Fuente: Sauma, 2004.

CUADRO 2.4

**Principales características de los ocupados. 1990, 2003**

Características	Absolutos		Relativos	
	1990 <sup>a/</sup>	2003 <sup>a/</sup>	1990 <sup>a/</sup>	2003 <sup>a/</sup>
Ocupados (absolutos)	1.106.471	1.676.661	100,0	100,0
<b>Por sexo</b>				
Hombres	791.025	1.088.921	71,5	64,9
Mujeres	315.445	587.741	28,5	35,1
<b>Por área</b>				
Urbana	599.275	1.071.306	54,2	63,9
Rural	507.195	605.355	45,8	36,1
<b>Por región</b>				
Central	728.702	1.131.759	65,9	67,5
Chorotega	84.382	111.785	7,6	6,7
Pacífico Central	54.163	82.819	4,9	4,9
Brunca	92.407	109.254	8,4	6,5
Huetar Atlántica	93.542	148.411	8,5	8,9
Huetar Norte	53.273	92.634	4,8	5,5
<b>Por categoría ocupacional</b>				
Cuenta propia y patronos	273.809	467.015	24,7	27,9
Asalariados	729.860	1.090.114	66,0	65,0
Servicio doméstico	47.900	76.015	4,3	4,5
Trabajadores no remunerados	54.902	43.517	5,0	2,6
<b>Segmento</b>				
Formal no agropecuario	514.801	867.018	46,5	51,7
Informal no agropecuario	317.706	563.897	28,7	33,6
Agropecuario	273.964	245.747	24,8	14,7
<b>Por nivel educativo</b>				
Primaria incompleta o ninguna	268.101	244.575	24,2	14,6
Primaria completa o secundaria incompleta	537.747	812.480	48,6	48,5
Secundaria completa o más	289.212	599.211	26,1	35,7

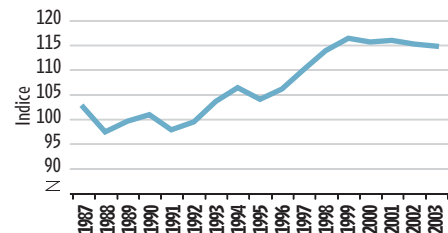
a/ Los factores de expansión de las encuestas fueron ajustados según los resultados del Censo 2000.

Fuente: Sauma, 2004, a partir de las Encuestas de Hogares de 1990 y 2003.

GRAFICO 2.6

**Costa Rica: índice de salarios mínimos reales. 1987-2003**

(base 1984=100, promedio del año)



Fuente: BCCR.

Ministro de Trabajo y Seguridad Social la instalación, bajo el marco del Consejo Superior de Trabajo, de una comisión especial tripartita que se aboque a la elaboración de un documento propositivo para definir la política pública nacional de empleo (Consejo Superior de Trabajo y Comisión Nacional de Política de Empleo, 2004).

La ausencia de una política nacional en este ámbito refleja, entre otras cosas, la inexistencia de evaluaciones sobre la protección del derecho al trabajo y sobre la conflictividad laboral. Aunque no hay registros sistemáticos, en el último decenio es posible documentar roces entre trabajadores y patronos por temas como la sindicalización en el sector privado, las huelgas en el sector público y las disputas entre sindicatos y empresarios por los grados de cumplimiento del país de los Convenios de la OIT. En el período se dio también un aumento en la duración promedio de los juicios ordinarios en materia laboral fallados en los juzgados de mayor cuantía, que pasó de ocho meses y medio en 1990 a veintiún meses y medio en el 2002. La tasa de sindicalización se ha mantenido estable desde 1984, alrededor del 15% (Castro, 2001).

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE EL TEMA **LABORAL**

Véase Auditoría ciudadana sobre la calidad de la democracia, 2001, en el sitio [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr).

de esa fecha estos ingresos parecían seguir el comportamiento de la economía, luego de 1999<sup>27</sup> los salarios no siguieron el crecimiento del PIB, pese a que la inflación se mantuvo muy estable (capítulo 3). Una situación similar reflejan los salarios mínimos reales -que han jugado un papel fundamental como mecanismo de distribución del ingreso en Costa Rica- ya que, después de mostrar una tendencia al aumento en los primeros años de la década, se estancaron a partir de 1999, como se observa en el gráfico 2.6.

En materia de políticas de empleo la década de los noventa se caracterizó

por la ausencia de lineamientos claros y un marco institucional integrado, que garantizaran la permanencia de acciones orientadas a elaborar una política nacional de empleo de largo plazo y consolidar instrumentos creados en las distintas administraciones, tales como la Política de Información, Orientación e Intermediación de Empleo, que se diseñó en 1994 pero no se ejecutó, y el Sistema Integrado Nacional de Educación Técnica para la Competitividad (SINETEC) establecido en 1998. No fue sino hasta el año 2002 que los sectores laborales, junto con la UCCAEP, acordaron solicitar al

## Acceso a vivienda digna

### Contención del déficit cuantitativo y cualitativo

En el 2003, comparado con diez años atrás, hubo un progreso en la satisfacción de las necesidades de vivienda de las y los costarricenses, pues se logró contener el déficit habitacional mediante una intensa construcción de casas nuevas. Sin embargo, no se avanzó en mejorar la calidad del *stock* o parque de viviendas, pues una parte importante de ellas no está en buen estado (principalmente las que se reportan en “estado regular”). Esto es señal de vulnerabilidad en un activo clave en el patrimonio de casi 300.000 hogares. De no tomarse acciones preventivas -tales como facilitar la reparación masiva de casas- esta situación podría propiciar, en el mediano plazo, una fase de rápido crecimiento del déficit habitacional y un aumento en el costo financiero que supone resolverlo<sup>28</sup>.

Entre 1993 y 2003 se agregaron 400.300 unidades al parque habitacional, que de este modo alcanzó las 1.175.364 viviendas. Esta expansión fue superior a la tasa de crecimiento en el número de hogares (4,0% a 3,9%). Esta rápida expansión del parque habitacional está asociada a una contención en el déficit habitacional como proporción del total de hogares (gráfico 2.7). Esto se debió, en primer lugar, al énfasis de las activas políticas públicas para la compra o construcción de vivienda nueva, en sectores de bajo ingreso: el 75% de los bonos de vivienda otorgados fue para lote y construcción o construcción en lote propio; en segundo lugar, el crecimiento del parque habitacional obedeció a la fuerte ampliación del financiamiento privado para estos propósitos, disponible para sectores de ingreso medio y alto, especialmente hacia finales del período (FUPROVI, 2004). Como se señala en el capítulo 3, el financiamiento para vivienda es hoy uno de los principales rubros del crédito bancario.

El déficit de vivienda es, sin embargo, solo uno de los indicadores que se utilizan para evaluar el estado de la vivienda. En efecto, las familias pueden haber comprado una casa, pero es po-

sible que muchas de ellas vivan: a) hacinadas, b) en casas que no se encuentran en buenas condiciones (por ejemplo, con paredes o techos en mal estado), o c) en casas que carecen de servicios básicos. Para cada una de estas situaciones hay un concepto y un indicador. Por fortuna, en Costa Rica el hacinamiento es un problema con baja incidencia y, cuando se presenta, está mayoritariamente asociado a casas en mal o regular estado que, de todas maneras, requieren alguna intervención y ya han sido contabilizadas como parte del déficit habitacional (menos del 2% del parque habitacional corresponde a casas buenas hacinadas). Por otra parte, también es relativamente baja la cantidad de casas sin algún servicio básico de agua o electricidad, y cuando esto sucede, por lo general se trata de casas en mal estado. Esto significa que el rubro crítico por atender es el de las casas en regular estado, es decir, las viviendas que pueden repararse con una inversión relativamente baja pero que, de no mediar una mejora, pueden deteriorarse y pasar a formar parte del déficit. El concepto dentro del cual se incluye esta situación, aunque no exclusivamente, se denomina “vivienda deficitaria adicional” (FUPROVI, 2004).

En el período 1993-2003, la proporción de viviendas deficitarias

dentro del parque habitacional se mantuvo casi igual (aproximadamente 29,9%). Esta es una mejora sensible con respecto a la situación reportada por el Censo de 1984. Sin embargo, dado el rápido incremento del parque habitacional, esto significa que, en el 2003, cerca de 93.006 casas pasaron a engrosar la categoría de las viviendas deficitarias (de 202.451 en 1993 a 295.457 en 2003).

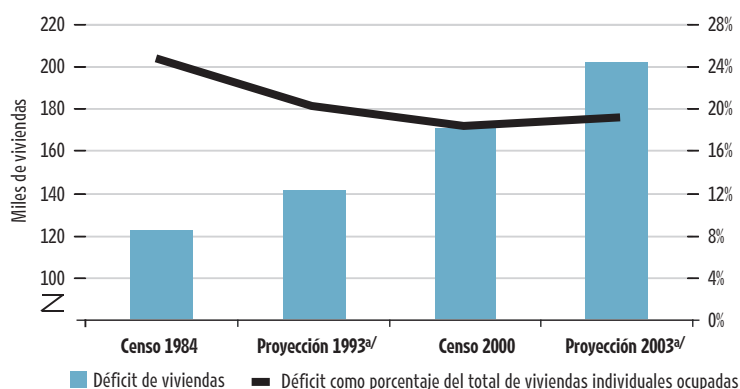
Desde su creación y durante los años noventa, la producción de vivienda en el marco del Sistema Financiero Nacional de la Vivienda (SFNV) estuvo orientada exclusivamente a resolver el déficit cuantitativo, sin una atención paralela al tema de los servicios urbanos básicos, su localización y caracterización física y socio-espacial en función de políticas de crecimiento y desarrollo urbano (FUPROVI, 2004).

### Se frenó el deterioro en la capacidad de compra de las familias

En una perspectiva de largo plazo, la recuperación de la accesibilidad habitacional entre 1992 y el 2003 no consiguió recuperar el nivel de la capacidad de compra que tenían los hogares en los años previos a la crisis de los ochenta. Para los hogares de menores ingresos, el Estado logró compensar esta caída mediante el bono familiar de vivienda.

GRAFICO 2.7

#### Costa Rica: evolución del déficit de vivienda. 1984-2003



a/ Las proyecciones aplican la tasa de crecimiento intercensal más reciente a los datos de vivienda de las Encuestas de Hogares del año especificado.

Fuente: FUPROVI, 2004.

Durante el período, el índice de accesibilidad habitacional<sup>29</sup> mostró un comportamiento fluctuante, con una leve tendencia al alza (gráfico 2.8). Tomando como punto de partida 1992 (base 100 puntos), la capacidad de compra se deterioró en más de 20 puntos durante los primeros tres años, con su punto más bajo de toda la década en 1995 (78 puntos). A partir de ese año se produjo una recuperación progresiva hasta el 2001, interrumpida por una caída en 1999, que se repitió en el 2002. En esta mejoría incidió la progresiva disminución en las tasas de interés del mercado financiero, que abarató el costo del financiamiento habitacional para las familias (véase capítulo 3). Se trató de una mejoría modesta, pues en el 2003 el valor del índice de accesibilidad fue solamente 8,5 puntos superior al de 1992. El relativo estancamiento de los ingresos promedio de los hogares, junto a un crecimiento en los precios de vivienda superior al de otros bienes y servicios, impidió que la baja en las tasas de interés se tradujera en una fuerte expansión en la capacidad de compra de una vivienda.

Como se sabe, para los hogares de menores ingresos existe, desde 1986, un subsidio habitacional directo que permite complementar su escasa capacidad de compra de una vivienda. Este subsidio, denominado bono familiar de vivienda, fue creado al amparo de la Ley 7052, que estableció el Sistema Financiero Nacional de la Vivienda (SFNV) y el Banco Hipotecario de la Vivienda (BANHVI). El bono permite ampliar la capacidad de compra de estos hogares, pues se trata de una transferencia de efectivo generalmente superior a los 5.000 dólares (en este sentido, los incorpora como parte de la demanda efectiva del mercado habitacional). En los dieciséis años transcurridos desde la entrada en funcionamiento del SFNV hasta el 2003, se otorgaron 207.517 bonos, una cantidad que representa cerca del 25% del total de hogares pobres en Costa Rica y que denota la alta prioridad concedida a esta política pública<sup>30</sup>. No obstante, al analizar la evolución de la entrega de

bonos puede constatar una fuerte tendencia decreciente a partir de 1997. En el período 2000-2003, el nivel promedio de otorgamiento de bonos fue inferior al que existía en los años iniciales del SFNV<sup>31</sup>.

Las estadísticas señalan que el 86,3% de los bonos familiares de vivienda ha sido dispensado a hogares cuyos ingresos mensuales son iguales o menores a dos salarios mínimos de un obrero no especializado de la construcción (familias pobres). Sin embargo, hay motivos fundados para dudar de esta focalización, debido al desmantelamiento de los controles y los mecanismos de evaluación del Fondo de Subsidios para la Vivienda

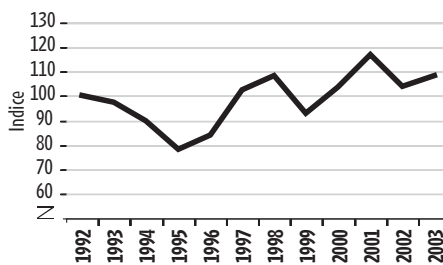
(FOSUVI) desde inicios de la década de los noventa. Como se consignó en el Noveno Informe, esta situación ha sido enfrentada mediante la adopción de cambios normativos y la introducción de mecanismos de auditoría y supervisión implementados entre 2002 y 2003.

**Erosión de la capacidad institucional del sector vivienda**

Durante la mayor parte del período 1990-2003 se produjo un significativo debilitamiento de las principales instituciones del sector vivienda, particularmente en lo que concierne a la capacidad rectora, la estabilidad financiera y la sostenibilidad de importantes entidades autorizadas del SFNV. En el caso del BANHVI, una combinación de factores legales, políticos y financieros hizo que sus funciones quedaran prácticamente reducidas a la tramitación de bonos de vivienda. En todo este período, el Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos (MIVAH), en ausencia de un marco legal que lo habilite para desempeñar su función rectora, y sin mecanismos institucionalizados de control y rendición de cuentas, fue presa fácil de la injerencia político-electoral, sobre todo en el campo del financiamiento habitacional. Las medidas adoptadas en los últimos dos años del período (2002-2003) revirtieron esta tendencia, al ordenar financiera y operacionalmente el sector y, de consolidarse, pueden servir de

GRAFICO 2.8

**Costa Rica: evolución del índice de accesibilidad habitacional<sup>a/</sup>. 1992-2003**



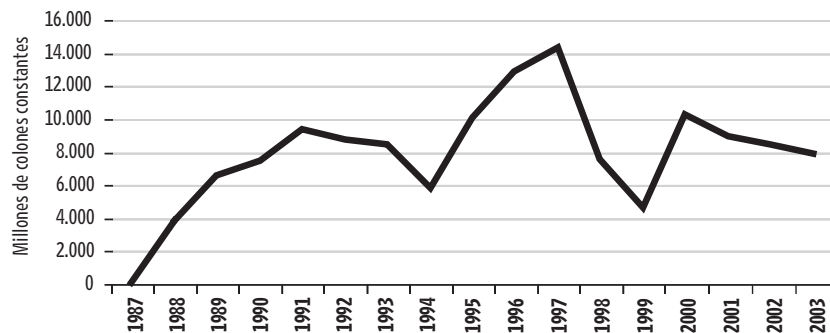
a/ Este índice no es comparable con los índices calculados anteriormente por el Proyecto Estado de la Nación (1996 y 2000), debido a cambios metodológicos y ajustes en algunas de las variables.

Fuente: Elaboración propia con datos del BCCR, INEC y MUCAP.

GRAFICO 2.9

**Costa Rica: monto real asignado a los bonos familiares de vivienda. 1987-2003**

(colones de 1995)



Fuente: FUPROVI, 2004.

plataforma para la regeneración institucional a mediano plazo<sup>32</sup>.

De acuerdo con la Ley 7052, el BANHVI es el ente rector del SFNV; tiene carácter de entidad de segundo piso, que opera con un conjunto de entidades autorizadas para canalizar los recursos del sistema. Sin embargo, su capacidad para atraer a las principales entidades de financiamiento habitacional e impulsar su participación como entes autorizados ha sido siempre escasa, debido principalmente a que se trabajó con una comisión de tramitación muy baja para el bono (1%), al hecho de que el público meta de esas entidades tiene ingresos superiores a los previstos por ley para el subsidio habitacional, y a la incapacidad del BANHVI para desarrollar el Fondo Nacional de Vivienda (FONAVI), lo que le hubiese permitido incursionar en operaciones tales como la refinanciación de Carteras hipotecarias<sup>33</sup>. Las dos instituciones que concentran la mayor cantidad de activos del sector bancario costarricense (43%), el BNCR y el BCR, están al margen del SFNV.

A partir de 1998, la crisis financiera del sector cooperativo debilitó aún más la estructura de entidades autorizadas e impactó sobre las finanzas del BANHVI, que debió asumir pérdidas por encima de los 50 millones de dólares. Esto implicó la intervención de la SUGEF y requirió importantes medidas para recuperar la estabilidad financiera del BANHVI, lo cual se logró en el año 2003<sup>34</sup>. A esta crisis se sumó la sufrida por las asociaciones de desarrollo comunal, luego de que decidieran incursionar en la constitución y operación de la Mutual Comunal, iniciativa que culminó con la quiebra dos años y medio después.

Por otra parte, ya desde los primeros años de los noventa el BANHVI venía siendo debilitado en sus alcances funcionales originales. En 1991, con la Ley 7208, se eliminó la exigencia de que los beneficiarios del subsidio habitacional suscribiesen hipotecas en segundo grado a favor del Banco, y en 1995, con la Ley 7558, se traspasó la función de supervisión y control de las entidades autorizadas a la SUGEF. La primera de

estas medidas afectó la capacidad del organismo para recuperar y reinvertir recursos; la segunda, su potestad de control directo sobre los entes autorizados. Además, disposiciones internas suprimieron los controles técnicos sobre el otorgamiento de bonos, así como los controles de campo, lo que impidió mantener un seguimiento sobre la calidad de las obras financiadas. Durante el período bajo análisis, la Defensoría de los Habitantes recibió constantes quejas acerca de las deficiencias en la construcción de las viviendas de interés social (capítulo 5). La reciente adopción de normativa que adapta el diseño de viviendas de interés social a condiciones climáticas y topográficas de diversas regiones del país, por un lado, y la implantación de mecanismos de auditoría y supervisión de calidad de las obras, por otro, han introducido importantes cambios en esta situación.

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE EL TEMA DE **VIVIENDA** véase, FUPROVI, 2004, en el sitio [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr).

### Acceso a la inversión social

El esfuerzo individual y el apoyo institucional del Estado son fundamentales para alcanzar el desarrollo humano. En tanto el gasto público social se dirige a crear o proteger capacidades en las personas y promover su desarrollo, se puede decir que constituye una inversión social que generará dividendos, tanto para sus beneficiarios directos como para la sociedad en su conjunto.

En 1990, la inversión social pública (ISP) de Costa Rica sufrió una fuerte reducción real, solo comparable con la caída en el peor año de la crisis de la deuda. A partir de entonces empezó a crecer en forma sostenida, con interrupciones en 1995 y, en menor medida, en 1999 (Gráfico 2.10). Así, para el año 2003 la inversión fue un 51,7% superior a la existente en 1980 y un 61,9% mayor que la de 1990. Esto implica un crecimiento medio anual real del 2,0% entre 1980 y el 2003, y del 2,9% a partir de 1990. Esta expansión ha sido acompañada de una recuperación

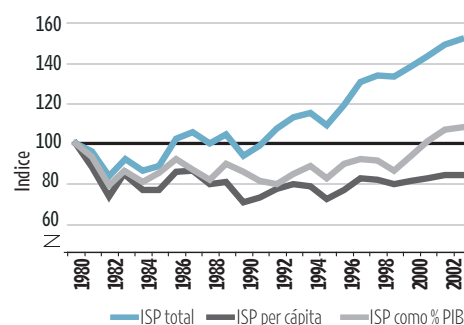
de su prioridad macroeconómica y fiscal; no obstante, se torna insuficiente para contrarrestar el crecimiento de la población, de modo que la ISP por habitante en el 2003 resulta un 16,3% menor a la existente veintitrés años antes. La inversión por persona mostró una clara tendencia decreciente durante los años ochenta, y aunque a partir de los noventa comenzó a expandirse en términos reales, ese crecimiento sigue siendo insuficiente para recuperar lo perdido (Trejos, 2004). Cuando se realizó el estudio sobre la inversión social para el presente Informe, los datos estaban disponibles hasta el año 2002, por lo que, de aquí en adelante, el análisis compara la ISP de 1990 y 2002.

Medida en colones del 2002, la ISP registró un crecimiento acumulado del 62,8% en doce años (4,1% promedio anual). En términos de la prioridad macroeconómica, la ISP aumentó de cerca del 14,5% del PIB en 1990, al 18,2% en el 2002. En relación con el gasto del Gobierno General, pasó de 65,1% en 1990 a 70,6% doce años más tarde<sup>35</sup>.

El aumento de la ISP ha sido mayor en el sector de seguridad social (5,4% promedio anual) y en el de educación (5,1%), de modo que ambos sectores han ganado participación dentro de la inversión total. El sector educación pasó de 27,2% en 1990 a 30% en el

GRAFICO 2.10

**Costa Rica: índice de la inversión social pública y en relación con el PIB. 1980-2003**  
(base 1980=100)



Fuente: Trejos, 2004 con información de STAP, COREC II e INEC-CCP.

2002, y el de seguridad social aumentó de 24,7% a 28,6%. El sector salud creció por debajo de la media (3,1% anual) y perdió 4,7 puntos de participación, para quedar en 30,2%. De esta forma, los tres sectores mencionados representaron en el 2002 una participación cercana al 30% cada uno. Los otros dos sectores, vivienda y territorio, cultura y recreación, se expandieron a una tasa aún menor, que redujo parte de su ya limitada participación. Vivienda y territorio terminó el período (1990-2002) con un 10% de la ISP, en tanto cultura y recreación bajó a 0,8%. Más aún, este crecimiento no compensa al aumento de la población, de manera que, por habitante, la ISP en estos sectores se contrajo en términos reales, como se analizará más adelante.

### Comparación internacional de la inversión social

La evolución creciente de la inversión social en Costa Rica a partir de 1990 es parte de una tendencia más general, que se reproduce en todos los países de América Latina. Según la CEPAL (2004): “El esfuerzo de más de

una década por aumentar de manera sostenida el gasto público destinado a los sectores sociales es uno de los hechos más destacados del desarrollo de la gran mayoría de los países latinoamericanos”. Esta evolución ha significado no solo un aumento en el monto real de la ISP por habitante, 60% para el promedio de la región, sino también una ganancia de cuatro puntos porcentuales del PIB en el conjunto regional.

En Costa Rica la ISP tiene una alta prioridad macroeconómica y representa un alto gasto per cápita, en tanto que la mayoría de las naciones centroamericanas se localizan en el extremo opuesto: baja prioridad macroeconómica y reducido gasto per cápita. En todo caso, y aunque pertenece al grupo de países latinoamericanos de condiciones más favorables, Costa Rica siempre se ubica por debajo del resto, en al menos uno de los indicadores considerados (gráfico 2.11).

### Cambios en la inversión social pública por sectores

El cambio más relevante de la década en materia de ISP se dio en el

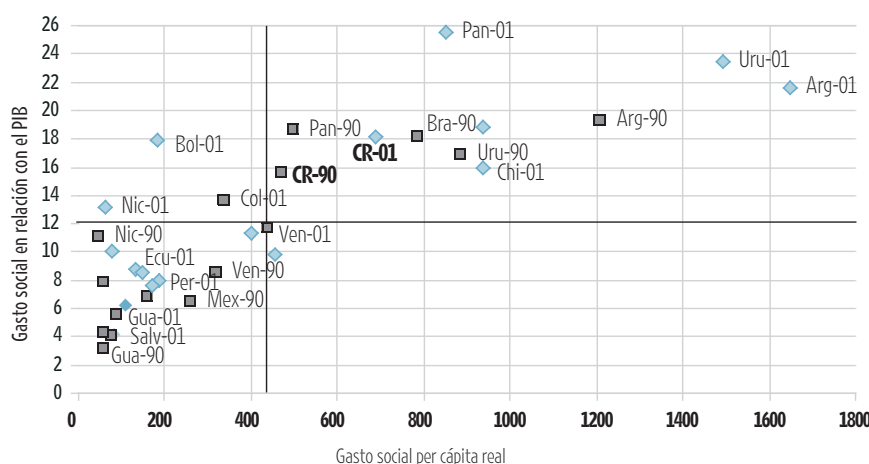
sector educativo, por una recomposición en favor de la educación básica o general y en contra de la educación postsecundaria o superior. Entre la educación básica, el rubro que más se expandió fue el de las modalidades no tradicionales (especial y abierta), fundamentalmente por la educación abierta, que se introdujo a finales de los años noventa, aunque estas modalidades aún absorben una cantidad limitada de recursos. Entre las modalidades tradicionales, la educación preescolar y la secundaria fueron las más dinámicas, si bien la inversión social en primaria también creció en forma significativa. Esta evolución hizo que mientras en 1990 la educación básica captaba el 54,9% de la inversión educativa, para el 2002 llegó a absorber el 70,3% (cuadro 2.5). Esta reasignación dinámica hacia la educación básica es la que explica el aporte de la inversión educativa a la mejora en la equidad, pues se sabe que este tipo de servicio favorece en mayor medida a los grupos y regiones más pobres. Sin embargo, desde la perspectiva de las aspiraciones de acceso al conocimiento, es claro que la educación básica no alcanza para ampliar las capacidades de desarrollo de la población.

La educación superior (universitaria y parauniversitaria) mostró en términos per cápita una contracción real acumulada de 21,8% o, lo que es lo mismo, una reducción promedio anual de 2%. Esta disminución hizo que perdiera participación dentro de la inversión educativa, al pasar de 33,5% en 1990 a 19% en el 2002. Aunque una reducción de la inversión en educación superior a favor de la educación básica mejora la equidad distributiva, por el origen diferenciado de las poblaciones atendidas, es claro que esta inversión reviste la mayor importancia para el desarrollo tecnológico y científico y para la tecnificación, sobre todo en momentos en que el país se está integrando más activamente al mercado mundial. La capacitación profesional, otra área importante para la competitividad sistémica de la economía, también ha mostrado un crecimiento nada despreciable. Por último

GRAFICO 2.11

### América Latina: gasto público social real en relación con el PIB, según gasto público social real per cápita. 1990, 2001

(dólares de 1997)



Nota: El gráfico se ha separado en cuatro cuadrantes, utilizando como límites los promedios regionales del período. El gasto público social real per cápita promedio es de \$441 y el promedio del gasto público social real en relación con el PIB es 12%.

los programas de incentivos para atraer a los jóvenes a la educación básica parecen haberse estancado en términos de recursos y eso les ha hecho perder participación relativa (cuadro 2.5).

Por su parte, el sector de seguridad social es el que registra el mayor crecimiento, especialmente en el rubro de pago de pensiones contributivas. Este programa expandió su inversión per cápita a un ritmo del 3,3% anual, tasa que duplica la mostrada por la inver-

sión social total, aunque inferior a la de la educación general o básica. El pago de estas pensiones, luego de absorber el 77,3% de los recursos del sector en 1990, pasó a representar el 81,0% de ellos en el 2002. Por su carácter y tamaño, este programa es el que presiona para deteriorar la equidad de la inversión social. Ello es claro al constar que las pensiones contributivas equivalían al 19,1%, de toda la ISP en 1990 y ya para el 2002 captaban

el 23,1% de ella<sup>86</sup>. Las pensiones no contributivas a cargo de la CCSS y los programas de regulación del trabajo tienen una participación limitada y no sufrieron modificaciones durante el período estudiado (Trejos 2004).

La inversión en salud mostró un escaso dinamismo, al expandirse solo un 8,1% por persona entre los años 1990 y 2002, para una tasa media anual de 0,6%. En el sector de vivienda y territorio, un crecimiento real de la inver-

CUADRO 2.5

### Inversión social pública total, inversión social per cápita y variación porcentual de la inversión per cápita, según sector y subsector. 1990 y 2002

(cifras absolutas en colones del 2002 y relativas en porcentajes)

Función	Inversión social total		ISP per cápita		Variación porcentual del ISP per cápita	
	1990	2002	1990	2002	Total	Media anual
<b>Todos los sectores<sup>a/</sup></b>	678.149	1.103.921	222.303	269.933	21,4	1,6
<b>Sector educación</b>	100,0	100,0	60.439	82.188	36,0	2,6
Preescolar	2,6	5,9	1.599	4.860	204,0	9,7
Primaria	31,7	35,1	19.139	28.850	50,7	3,5
Secundaria	19,3	23,4	11.688	19.258	64,8	4,2
Otra modalidad	1,3	5,9	782	4.809	515,0	16,3
Superior	33,5	19,3	20.243	15.832	-21,8	-2,0
Capacitación	7,0	7,0	4.252	5.722	34,6	2,5
Incentivos	4,5	3,5	2.737	2.858	4,5	0,4
<b>Sector salud</b>	100,0	100,0	75.320	81.404	8,1	0,6
Rectoría	1,3	4,2	974	3.438	252,9	11,1
Atención primaria	14,9	17,7	11.230	14.425	28,5	2,1
Consulta médica	31,3	26,1	23.580	21.227	-10,0	-0,9
Hospitalización	46,4	49,2	34.939	40.065	14,7	1,1
Nutrición	6,1	2,8	4.597	2.249	-51,1	-5,8
<b>Sector seguridad social</b>	100,0	100,0	54.951	77.131	40,4	2,9
Pensiones contributivas	77,3	81,0	42.496	62.439	46,9	3,3
Pensiones no contributivas	6,0	6,0	3.306	4.595	39,0	2,8
Regulación del trabajo	1,3	1,3	715	984	37,6	2,7
Grupos vulnerables	15,4	11,8	8.435	9.113	8,0	0,6
<b>Sector vivienda y territorio</b>	100,0	100,0	28.904	26.947	-6,8	-0,6
Servicios de vivienda	38,0	26,7	10.988	7.184	-34,6	-3,5
Suministro de agua	25,4	26,3	7.329	7.088	-3,3	-0,3
Servicios municipales	36,6	47,0	10.587	12.674	19,7	1,5
<b>Sector cultura y recreación</b>	100,0	100,0	2.688	2.263	-15,8	-1,4
Culturales	45,5	45,5	1.269	1.029	-18,9	-1,7
Recreativos	19,7	19,7	653	445	-31,8	-3,1
Deportivos	34,8	34,8	766	789	2,9	0,2

a/ Inversión social pública total en millones de colones del 2002 y la inversión social pública por habitante en colones del 2002.

Fuente: Trejos, 2004, con base en estadísticas de la Autoridad Presupuestaria y de las instituciones involucradas.

sión total no logró compensar el crecimiento de la población<sup>37</sup>. Los servicios de suministro de agua también se contrajeron en términos reales y solo los servicios municipales registraron cifras positivas, al crecer a un ritmo similar al de la inversión social total. Finalmente, los servicios culturales y recreativos redujeron su ya marginal participación, con una merma de 15,8% con respecto a los recursos reales por habitante que recibieron en 1990.

>> MÁS DETALLE SOBRE EL TEMA DE **INVERSION SOCIAL**  
Véase Trejos, 2004, en el sitio [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr).

**Acceso a una vida sin amenazas a la libertad personal**

El derecho de las y los ciudadanos a tener seguridad personal para llevar una vida libre de amenazas a su patrimonio y su integridad física ha experimentado un retroceso, en virtud del incremento de los actos delictivos. Los delitos contra la vida son la manifestación máxima de la violencia en cualquiera de sus formas. El acceso de una serie comparable de estos delitos en los últimos veinticuatro años (1980-2003), con datos del Poder Judicial, permite establecer cuatro etapas principales en su evolución (gráfico 2.12): un primer período de aumento de las tasas entre 1983 y 1986, seguido de varios años sin cambios (1986-1990), una nueva fase de importante crecimiento durante la mayor parte de los años noventa (1991-1998) y, finalmente, un período posterior a 1998, en el que más bien se registra una tendencia a la baja, aunque el nivel alcanzado es muy superior al que existía en el país quince años atrás: la tasa global pasó de 186 delitos por cien mil habitantes en 1983, a 352 en el 2003 (Carranza y Solana, 2004).

Es importante señalar que, si bien el aumento de la violencia medida por los homicidios se inició en 1990, otros delitos violentos intencionales ya venían en ascenso desde los años ochenta. Tal es el caso de los delitos de agresión, el homicidio en grado de tentativa y las lesiones culposas.

Cuando se analiza la ubicación de los delitos según zona geográfica, el Área Metropolitana de San José y el

cantón central de Limón figuran como los lugares con las tasas de homicidio más altas, 10,5 y 19,3 respectivamente en el 2003, y los que muestran el mayor crecimiento desde 1999. Los cantones fronterizos también presentan elevadas tasas de homicidios, según se observa en el mapa 2.2.

Cuatro tendencias preocupantes llaman la atención en materia de homicidios durante los noventa: el incremento de los homicidios cometidos en ocasión de robo o asalto y el aumento de víctimas muertas por arma de fuego, por droga o por encargo (cuadro 2.6).

El aumento de los homicidios ha coincidido con un incremento en el porcentaje de las víctimas muertas por armas de fuego, lo cual comprueba la existencia de una correlación significativa entre ambas variables<sup>38</sup> (gráfico 2.13). A medida que aumentan los porcentajes de homicidios cometidos con armas de fuego, se eleva también la tasa de homicidios por cada cien mil habitantes. En el 2003, Limón y Heredia fueron las provincias con mayor porcentaje de asaltos en los que se usaron armas de fuego (71,7% y 61,0%, respectivamente) (Carranza y Solana, 2004).

Por su parte, los homicidios por drogas se triplicaron, de 17 entre 1994 y 1998, a 73 entre 1999 y el 2003. Los homicidios por encargo (“sicariatos”)

son un fenómeno más reciente, cuyas estadísticas oficiales datan del 2000; entre ese año y el 2003 se registraron 18 delitos de este tipo, los cuales muestran una tendencia al ascenso.

Pese a los datos reseñados, no debe perderse la perspectiva de que en el período estudiado Costa Rica figuró entre los cinco países de América con tasas de homicidios moderadamente bajas, junto a Canadá, Chile, Uruguay y Argentina (WHO, 2002).

CUADRO 2.6

**Porcentaje de homicidios cometidos por robo o asalto, según quinquenio. 1980-2003**

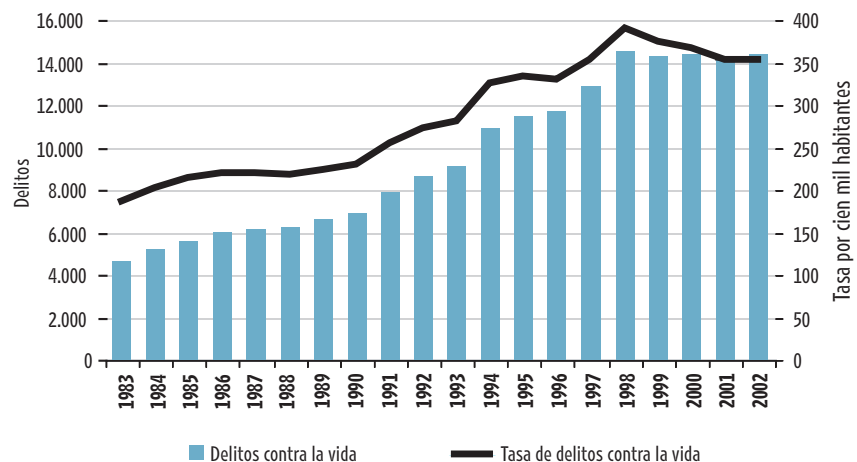
Quinquenio	Total de homicidios	Homicidios por robo o asalto	Porcentaje
1980-1983 <sup>a/</sup>	383	83	21,7
1984-1988	541	102	18,9
1989-1993	707	112	15,8
1994-1998	989	165	16,7
1999-2003	1.279	312	24,4

a/ Es un período de 4 años.

Fuente: Carranza y Solana, 2004, a partir de datos de la Sección de Estadísticas del Departamento de Planificación del Poder Judicial.

GRAFICO 2.12

**Costa Rica: delitos contra la vida, totales y tasa por cien mil habitantes. 1983-2002**

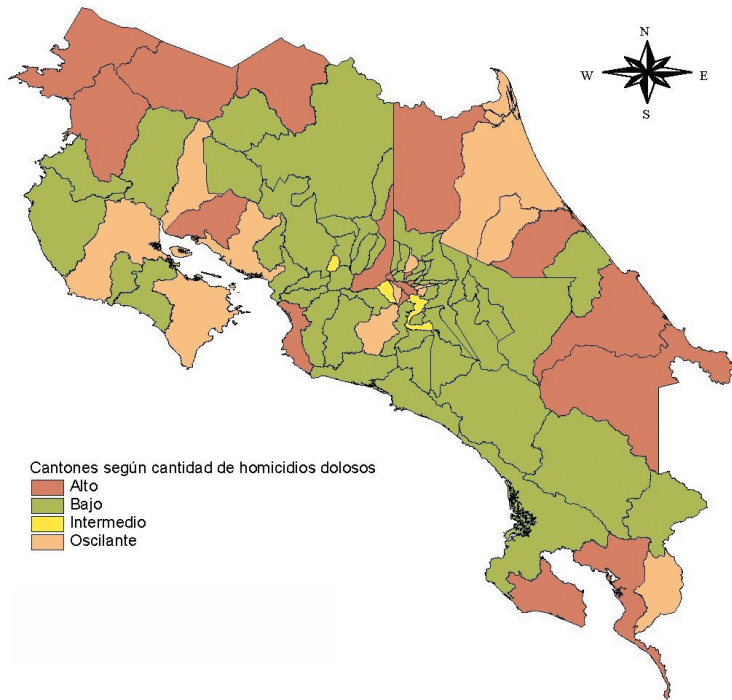


Fuente: Carranza y Solana, 2004.



MAPA 2.2

### Costa Rica: clasificación de los cantones según su tasa de homicidios dolosos por cien mil habitantes. 1983, 1990 y 2003

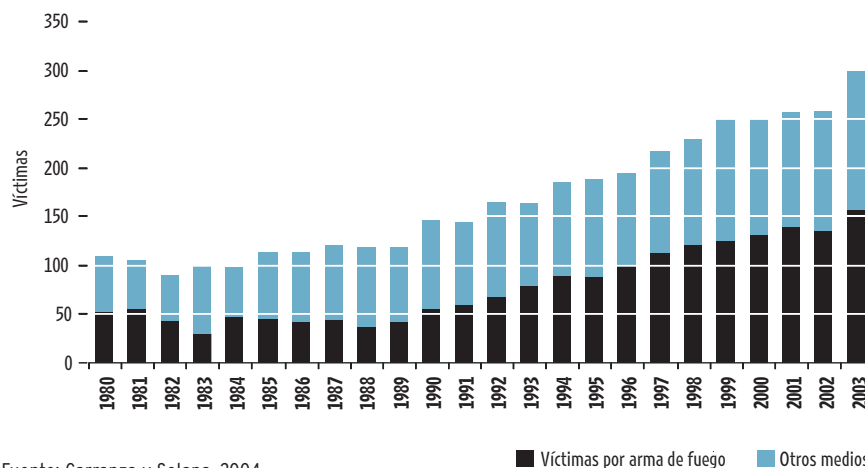


Nota: A partir de las tasas de homicidios por cien mil habitantes a nivel cantonal, se calculó un promedio para los años 1983, 1990 y 2003. Se definieron las siguientes categorías: Alto: cantones que presentan una cifra mayor que el promedio de la tasa de homicidios en 2 o más años. Bajo: cantones que presentan una cifra menor que el promedio de la tasa de homicidios en 2 o más años. Intermedios: cantones que tienen un número menor y mayor que el promedio de la tasa de homicidios en los años respectivos. Oscilante: cantones en los que el número de homicidios no permite identificar con claridad una tendencia.

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Sección de Estadísticas del Departamento de Planificación del Poder Judicial.

GRAFICO 2.13

### Costa Rica: total de víctimas en delitos por homicidio y número de ellas que fueron muertas por arma de fuego. 1980-2003



Fuente: Carranza y Solana, 2004.

La respuesta institucional al tema de la violencia delictiva en el país se caracteriza por una alta dispersión de los entes encargados de la seguridad ciudadana. A principios de la década de los noventa existían en el país alrededor de diez cuerpos policiales con diversos ámbitos de injerencia y adscritos a distintos entes: ministerios de Seguridad, Hacienda, Presidencia, Justicia, Obras Públicas y Transportes y el Poder Judicial (Chinchilla, 2000). A finales del período esta situación no solo se mantenía, sino que había aumentado el número de cuerpos, con la creación de las policías municipales, sin que existiera una instancia de coordinación entre ellos. No se ha dado una discusión nacional acerca de los costos que esta diversidad impone al país y cómo su existencia aumenta o disminuye la efectividad en la prestación de los servicios de seguridad ciudadana (Salazar, 2004).

Otro hecho relevante en el ámbito institucional ha sido el incremento de los servicios privados de seguridad, los cuales fueron incorporados en la Ley General de Policía de 1994, pero que no fueron regulados sino hasta la aprobación de la Ley de Servicios Privados de Seguridad (n° 8395), en diciembre del 2003. El personal privado de seguridad oficialmente registrado por el Ministerio de Seguridad pasó de 1.200 efectivos en 1994 a 1.550 en el 2002. Según la Dirección de Servicios de Seguridad Privados, en el 2003 aumentó a 2.246 el número de licencias otorgadas a oficiales privados, y a 286 el de empresas inscritas<sup>39</sup>. En contraste, y pese al aumento de los delitos, los datos del Ministerio de Seguridad indican que entre 1995 y el 2003 hubo un incremento muy pequeño en el número de policías: de 8.629 a 9.719. En el mismo período, la tasa de policías por mil habitantes disminuyó de 2,5 en a 2,3. Al leve crecimiento de las plazas se ha unido la ausencia de incrementos en el presupuesto del Ministerio de Seguridad y en el de la Academia Nacional de Policía. Las cifras sobre el presupuesto del Ministerio de Seguridad muestran un comportamiento muy irregular en términos de su

participación en el presupuesto del Gobierno Central. De representar un 1,8% en 1990, pasó a un tope de 2,8% en 1996, bajo el marco establecido en la aprobación de la Ley General de Policía. Desde entonces mantiene su irregularidad con tendencia a la baja, y se ubicó en un 2,1% en el 2003.

En materia de política, lo más relevante de los últimos diez años es el nuevo enfoque centrado en la seguridad ciudadana y la prevención, en vez de uno más orientado por una visión de defensa nacional<sup>40</sup>. Sobresale en esta línea una serie de cambios institucionales inéditos, tales como la aprobación de la ya citada Ley General de Policía, la creación del Programa de Seguridad Comunitaria en 1997, la fundación de la Escuela Nacional de Policía (que marcó el inicio de la profesionalización de la Fuerza Pública) y la promulgación de la Ley de Fortalecimiento de la Policía Civilista en el 2001. Otros hechos importantes fueron la creación de órganos de coordinación como el Consejo Nacional de Seguridad Pública y el Consejo Nacional para la Prevención del Delito y la Violencia, los cuales, sin embargo, no han funcionado o lo han hecho de manera ocasional (Chinchilla, 2000).

Con el Programa de Seguridad Comunitaria se ha promovido la conformación de comités de barrio, para coordinar con los vecinos labores de prevención. Estos comités se han expandido especialmente en el Area Metropolitana de San José, como se observa en el mapa 2.3. En cuanto a la Escuela de Policía, si bien esta se creó en 1997, en el 2003 solo un 35% de los 9.719 efectivos policiales había sido formado en sus aulas (Obando, 2004).

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE SEGURIDAD CIUDADANA

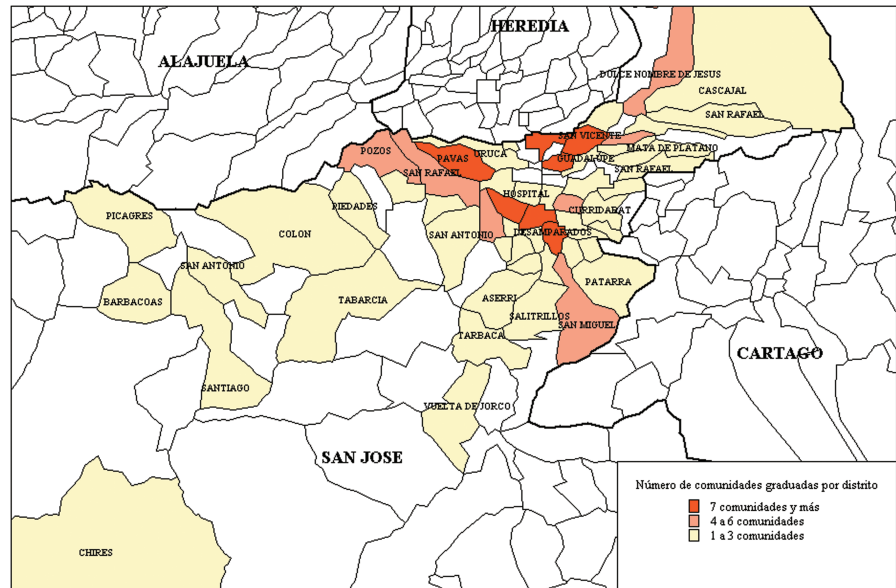
Véase Carranza y Solana, 2004 en el sitio [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr).

### La ampliación de las capacidades humanas no ha generado una sociedad más equitativa

La ampliación de las capacidades de las personas que se registró en la década de los noventa no coincidió con una mejoría en la equidad. Por el

MAPA 2.3

### Provincia de San José: número de comunidades graduadas en el Programa de Seguridad Comunitaria, por distrito. 2003



Fuente: Elaboración propia con base en información del Programa de Seguridad Comunitaria.

contrario, la distribución del ingreso se deterioró, crecieron brechas en áreas clave como empleo y educación, los hogares pobres y los vulnerables a caer bajo la línea de pobreza representaron un 30% del total y, aunque hubo mejoras en la distribución de la inversión social, esta siguió favoreciendo más a los sectores de mayores ingresos.

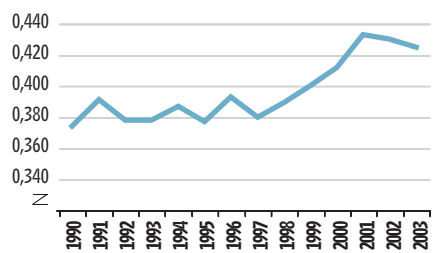
### Aumentó la desigualdad en los ingresos

Como se ha venido destacando en anteriores Informes, la desigualdad en la distribución del ingreso creció en la década de los noventa. El gráfico 2.14 ilustra cómo ese indicador -medido en este caso por el coeficiente de Gini-comenzó a aumentar sostenidamente a partir de 1998, hasta alcanzar un máximo en el 2001, para luego mostrar una ligera reducción en los dos años siguientes. El valor alcanzado en 2003, 0,425, es mayor que el prevaleciente en el 2000 (0,412) y en todos los años previos del período de estudio<sup>41</sup>.

Como también lo ha venido señalando el Informe, el reciente aumento en la desigualdad está asociado a un estilo de crecimiento económico muy

GRAFICO 2.14

### Costa Rica: evolución del coeficiente de Gini. 1990-2003



Fuente: Sauma, 2004.

concentrado en algunas actividades (exportaciones no tradicionales, turismo, sector financiero, etc.), las cuales generan relativamente pocos empleos, que por lo general son de alta calificación y muy bien remunerados, lo cual incide en el aumento de la desigualdad. Sin embargo, el problema no se da propiamente por esas actividades, sino por su débil encadenamiento productivo con el resto de la economía, en especial con las pequeñas y medianas empresas que producen para el consumo interno<sup>42</sup>(Sauma, 2004).

Al comparar la distribución del ingreso en las naciones latinoamericanas, Costa Rica y Uruguay resultan ser los dos únicos países con coeficiente de Gini inferior a 0,500, o sea, con la menor concentración en la distribución del ingreso, sobre todo Uruguay<sup>43</sup> (gráfico 2.15)

Los demás países muestran coeficientes superiores a 0,500, e incluso Brasil y Bolivia, en ese orden, registran las mayores desigualdades, con coeficientes que superan 0,600. En Centroamérica, Honduras es el que presenta la situación más desfavorable.

No obstante la mejor situación de Costa Rica en el contexto latinoamericano, sus niveles de desigualdad son mayores que los prevaecientes en los países desarrollados. El valor máximo de los coeficientes de Gini de la distribución del ingreso en una muestra de países desarrollados corresponde a Estados Unidos (0,408), pero el grueso de los países muestra coeficientes de entre 0,300 y 0,390. En todo caso, ese valor máximo es inferior al de Uruguay y Costa Rica, que a su vez, como ya se comentó, son los países de América Latina con menor desigualdad

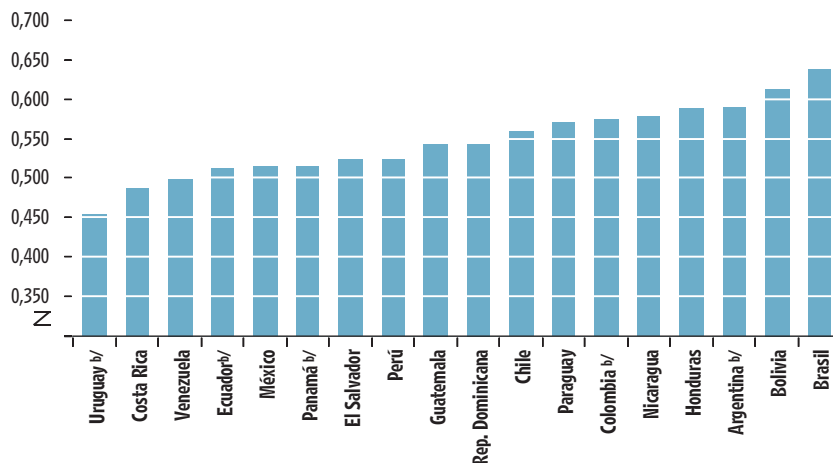
### Inversión social atenúa, pero no detiene, el aumento de la desigualdad

Dada la importancia que tiene la inversión social pública en Costa Rica, es necesario saber hasta qué punto ésta podría estar aminorando la tendencia de aumento que muestra la desigualdad en la distribución del ingreso medida por el coeficiente de Gini (recuadro 2.7). Un primer resultado es el indicado en la sección anterior: el índice de Gini aumentó entre 1990 y el 2002. Un segundo hallazgo es que la inversión social en los noventa logró atenuar para cada año el índice de Gini por ingresos, y que este efecto correctivo fue mayor en el 2002 que en 1990, lo cual evidencia la creciente importancia que tiene la inversión social para controlar la desigualdad (cuadro 2.7).

Un tercer resultado es que el Gini social del 2002 fue mayor que el de 1990, lo cual indica que si bien la in-

GRAFICO 2.15

### América Latina y el Caribe (18 países): coeficiente de Gini de la distribución del ingreso per cápita de las personas. 2001<sup>a/</sup>



a/ Se utilizó el dato de ese año o el más cercano disponible.

b/ Estimaciones para la zona urbana. En el caso de Argentina, para el Gran Buenos Aires.

Fuente: CEPAL, 2004.

RECUADRO 2.7

### Construcción de una distribución del ingreso comparable con la inversión social pública

Como parte del análisis sobre inversión social pública (ISP) realizado para el presente Informe, se efectuó un ejercicio dirigido a construir una distribución del ingreso comparable con la ISP. Para ello, se estimó el ingreso familiar a partir de las Cuentas Nacionales y se ajustó el ingreso familiar de las Encuestas de Hogares. Esto último se hizo para el ingreso familiar total, a través de un factor de ajuste para el ingreso familiar per cápita, y no por fuente de ingreso, para respetar el grado de desigualdad que mostraban las encuestas en cada año estudiado<sup>44</sup>. Como el ingreso familiar contiene ya algunos componentes de la ISP, particularmente las transferencias en efectivo,

como pensiones y ayudas, se procedió también a estimar el ingreso autónomo del hogar, esto es, el ingreso libre de ISP. Por otra parte, la ISP se consideró como un ingreso en especie, que se agregó al ingreso autónomo para llegar al ingreso familiar disponible. Para hacer este cálculo se utilizó la ISP por familia y se realizó una estimación comparable de las familias. Esta se obtuvo a partir de las proyecciones de población del Centro Centroamericano de Población y considerando el tamaño medio del hogar por decil que surge de las encuestas<sup>45</sup>.

Fuente: Trejos, 2004.

versión social neutraliza el deterioro de la equidad en la distribución de los ingresos familiares, no logra frenarlo. Esto es importante por cuanto confirma el argumento planteado en ediciones anteriores de este Informe: el problema de la desigualdad tiene su origen en la economía, específicamente en el mercado laboral, y es ahí don-

de tiene que resolverse. (Más detalle sobre la metodología empleada en esta sección véase Trejos, 2004 en el sitio [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr))

### Se amplían las brechas en el acceso al empleo y a la educación

Las mejoras en el empleo y la educación registradas durante la década

CUADRO 2.7

### Impacto redistributivo de la inversión social reflejado en el ingreso familiar total mensual, según decil. 1990, 2002

(cifras absolutas en colones corrientes por familia al mes)

Deciles <sup>a/</sup>	Ingreso familiar total mensual ajustado 1990 <sup>b/</sup>				Ingreso familiar total mensual ajustado 2002 <sup>b/</sup>			
	Autónomo <sup>c/</sup>	Inversión social	Disponible	Variación (%)	Autónomo	Inversión social	Disponible	Variación (%)
Todas las familias	58.527	11.714	70.241	20,0	308.549	87.836	396.385	28,5
D1	8.476	11.654	20.130	137,5	42.831	99.530	142.362	232,4
D2	21.408	11.851	33.259	55,4	88.423	94.014	182.438	106,3
D3	30.340	11.033	41.372	36,4	134.613	90.539	225.152	67,3
D4	36.947	11.251	48.198	30,5	166.133	83.336	249.469	50,2
D5	44.407	10.626	55.033	23,9	206.169	78.762	284.931	38,2
D6	53.132	11.328	64.459	21,3	250.782	80.636	331.417	32,2
D7	60.968	10.824	71.792	17,8	301.826	73.284	375.109	24,3
D8	80.651	11.943	92.593	14,8	372.428	78.307	450.735	21,0
D9	94.546	12.829	107.375	13,6	507.374	97.775	605.149	19,3
D10	154.923	13.795	168.718	8,9	1.013.869	102.230	1.116.099	10,1
<b>Coefficiente de Gini <sup>d/</sup></b>	<b>0,3741</b>	<b>0,0249</b>	<b>0,3126</b>		<b>0,4290</b>	<b>-0,0044</b>	<b>0,3350</b>	
Relación de ingreso					0,0549	-0,0293	0,0223	
D10/D01	18,28	1,18	8,38		23,67	1,03	7,84	
Q5/Q1	8,35	1,13	5,17		11,59	1,03	5,30	

a/ Familias ordenadas según su ingreso familiar per cápita, de menor ingreso o más pobres (D1) a mayor ingreso o más ricas (D10).

b/ Ingreso ajustado por subdeclaración, según estimación exógena a partir de las Cuentas Nacionales por fuente de ingreso.

c/ Sin considerar inversión social pública.

d/ Estimado a partir de la distribución de los ingresos familiares por deciles.

Fuente: Trejos 2004, con base en las Encuesta de Hogares e información de la STAP y el BCCR.

no fueron iguales para los distintos sectores sociales, lo que ayuda a entender la desconexión entre la ampliación en las capacidades y la distribución del ingreso. Cuando se analiza cómo se distribuyen las oportunidades de empleo entre los distintos grupos de ingreso, se obtiene que estas no han beneficiado a los más pobres y que en la década más bien se ampliaron las distancias entre estos y los sectores de mayores ingresos.

Los datos del cuadro 2.8 indican que el desempleo se incrementó de manera significativa en los quintiles más pobres (83,5% para el primer quintil). La razón entre este quintil y el quinto casi se duplicó, al pasar de 4,7 a 8,7 entre 1990 y el 2003. Los quintiles más ricos mostraron no solo los menores problemas de desempleo, sino también las tasas de participación más altas. La desigualdad creció en todos

los grupos de edad, especialmente en el de 12 a 17 años y en el de 40 a 59 años. El más afectado a lo largo de la década fue el primer grupo, en el que la diferencia tendió a quintuplicarse<sup>46</sup>.

Las mejoras en las coberturas de la educación en los años noventa operaron en favor de los quintiles más ricos: no obstante los logros de escolaridad que muestran todos los grupos, esta siguió siendo baja: en el caso de los quintiles más pobres la escolaridad promedio alcanzó primaria incompleta y, para los más ricos, secundaria o primer año de universidad (cuadro 2.8). Las personas de los quintiles más ricos presentaron no solo mayor escolaridad promedio, sino también una mejor asistencia escolar que las personas pertenecientes a los quintiles más pobres. Cuando se analiza la evolución del porcentaje de población de 18 años o más que tiene secundaria completa o

más, se observa que la razón entre el quinto y el primer quintil aumentó de 10,4 a 13,3 en la década (un crecimiento del 28,6%); esto es congruente con el crecimiento que se dio en la razón de ingreso (34%) en el mismo período. Se puede concluir, entonces, que los importantes esfuerzos realizados para la recuperación de la secundaria en los noventa no han logrado todavía corregir la desigualdad entre sectores sociales.

En el curso de la última década, los cambios tecnológicos han creado nuevas oportunidades para que la población acceda a una serie de herramientas señaladas como claves para una inserción laboral exitosa. Se trata de instrumentos como el dominio del inglés y el acceso a computadoras, a Internet y a la educación universitaria, entre otros. El vínculo entre ampliación de capacidades y menor desigualdad tampoco parece estar operando en lo que concierne

CUADRO 2.8

**Distribución de oportunidades de educación y empleo en la población, por quintiles de ingreso, según grupos de edad. 1990, 2003**

Oportunidades	Año	Quintil I	Quintil II	Quintil III	Quintil V	Quintil V	Relación entre V / I
<b>Educación</b>							
Escolaridad promedio de las personas de 18 años o más (años)	1990	4,5	5,7	6,4	7,5	10,2	2,3
	2003	5,1	6,4	7,2	8,8	11,9	2,33
Escolaridad promedio de las personas mayores de 17 años que tienen 9 años o más de educación aprobados (años)	1990	1,7	1,8	2,1	2,6	3,9	1,2
	2003	1,5	2,0	2,4	3,2	4,9	1,3
Población de 18 años o más que tiene secundaria completa o más (%)	1990	5,4	10,0	17,1	28,9	56,3	10,4
	2003	5,1	12,1	19,5	34,2	68,1	13,3
Población de 18 años o más que tiene noveno año aprobado o más (%)	1990	9,8	18,0	26,7	39,1	64,8	6,6
	2003	11,1	20,2	29,8	45,5	75,6	6,8
Población de 12 a 18 años que asiste al sistema educativo (%)	1990	48,7	57,3	55,6	66,9	82,0	1,7
	2003	68,1	70,4	75,2	82,5	92,3	1,4
<b>Empleo</b>							
Tasa de desempleo abierto	1990	8,5	7,1	4,7	2,7	1,8	4,7
	2003	15,6	9,3	5,8	3,9	1,8	8,7
12 a 17 años	1990	17,4	14,6	7,8	8,1	10,4	1,7
	2003	27,2	19,0	13,1	15,1	1,8	15,5
18 a 24 años	1990	15,3	13,1	7,6	3,7	5,2	3,0
	2003	29,1	19,7	13,5	9,4	5,9	5,0
25 a 39 años	1990	5,1	4,8	3,7	2,0	1,0	5,0
	2003	10,2	7,1	3,2	1,9	1,4	7,4
40 a 59 años	1990	5,0	2,3	2,5	1,2	0,2	26,0
	2003	13,1	3,2	2,7	1,7	0,6	22,8
60 años y más	1990	2,7	5,8	2,0	1,7		
	2003	5,9	3,2	2,4	2,4	1,1	5,2
Tasa neta de participación	1990	42,4	46,9	53,4	58,5	63,5	1,5
	2003	40,2	49,4	56,0	62,7	66,5	1,7

Nota: Los factores de expansión de la Encuestas de Hogares de 1990 fueron ajustados con base en Sauma, 2003a.

Fuente: Elaboración propia a partir de las Encuestas de Hogares de 1990 y 2003.

a estas nuevas oportunidades, tal como se observa en el cuadro 2.9.

La brecha por nivel de ingreso muestra que el 54,5% de la población que habla inglés pertenece al quintil más rico, pero además, dentro de ese quintil, un 23% de las personas habla inglés, es decir, casi 3 veces más que en el cuarto quintil, y 10 veces más que en el primero. Las brechas también se dan entre regiones, a favor de la Central, y entre sexos, a favor de los

hombres. La brecha en el dominio del idioma inglés reproduce la magnitud de la de ingreso (10 veces). En cuanto al acceso a la educación universitaria, según la Encuesta de Hogares del 2003 un 5,6% de la población asiste a centros universitarios (públicos 2,7% y privados 2,8%), y son los más ricos los que más están asistiendo, sea a la educación universitaria pública o a la privada. También es en estos quintiles que se concentra el acceso a la red Internet.

Finalmente, a este punto es necesario recordar que las brechas en el acceso a las capacidades se manifiestan de muy diversas maneras, más allá de las distancias entre ricos y pobres. Por ejemplo, en materia de empleo persisten brechas por razones de género que operan en detrimento de las mujeres: el diferencial de género en la tasa de subutilización total pasó de -2,4 a -3,9 entre 1990 y 2003. Por otro lado, en

CUADRO 2.9

### Distribución de oportunidades de la población por quintiles de ingreso, según acceso o tenencia de instrumentos clave para la inserción laboral. 2003

Oportunidades	Quintil I	Quintil II	Quintil III	Quintil IV	Quintil V	Relación V/I
Dominio del idioma inglés (%) <sup>a/</sup>	2,3	3,0	5,5	8,4	23,1	10,0
Hombres	2,5	2,8	5,9	9,2	24,2	9,5
Mujeres	1,8	3,6	4,4	5,8	18,9	10,7
Población universitaria que asiste a universidades públicas (%) <sup>b/</sup>	2,0	5,8	8,5	12,5	18,5	9,3
Población universitaria que asiste a universidades privadas (%) <sup>b/</sup>	1,0	2,9	5,6	13,8	27,2	27,6
Tenencia de computadora en la vivienda (% viviendas) <sup>c/</sup>	3,3	8,3	14,3	26,9	53,7	16,4
Acceso a Internet en la vivienda (% viviendas) <sup>c/</sup>	0,7	1,1	3,2	10,7	32,4	44,5

a/ Población de 10 años o más.

b/ Población de 18 años o más. Porcentajes en relación con la población total que asiste a la educación universitaria.

c/ Viviendas ocupadas.

Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta de Hogares de 2003.

el ámbito de la educación se mantienen las brechas en deserción del sistema escolar entre instituciones públicas y privadas, en perjuicio de las públicas. En secundaria, aunque la brecha se redujo en la última década, la deserción en colegios públicos sigue siendo 4,1 veces mayor que en los privados<sup>47</sup>.

#### El porcentaje de hogares vulnerables a la pobreza se redujo, pero hay alarmas importantes

Costa Rica logró reducir el porcentaje de hogares vulnerables a caer en la pobreza<sup>48</sup>, de 15,7% en 1990 a 11,5% en el 2003. Asimismo, el indicador de vulnerabilidad, que toma en cuenta el alejamiento de los ingresos promedio de las familias de referencia (vulnerables) respecto a la línea de pobreza, continuó su tendencia decreciente en relación con 1999, y alcanzó un valor de 0,800, todavía por encima del valor de 1990 (0,796). No obstante esta reducción, cerca de una tercera parte de los hogares del país es pobre o está en riesgo de serlo (cuadro 2.10).

Hay dos factores que, por incidir sobre la vulnerabilidad de los hogares a caer en una situación de pobreza (o a perpetuarse en ella), constituyen

CUADRO 2.10

### Porcentaje de hogares pobres y vulnerabilidad<sup>a/</sup>. 1990-2003

	Porcentaje de hogares			Indicador de vulnerabilidad <sup>b/</sup>
	Total	Pobres	Vulnerables <sup>a/</sup>	
1990	42,8	27,1	15,7	0,796
1991	46,8	31,9	14,9	0,814
1992	44,8	29,4	15,4	0,803
1993	38,6	23,2	15,4	0,798
1994	34,2	20,0	14,2	0,806
1995	33,8	20,4	13,4	0,795
1996	36,1	21,6	14,5	0,807
1997	34,6	20,7	13,9	0,796
1998	32,4	19,7	12,7	0,800
1999	34,9	20,6	14,3	0,812
2000	33,9	20,6	13,3	0,806
2001	32,4	20,3	12,1	0,805
2002	33,3	20,6	12,7	0,804
2003	30,0	18,5	11,5	0,800

a/ Hogares cuyo ingreso supera la línea de pobreza, pero es inferior a 1,4 veces la misma.

b/ El indicador asume valores entre 0 y 1. Aumentos en él reflejan aumentos en la vulnerabilidad a la pobreza de los hogares de referencia (vulnerables).

Fuente: Sauma, 2004.

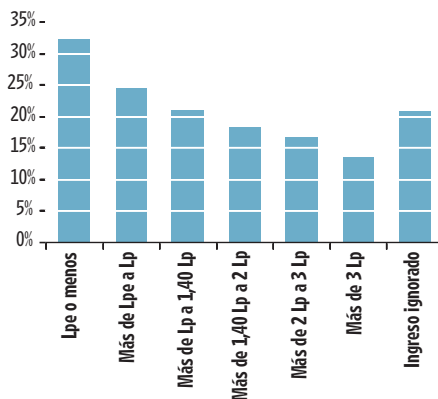
alarmas importantes y merecen atención: el aseguramiento en salud y la cotización en regímenes de pensiones. Desde el punto de vista de la vulnerabilidad el tema de la salud ocupa un lugar preponderante, pues la contingencia de una enfermedad, máxime si es grave y especialmente en el caso de los ocupados, tendrá un fuerte impacto sobre los ingresos de las familias, y podría llevarlas a una situación de pobreza en caso de que no se encontraran en ella, o perpetuarlos en tal condición, si esta ya existía previamente.

En Costa Rica no está asegurado, ni directa ni indirectamente, un 19,1% de la población, lo que equivale a casi 800.000 personas en el 2003. Un 25,8% de los no asegurados es pobre (9,4% en pobreza extrema y 16,4% que no satisfacen necesidades básicas), un 12,3% corresponde a personas en hogares vulnerables en términos de la definición presentada anteriormente, un 14,3% pertenece a hogares con un ingreso per cápita solo superior a 1,4 veces la línea de pobreza, pero igual o inferior a 2 veces la misma, y un 32,2% tiene un ingreso superior a 2 veces la línea de pobreza (un 18,7% superior a 3 veces esa línea). Es claro que existe una relación inversa entre el no aseguramiento y los estratos de ingreso, pues a medida que se consideran estratos de menor ingreso, aumenta el porcentaje de población no asegurada en ellos (gráficos 2.16 y 2.17).

El otro factor de vulnerabilidad es el referido a la obtención de una pensión cuando se llega a la edad de retiro y no es posible seguir participando activamente en el mercado de trabajo. Según la Encuesta de Hogares del 2003, en ese año había en el país poco más de 328.000 personas con más de 60 años, de las cuales solo un 36% recibía una pensión contributiva (24,7% porque había cumplido con los requisitos de pensión, 5,1% por invalidez y 6,2% porque la había heredado). Además debe tomarse en cuenta que un 8,6% del total de esa población, aunque no estaba pensionada, cotizaba en algún régimen, lo cual les da derecho a recibir una pensión más adelante, lo que reduce su vulnerabilidad. Se tiene

GRAFICO 2.16

### Costa Rica: porcentaje de población no asegurada dentro de los estratos<sup>a/</sup> de ingreso per cápita del hogar. 2003



a/ Lpe: línea de pobreza extrema. Los límites son: para la zona urbana 14.141 colones y para la zona rural 12.270 colones. Lp: línea de pobreza total. Los límites de la línea de pobreza son: para la zona urbana 30.828 colones y para la zona rural 24.171 colones.

Fuente: Sauma, 2004.

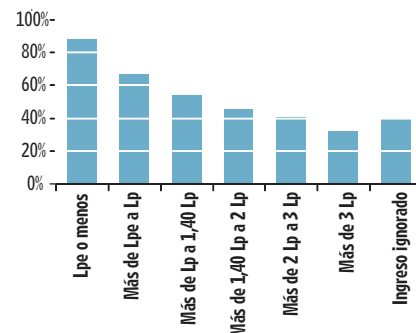
así que el 55,4% de las personas de más de 60 años no están pensionadas ni cotizan, lo que las hace altamente vulnerables (un 10,3% trabaja y el restante 45,1% está inactivo).

Excluyendo a aquellas personas de más de 60 años que pertenecen a hogares con ingreso ignorado, la incidencia de la pobreza es de 10,2% para quienes reciben pensión, de 10,7% para quienes cotizan (no pensionados aún) y de 36% para quienes no están pensionados ni cotizan (29,6% para los que trabajan y 37,4% para los que no trabajan). Es claro entonces que la imposibilidad de continuar participando en el mercado de trabajo por razones de edad, sin disponer de una pensión de retiro, es un importante factor de vulnerabilidad a la pobreza. Según la misma encuesta, un 42,2% de los ocupados no cotiza en ningún régimen obligatorio (Sauma, 2004).

Una vez más es evidente que los grados de vulnerabilidad son mayores para los miembros de hogares con niveles de ingreso per cápita cercanos a la línea de pobreza, pues al llegar a la edad del retiro, y en ausencia de una pensión,

GRAFICO 2.17

### Costa Rica: porcentaje de ocupados que no cotizan en regímenes de pensiones obligatorios, dentro de los estratos<sup>a/</sup> de ingreso per cápita del hogar. 2003



a/ Lpe: línea de pobreza extrema. Los límites son: para la zona urbana 14.141 colones y para la zona rural 12.270 colones. Lp: línea de pobreza total. Los límites de la línea de pobreza son: para la zona urbana 30.828 colones y para la zona rural 24.171 colones.

Fuente: Sauma, 2004.

podían caer en situación de pobreza. No hay que olvidar que cada año en el país hay hogares vulnerables que transitan hacia la pobreza (recuadro 2.8).

#### >> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE LAS CARACTERÍSTICAS DE LOS HOGARES VULNERABLES

Véase Castro, 2004 y Sauma, 2004 en el sitio [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr).

#### Inversión social favorece más a las personas de mayores ingresos

Al analizar la inversión social y su distribución entre las familias según su ingreso familiar per cápita en grupos de igual tamaño, ya sea deciles o quintiles, se concluye que la inversión social, total y por persona, se tornó más equitativa en los años noventa. En 1990, el 20% más pobre recibió el 20% de la inversión social pública, y el 22% en el 2002. La ganancia del segundo quintil fue más modesta, menos del 1%, pero contribuyó para que el 40% más pobre pasara de recibir el 39,4% de la inversión social en 1990, al 41,8% en el 2002. El quintil más rico creció marginalmente por encima de

## RECUADRO 2.8

**Dinámica de la pobreza en Costa Rica**

Un estudio reciente analizó la magnitud de los movimientos de hogares pobres a no pobres y viceversa (Slon y Zúñiga, 2004), así como las principales características de los hogares que experimentan esas transiciones. La investigación se basó en la construcción de un archivo de panel, a partir de las viviendas visitadas durante tres años consecutivos (2000, 2001 y 2002<sup>49</sup>) para la realización de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples del INEC.

Los resultados de este trabajo permitieron determinar que, cada año, una cantidad importante de hogares sale de la pobreza y otro grupo también considerable ingresa a ella. Al considerar las transiciones entre estados de pobreza en un período de varios años sucesivos, los hogares bajo análisis pueden ser clasificados según el número de ocasiones o momentos en que fueron observados como pobres. En el período de estudio, un 37% del total de hogares experimentó pobreza en algún momento; de estos, un 18% fue pobre ocasional (pobre en un año), un 10% pobre recurrente (pobre en dos años) y un 9% pobre crónico (pobre en los tres años). Esto podría explicar la percepción de la población costarricense, en el sentido de que la pobreza es mayor que el 20% captado de manera anual.

El 61% de los hogares crónicos habita en las zonas rurales y se concentra más en las regiones Brunca y Huetar Norte, y menos en la región Central. En un 91% de estos hogares el jefe no tiene más educación que la primaria. "En cada año del panel, en algo más de un 40% de los hogares crónicamente pobres el jefe resulta inactivo.

Dentro de estos casos, una proporción considerablemente alta (que oscila entre un 30% y un 46%) corresponde a personas mayores de 65 años que no reportan ser pensionadas ni rentistas, ni dedicarse a oficios domésticos, ni padecer de una discapacidad permanente. Estos hogares están jefeados por una mujer divorciada, separada, viuda o soltera entre un 44% y un 47% de los casos". Además, al considerar los hogares pobres crónicos en los que el jefe tiene empleo, se observó que en su mayoría participan en la actividad agrícola o la ganadería como trabajadores por cuenta propia o empleados de empresa privada.

También se estudiaron las características que diferencian a los hogares que pasan de una condición a otra (pobre a no pobre y viceversa) de los que permanecen en una misma condición. Al respecto se determinó, entre otros resultados, que las probabilidades de salir de la pobreza son más altas, y las de caer en la pobreza más bajas, para hogares que habitan en las zonas urbanas y en la región central del país, así como para hogares en los que el jefe del hogar tiene mayores niveles de educación, consigue o al menos conserva un trabajo y se dedica a una actividad diferente a la agricultura. Una de las recomendaciones del estudio sugiere que las políticas de combate a la pobreza se enfoquen no solo hacia la condición de los hogares pobres, sino también a la de los hogares no pobres, en especial al sector más vulnerable de estos, dado el flujo observado de no pobres hacia la pobreza.

Fuente: Slon y Zúñiga, 2004.

sultado neto parece dominar la inversión educativa, lo que sugiere una mejoría en la equidad distributiva. Aunque de una manera más leve, por el reducido dinamismo mostrado en el período, la inversión en salud también colabora en este resultado global.

La inversión social pública en educación representó el 26,0% de la inversión social recibida por el 40% más pobre en 1990, proporción que ascendió al 35,0% el 2002. Un aumento en la cobertura de la educación básica, junto a un incremento de los recursos destinados a ese nivel, explica esta evolución.

En el otro extremo de la distribución, el sector seguridad social representó el 43,9% de la inversión social recibida por las familias del quintil más rico del país en 1990, monto que se elevó al 59,5% doce años más tarde. Esto significa que, mientras en 1990 el 40,3% de los recursos invertidos por el sector seguridad social llegaba al quintil más rico, para el año 2002 este estrato absorbía el 47,5% de la inversión del sector<sup>50</sup>. El aumento de los recursos asignados a financiar pensiones contributivas, que tienden a favorecer principalmente, y en mayor medida, a los trabajadores más calificados del país, es el factor que determina este comportamiento (Trejos, 2004).

**Cambios en la equidad de la inversión social**

Otra forma de ver cómo se ha distribuido la inversión social consiste en analizar la equidad geográfica, la distribución por grupos de edad (equidad generacional) y la equidad por género. Para hacer este análisis, nuevamente es más pertinente utilizar los indicadores de inversión por habitante, pues de otro modo las diferencias en las dinámicas poblacionales conducirían a conclusiones erróneas.

En general, durante la última década se observa una mejoría en la distribución de la inversión social, aunque persisten brechas notables (cuadro 2.11). La diferencia entre las zonas rurales y las urbanas se ha reducido, pero estas últimas concentran la inversión social. Por edades, los adultos

la media, con lo cual logró mantener su participación en la distribución en torno al 23%, un monto relativo superior a su peso poblacional. Pese a que los estratos intermedios redujeron ligeramente su participación, esta permaneció muy cercana al 20%, por lo que la distribución global de la inversión social tendió a ser muy proporcional (Trejos, 2004).

No obstante lo anterior, dadas las diferencias de tamaño que tienen las familias de los distintos estratos, la inversión social pública por miembro resulta también un indicador necesario de considerar. La inversión social per cápita que reciben las personas perte-

necientes a las familias del quintil más rico sigue siendo superior a la media del país y a lo que recibe por el quintil más pobre, aunque la brecha se ha reducido. En 1990 la inversión captada por el quintil más rico superaba la recibida por el más pobre en un 64,1%, y para el 2002 esta diferencia era todavía un 48,8% más alta (gráfico 2.18).

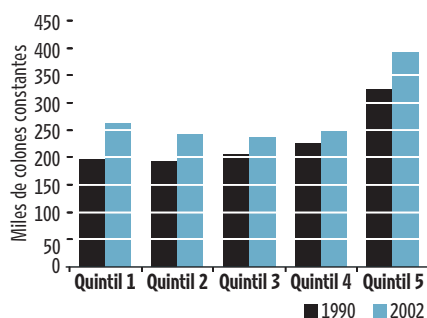
Al interior de cada quintil, la composición y distribución de la ISP por sector muestra que el educativo es el que explica la ganancia de participación de los dos quintiles más pobres, en tanto que el sector seguridad social mantiene, y refuerza, la situación de privilegio del último quintil. En el re-



GRAFICO 2.18

### Costa Rica: inversión per cápita real según quintiles de ingreso del hogar. 1990, 2002

(base 2002=100)



Fuente: Trejos, 2004.

mayores son los que ostentan los mayores niveles de inversión, debido principalmente a la seguridad social. Por su parte, las mujeres muestran una situación favorable, en virtud de la mejora en los sectores de educación y salud y seguridad social. Respecto a esto último, si bien se nota una regresividad de las pensiones contributivas y un aumento de la progresividad de las pensiones no contributivas para las mujeres (Trejos, 2004), no debe olvidarse que esto se da sobre una base muy restringida para ellas. Cuando se examina el total de personas aseguradas en forma contributiva o directa, se obtiene que la mitad de los hombres califica por esa condición (52%) contra solo cerca de una cuarta parte de las

mujeres (24%) (Martínez, 2003).

Un informe de CEPAL que compara la inversión pública social per cápita promedio de dieciocho países de América Latina alrededor del año 2000, ubica el esfuerzo nacional en un quinto lugar, después de Argentina<sup>51</sup>, Uruguay, Brasil, Chile y Panamá. En términos sectoriales, la inversión dedicada a educación es la sexta más alta, y en salud Costa Rica ocupa la tercera posición, solo después de

>> PARA MÁS DETALLE SOBRE LA EQUIDAD EN LA DISTRIBUCIÓN DE LA INVERSIÓN SOCIAL, véase Trejos, 2004 en el sitio [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr).

CUADRO 2.11

### Cambios en la distribución de la inversión social per cápita, según región, zona de residencia, grupos de edad y sexo. 1990 y 2002

Eje transversal	Resultados	Factores explicativos de los cambios en la distribución de la inversión social
Regiones	Regiones periféricas ganan participación respecto a la región Central, especialmente la Chorotega, la Pacífico Central y la Brunca.  Las regiones Huetar Atlántica y Norte son las más relegadas.	La inversión en educación básica explica la mejora en el acceso de las regiones periféricas. El menor crecimiento y el estancamiento poblacional de las regiones Chorotega y Brunca dan cuenta de las mayores ganancias de estas. La pérdida de protagonismo de la región Central se explica porque esta concentra recursos de los sectores vivienda y cultura, cuya inversión por persona mostró reducciones importantes en la década.
Zona de residencia	La inversión social per cápita se estanca en la zona urbana y es más intensa en la zona rural, lo cual contribuye a reducir brechas entre ambas. Sin embargo, esto no revierte el hecho de que la inversión social por habitante tiende a ser mayor conforme la zona sea más urbana.	La inversión en educación básica y salud justifica la ganancia en la zona rural. Seguridad social mantiene la primacía de la zona urbana.
Grupos de edad	Los adultos mayores (65 años y más) reciben mayor inversión social. Los niños y jóvenes (menores de 18 años) muestran aumentos en la inversión social recibida, aunque mantienen niveles por debajo de la media nacional. Los adultos de 18 a 49 años son los menos favorecidos.	La seguridad social (pensiones) favorece a los adultos mayores, cuya inversión social per cápita es mayor que su peso poblacional. La inversión en educación explica la mejora en los niños y jóvenes (preescolar y secundaria).
Sexo	Las mujeres mejoran su acceso y se reducen las brechas.	Salud, educación y seguridad social explican la mejora, aunque en acceso a pensiones todavía hay muchas limitaciones, especialmente en pensiones contributivas.

Fuente: Elaboración propia con base en Trejos, 2004.

Argentina y Panamá<sup>52</sup> (CEPAL, 2004).

### No se ha logrado integrar a los grupos tradicionalmente excluidos

Las familias pobres, es decir, aquellas que no perciben un ingreso suficiente para satisfacer un conjunto de necesidades materiales básicas, son las que a lo largo de la década estuvieron más excluidas del acceso a las oportunidades. Esta situación es la más grave expresión de desigualdad y su persistencia pone de manifiesto las dificultades que ha tenido la sociedad costarricense para integrar a este sector de la población. En este apartado se analiza cómo ha evolucionado la pobreza en los últimos diez años, los cambios en el perfil de los pobres y los principales factores que explican la evolución reciente de este fenómeno, entre los que destacan el estilo de crecimiento que ha tenido el país, la forma en que se ha distribuido la inversión social entre los grupos de menores ingresos y el diseño de los programas de combate a la pobreza.

### Evolución de la pobreza entre 1990 y 2003

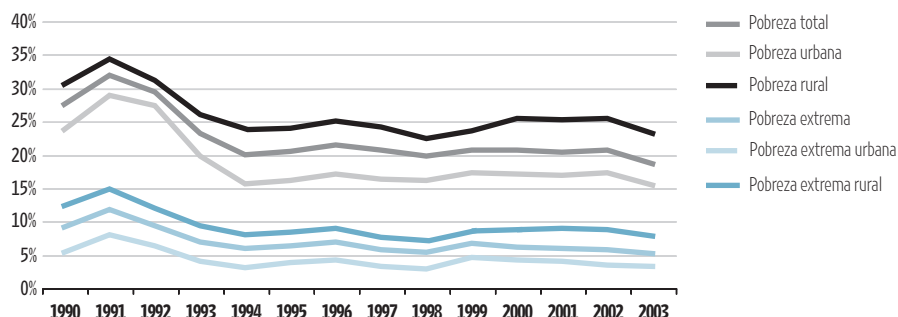
Luego de la crisis económica de principios de los años ochenta, y de los posteriores procesos de estabilización y reactivación económica, Costa Rica inició la década de los noventa con un nivel de incidencia de la pobreza total entre los hogares de 27,1%, y de 9,1% la extrema<sup>53</sup>. En 1991 se presentó una nueva recesión económica, que aumentó la incidencia de la pobreza, luego de la cual se redujo considerablemente entre 1992 y 1994. En los años siguientes se registró un estancamiento respecto de 1994, con pequeñas variaciones (gráfico 2.19)

No obstante ese comportamiento en la incidencia de la pobreza en términos porcentuales, el número de hogares en situación de pobreza total estimado para el año 2003, 195.300, es bastante mayor que el estimado para 1990, de 172.800 hogares<sup>54</sup>. En el caso de la pobreza extrema sucede lo contrario, pues el número de hogares en esa situación en 2003, 61.700, es inferior al de 1990, 64.500 hogares.

Vista por zona, la incidencia de la

GRAFICO 2.19

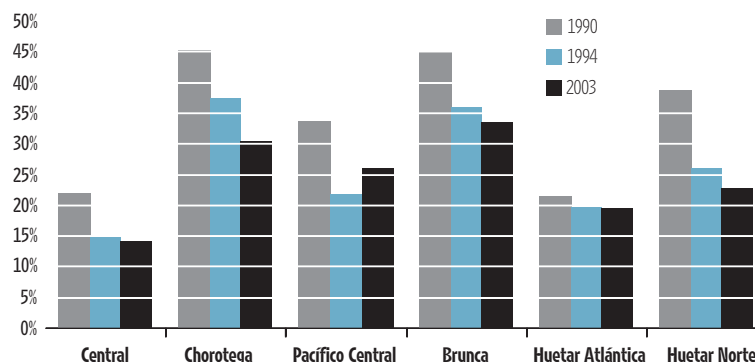
### Costa Rica: incidencia de la pobreza total y extrema entre los hogares. 1990-2003



Fuente: Sauma, 2004.

GRAFICO 2.20

### Costa Rica: incidencia de la pobreza total por regiones. 1990, 1994 y 2003



Fuente: Sauma, 2004.

pobreza es mayor entre las familias rurales que entre las urbanas. En ambas áreas, en términos generales, se reproduce la tendencia descrita para el ámbito nacional.

En el área urbana, la pobreza total afectaba a un 23,7% de los hogares en 1990 y a un 15,4% en el 2003. La pobreza extrema pasó de 5,4% en 1990 a 3,1% en 1994, y en el 2003 fue de 3,3%. En el área rural, mientras en 1990 un 30,6% de los hogares se encontraba en situación de pobreza total y un 12,4% en pobreza extrema, en el 2003 esos indicadores alcanzaron un 23,1% y un 7,8%, respectivamente<sup>55</sup>.

Por regiones, la Brunca y la Chorotega son las que muestran los mayores niveles de incidencia de la pobreza to-

tal, seguidas por la Huetar Norte, la Pacífico Central y la Huetar Atlántica, y en último lugar se ubica la región Central, con la menor incidencia. La región Chorotega presentó la mayor reducción en la década, aunque siguió estando entre las más pobres, en tanto la Huetar Atlántica fue la que registró la menor variación en la incidencia de la pobreza, con reducciones muy pequeñas entre los años considerados (gráfico 2.20).

Debe tomarse en cuenta que, según el Censo de Población del año 2000, el 64,2% de los habitantes del país en ese año residía en la región Central. Entonces, pese a la baja incidencia de la pobreza que presenta, el número total de hogares pobres en ella

es muy elevado (Sauma, 2004).

### Intensidad y severidad de la pobreza

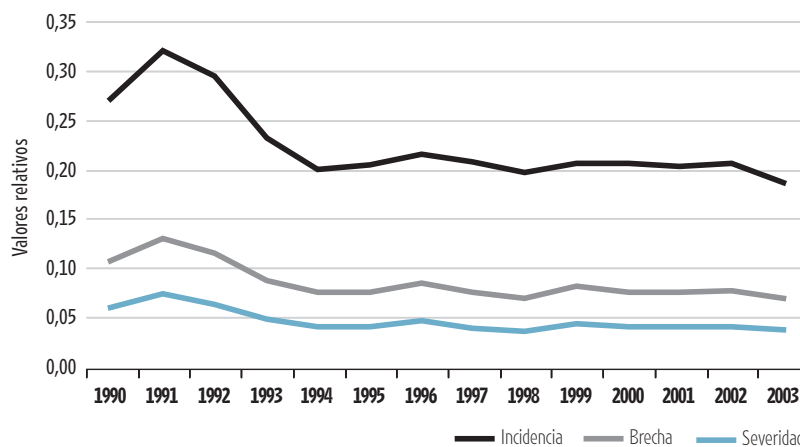
Desde la publicación del *Quinto Informe Estado de la Nación*, además de la incidencia de la pobreza se ha dado seguimiento a la intensidad o brecha de pobreza y su severidad. El indicador de intensidad determina si el ingreso de los pobres se ha alejado o no de la línea de pobreza (o sea, si son más pobres o no). Por su parte, la severidad de la pobreza refleja lo que sucede con la desigualdad entre los pobres<sup>56</sup>.

A nivel nacional, la leve caída en la incidencia de la pobreza durante el 2003 fue acompañada por reducciones también pequeñas en la intensidad y la severidad de este fenómeno. Sin embargo, es importante destacar que, con excepción de la incidencia de la pobreza, los valores de los indicadores para el 2003 no son los más bajos del período considerado, pues tanto en la intensidad como en la severidad esa posición corresponde al año 1998. También se observan reducciones en la intensidad y severidad de la pobreza en las áreas urbana y rural, pero en ninguno de los casos los valores del 2003 corresponden a los más bajos del período de estudio (gráfico 2.21).

En contraste con la incidencia de la pobreza en América Latina<sup>57</sup>, Costa Rica muestra actualmente el tercer nivel más bajo entre los dieciocho países, 18,6%, y solo es superada por Chile, con 16,6%, y Uruguay, con 9,3% (pero referido solamente a área urbana)<sup>58</sup>. Las demás naciones tienen niveles superiores a 20%, pero sobre todo superiores a 40% (once países). El país con mayor incidencia de la pobreza, entre los considerados, es Honduras, con 70,9%, seguido muy de cerca por Nicaragua, con 62,9% (gráfico 2.22). Llama la atención que entre las cuatro naciones con mayor pobreza, tres son centroamericanas (las dos anteriores más Guatemala; la cuarta es Bolivia). En el caso de la pobreza extrema, Costa Rica vuelve a ocupar una tercera posición, con un 7,7%, después de Chile (4,6%), y Uruguay (1,3%, urbana)<sup>59</sup>. Siete países muestran niveles de pobreza extrema superiores a 20%, y

GRAFICO 2.21

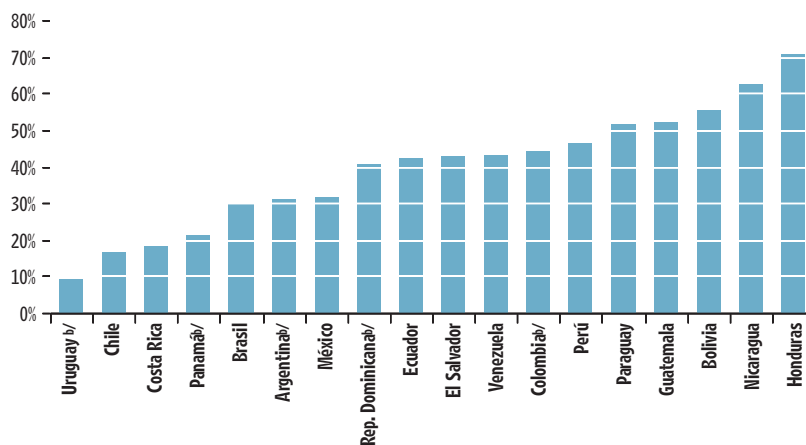
### Costa Rica: incidencia, intensidad (o brecha) y severidad de la pobreza total en los hogares. 1990-2003



Fuente: Sauma, 2004.

GRAFICO 2.22

### América Latina y el Caribe (18 países): incidencia de la pobreza entre los hogares. 2001<sup>a/</sup>



a/ Se utilizó el dato de ese año o el más cercano disponible.

b/ Estimaciones para la zona urbana. En el caso de Argentina, para el Gran Buenos Aires.

Fuente: CEPAL, 2004.

nuevamente Honduras es el que presenta la mayor incidencia, 47,1%, junto a Nicaragua, con 36,3%, en el siguiente lugar (CEPAL, 2004).

De veintiún países desarrollados considerados en otro estudio reciente (Jesuit y Smeeding, 2002), dieciséis muestran niveles de pobreza inferiores al 12% de la población. Estos países generalmente no estiman líneas de pobreza basadas en canastas básicas

de consumo, sino que optan por líneas de pobreza relativas. En la investigación, los autores emplean una línea de pobreza igual a la mitad del ingreso disponible medio (ajustado) en cada país. Tomando en cuenta que los hogares pobres son más numerosos que los no pobres y que, por lo tanto, la incidencia de la pobreza en la población es, generalmente, un porcentaje mayor que el correspondiente a hogares,

es claro que, excluyendo a Uruguay antes del impacto de la crisis argentina, los niveles de pobreza en las naciones desarrolladas son inferiores a los prevalentes en América Latina y el Caribe (Sauma, 2004).

### La reducción de la pobreza en el 2003

A lo largo de las sucesivas entregas del *Informe Estado de la Nación* se han destacado tres aspectos principales que inciden en la evolución de la pobreza. En primer lugar, se ha reiterado que disminuciones significativas en la incidencia están asociadas a tasas de crecimiento del PIB por encima del crecimiento poblacional, siempre que estas se traduzcan en aumentos en el empleo y los ingresos laborales reales (salarios y otros ingresos laborales), así como en reducciones en el desempleo. En segundo lugar, es necesario que los empleos que se generen sean en buena medida de alta productividad (o sea, formales no agropecuarios y modernos agropecuarios). En tercer

lugar, el comportamiento de la pobreza también es resultado del aumento en los ingresos per cápita de la población, situación que se relaciona tanto con el incremento en los ingresos del hogar (laborales y no laborales), como en los factores que inciden en la determinación del tamaño de las familias.

En principio, la reducción de la pobreza en el año 2003 fue consistente con el desempeño macroeconómico y del mercado de trabajo durante el mismo período. Por un lado el PIB creció un 5,6%, que equivale a un 3,6% en términos per cápita. Sin embargo, el ingreso nacional disponible por persona solo creció un 1,7%, y menos aún lo hizo el gasto en consumo final de los hogares (0,7%). Por otro lado, el ingreso promedio real de los hogares se incrementó un 1,5%, pero, dado que el costo de la canasta básica alimentaria creció menos que la inflación, el poder de compra de esa canasta de los ingresos promedio de los hogares creció más (4,3%). Finalmente, la generación de empleos aumentó un 3,4% y la ma-

yor parte de ellos se puede considerar de alta calidad (en términos de este análisis, lo que se ha llamado empleos formales no agropecuarios y modernos agropecuarios).

Ahora bien, entre 1994 y 2002, varios años presentan situaciones de crecimiento económico y desempeño general similar al logrado en el 2003, sin que ello se haya traducido en caídas de la pobreza que superaran un punto porcentual (Sauma, 2004). Al respecto, un factor que pesa mucho es el aumento en el poder adquisitivo de los ingresos familiares per cápita en términos de la canasta básica de alimentos, pues si el aumento en el costo de esta última hubiese sido igual al aumento en el IPC, la pobreza se habría reducido a 19,1%, o sea, que esta diferencia en los precios representa 0,6 puntos porcentuales de

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE EL TEMA

#### POBREZA Y DESIGUALDAD DEL INGRESO

véase Sauma, 2004, en el sitio [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr).

## RECUADRO 2.9

### ¿Se redujo la pobreza en el 2003?

La medición oficial de la pobreza, que surge de las Encuestas de Hogares del INEC, parte de la familia como unidad de análisis y aplica una definición de pobreza por insuficiencia de ingresos. Una familia es pobre si su ingreso por miembro resulta inferior al costo de una canasta de bienes y servicios necesarios para que cada miembro satisfaga sus necesidades materiales más elementales. Si el ingreso familiar per cápita es menor que el costo de la canasta de alimentos que satisface los requerimientos nutricionales, la familia está en situación de pobreza extrema o indigencia. Estas mediciones señalan que la incidencia de la pobreza estuvo estancada en torno al 20% desde 1994 y cayó abruptamente al 18,5% en el año 2003. Esto significa que la pobreza en Costa Rica, luego de mostrar una gran insensibilidad ante el crecimiento económico, se tornó hipersensible en el último año. Surgen así dudas sobre la magnitud de su reducción y el argumento planteado es que las características del método (el costo de la canasta básica o

línea de pobreza) y de las encuestas (la medición de los ingresos) se conjugaron en el 2003 para sobredimensionar la disminución en la incidencia de la pobreza. El cuadro 2.12 resume algunos factores considerados y su efecto en dicha reducción.

Los efectos precio y respuesta (cuadro 2.12), explican cerca de la mitad de la reducción en el porcentaje de pobres, volviendo menos robustos los resultados en comentario. La información disponible permite descartar que un mayor gasto social y una mejor focalización sean responsables de la reducción de la pobreza. Esto lleva a considerar el impacto del crecimiento económico en el empleo y los ingresos. Si la atención se pone en el quintil más pobre de la distribución del ingreso, se observa que, entre el 2002 y el 2003, disminuyó el número de ocupados y de preceptores por hogar, a la vez que se registraron aumentos en el desempleo y la cantidad de menores de edad. Esto significa que los ingresos familiares del quintil más pobre no se incrementaron por la mejora en la creación

de empleo, y que todo el efecto descansa en aumentos en los ingresos medios de los preceptores, aunque estos se encuentran sobredimensionados por el efecto respuesta.

El país debe seguir avanzando hacia una mejor medición de la pobreza, para lo cual se requiere mejorar la medición de los ingresos a través de las EHPM. Esto supone ampliar la cobertura de este instrumento e incorporar ajustes por subdeclaración, rubros omitidos y no respuesta, así como revisar el sistema de valoración de la canasta básica, para hacerla más consistente con la evolución de la inflación y actualizarla tan pronto se disponga de los resultados de la Encuesta de Ingresos y Gastos, en ejecución. También es importante adoptar mediciones alternativas de pobreza, que sigan otras metodologías y definiciones y que permitan cuantificar más directamente los efectos de la política social.

Fuente: Trejos, 2004.

CUADRO 2.12

### Factores explicativos de la reducción de la pobreza y su efecto sobre los datos de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. 2003

Factores	Relación / Descripción	Comportamiento en el 2003	Efecto sobre la pobreza
<b>Por el método de medición</b>			
Efecto precio	La línea de pobreza se calcula a partir del costo de un número limitado y estático de alimentos (canasta básica alimentaria). Esto vuelve la línea de pobreza muy sensible a los precios de los alimentos considerados.	Los precios de la canasta básica alimentaria aumentaron menos que la inflación. La línea de pobreza se abarató en términos reales.	La pobreza se redujo en un 0,6%
Efecto respuesta	La medición de los ingresos familiares es oscilante, porque un porcentaje variable de personas decide, en cada encuesta, suministrar o no la información solicitada. El comportamiento de la captación de ingresos incorpora, o no, cierta cantidad de familias no pobres	El porcentaje de respuesta aumentó en 3,5% en la EHPM del 2003. La mayor parte corresponde a personas no pobres.	La pobreza disminuyó entre un 0,8% y un 0,4%.
<b>Por causas de política pública</b>			
Gasto social	Un mayor gasto social y una mejor focalización podrían reducir la pobreza.	El gasto social captado por las encuestas es marginal y en el 2003 se redujo, en términos reales, con respecto al 2002. Además, aumentaron las filtraciones hacia los no pobres.	Sin efecto
Empleo e ingresos	El crecimiento económico tendría un impacto en el empleo, que le permitiría a la población obtener ingresos. Si se incrementa el empleo y los ingresos en la población pobre, disminuiría la pobreza.	Se dio un aumento en el empleo formal calificado. El empleo no calificado generado se acompañó de una reducción en el ingreso real. Los ingresos del quintil más pobre no aumentaron entre el 2002 y el 2003.	Sin efecto

Fuente: Trejos, 2004.

la reducción total (recuadro 2.9).

#### El perfil de los pobres no cambió en la última década

En los últimos diez años el perfil de los pobres no mostró cambios sustantivos. Por el contrario, algunos rasgos más bien se acentuaron; tal es el caso del fuerte aumento que experimentó el porcentaje de hogares pobres con jefatura femenina, que pasó de 23,4% en 1994, a 32,5% en 2003<sup>60</sup>, incremento que se produjo tanto en las áreas urbanas como en las rurales, pero especialmente en las primeras, don-

de el porcentaje llegó a 40,3% en el 2003; esto significa que 2 de cada 5 hogares pobres en Costa Rica tienen como jefe a una mujer (cuadro 2.13).

Otro elemento que se agravó fue la tasa de desempleo abierto entre los pobres económicamente activos (de 12 años y más), la cual prácticamente se duplicó entre 1994 y el 2003, al pasar de 8,3% a 16,7%. Este es un aspecto importante, pues el desempleo limita las posibilidades de estas personas, y los hogares a los que pertenecen, de superar la pobreza. Además debe tomarse

en cuenta que esta tasa es bastante mayor para las mujeres que para los hombres: el 22% alcanzado por ellas en el 2003 indica que, ese año, casi 1 de cada 4 mujeres pobres en la población económicamente activa se encontraba desempleada.

Los únicos cambios positivos en el perfil fueron la reducción en el porcentaje de niños y jóvenes de 0 a 15 años, que pasaron de representar un 48,1% del total de pobres (casi la mitad), a un 44,3% (porcentaje todavía muy elevado), y la mejora en las tasas

CUADRO 2.13

### Principales características de los hogares y las personas pobres. 1994 y 2003

(cifras absolutas y relativas)

Características	1994 <sup>a/</sup>	2003
<b>Hogares</b>		
Tamaño promedio del hogar (miembros)	4,8	4,4
Porcentaje de mujeres jefas de hogar	23,4	32,5
Urbano	28,8	40,3
Rural	19,1	24,9
Educación promedio del jefe (años)	4,4	4,7
Hombres	4,5	4,8
Mujeres	4,1	4,5
<b>Personas</b>		
Porcentaje de mujeres (todos los miembros)	51,2	52,8
Porcentaje de niños y jóvenes 0-15 años	48,1	44,3
Porcentaje de adultos mayores 60 años	8,7	9,0
Educación promedio población de 7-15 años (años)	3,0	3,3
Porcentaje de población 7-12 años que asiste a educación formal	96,6	97,8
Porcentaje de población 13-15 años que asiste a educación formal	68,2	76,7
Educación promedio población mayor de 15 años (años)	5,0	5,3
Hombres	4,9	5,3
Mujeres	5,2	5,4
Tasa de desempleo abierto	8,3	16,7
Hombres	6,4	14,5
Mujeres	14,6	22,0

a/ Los factores de expansión de la Encuesta de Hogares fueron ajustados según los resultados del Censo de Población del año 2000.

Fuente: Sauma, 2004 a partir de las Encuestas de Hogares de 1994 y 2003.

de asistencia escolar, especialmente entre los jóvenes de 13 a 15 años.

Las actividades informales no agropecuarias y las agropecuarias son las más importantes para los pobres y, a la vez, la causa de su pobreza, pues obtienen bajos ingresos por la baja productividad con que se desarrollan. Entre 1994 y el 2003, a pesar de que el porcentaje total de ocupados en actividades formales no agropecuarias aumentó, en el caso de los pobres más bien se redujo, con un fuerte aumento en la participación del sector informal y una caída en el sector agropecuario (cuadro 2.14). Debe recordarse que, en este último sector, los pobres se ubican en su mayoría dentro la denominada economía campesina (cuenta propia y trabajadores

familiares), que es fundamentalmente de subsistencia (Sauma, 2004).

#### Problemas de efectividad en el combate a la pobreza en los noventa

El país ha mostrado tener problemas de efectividad en los programas de combate a la pobreza en la última década. Esta situación se explica por la combinación de distintos factores, tales como la evolución que ha tenido la inversión social en los programas selectivos, el diseño y la ejecución de los planes y programas, y el funcionamiento del FODESAF.

#### La inversión social en las políticas selectivas

El ritmo anual de crecimiento de la

inversión social pública fue mayor en las políticas universales (4,5%) y, sobre todo, en las políticas contributivas (5,8%). Por el contrario, las políticas o programas selectivos solo se expandieron a una tasa media del 1,2%, lo que implica una contracción del 1,2% en términos per cápita. La contracción de la inversión por habitante también se observa en las políticas restringidas. Esto significa que los programas selectivos han perdido participación en la ISP, al pasar del 14% en 1990 al 10% en el 2002<sup>61</sup>.

La ISP selectiva por persona pobre por ingresos aumentó durante el período a una tasa anual real del 2,2%, suponiendo que toda la política selectiva fue dirigida, y llegó efectivamente, a la población pobre. No obstante, si se observa la composición por quintil se nota que, si bien mejoró la focalización, una parte importante de la inversión se filtró hacia familias no pobres (60%). Específicamente, el 20% más pobre de las familias recibió en 1990 el 37% de la inversión en programas selectivos, en tanto que para el 2002 esa participación aumentó al 45%. Esto significa también que, en términos per cápita, el primer quintil fue el único que vio crecer los recursos reales provenientes de las políticas selectivas, pero este incremento fue de tan solo un 0,4% real por año.

Las políticas universales explican el crecimiento de la inversión per capita total, ya que se expandieron en términos reales por persona a una tasa del 3,2% en el primer quintil y del 2,9% en el segundo. Más aún, la ISP per cápita creció en el primer quintil en todos los tipos de programas, y más de lo que se incrementaron las políticas selectivas. Las universales representaron en 1990 el 67% de la inversión recibida por el grupo más pobre, en tanto que para el 2002 aportaron el 73%, situación que resulta muy similar para el segundo quintil. Esto muestra que son las políticas universales, sobre todo la inversión educativa general, las que explican el fuerte aumento registrado en los ingresos familiares disponibles de los hogares más pobres (gráfico 2.23).

CUADRO 2.14

### Estructura relativa de los ocupados por condición de pobreza, según categoría ocupacional, sector productivo y segmentos del mercado laboral. 1994, 2003

	1994 <sup>a/</sup>			2003		
	Todos <sup>b/</sup>	Pobres	No pobres	Todos <sup>b/</sup>	Pobres	No pobres
Total ocupados	100,0	13,8	86,2	100,0	12,2	87,8
Categoría ocupacional	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Cuenta propia y patronos	23,4	31,3	22,2	27,4	39,2	25,7
Asalariados sin servicio doméstico	69,3	53,7	71,7	65,6	46,6	68,3
Servicio doméstico	4,1	6,0	3,8	4,3	7,1	3,9
Trabajadores no remunerados	3,2	8,9	2,3	2,7	7,2	2,1
Sector productivo	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Primario <sup>c/</sup>	20,6	42,6	17,1	16,1	37,3	13,2
Secundario <sup>d/</sup>	24,9	19,6	25,7	20,9	16,6	21,5
Terciario	54,5	37,9	57,2	63,0	46,2	65,3
Servicios básicos <sup>e/</sup>	7,1	4,5	7,5	7,1	4,9	7,4
Comercio, establecimientos financieros y bienes inmuebles <sup>f/</sup>	23,0	14,7	24,4	32,8	25,6	33,8
Otros servicios <sup>g/</sup>	24,4	18,7	25,3	23,1	15,6	24,2
Segmento de formalidad	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Formal no agropecuario	48,1	20,0	52,6	50,4	18,4	54,8
Informal no agropecuario	31,7	37,7	30,7	33,7	44,5	32,2
Agropecuario	20,2	42,3	16,7	16,0	37,1	13,0

a/ Los factores de expansión de la Encuesta de Hogares fueron ajustados según los resultados del Censo de Población del año 2000.

b/ Se excluye la población que habita en hogares con ingreso cero o ignorado. Por ese motivo, algunas de las cifras totales aquí consideradas pueden mostrar pequeñas diferencias con respecto a las publicadas por el INEC.

c/ Agropecuario y explotación de minas y canteras.

d/ Industria y construcción.

e/ Electricidad y agua; transporte, almacenamiento y comunicaciones.

f/ Comercio, hoteles y restaurantes; establecimientos financieros, seguros, bienes inmuebles y servicios a las empresas.

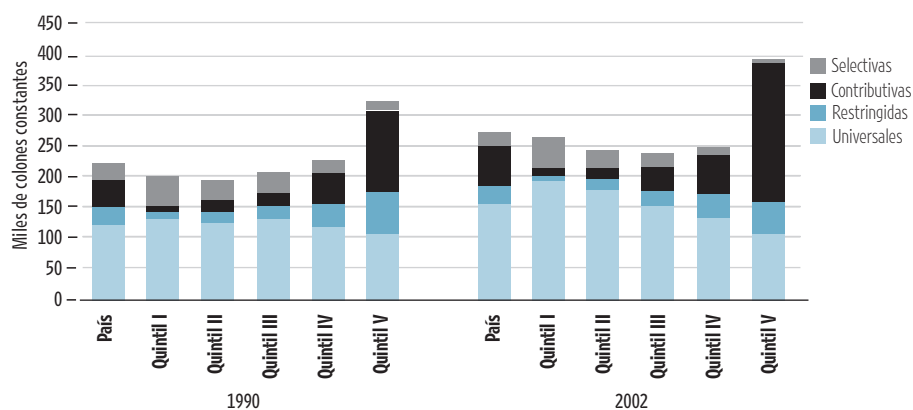
g/ Gobierno general y otros servicios.

Fuente: Sauma, 2004, a partir de las Encuestas de Hogares de 1994 y 2003.

GRAFICO 2.23

### Costa Rica: inversión social real per cápita, por tipo de política y quintil de ingreso familiar. 1990, 2002

(base 2002=100)



Fuente: Trejos, 2004.

La reducción global de la ISP per cápita en programas selectivos es producto de la contracción en los programas de nutrición y de vivienda. Los incentivos para estudiar han crecido marginalmente, pese a que en 1990 solo existían los comedores escolares, y para el 2002 se agregaron las becas, el transporte y el bono escolar. Una situación parecida se observa en los programas de apoyo a los grupos vulnerables. Esto significa que solo las pensiones no contributivas muestran un crecimiento importante.

#### Cobertura de los programas selectivos

En términos de la cantidad de programas en ejecución, la mayoría de los selectivos son atomizados, de pequeña

escala y limitada permanencia. No obstante, en términos de recursos hay algunos que son más estables y que además aglutinan la mayor cantidad de la inversión. Esto indica que, si bien las distintas administraciones gubernamentales plantean programas específicos de lucha contra la pobreza, lo cual ha sucedido de manera continua por lo menos a partir de los años noventa, existen unos programas centrales que mantienen su permanencia y son los que moldean el combate a la pobreza desde el ámbito de las políticas selectivas.

En el ámbito de incentivos se cuenta con el programa de comedores escolares. En el área de nutrición se encuentran los CEN-CINAI. Las pensiones no contributivas son un programa en sí mismo y dentro de vivienda está el bono de la vivienda. Solo para el área de apoyo a grupos vulnerables no fue posible caracterizar un programa típico. En esta área, los programas del IMAS resultan ser los que

manejan más recursos. Pese a que la mayoría de ellos son transferencias en dinero, con distintas y cambiantes denominaciones y diseños, por la limitada temporalidad de las ayudas las Encuestas de Hogares tienden a no captarlos, por no constituirse en transferencias regulares. Lamentablemente se desaprovechó la oportunidad de explorar con más detalle este tema en la Encuesta del 2003, que incluyó un módulo sobre programas sociales<sup>62</sup>. Centrando la atención entonces en los cuatro programas antes señalados, se construyó una serie de indicadores sobre acceso y cobertura<sup>63</sup> que permiten extraer algunas conclusiones sobre el periodo 1990-2002 (cuadro 2.15):

■ En todos los programas se observa un aumento en la capacidad de atención potencial con respecto a la población meta, con ciertas diferencias. Por ejemplo, el CEN-CINAI mantiene una limitada cobertura potencial, ya que solo podría atender cerca de un

tercio de los menores de 6 años del 20% más pobre de la población.

- Se evidencia una amplia dispersión dentro de la tendencia hacia el aumento en el acceso en todos los programas<sup>64</sup>.
- Los datos indican que el programa del bono de la vivienda es el que presenta las mayores filtraciones, seguido por los comedores escolares. Cuando la población meta incluye los dos primeros quintiles, las filtraciones se reducen a casi la mitad en los distintos programas, y el bono de la vivienda sigue mostrando las mayores fugas.
- El porcentaje de beneficiarios que está fuera de la población objetivo definida es considerable en los casos de los CEN-CINAI y las pensiones no contributivas.

Para finalizar el análisis de los pro-

CUADRO 2.15

**Porcentaje de cobertura de los principales programas de combate a la pobreza, según tipo de cobertura y población meta. 1990-2003**

Indicador	Comedor escolar		CEN/CINAI		Régimen no contributivo		Bono familiar de vivienda	
	1992/1993	2003	1992/1993	2003	1990	2003	1994	2003
<b>Cobertura potencial<sup>a/</sup></b>								
20% más pobre	160,9	177,6	17,6	36,9	93,2	134,9	102,7	181,3
40% más pobre	89,4	100,1	9,7	20,2	61,6	86,0	61,9	100,4
<b>Cobertura efectiva<sup>b/</sup></b>								
20% más pobre	61,9	68,1	5,0	16,4	35,7	53,6	17,9	42,7
40% más pobre	56,8	64,5	3,7	13,9	29,9	46,1	26,3	50,3
<b>Filtraciones<sup>c/</sup></b>								
20% más pobre	60,9	61,3	46,6	47,9	44,9	42,0	82,5	76,5
40% más pobre	35,5	35,0	28,3	19,2	30,3	21,7	57,5	49,9
<b>Porcentaje de beneficiarios fuera de la población objetivo<sup>d/</sup></b>								
	1,5	0,9	47,2	14,6	30,4	31,5	0,0	0,0

a/ Beneficiarios totales como porcentaje de la población meta.

b/ Beneficiarios en la población meta como porcentaje de la población meta.

c/ Beneficiarios fuera de la población meta como porcentaje de los beneficiarios totales. Las filtraciones son mayores en tanto el grupo meta se defina de modo más restrictivo.

d/ La población objetivo, en el caso de los CEN-CINAI, son menores de 6 años; comedores escolares, de 6 a 17 años; en el bono familiar de vivienda, personas con viviendas inadecuadas según NBI, más las personas que recibieron el bono.

Fuente: Trejos, 2004, con base en las Encuestas de Hogares de varios años y la Encuesta de Inversión Social (ENISO), 1992/1993.



gramas selectivos es importante caracterizar a los beneficiarios. Tres son las principales conclusiones de las tendencias observadas en la década: una creciente participación de las mujeres, deterioro en la participación de personas de zonas rurales y regiones periféricas, aunque ello va acompañado también de una reducción relativa de la población total de esas áreas, y una mejoría en el grado de focalización, pero con amplias diferencias entre programas (cuadro 2.16).

### Problemas en el funcionamiento del FODESAF

A lo largo del tiempo el FODESAF ha acumulado una serie de cuellos de botella que limitan su impacto en la superación efectiva de la pobreza. Algunos de estos problemas ya eran señalados a mediados de los años noventa y persisten, magnificados, hasta el presente.

En primer lugar hay que señalar que el esquema de financiamiento es vulnerable a los ciclos económicos, ya que depende de impuestos, cuya re-

caudación se reduce en procesos de crisis y recesión económica, cuando precisamente aumenta la pobreza. Por ejemplo, el fondo sufrió severas reducciones a inicios de los años ochenta, como resultado de una fuerte crisis económica, y entre 1990 y 1991, como producto de un programa de ajuste fiscal (Trejos et al, 1996). Estas oscilaciones fueron recurrentes a lo largo del período (gráfico 2.24).

En segundo lugar, el FODESAF es afectado por una creciente deuda del Ministerio de Hacienda, que solo le asigna de manera parcial los recursos provenientes del 20% del impuesto de ventas, que le corresponden según lo establece la ley respectiva. Entre 1990 y el 2003 el Fondo recibió una suma cercana a los 2.221,5 millones de dólares. Para el 2003 la deuda acumulada por Hacienda representaba tres presupuestos anuales del FODESAF<sup>65</sup>. A los problemas de deuda se suman también episodios negativos como el ocurrido en 1999, cuando se perdió una suma importante del Fondo, caso que

se encuentra en los tribunales de justicia.

En tercer lugar, FODESAF tiene dificultades en lo que concierne a la selectividad de sus programas y el cumplimiento del propósito inicial de la ley que lo creó. Algunos de sus principales programas establecen una selectividad más amplia que la población de “escasos recursos”, como ocurre con el bono de vivienda, que define como beneficiarios a los hogares cuyo ingreso no supere cuatro veces el salario mínimo de un obrero no especializado de la industria de la construcción<sup>66</sup>. Igual es el caso de los comedores escolares, cuya selectividad no está determinada, pese a lo cual el MEP asigna una cuota diaria por estudiante que varía de acuerdo con los cantones prioritarios de menor desarrollo social; además, cada centro educativo, ante la escasez de recursos, opta por realizar una selección de beneficiarios (Montiel, 2001)<sup>67</sup>. Hay también una gran cantidad de obligaciones asumidas por el Estado pero difíciles de financiar, por motivos fiscales, mediante el presupuesto del Gobierno Central, por lo que se recurre al FODESAF como una vía fácil, pese a que se trata de actividades que sobrepasan los objetivos originales del Fondo<sup>68</sup>.

Finalmente hay que señalar las deficiencias en los mecanismos de evaluación y seguimiento. Desde 1994

CUADRO 2.16

### Características de los beneficiarios de los programas de combate a la pobreza. 1990, 2002

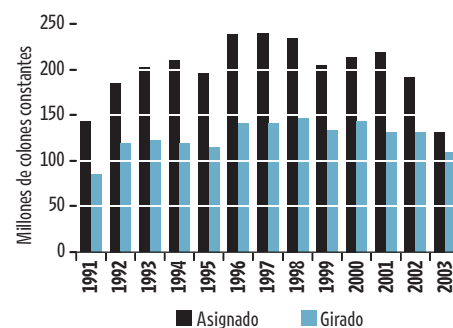
Características Régimen no	Comedores escolares CEN/CINAI			
	Bono familiar		contributivo de vivienda	
Mujeres (%)				
1990	47,8	47,8	52,0	49,4
2002	49,0	56,4	60,0	51,0
Zona rural (%)				
1990	60,3	83,0	64,3	70,7
2002	54,7	70,1	51,5	45,0
Regiones periféricas (%)				
1990	48,3	58,7	53,8	37,3
2002	46,2	50,0	51,9	40,0
20% más pobre (%)				
1990	36,3	55,1	54,6	19,1
2002	38,7	55,3	56,0	25,3
40% más pobre (%)				
1990	65,3	82,1	69,1	47,4
2002	65,0	78,8	77,7	63,9

Fuente: Trejos, 2004, con base en las Encuestas de Hogares de varios años y la Encuesta de Inversión Social (ENISO), 1992/1993.

GRAFICO 2.24

### Costa Rica: recursos presupuestados y girados al FODESAF. 1991-2003

(base 1991=100)



Fuente: Castro, 2004, con cifras de DESAF.

MIDEPLAN viene trabajando en un Sistema Nacional de Evaluación, pero este contiene indicadores de índole general sobre cumplimiento de metas, que no permiten dar cuenta de “los resultados en términos de los efectos directos o impactos alcanzados en la población” (Trejos, 2001). El otro mecanismo de evaluación es el Informe que, a partir del 2002, MIDEPLAN debe remitir a la Contraloría General de la República, sobre los resultados de la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo (PND) y su aporte al desarrollo económico y social del país, incluyendo “los elementos explicativos necesarios para medir la efectividad de los programas, el costo unitario de los servicios y la eficiencia en el uso de los recursos públicos” (MIDEPLAN, 2004)<sup>69</sup>. En el primer año de elaboración de dicho informe, la Contraloría emitió un dictamen negativo sobre la ejecución del Presupuesto Nacional, ya que MIDEPLAN no le proveyó los insumos necesarios para valorar el grado de avance en el cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo; en el segundo año, si bien el ente contralor reconoció una ampliación del número de instituciones y metas evaluadas, señaló limitaciones importantes, como problemas para valorar “costos unitarios, eficiencia en el uso de los recursos y efectividad de los programas”. A esto se suman las dificultades crecientes de MIDEPLAN en cuanto a los recursos técnicos, humanos y financieros necesarios para cumplir las disposiciones de la Ley 8131 (CGR, 2003b y 2004).

### Sin una estrategia de largo plazo contra la pobreza

De manera adicional a los instrumentos creados por ley para que el Estado costarricense combata la pobreza, las distintas administraciones gubernamentales de los noventa se dieron a la tarea de diseñar lo que se ha conocido como “planes de combate a la pobreza”, mediante los cuales se buscó orientar el funcionamiento de los programas selectivos financiados por el FODESAF y el IMAS, crear líneas de coordinación entre ellos y las políticas universales, introducir nuevas iniciati-

vas e incidir en la población pobre. La formulación de programas nacionales dirigidos a la superación de la pobreza cubre tres períodos gubernamentales: el Plan Nacional de Combate a la Pobreza de la administración Figueres Olsen (1994-1998), el Plan de Solidaridad de la administración Rodríguez Echeverría (1998-2002) y el Plan Vida Nueva de la administración Pacheco de la Espriella (2002-2006).

En su diseño y ejecución estos planes muestran una serie de características que han tenido variaciones en las distintas administraciones, tales como: el enfoque, las prioridades, la formas de seleccionar a la población meta y las formas de coordinación, siendo constantes los desfases entre la dirección centralizada y la descentralizada (desde las instituciones y su referentes

locales), así como entre lo nacional, lo regional y lo local<sup>70</sup> (cuadro 2.17). Asimismo, estos planes han topado con problemas que no han podido resolver, tales como la coordinación entre las instituciones que desarrollan los programas del FODESAF y que tienen su origen en el diseño institucional de las mismas, que no contempla incentivos y sanciones para favorecer el trabajo interinstitucional<sup>71</sup>. Los problemas de coordinación han impedido, además, abordar intersectorialmente el tema de la pobreza y los factores que resultan claves en su atención, como por ejemplo el tema del empleo (Trejos, 2001). El resultado general que se obtiene es la falta de continuidad de los planes, lo que pone en evidencia la imposibilidad que ha tenido el país para diseñar una estra-

#### RECUADRO 2.10

#### Algunos requerimientos básicos para el diseño de una estrategia nacional de largo plazo para la superación de la pobreza

Un análisis realizado en el 2001 sobre la forma en que el país ha hecho frente al tema de la pobreza, identificó una serie de requerimientos básicos que debería tener una estrategia nacional en este ámbito. Entre ellos destacan los siguientes:

- Una visión de largo plazo (un horizonte temporal de 15 a 20 años).
- Atención a las causas estructurales de la pobreza.
- Articulación entre una política de creación de oportunidades económicas (empleo productivo y de calidad) y mejoras reales en el ingreso de los más pobres.
- Complementariedad entre las políticas universales y las selectivas, más que focalización.
- Consideración de otros actores sociales más allá del Estado (sector privado, organizaciones de la sociedad civil).
- Intervenciones integrales y diferenciadas.
- Mayor eficiencia (programas brindados al menor costo), eficacia (con el mayor impacto) e innovación.
- Programas flexibles y ajustables a los cambios en las características de los pobres.
- Concepción del combate a la pobreza como una estrategia de desarrollo que tenga como objetivo último la equidad y la creación de igualdad de oportunidades.
- Seguimiento, evaluación y rendición de cuentas.
- Areas de intervención: potenciación del consumo, creación de oportunidades económicas, fomento a la inversión, vinculación de micro y pequeñas empresas con el mercado internacional, reducción de desigualdades, generación de capacidades, mejoramiento de la calidad de servicios básicos.
- Mayor participación de los pobres en el diseño y ejecución de las políticas.
- Creación de mecanismos de protección a los más pobres ante contingencias exógenas y temporales.

Fuente: Trejos, 2001.

CUADRO 2.17

**Planes de combate a la pobreza en la década de los noventa**

<b>Administración</b>	<b>1994-1998</b>	<b>1998-2002</b>	<b>2002-2006</b>
<b>Objetivo</b>	Brindar apoyo integral que permita a los pobres subsanar su insuficiencia de ingresos, garantizar su acceso a servicios sociales y bienes colectivos básicos, y actuar sobre elementos psicosociales y culturales que generan un círculo vicioso de pobreza y obstaculizan la integración social.	Facilitar a aquellos grupos en los que la pobreza y la desigualdad son más críticas, la obtención de mayor inversión en capital a través de capital físico (vivienda, tierra) o de capital humano, por medio de educación, salud, alimentación y servicios básicos.	Desarrollar un modelo de movilidad social ascendente, a través del mejoramiento de las condiciones de vida de los y las habitantes del país, a partir de una política pública centrada en la generación de oportunidades y el desarrollo de las capacidades de las personas; garantizar el acceso a los servicios sociales en condiciones de equidad y solidaridad, mediante la integración y articulación de las ventajas del crecimiento económico y la coordinación de esfuerzos institucionales de diversos sectores, como estrategias fundamentales para la reducción de los niveles de pobreza.
<b>Instrumentos para seleccionar población meta</b>	16 comunidades de alta vulnerabilidad definidas a partir del índice de desarrollo social (IDS), de MIDEPLAN	Sistema de Información de la Población Objetivo (SIPO), del IMAS. Metodología participativa del Triángulo de Solidaridad y el IDS de MIDEPLAN	Mapa de necesidades básicas insatisfechas por distrito, 2000; 136 comunidades ubicadas en 37 cantones y 74 distritos.
<b>Prioridades y ejes de trabajo</b>	Proinfancia y juventud Promujeres Protrabajo Solidaridad Desarrollo local	Derechos sociales Integración de grupos especiales Transferencias directas Oportunidades productivas	Niñez y adolescencia Educación Asentamientos humanos, crecimiento económico y calidad de vida Cultura y desarrollo Vida saludable Trabajo y empleo Protección y asistencia social Fomento a la producción y la generación de empleo
<b>Coordinación y financiamiento</b>	Segunda Vicepresidencia y Consejo Social del Gobierno, FODESAF, presupuestos instituciones	Triángulo de Solidaridad, FODESAF, IMAS, presupuestos de las instituciones	Consejo Social del Gobierno, consejos sociales regionales, FODESAF, IMAS, presupuestos instituciones

Fuente: Castro, 2004; Barahona et al, 2003.

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE LOS PROGRAMAS DE COMBATE A LA POBREZA, véase Castro, 2004 en el sitio [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr).

tegia de combate a la pobreza de largo plazo, que trascienda los períodos gubernamentales y fije metas nacionales (recuadro 2.10)

### Manifestaciones y víctimas de la violencia

Las manifestaciones de la violencia delictiva en el país, tanto como la percepción que tienen las y los ciudadanos sobre el problema de la seguridad y los mecanismos de defensa individuales e institucionales surgidos en el último decenio, poseen características particulares cuya descripción resulta útil para conocer el problema en su verdadera dimensión e identificar elementos clave que sirvan de base para el diseño de estrategias orientadas a su atención.

### Perfil de homicidas y víctimas

El análisis de las personas homicidas en Costa Rica<sup>72</sup> en el período 1980-2003, agrupadas por sexo, revela que la tasa de hombres homicidas ha venido creciendo de manera notable desde comienzos de la década de los noventa, pues de un promedio de 6,7 homicidas por cien mil habitantes en los años 1980-1983 pasó a un promedio de 9,7 entre 1999 y 2003. La tasa de mu-

eres homicidas, por el contrario, no ha crecido y muestra pocos cambios a lo largo de los veinticuatro años del análisis (gráfico 2.25).

Si se desagrega la información por grupos de edad se observa que las tasas más altas se sitúan en el grupo de entre 18 y 29 años, pero hasta los 44 continúan siendo altas y superiores al promedio nacional. En momentos en que hay alarma en los países de la región por los delitos cometidos por menores de edad, es importante notar que las tasas de homicidios de las personas adultas hasta la edad de 44 años son superiores a las de los menores de edad.

En cuanto a las víctimas de los homicidios, la evolución de los indicadores por sexo muestra que la tasa masculina se elevó de 7 a 10,5 víctimas por cada cien mil hombres en las dos últimas décadas, mientras la tasa femenina se mantuvo en 1,7 víctimas por cada cien mil mujeres. En los últimos diez años, por cada 10 mujeres víctimas hubo 64 víctimas hombres<sup>73</sup>.

Un aspecto inquietante en el tema de los homicidios es el conocimiento previo entre víctima y victimario. Los datos del quinquenio más reciente (1999-2003) arrojan cifras preocupantes. Los casos de homicidios en los que existía algún tipo de relación previa constituyen el 62,1% del total. Los ocu-

rridos entre personas enemigas o rivales el 1,9% (Carranza y Solana, 2004).

En el último trienio (1999-2003) Costa Rica perdió por muertes violentas 359.262 años de vida (Miranda y Del Valle, 2004).

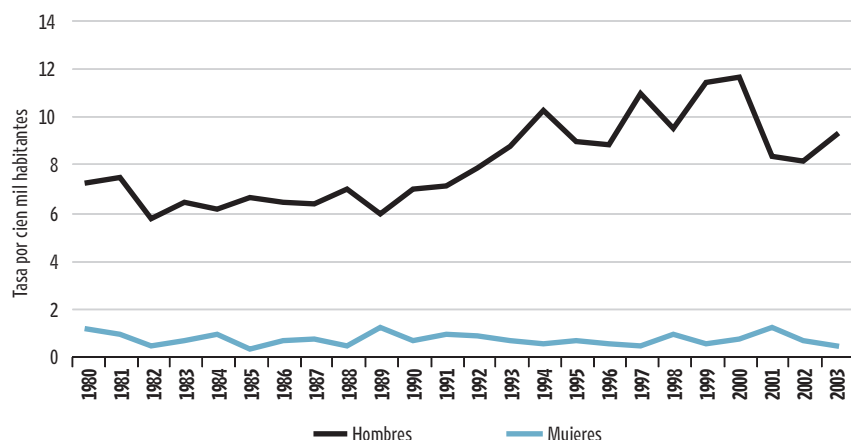
Los homicidios cometidos contra mujeres en situaciones en las que medió una relación de pareja o una situación de violencia sexual, a los cuales se les ha denominado femicidios (Carcedo y Sagot, 2000), mantuvieron un promedio de 20 mujeres por año en el período 1990-2003. En el 2003 los femicidios constituyeron el 59% del total de mujeres víctimas de homicidio. En los últimos años, las campañas realizadas por organizaciones de mujeres y entidades estatales han despertado la preocupación nacional por este problema. Entre los aspectos positivos en la década figura la aprobación de nueva legislación<sup>74</sup> y el surgimiento de numerosas entidades y programas de apoyo estatal y no gubernamental para evitar el maltrato y prevenir el surgimiento de nuevos casos de violencia contra las mujeres<sup>75</sup> (cuadro 2.18)

### Percepciones ciudadanas sobre la violencia

Si bien la información disponible sobre tasas de homicidios refleja para Costa Rica índices bajos con respecto a otros países de América Latina, y aunque el comportamiento de los delitos contra la vida ha mostrado una tendencia a la baja en los últimos cinco años, diversos estudios de opinión pública han venido señalando la existencia de una creciente percepción de inseguridad entre la ciudadanía (Poltronieri y Garita, 1997; UNIMER R.I, varios años). Este hallazgo fue confirmado por una investigación realizada en el 2004, que aplicó una encuesta a 1.272 personas en todo el país y determinó que, efectivamente, la inseguridad ciudadana es el principal problema nacional mencionado por las personas y uno de los problemas más severos en el ámbito local (Rosero y Vargas Cullell, 2004). El estudio indagó sobre la amenaza que la delincuencia representa tanto para el país como para las comunidades, las medidas de

GRAFICO 2.25

### Costa Rica: tasa de homicidios por cien mil habitantes, según sexo. 1980-2003



Fuente: Carranza y Solana, 2004, con datos de la Sección de Estadísticas del Departamento de Planificación del Poder Judicial.

CUADRO 2.18

**Perfil de las muertes por causas violentas. 1999-2003****Perfil de las víctimas**

Homicidios dolosos	En este tipo de homicidios mueren más los hombres que las mujeres. Al desagregar por edades a los homicidas las tasas altas se encuentran en los grupos de 18 a 35 años, y luego descienden de manera notable. Según nacionalidad la mayoría son costarricenses, seguidos, con un porcentaje muy inferior, por nicaragüenses. Las armas utilizadas son, en orden de importancia, arma de fuego, arma blanca y golpes.
Suicidios	Los hombres se suicidan más que las mujeres, y entre estas últimas hay más suicidas que homicidas. Las mujeres cometen suicidio en proporciones que duplican, triplican y en algún año casi sextuplican (2003) los homicidios cometidos por ellas. Esto no es así en el caso de los hombres. Las tasas de suicidio comienzan hacia los 18 años, y luego se distribuyen de manera bastante homogénea hasta el grupo etario de 65 y más. De 45 años en adelante se comete suicidio en una proporción mucho más alta que en homicidios. Las tasas de suicidas adolescentes <sup>a/</sup> , contrario a lo que se cree, son las más bajas de todos los grupos etarios. Un análisis sobre el perfil de los suicidas en el período 1999-2003 indica que, vistos por actividad económica u ocupación, quienes más mueren son, en orden de importancia: agricultores, desempleados y un tercer grupo que incluye a comerciantes, estudiantes y personas que trabajan en oficios domésticos (especialmente mujeres). Las modalidades de suicidio, también en orden de importancia, son asfixia por suspensión, envenenamiento, arma de fuego y arma blanca. Los motivos principales son problemas conyugales, familiares, mentales y económicos.
Muertes por accidentes de tránsito	Las muertes por accidentes de tránsito, cuyas víctimas son más hombres que mujeres, mostraron una tendencia al aumento a partir de 1996 y hasta 1998, cuando se estabilizaron y más bien tendieron a disminuir.

a/ El Código de la Niñez y la Adolescencia de Costa Rica define la adolescencia como la etapa que transcurre entre los 12 y los 18 años de edad.

Fuente: Elaboración propia con base en Carranza y Solana, 2004; Miranda y Del Valle, 2004.

CUADRO 2.19

**Muertes violentas y tasas por trienio<sup>a/</sup>, según causa y sexo. 1995-2003**  
(tasas por cien mil habitantes)

	1995-1997		1998-2000		2001-2003	
	Casos	Tasas	Casos	Tasas	Casos	Tasas
Total de muertes violentas <sup>a/</sup>	3.657	34,2	4.832	42,0	5.051	41,2
Mujeres	508	9,7	743	13,1	766	12,7
Hombres	3.149	57,9	4.089	69,8	4.285	68,7
Homicidios dolosos	601	5,6	731	6,4	861	7,0
Mujeres	72	1,4	100	1,8	116	1,9
Hombres	529	9,7	631	10,8	745	11,9
Suicidio	643	6,0	772	6,7	841	6,9
Mujeres	84	1,6	93	1,6	111	1,8
Hombres	559	10,3	679	11,6	730	11,7
Accidentes de todo tipo <sup>b/</sup>	2.483	23,2	3.519	30,6	3.614	29,5
Mujeres	339	6,5	548	9,7	540	9,0
Hombres	2.144	39,4	2.971	50,8	3.074	49,3

a/ Se incluyen las muertes por homicidio doloso y culposo, suicidios y muertes accidentales.

b/ Incluye las muertes accidentales y los accidentes de tránsito.

Fuente: Elaboración propia con datos de la Sección de Estadísticas del Departamento de Planificación del Poder Judicial.

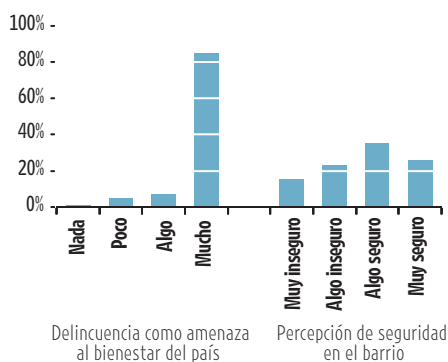
protección adoptadas por los hogares y la confianza que tienen las personas en la capacidad punitiva de las instituciones. A continuación se resumen los detalles más relevantes encontrados por la investigación sobre estos aspectos.

El primer grupo de hallazgos indica que en el país existe una importante brecha entre la percepción de inseguridad ciudadana que tienen las y los costarricenses en el plano nacional y la que predomina en el plano local. La delincuencia es percibida como una amenaza para el país por el 94,5% de los entrevistados; no obstante, cuando se les pregunta si viven en localidades seguras la percepción mayoritaria es de seguridad, pues entre el 60% y el 70% de las personas dicen sentirse muy seguras o algo seguras en sus localidades (gráfico 2.26). Para profundizar en la sensación de seguridad en los barrios también se preguntó si las pandillas han afectado la vida en el vecindario o si las personas evitan pasar

GRAFICO 2.26

**Costa Rica: percepción sobre la seguridad en el barrio y la amenaza de la delincuencia al bienestar del país. 2004**

(porcentaje de personas)



Fuente: Rosero y Vargas Cullrell, 2004.

por zonas del mismo consideradas peligrosas. Los resultados confirman la sensación mayoritaria de seguridad en el plano local: el 70% dice que las pandillas no afectan, o lo hacen poco, a su barrio, y cerca de dos terceras partes nunca o rara vez evitan pasar por zonas peligrosas; incluso unas pocas personas dice que no hay zonas peligrosas en su localidad. Sin embargo, es importante anotar que las minorías inseguras por amenazas locales no son despreciables (entre el 30% y el 40% de las y los entrevistados).

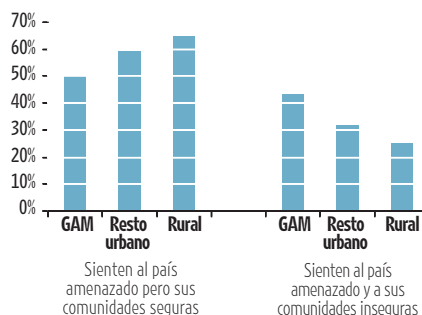
Cuando se compara con otros países el porcentaje de unanimidad que muestran los costarricenses al identificar la delincuencia como una amenaza nacional, Costa Rica se ubica muy por encima de naciones con niveles de violencia criminal claramente superiores, como Colombia, México y Guatemala. Esta percepción contrasta con la extendida confianza de las y los ciudadanos en las instituciones de protección de derechos, la más alta de la región según el mismo estudio.

El segundo grupo de hallazgos señala que la sensación de inseguridad no se distribuye homogéneamente entre los entrevistados, de manera que estos pueden dividirse en dos grandes categorías: las personas que perciben al país amenazado por la delincuencia,

GRAFICO 2.27

**Costa Rica: personas que sienten al país amenazado, por zona de residencia. 2004**

(porcentaje de personas)



Fuente: Rosero y Vargas Cullrell, 2004.

pero se sienten seguras en sus comunidades (60,1%) y las personas que se sienten inseguras tanto en el plano nacional como en el local (34,6%). Entre los factores que podrían explicar esta diferencia el único relevante es la ubicación geográfica: en ambos grupos, la inseguridad es siempre más extendida entre los habitantes de la Gran Área Metropolitana que entre los de áreas rurales. En el caso de los residentes en la GAM, un 43% se siente amenazado en los dos planos, frente al 25% de los

habitantes áreas rurales (gráfico 2.27).

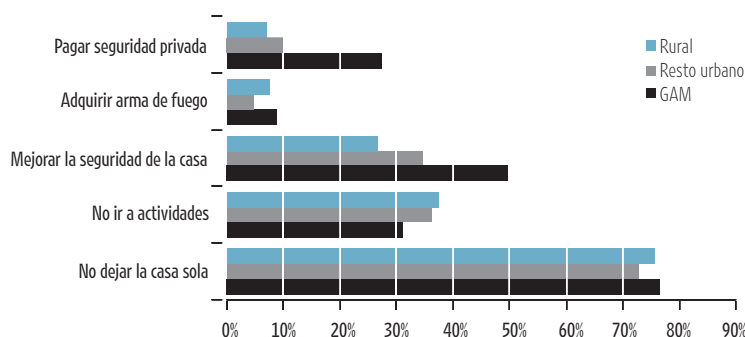
El tercer grupo de hallazgos se refiere a las medidas de protección adoptadas por los hogares para reforzar su seguridad más allá de la colocación de rejas, de uso generalizado en el país<sup>76</sup>. Los resultados indican que la medida de protección más difundida entre los hogares es no dejar nunca la casa sola (el 75,5% manifestó haber adoptado esta decisión en los últimos años); le siguen, a importante distancia, dos decisiones que significan inversión de recursos o cambios en estilos de vida: mejorar la seguridad de la casa (38,3%) y afectar la vida social (dejar de ir a actividades sociales, 34,4%). Aproximadamente 1 de cada 3 hogares ha adoptado estas medidas. Por último, el 16,5% de los hogares paga un servicio de seguridad privada y un 7,6% ha adquirido recientemente un arma de fuego. Las proporciones cambian en algunos casos cuando se introduce el factor geográfico (gráfico 2.28).

¿De qué depende que los hogares adopten una o varias medidas de protección, o no apliquen ninguna? En primer lugar, el área geográfica es un factor importante; el estudio comprueba que las personas que residen en las ciudades intermedias-resto urbano- y las que viven en áreas rurales utilizan menos medidas de protección que las

GRAFICO 2.28

**Costa Rica: medidas de protección adoptadas por los hogares, según zona de residencia. 2004**

(porcentaje de personas)



Fuente: Rosero y Vargas Cullrell, 2004.

que habitan en la GAM. Cuando se profundiza por cantones se observan diferencias notables según el cantón de residencia; así, las personas que viven en cantones de la GAM, como Heredia y, especialmente, Desamparados, han adoptado más medidas de protección en sus hogares que las del cantón central de San José (capital); en contraste, con aquellas que viven en cantones como Puriscal o Turrialba. Otros factores que inciden en el uso de las medidas de protección son el nivel de ingreso de las personas y si estas han sido o no víctimas de un delito.

El cuarto grupo de hallazgos del estudio alude a las tasas de victimización de las y los entrevistados. Los resultados indican que el 84,8% de la muestra (1.272 personas) no ha sido víctima de un delito; en otras palabras, 1 de cada 6 personas ha sido víctima de un hecho delictivo. Sobre los factores que aumentan el riesgo de victimización, los más significativos son el mayor ingreso y la mayor educación, al punto que las personas con nivel educativo de post-secundaria y las de alto nivel de ingreso reportan haber sido víctimas de un hecho delictivo tres veces más que quienes cuentan con una escolaridad de primaria o menos y las personas con bajo nivel de ingreso.

El quinto grupo de hallazgos indaga sobre el grado en que la ciudadanía acude a las instituciones para denunciar los delitos. De las 228 personas que declararon haber sido víctimas, casi la mitad (112 personas, 49,1%) denunció el hecho ante una institución pública. El principal motivo para no denunciar es la ineficacia de la respuesta institucional. De las 115 personas que arguyeron una razón para no denunciar, más de la mitad (61, equivalente al 53,0%) dijo que no denunció porque “no sirve para nada”; el segundo argumento fue que el hecho delictivo no fue grave (30 personas, 26,1% de los que no denunciaron). Un dato im-

portante recogido por el estudio es que la falta de conocimiento o el miedo a denunciar no fueron motivos para desistir.

### Mecanismos institucionales de protección ciudadana frente a la violencia

Además de las medidas de protección frente a la violencia antes señaladas, existen otras de carácter personal e institucional que llaman la atención en el panorama de los noventa, tales como la decisión personal de usar una arma de fuego, la forma en que ha respondido el sistema penal y los programas desarrollados por el Ministerio de Seguridad en materia de seguridad ciudadana.

### Uso de armas de fuego

En 1995 se aprobó en el país la Ley de Armas y Explosivos, n° 7530, que fue modificada en el 2000. Si bien esta ley se dictó con el sano objetivo de evitar la circulación ilegal de armas de fuego, en lo que se refiere a la tenencia y portación legal es permisiva y favorece la proliferación de armas en poder de los particulares, con lo cual también promueve la violencia. Ya se indicó en la primera parte de esta sección cómo el aumento de los homicidios en Costa Rica durante la última década está directamente relacionado con el número de personas muertas por armas de fuego, y a estas cifras hay que agregar los crecientes números de muertes y lesiones culposas por accidentes en el uso de ellas.

Las investigaciones realizadas alrededor del mundo demuestran que, de manera general, los países con legislaciones permisivas y fácil acceso a las armas de fuego tienen también altas tasas de muertes relacionadas con ellas, incluyendo altas tasas de homicidio (United Nations, 1999). En el caso de Costa Rica, la Ley 7530 entró en vigencia en 1995, año en que la tasa de homicidios era de 5,4 por cien mil habitantes y el porcentaje de los cometidos con arma de fuego el 46,6%. En el 2003, ocho años después, la tasa de homicidios fue de 7 por cien mil, y el porcentaje de muertos por arma de fuego del 52%. Si bien son varios los

factores que inciden en los hechos de homicidio, es claro que la legislación existente no ha servido para reducir el número de estos<sup>77</sup>.

Aunque las personas creen que portar un arma de fuego les va a dar más protección, y puede que así sea en algunos casos, esta no es la situación más común. Estudios efectuados en países como Estados Unidos y El Salvador<sup>78</sup> demuestran que, en el mayor número de casos, la víctima de un robo u otro delito que utiliza un arma para defenderse aumenta las probabilidades de perder también la vida o salir lesionada, por cuanto el victimario cuenta con el factor sorpresa y se encuentra en una posición de ventaja en la confrontación. Para confirmar si en Costa Rica sucede algo similar se realizó un estudio exploratorio con una muestra de 371 casos de asalto y robo denunciados ante el OIJ<sup>79</sup>. Los resultados indican que en el 56% de los incidentes se usó arma de fuego para perpetrar el delito. Del total de casos, en 115 se pudo determinar si la víctima opuso o no resistencia. De aquellos que sí opusieron resistencia, el 56,6% resultó lesionado, mientras que cuando no hubo resistencia el porcentaje de lesionados bajó al 16% (Carranza y Solana, 2004).

El motivo para prestar especial atención a las armas de fuego dentro de las políticas para reducir la violencia y los hechos de homicidio, es que se trata de una variable claramente determinada, que ha demostrado tener incidencia directa en la frecuencia de tales hechos y que es susceptible de control. En comparación con otros países de las Américas, Costa Rica se encuentra en mejores condiciones para implementar una política de reducción y control estricto de la tenencia y portación de armas de fuego. Sin embargo, no es esta la dirección en que hasta el momento se han orientado las acciones, y el resultado de la Ley de Armas y Explosivos vigente es que está promoviendo un número cada vez mayor de gente armada<sup>80</sup>.

### El sistema de justicia penal

Un indicador clásico para medir el

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

#### PERCEPCIONES DE LA VIOLENCIA

véase Rosero y Vargas Culler, [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr).

funcionamiento de los sistemas de justicia penal en todo el mundo<sup>81</sup> ha sido la tasa de personas privadas de libertad<sup>82</sup> y el porcentaje de presos sin condena. Las tasas de personas presas, y en especial las de presos sentenciados, dan una medida de la eficacia de los sistemas para captar y sancionar a quienes cometen delitos. A su vez, los porcentajes de personas presas sin condena dan una medida del grado de respeto a las garantías procesales y, particularmente, al principio de inocencia, así como una medida del grado de eficiencia y celeridad, o por el contrario mora, de la justicia penal.

Desde el inicio de la década de los noventa y hasta la actualidad (de 1992 al 2004), Costa Rica multiplicó por 2,6 su número de personas presas y prácticamente duplicó su tasa de encarcelación, al pasar de 103 a 202 personas presas por cada cien mil habitantes, con lo que ha llegado a ser el tercer país con tasa más alta de personas presas en América Latina, luego de Panamá y Chile (Carranza, 2003). En cuanto al porcentaje de personas privadas de libertad sin condena, al mes de abril del 2004 Costa Rica tenía el 25%, proporción que es la más baja de toda América Latina, y asimismo inferior a los porcentajes de la mayoría de los países del Caribe anglosajón.

Comparada con América Latina, Costa Rica posee uno de los sistemas de justicia penal más eficaces en captar, procesar y condenar a las personas que cometen delitos, así como en hacerlo con la menor demora y el mayor respeto por los derechos fundamentales de víctimas y victimarios. Esto no significa que no existen problemas por atender y que restan eficacia al sistema. En los últimos años el mismo Poder Judicial y otros actores como el Colegio de Abogados, la Asamblea Legislativa, el Ministerio de Seguridad, el Ministerio de Justicia y las universidades, se han abocado a reflexionar sobre temas orientados a mejorar el sistema de justicia penal. Se han analizado asuntos como el aumento de la criminalidad, particularmente la violenta, la mora judicial, el monto de las penas, el uso de la prisión preventiva y

de la prisión como pena (se discute si debe multiplicarse su uso o si, por el contrario, debe limitarse), la tenencia y portación de armas de fuego, la lenidad de la justicia en el caso de infractores reincidentes (recuadro 2.11) y las limitaciones presupuestarias. En general existe consenso en que, no obstante la posición de privilegio que ocupa

el sistema de justicia penal de Costa Rica en el contexto regional, se debe continuar trabajando en procura de mayores niveles de eficiencia.

### Seguridad comunitaria

El programa Seguridad Comunitaria del Ministerio de Seguridad Pública surgió en 1997, como parte de un nuevo enfoque orientado hacia la pre-

#### RECUADRO 2.11

### Delincuentes reincidentes en el cantón central de San José

Un estudio realizado por el OIJ muestra que en los últimos años se ha producido un ascenso considerable de los delitos de asalto en una pequeña área del centro de San José. La mayoría de las víctimas han sido peatones atacados con arma blanca, arrebato y arma de fuego, con una marcada reincidencia de los sospechosos de esta agresión (OIJ, 2003). En octubre del 2003 el Ministro de Seguridad envió un estudio sobre el tema al Poder Judicial. La investigación subsiguiente de ese Poder concluyó que:

- Un grupo de personas fue remitido en diversas ocasiones al sistema de justicia por las autoridades policiales y, a pesar de ello, continuaron reincidiendo en la comisión de delitos.
- De 135 expedientes estudiados, 116 iniciaron con un parte policial de la Fuerza Pública. Sin embargo, en un 44% de los casos hubo una inadecuada formulación, lo que dio como resultado la desestimación o sobreseimiento, y la imposibilidad de gestionar medidas cautelares en ciertas causas.
- La Fiscalía de Turno Extraordinario es la instancia o dependencia que menos medidas cautelares gestionó. Pese a estar frente a situaciones en las que concurrían los requisitos procesales establecidos en el Código Procesal Penal, requirió algún tipo de medida cautelar únicamente en el 44% de las causas en que empezó la investigación, y en el 33% solicitó prisión preventiva.
- Cerca de la mitad (47%) de los reincidentes se encontraban detenidos descontando penas de prisión o sometidos a prisión preventiva.
- La tramitación de los procesos judiciales presenta inconsistencias, especialmente por el hecho de que la declaratoria como imputado rebelde no genera la correspondiente orden de captura. Así, una vez que el imputado es detenido por alguna de las causas abiertas en su contra, en los restantes expedientes no se actualiza su situación jurídica. Aún dentro de un mismo despacho no se acumulan todas las causas en contra de un mismo imputado, ni se actualizan los respectivos expedientes, por lo que los jueces fallan independientemente en cada caso. A algunas personas se les otorgan beneficios, como la suspensión del proceso a prueba, que no son revocados cuando se les sentencia por un nuevo delito.

Para atender estos problemas la Corte hizo varias recomendaciones: promover una mayor capacitación de la policía para mejorar la confección de los partes policiales; establecer medidas internas dentro del Ministerio Público para uniformar criterios en el tema de las medidas cautelares; crear un sistema de información uniforme y accesible a todos los despachos judiciales; elaborar un registro de imputados rebeldes, que los despachos tendrían la obligación de consultar y actualizar permanentemente; remitir dicha información al Archivo Criminal y fortalecer la coordinación interinstitucional entre el Poder Judicial y el Ministerio de Justicia, para que la Dirección de Adaptación Social informe al Archivo Criminal acerca de la liberación de los privados de libertad.

Fuente: Elaboración propia con base en OIJ, 2003 y Acta Corte Plena nº 41, 2003.



vención del delito en coordinación con las comunidades. Se trata del modelo de policía comunitaria y policía de proximidad existente en países europeos como España. Es una estrategia o modelo de trabajo policial de carácter preventivo, que busca mejorar la calidad de vida de los y las habitantes a través de la participación y la organización comunal, con el fin de mejorar la seguridad en sus lugares de residen-

cia. Se trabaja con un concepto de seguridad integral, no limitado exclusivamente a lo delincencial, sino incluyendo otros factores que determinan la percepción de seguridad en la comunidad, tales como contar con espacios públicos en buenas condiciones, tener definidas medidas de actuación ante situaciones de emergencia, disponer de espacios y oportunidades recreativas para las y los jóvenes, tener

un medio ambiente saludable y condiciones básicas de salud pública, entre otros muchos aspectos que inciden en la seguridad comunal<sup>83</sup>. En el año 2004 existía en el país un total de 2.817 comités de seguridad comunitaria, la mayoría de ellos en San José (1.042) seguidos por Puntarenas (669) y Cartago (340). Entre los principales motivos que señalan las comunidades en sus solicitudes de ingreso al programa

**La coordinación del capítulo** estuvo a cargo de Isabel Román.

**Se prepararon para el capítulo los siguientes insumos:** "Seguridad frente al delito en Costa Rica: magnitud y manifestaciones de la violencia delictiva en las últimas dos décadas. 1983-2003", de Elías Carranza y Emilio Solana (ILANUD); "Programas gubernamentales ante la pobreza: alcances y limitaciones en la última década", de Carlos Castro; "Estado de Costa Rica en su desarrollo habitacional y urbano en la década 1993-2003", de FUPROVI; "Perfil de la violencia en Costa Rica", de Guido Miranda y Luis Del Valle; "Cultura democrática en Costa Rica", de Luis Rosero y Jorge Vargas Culléll; "Distribución del ingreso, pobreza y vulnerabilidad social en Costa Rica", de Pablo Sauma; "Evolución de la equidad de la inversión social pública desde los años noventa", de Juan Diego Trejos; "Cambios en las características y composición de las familias en Costa Rica y su vulnerabilidad frente a la pobreza", de Jorge Barquero y "Migración internacional en Costa Rica, características y tendencias en el período 1990-2003", de Juan Carlos Vargas (CCP-UCR).

**Colaboró como asistente de investigación** Juan Manuel Muñoz.

**Un agradecimiento especial** a Mitchell Seligson, Centennial Professor y Director del proyecto de opinión pública de América Latina de la Universidad de Vanderbilt (Estados Unidos) por autorizar el uso de información del documento "La cultura política de la democracia en Costa Rica", elaborado por Vargas y Rosero en el 2004. También al Poder Judicial por la disponibilidad y apoyo en el acceso a la información, así como el Ministerio de Seguridad Pública. Por su apoyo en el tema de vivienda se agradece a Eloisa Ulibarri, Carmen González y Manuel Morales de FUPROVI, y a Helio Fallas y Ramiro Fonseca del MIVAH. Por su colaboración y comentarios en el tema de violencia se agradece especialmente a Jorge Rojas, Director del OIJ, Franklin González y Francisco Segura del Poder Judicial, María Fulmen Salazar, Karen Sanabria y Luisa López, del Ministerio de Seguridad Pública.

**Los talleres de consulta** se efectuaron los días 18 de mayo, 9 de junio y 5 de agosto de 2004. En ellos se contó con la asistencia de las siguientes personas: Lidíeth Alvarado, Jorge A. Barquero, Juan Luis Bermúdez, Luis Bonilla, Eduardo Brenes, Alejandro Calvo, José Antonio Calvo, Marta Campos, Ana Carcedo, Elías Carranza, Jacqueline Castillo, Carlos Castro, Jorge Delgado, Luis del

Valle, Douglas Durán, Helio Fallas, Ramiro Fonseca, María Fulmen Salazar, Olga Goldenberg, Miguel Gómez, Carmen González, Franklin González, María Elena González, Milena Grillo, Miguel Gutiérrez, Rodolfo Gutiérrez, Tricia Hernández, Luisa López, Kattia Madrigal, Guido Miranda, Gerardo Morales, Jessenia Morales, Miriam Morera, Nancy Montiel, José A. Obando, Vilma Permudi, Eugenio Pignataro, Carlos Quesada, Pilar Ramos, Allan Ramírez, Juan Carlos Retana, Marcela Román, Carlos Samayoa, Karen Sanabria, Irma Sandoval, Javier Santacruz, Pablo Sauma, Giselle Segnini, Miguel Sobrado, Emilio Solana, Mario Solano, Elizabeth Solano, Franklin Solano, Juan Diego Trejos, Guido Vargas, Sergio Viquez, Fernando Zumbado y Xinia María Zúñiga.

**La edición técnica** la realizaron Isabel Román, Marcela Román, Arodys Robles, Jorge Vargas Culléll y Natalia Morales.

**La revisión y corrección de cifras** estuvo a cargo de Elisa Sánchez y Natalia Morales.

## Notas

- 1** Los migrantes nicaragüenses que llegaron en el transcurso de la década estaban mayoritariamente entre los 20 y los 40 años de edad, tenían niveles de escolaridad bajos (5,6 años) y lograron insertarse en ocupaciones no calificadas (empleadas domésticas y trabajadoras en servicios de comidas -cocineras, meseras-, peones en agricultura, albañiles, peones en la construcción y vigilantes) (Vargas, J.C, 2004). Pese a su importancia en la década, a finales de la misma esta migración tendió a estabilizarse, es decir, el número de nicaragüenses que llegaban a Costa Rica empezó a compensarse con los que retornaban a Nicaragua, dando como resultado un saldo neto pequeño o cercano a cero (Rosero, 2004). La emigración, por su parte, sigue teniendo las mismas características: Estados Unidos es el principal destino y los migrantes representan aproximadamente el 1,8% de la población total de Costa Rica.
- 2** Una descripción de estos cambios se encuentra en Rosero, 2004.
- 3** En el *Cuarto Informe Estado de la Nación* se consigna que, según las estadísticas sobre composición de las familias, en Costa Rica predominan las nucleares, con o sin hijos, que representaban el 51,7% y el 11,2%, respectivamente, en 1997.
- 4** El análisis según ciclo de vida del hogar parece representar mejor que las tipologías la situación de los hogares en cuanto a su tránsito por diferentes conformaciones, ya que su distribución es más uniforme, y en el caso de los hogares familiares (cerca del 90 %), muestra el comportamiento cíclico esperado, que está asociado a cambios en la dinámica demográfica y sociocultural de la familia.
- 5** Para más detalle véase Rosero, 2002 y Miranda y Del Valle, 2004.
- 6** Según el principio de universalidad, el sistema debe cubrir y proteger a todos los ciudadanos con servicios de atención integral, incorporándolos al sistema con plenos deberes y derechos, sin limitaciones geográficas, sociales, económicas o culturales. La equidad se entiende como igualdad de acceso a la salud en forma oportuna, eficiente y de buena calidad para todos los usuarios. La solidaridad se refiere a que cada persona debe cotizar al sistema de acuerdo con sus posibilidades, para un crear un fondo común.
- 7** Los datos del Censo del 2000 indican que, en ese año, el porcentaje de población cubierta por el seguro de salud era de 81,6%.
- 8** La disminución se aceleró a partir del 2001, año en que, por la entrada en operación del SICERE, se efectuó una depuración de las bases de datos de la CCSS (Castillo, 2004).
- 9** La reforma del sistema de pensiones se inició en diciembre de 1990, con el aumento paulatino en las edades de retiro. En noviembre de 1991, la Ley 7268 estableció la reforma integral al Régimen de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional, y derogó la Ley 7013, que permitía a todos los empleados públicos acogerse al Régimen de Pensiones del Ministerio de Hacienda. En julio de 1992, la Ley Marco del Sistema de Pensiones, nº 7302, creó el Régimen Transitorio de Pensiones con cargo al Presupuesto Nacional, que eliminó 17 regímenes especiales y mantuvo únicamente los del Magisterio Nacional y del Poder Judicial. En julio de 1995, la Ley 7523 estableció el Régimen Voluntario de Pensiones Complementarias, que luego se constituiría en el tercer pilar del Sistema Nacional de Pensiones. Además se creó la Superintendencia de Pensiones (SUPEN), encargada de la supervisión y fiscalización de los fondos. En febrero del año 2000, la Ley 7983, Ley de Protección al Trabajador, instituyó el Régimen Obligatorio de Pensiones Complementarias para los trabajadores asalariados y reguló los fondos de pensiones complementarias de los empleados públicos con regímenes especiales.
- 10** Para más detalle sobre los problemas del seguro IVM, véase el capítulo 2 de los Informes Octavo y Noveno (Proyecto Estado de la Nación, 2002 y Programa Estado de la Nación, 2003).
- 11** Según la EPHM, para el 2003 el total de pensionados era de 168.090 personas. De ellos, el 60,5% tenía pensión por vejez, un 18,9% por invalidez y un 20,3% por supervivencia (pensión heredada). Por sexo, el 52,6% de los pensionados eran hombres y el 47,4% mujeres. De los hombres, el 75,7% era pensionado por vejez, un 22,4% por invalidez y un 1,5% por supervivencia, mientras que de las mujeres un 43,6% estaban pensionadas por vejez, un 15,0% por invalidez y un 41,0% por supervivencia. La mayoría de las y los pensionados habitaba en el área urbana (77,1%), y en la región Central (75,4%). Por edades, el 29,1% tenía menos de 60 años y, entre los pensionados por vejez, un 20% tenía menos de esa edad.
- 12** En 1997 se pusieron en marcha los primeros compromisos de gestión y se creó la Dirección de Compra de Servicios de Salud. En 1998 se aprobó la Ley 7852, Ley de Desconcentración de Hospitales y Clínicas de la Caja Costarricense de Seguro Social, que representó un fuerte apoyo para la profundización de los compromisos de gestión, pues creó el marco legal para el desarrollo de los cuasicontratos y el establecimiento de las Juntas de Salud (Herrero y Durán, 2001).
- 13** En términos normativos en la década destacan la aprobación de leyes que crearon nuevos derechos y obligaciones al sistema de salud, tales como la Ley 7430, de Fomento a la Lactancia Materna (1994); la Ley 7771, sobre VIH-SIDA (1998), la Ley Integral de la Persona Adulta Mayor, nº 7935 (1999), la Ley 8111, de Vacunación (2000), el Código de la Niñez y la Adolescencia y la Ley 7983, de Protección al Trabajador (2000).
- 14** La readecuación del modelo de atención ha operado principalmente en el nivel primario. Un desafío pendiente es promover cambios en la capacitación del personal de salud, que sigue formándose en escuelas de medicina con una concepción tradicional de la atención de las enfermedades (Vargas, 2004).
- 15** Los resultados corresponden a un ejercicio de ordenamiento de las Áreas de Salud, según cobertura con calidad lograda en el año 2002 en cuatro programas de atención integral: diabetes, hipertensión, atención a adolescentes, niños de 0 a 5 años. Se elaboró con base en datos de la Dirección de Compras de Servicios de Salud de la CCSS.
- 16** Tres de estas cooperativas son autogestionarias y una es cogestionaria, la de Santa Ana. Recientemente las cuatro entidades integraron un consorcio para explorar nuevos mercados. La totalidad de sus ingresos provienen de la venta de servicios a la CCSS (Vargas, 2004).
- 17** Un ejemplo adicional a este respecto se obtiene al analizar el comportamiento del índice de Theil, que mide la desigualdad salarial y según el cual la brecha entre los salarios aumentó en siete puntos porcentuales entre 1990 y el 2002, siendo el nivel educativo de la fuerza laboral la variable que más incidió en la ampliación de la brecha (Programa Estado de la Nación, 2003).
- 18** Diario Oficial *La Gaceta*, nº 148, del 4 de agosto de 1997.
- 19** En el nivel interactivo (niños y niñas de 4,5 a 5,5 años) la tasa neta pasó de 5,1% en 1990 a 32,7% en el 2003, y en el de transición (niños de 5,5 a 6,5 años) pasó de 61,7% a 90,2% en el mismo período.
- 20** Un estudio del 2003, realizado por investigadores de la Universidad de Harvard en seis escuelas, mostró que los niños tienen problemas en el desarrollo de dichas habilidades, que los preparan para la tarea de aprender a leer y escribir en primer grado. En consecuencia, muchos niños pobres del nivel de transición terminan la educación preescolar con altas probabilidades de repetir primer grado y fracasar académicamente a largo plazo. A nivel nacional, un 15% de niños repitió el primer grado en 2003 (Rolla et al, 2004).
- 21** En el 2002 funcionaban en los territorios indígenas 170 escuelas, que atendían a 7.048 estudiantes.
- 22** Se estima que los colegios universitarios ofrecen cerca de 73 opciones académicas; el INA, las entidades parauniversitarias y los centros alternativos cerca de 160, y los institutos de educación superior alrededor de 1.300 opciones académicas (Mora y Ramos, 2003).
- 23** Como New Horizons, Oracle de Centroamérica, Cisco y Cenfofec, entre otros.

**24** Ley 8256. En el país existen cerca de 1.300 programas académicos que brindan las 54 universidades (privadas y estatales). Hasta el 2003 se habían acreditado 19 de ellos.

**25** El desgranamiento escolar en secundaria se calcula contrastando la matrícula inicial en séptimo año (año inicial) con la inicial del undécimo año (año final). Para más detalle pueden consultarse las notas técnicas del Compendio Estadístico.

**26** La tendencia de la década muestra además que el empleo formal tuvo un comportamiento muy irregular: la razón de formalidad tendió a aumentar entre 1990 y 1994, cuando pasó de 0,87 a 0,96; después de esos años se incrementó muy poco, como lo reflejan los valores para 1998 y 2002 (0,98 y 0,99, respectivamente) y en el 2003 mostró un crecimiento importante (1,07) (Sauma, 2004).

**27** Este ingreso pasó de 45.231 colones en 1990 a 57.745 en el 2003, manteniendo un promedio de 51.669 colones constantes entre esos años.

**28** Algunas medidas en esta línea son recientes y requieren consolidarse. Es el caso del impulso que recibió en el 2002 el programa de Reparación, Ampliación, Mejora y Terminación de Viviendas (RAMT), así como el establecimiento de normas para la aplicación del bono familiar a vivienda vertical en condominio y la aprobación del programa Ahorro-Bono-Crédito, para clase media de ingresos bajos (MIVAH, 2004).

**29** Para medir la capacidad de compra de una vivienda, el *Informe Estado de la Nación* desarrolló el índice de accesibilidad habitacional, que relaciona el ingreso promedio de las familias, el precio promedio de una vivienda y las condiciones del financiamiento habitacional. El índice se lee como la capacidad promedio de compra de vivienda de los hogares y mide la tendencia de las condiciones de acceso a vivienda en comparación con las condiciones de un año determinado. Para más detalle véase el Sexto Informe.

**30** Durante el período 1987-2003, el bono familiar de vivienda fue canalizado a través de cinco líneas programáticas: ordinario, erradicación de tugurios, emergencias, discapacitados y ahorro-bono-crédito (ABC). De estos, el programa ordinario de bonos no solo fue el más constante y sistemático durante el período, sino también el que empleó la mayor parte de los bonos pagados, en una proporción muy superior a los programas alternativos restantes. El programa de erradicación de tugurios incrementó de manera significativa su participación a partir de 1998, con un 15% como la mayor proporción registrada, y ocupa el segundo lugar en captación de bonos pagados. El programa de emergencias, iniciado en 1991, en lugar de crecer paulatinamente en importancia, como lo hizo el de tugurios, decreció con el paso del tiempo y no fue sino hasta el 2002 que "saltó" a 1.773 bonos, frente a 3 en el 2001, aunque esa suma no superó los 2.204 bonos de 1992. El programa para discapacitados dio un salto cuantitativo importante a partir del año 2000 y alcanzó su

punto más alto en el 2002; sin embargo, su participación relativa anual con respecto al total de bonos pagados ha sido la menor en todos los años. Finalmente, el programa ahorro-bono-crédito (ABC), introducido en el 2003, se inició con el pago de 599 bonos (FUPROVI, 2004).

**31** La aplicación de mayores controles sobre la entrega de bonos figura entre los elementos que, según las autoridades, explican esta disminución (Fonseca, 2004).

**32** Entre esas medidas están las orientadas a la consolidación financiera del BANHVI y la mejora en los procedimientos de inversión del bono familiar de vivienda, así como en la legislación que le sirve de marco. Esto incluye acciones como la aprobación de nuevos reglamentos, mejoras en la elaboración de expedientes, controles de prácticas indebidas de beneficiarios del bono y control con respecto a las personas que integran la junta directiva del BANHVI, entre otras (MIVAH, 2004).

**33** En el caso de los bancos públicos, estos cuentan con una garantía estatal directa -no necesitan la del BANHVI- y pueden obtener recursos con tasas inferiores a las del BANHVI.

**34** Consúltese el *Noveno Informe Estado de la Nación*, capítulo 2.

**35** Cabe señalar que la comparación de la ISP con el gasto del Gobierno General sobreestima su prioridad fiscal, pues la ISP incorpora el gasto de algunas empresas públicas. En ese sentido muestra un límite superior, en tanto que las estimaciones propias muestran el límite inferior. Estimaciones circunscritas al Gobierno General sitúan la prioridad fiscal en torno al 60% entre 1987 y 1996 (Sauma y Trejos, 1999).

**36** Se puede argumentar que las pensiones contributivas tienen un impacto neutro en la equidad si se incorpora la parte del financiamiento, pues cada persona recibe el equivalente a su aporte. No obstante, por tratarse de sistemas de reparto, eso no es así. En el caso de las pensiones de la CCSS, donde existe una coherencia entre la cotización y el perfil de beneficios, los pensionados estarían financiando solo una cuarta parte de la pensión que recibirán y el resto se carga a las generaciones futuras. En los sistemas con cargo al Presupuesto Nacional, que son los que más crecen y los que concentran los beneficios en el quintil más rico de familias, no solo no existe una relación entre nivel de cotizaciones y perfil de beneficios, sino que, además, las cotizaciones son aportadas mayoritariamente por el Estado, no por el trabajador.

**37** Si no se considera la totalidad de los recursos entregados por FODESAF para el bono de la vivienda, la contracción total sería del 55%.

**38** El valor del coeficiente de correlación es de 0,80.

**39** Mientras no se consolide la aplicación de la Ley de Servicios Privados en Seguridad, que entró en vigencia en febrero de

2004, hay debilidades en la información sobre el número de personas involucradas en estos servicios, sobre todo porque las condiciones puestas por la Ley General de Policía (1994) no eran cumplidas por los trabajadores de las empresas privadas de seguridad, y se estima que el número de personas que obtenían licencias es bajo (Sánchez, 2004).

**40** En el período anterior a 1994 predominaba una formación ambivalente de los cuerpos de policía, más orientada por la formación militar, que por una civilista (Chichilla, 2002).

**41** Una situación similar reflejan otros indicadores de desigualdad, como la relación entre los ingresos promedio del 10% de los hogares con mayor ingreso per cápita y los del 10% de los hogares con menor ingreso per cápita, que en 2003 fue de 21,8 veces, valor solamente inferior al del año 2001 desde 1990. La relación entre los ingresos promedio de los quintiles V y I fue de 10,5 veces, inferior a la de 2001 y 2002, pero mayor que la de 2000 y los años previos.

**42** Una elevada desigualdad tiene implicaciones nocivas en varios sentidos, ya que restringe el impacto del crecimiento económico sobre la reducción de la pobreza. Para más detalle puede consultarse Sauma, 2004.

**43** Hay que destacar que las estimaciones para Costa Rica obtenidas por la CEPAL difieren de las utilizadas en este trabajo, por dos motivos principales: por una parte, debido a los ajustes en los ingresos que realiza CEPAL para mejorar la comparabilidad internacional, y por otra, porque las estimaciones de esa organización toman en cuenta el ingreso per cápita del hogar, en tanto que las estimaciones propias consideran el ingreso promedio de los hogares. Sin embargo, no hay diferencias significativas en los resultados de ambas estimaciones.

**44** El ingreso familiar se aproximó mediante la suma de las distintas fuentes de ingreso y utilizando las Cuentas Nacionales y las estadísticas de la STAP. Se consideraron las remuneraciones al trabajo, neto de cargas patronales y de pagos al exterior. También se sumó el excedente de explotación, neto de pagos al exterior, del consumo de capital fijo, del excedente generado por las empresas del Estado y deducidos los impuestos sobre la renta. Finalmente se agregaron las transferencias netas del exterior al sector privado y las transferencias del Estado (pensiones y ayudas del IMAS).

**45** Cabe señalar que al considerar toda la ISP como ingreso en especie, sin descontar los pagos necesarios para acceder a ella, se está sobreestimando su impacto distributivo, por lo que los resultados deben tomarse con cautela.

**46** La buena noticia sobre esta población es que, según la Encuesta de Hogares, el porcentaje de jóvenes con edades entre 12 y 17 años que no asiste al sistema educativo y trabaja se redujo de manera significativa, al pasar de 20% en 1990 a 9,5% en el 2003. El porcentaje de jóvenes que estudian y trabajan fue de 4,7% en el 2003, proporción similar a la que existía a principios de la década.

**47** Otras desigualdades importantes se dan en materia de rendimiento y disponibilidad de infraestructura, así como entre zonas urbanas y rurales. Para más información véase Mora y Ramos, 2003.

**48** Se define como hogares vulnerables a aquellos cuyo ingreso per cápita supera la línea de pobreza, pero es inferior a 1,4 veces la misma línea (límite que se definió tomando en cuenta el impacto que tuvo sobre la pobreza la situación recesiva más grave que se dio en los años noventa, la de 1991). El grado de vulnerabilidad se relaciona inversamente con la lejanía de los ingresos per cápita de estos hogares con respecto a la línea de pobreza: mientras más alejados se encuentren, menor es su vulnerabilidad, y mientras más cerca se encuentren, más vulnerables son (Sauma, 2004).

**49** En la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples cada año se renueva la muestra en aproximadamente un 25%.

**50** Esto significa también que, mientras la ISP por persona del último quintil creció a una tasa media anual del 1,6% entre 1990 y el 2002, la proveniente del sector seguridad social lo hizo al 4,2% y, más aún, este fue el único sector que vio incrementada la inversión por persona en ese estrato (Trejos, 2004).

**51** Es de esperar que la posición relativa de Argentina sea muy diferente en el 2004, dada la severa crisis económica que sufrió ese país a finales del 2002.

**52** Conviene señalar que, a pesar del mayor gasto per cápita en Panamá, los indicadores de logros en salud de Costa Rica superan los de ese país, lo cual sugiere que Panamá tiene problemas de eficiencia en el uso de sus recursos en el sector salud.

**53** Estimando la pobreza a partir de los ingresos laborales de los hogares, y no la totalidad de ingresos de estos como en las demás estimaciones que se utilizan en este estudio, Barahona et al (1999) destacan que: "entre 1980 y 1982 el porcentaje de familias bajo la línea de pobreza aumenta de 30,4% a 54,2%, reflejando el enorme impacto de las crisis sobre las familias. En los años siguientes los niveles de pobreza muestran una reducción sostenida hasta 1990".

**54** Estas cifras corresponden a una estimación que consiste en agregar a los totales de hogares pobres publicados por el INEC, y que incluyen solamente aquellos con ingresos conocidos, una estimación de los hogares pobres dentro de los que se registran con ingreso desconocido, y que en este caso corresponden al 18,8% (10,6% en situación de pobreza extrema). Además, los factores de expansión de las Encuestas de Hogares de 1990-1999 se modificaron para que fueran comparables con los de 2000-2003, que incorporan el ajuste poblacional con respecto a los resultados del Censo 2000 (Sauma, 2004).

**55** Las estimaciones previas al Censo indicaban que, además de una mayor incidencia de la pobreza en el área rural, en ella

residía la mayor parte de los pobres. No obstante, luego del Censo se comprobó que solamente la mitad de los pobres totales vive en esa área, y que la otra mitad lo hacen en el área urbana. El mismo resultado arrojó la Encuesta de Hogares del año 2003. Sin embargo, en el caso de la pobreza extrema, debido a las grandes diferencias en la incidencia entre zonas, para el año 2003, del total de hogares en esta situación un 38,3% residía en el área urbana y un 61,7% la rural, es decir, en esta última residían prácticamente 3 de cada 5 pobres extremos o indigentes.

**56** Para todos los casos se estima un indicador cuyos valores mínimo y máximo son 0 y 1. Aumentos en él reflejan un empeoramiento en la situación que describen. En el Quinto Informe se incluyen las definiciones y aspectos metodológicos relativos a la estimación de este indicador.

**57** Para la comparación con los países latinoamericanos se utilizan las incidencias de la pobreza total y extrema según las estimaciones más recientes de la CEPAL (2003). Cabe destacar que las magnitudes que muestra esa institución para Costa Rica difieren un poco de las oficiales del país (INEC), pues la CEPAL realiza algunos ajustes a los ingresos y las líneas de pobreza para mejorar la comparabilidad internacional. Sin embargo las diferencias no son significativas.

**58** No obstante, es necesario destacar que Uruguay se vio fuertemente afectado por la reciente crisis argentina, lo cual se tradujo en un fuerte aumento en la incidencia de la pobreza que no fue captado por las estimaciones de la CEPAL. Según el Instituto Nacional de Estadística de Uruguay, la incidencia de la pobreza en las áreas urbanas aumentó a 15,3% en 2002 y a 21% en 2003, con que Costa Rica ocuparía actualmente el segundo puesto latinoamericano en términos de menor incidencia.

**59** En Uruguay, a diferencia de lo que sucedió con la pobreza total, que mostró un fuerte aumento en 2002 y 2003, la incidencia de la pobreza extrema prácticamente no varió en esos años, y alcanzó un 1,6% en 2003 según el Instituto Nacional de Estadística de ese país.

**60** Estas estimaciones del porcentaje de hogares pobres con jefatura femenina difieren de las incluidas en el aporte especial sobre "Segregación residencial socioeconómica en la Gran Área Metropolitana de Costa Rica", debido a las diferencias en los criterios de pobreza utilizados en cada estudio. En estas se utilizó el método de línea de pobreza, a partir de las Encuestas de Hogares, y en las otras el método de NBI, estimadas con el Censo 2000.

**61** Los programas de inversión social pueden clasificarse en cuatro grupos según su criterio de diseño o asignación. En primer lugar están los programas universales, a los cuales pueden tener acceso todos los ciudadanos del país; incluyen los programas de educación básica, de atención primaria y curativa de la salud, el suministro de agua y los servicios municipales. El segundo grupo se refiere a programas en principio universales, pe-

ro que exigen el cumplimiento de una serie de requisitos previos para tener acceso a ellos; en el caso de la educación superior, la formación profesional, la regulación del trabajo y los programas culturales y recreativos. El tercer grupo corresponde a las políticas contributivas; aquí se incorporan los sistemas de pensiones contributivas a cargo de la CCSS y del Presupuesto Nacional. El último grupo se asocia con las políticas selectivas, que son programas dirigidos a poblaciones meta específicas en función de algún elemento de vulnerabilidad; incluyen los programas que buscan incentivar el acceso y permanencia en la educación básica, los programas de nutrición y cuidado de niños, las pensiones no contributivas, los programas de apoyo a grupos vulnerables y los de dotación de vivienda (Trejos, 2004).

**62** El INEC no pudo introducir dentro del módulo especial de la Encuesta de Hogares del 2003, preguntas para identificar los beneficiarios de los programas del IMAS debido a la negativa de las autoridades de esa institución. Aunque la ENISO captó información para inicios de los noventa, para inicios del 2000 no existe información específica sobre ellos (Trejos, 2004).

**63** Para construir estos indicadores es necesario definir las poblaciones meta, las cuales pueden no coincidir con las definidas en sus diseños originales. En este caso las poblaciones meta se han circunscrito a la población pobre, aproximadas como el 20% de las familias de menores ingresos y, alternativamente, como el 40% más pobre. Cabe señalar que los comedores escolares tienen un diseño universal en el acceso, que el bono de la vivienda puede llegar hasta las familias ubicadas en el octavo decil (cuarto quintil) y que los CEN-CINAI introducen criterios de riesgo infantil para definir quienes tienen acceso a sus servicios. No obstante, aquí interesa enfocar la atención en la población pobre por ingresos y ver cuánto de estos programas llega efectivamente a ella y si tal situación ha mejorado en el tiempo.

**64** Con excepción de los servicios de salud, la atención a los menores de seis años es una de las áreas más débiles de la política social, que se traduce en una baja inversión por niño (UCR y UNICEF, 2004).

**65** La deuda se paga mediante bonos que vencen cada seis meses y no generan intereses.

**66** Artículo 51 de la Ley del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda (nº 7052), del 6 de noviembre de 1986, publicada el 27 de noviembre de 1986.

**67** En el caso del régimen no contributivo de pensiones de la CCSS, la ley de creación del FODESAF establece como beneficiarios a los ciudadanos "en necesidad de amparo económico inmediato" que no hayan cotizado para los regímenes de pensiones contributivas existentes o que no cumplan con el número de cuotas requerido (artículo 4, Ley 5562). Sin embargo, existen deficiencias en el sistema de selección de los beneficiarios de las pensiones no contributivas y prácticas "clientelistas" que gene-

ran niveles importantes de filtración (Trejos, 2001).

**68** Son casos como el del Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU), al cual se le asignó un 0,5% del Fondo en 1984 y un 2% en 1998, el del Instituto Costarricense del Deporte y la Recreación (ICODER), con un 1% asignado a partir de 1998, y el del Programa de Reversión Productiva del Sector Agropecuario, con un 5% asignado desde el año 1998 para un período de diez años (Montiel, 2001).

**69** Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos (n° 8131).

**70** En el programa Vida Nueva se han dado avances con la constitución de los Consejos Sociales Regionales. Sin embargo, no debe obviarse que en los dos gobiernos anteriores los componentes locales de los planes mostraron problemas importantes.

**71** Esto a pesar de que distintas leyes nacionales (la Ley de Planificación Nacional n° 5525 de 1974, la Ley General de Administración Pública n° 6227 de 1978 y la Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos n° 8131 aprobada en el 2001) han establecido la necesidad y los parámetros para lograr dicha coordinación. Específicamente en la Ley n° 8131 se señala que todas las instituciones están sujetas al Plan Nacional de Desarrollo, el cual debe orientar los planes operativos institucionales (Ley n° 8131, artículo 4).

**72** Aquí se utilizan las cifras de las personas imputadas como autoras de homicidios en la etapa de investigación criminal.

**73** Costa Rica ocupa el segundo lugar en América Latina, después de Chile, en cuanto a la tasa más baja de víctimas femeninas de homicidio, y el tercero, después de Canadá y Chile, si se integra a la comparación a Estados Unidos de Norteamérica y Canadá.

**74** Ley 7142 de 1990, Ley de Promoción de la Igualdad Social de la Mujer; Ley 7476, de 1995, Ley contra el Hostigamiento Sexual en el Empleo y la Docencia; Ley 7499, de 1995, Ratificación de la Convención Interamericana para Prevenir, Erradicar y Sancionar la Violencia contra la Mujer (Belém do Pará); Ley 7586, de 1996, Ley de Violencia Doméstica; Ley 7899, de 1999, Reforma al Código Penal en materia de delitos sexuales. Asimismo, al momento de la preparación de este Informe (agosto de 2004), se encontraba en trámite la Ley de Penalización de la Violencia contra las Mujeres, que estaba en los primeros lugares de la agenda del Plenario Legislativo, para su aprobación en primer debate, una vez realizadas, por parte de la Comisión de Consultas de Constitucionalidad, las correcciones indicadas por la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia.

**75** Comisión Permanente Especial de la Mujer de la Asamblea Legislativa; Plan Nacional para la Atención de la Violencia Intrafamiliar (PLANОВI); Defensoría de la Mujer; Delegación de la Mujer, inicialmente una entidad policial dependiente del Ministerio de Seguridad Pública y en la actualidad un programa del INAMU; Línea 800-300-3000 "Romparamos el Silencio" (servicio habilitado por el INAMU); Grupos de Apoyo del Programa Mujer No Estás Sola, de CEFEMINA; Comisión Nacional para la Eliminación de la Explotación Sexual Comercial de Niños, Niñas y Adolescentes; en el ámbito del Poder Judicial, los juzgados especializados en violencia doméstica y sexual; albergues para niñas y adolescentes que administran organizaciones privadas como PROCAL; Alianza de Mujeres Costarricenses, y otras.

**76** En vista de la extensión (casi universal) de las rejas como medida de protección de las casas, no se preguntó si existen o no rejas -la respuesta hubiese sido abrumadoramente positiva- sino si las personas han reforzado esta seguridad mediante otras mecanismos: compra de alarmas, alambre navaja, etc.

**77** La Ley de Armas y Explosivos es permisiva por cuanto, de acuerdo con ella, cualquier persona normal o "con idoneidad mental", de 18 años o más, puede poseer y portar armas, salvo que se lo impidan las causales elementales que la misma ley establece, a saber: a) estar cumpliendo condena, b) haber sido condenado por delito cometido con armas, o c) estar inhabilitado mediante resolución judicial para usar armas. También es permisiva porque autoriza, para uso civil, armas que son de uso militar en los países de la región, como las pistolas semiautomáticas calibres 45 y 9 mm. Finalmente, la Ley es permisiva porque autoriza a cada persona a inscribir hasta tres armas de las características mencionadas, con lo cual una familia tipo de cuatro personas puede tener un arsenal de una docena de pistolas calibre 45 ó 9 mm. "o un número mayor", dice la ley, si tiene motivos fundados y así lo justifica ante el Departamento de Control de Armas y Explosivos, del Ministerio de Seguridad Pública

**78** Al respecto véase PNUD, 2000.

**79** El estudio se realizó en colaboración con la Dirección y la Sección de Delitos contra la Propiedad del Organismo de Investigación Judicial. El análisis de los expedientes se hizo respetando la confidencialidad de los informantes.

**80** Algunas propuestas para avanzar hacia una ley de armas reductora de la violencia serían: a) reducir los calibres permitidos, b) reducir el número de armas autorizado por persona, c) autorizar la tenencia para la protección domiciliar y limitar estrictamente la portación a casos muy excepcionales, d) estudiar las penalidades establecidas para la tenencia y portación ilegal

de armas y, eventualmente, elevar los máximos de las penas (no los mínimos), para dar a los jueces mayor posibilidad de decisión, e) las reformas a la ley deberían ir acompañadas de acciones en otros ámbitos, con una adecuada difusión e involucramiento de la sociedad civil, f) es especialmente importante la labor preventiva por parte del Ministerio Público y la Policía, ya que se sabe de situaciones y lugares donde proliferan las armas.

**81** Hay consenso en que el concepto de sistema de justicia penal se compone al menos de los segmentos legislativo, policial, judicial y penitenciario, aunque hay autores que incluyen también otros elementos. En el caso de Costa Rica lo integran ambas policías, la de investigación judicial y la del Ministerio de Seguridad Pública.

**82** Se omite entrar aquí en el extenso y clásico debate respecto de los daños o las bondades que se adjudican a la pena de prisión desde los puntos de vista de la política criminal, de la ética y otras disciplinas, lo mismo que en la polémica sobre si debiera ampliarse o restringirse su uso. Solo se recordará que las Naciones Unidas y numerosos organismos gubernamentales, intergubernamentales y no gubernamentales han insistido reiteradamente en la conveniencia de reducir en la medida posible el uso de la prisión, promoviendo sanciones no privativas de libertad y formas de resolución de conflictos alternativas a la justicia penal.

**83** Se fomenta que las comunidades adopten valores, conductas y acciones que permitan reducir o eliminar situaciones que generan inseguridad, trabajando en dos sentidos: a) promoviendo acciones orientadas a mejorar el conjunto de las condiciones sociales y económicas que originan conductas delictivas o favorecen su desarrollo, por ejemplo mejoras en la educación, la salud, la recreación, las condiciones de trabajo, solución de conflictos; y b) modificando el entorno para dificultar las conductas delictivas, disminuir la victimización y el sentimiento de inseguridad, por ejemplo instalando sistemas de alerta, mejorando la iluminación, recuperando espacios públicos como parques o esquineras, entre otros. Para lograr estos objetivos se promueve una participación activa y comprometida de la mayoría de las personas que integran la comunidad, donde se desarrollan procesos democráticos para la toma de decisiones y se respeta la opinión de todos los miembros de la comunidad, incluyendo niños, niñas, jóvenes y adultos mayores.

# APORTE ESPECIAL

## Segregación residencial socioeconómica en la Gran Área Metropolitana de Costa Rica

### Introducción

Esta sección especial analiza la manera en que las desigualdades sociales se expresan en un territorio. En este caso se estudia la Gran Área Metropolitana (GAM), un espacio de apenas 1.778 km<sup>2</sup> donde vive más de la mitad de la población nacional. El Informe procura ayudar a responder preguntas escasamente estudiadas en el país pero que, habida cuenta los cambios recientes experimentados por la sociedad costarricense, han sido intensamente debatidas en los últimos años: ¿se ha creado un espacio urbano cada vez más segmentado, donde las personas conviven solo con otras de condición económica similar a ellas? ¿viven los grupos sociales en mundos cada vez más distantes e inconexos?

El enfoque territorial de la desigualdad es importante porque permite examinar las bases físicas y económicas de la convivencia ciudadana, complementando el análisis desarrollado en el capítulo sobre equidad social. En efecto, el trabajo localiza las áreas geográficas de concentración de los estratos extremos de la distribución del ingreso en la GAM, presenta medidas de distancia entre ellos, realiza una caracterización sociodemográfica de cada uno y abre, además, amplias posibilidades para el estudio de las causas e implicaciones de los problemas de segregación espacial en la principal área urbana del país.

En el presente estudio se utilizó el concepto de segregación residencial

como guía para la investigación. Por segregación se entiende “el grado en el que dos o más grupos de población viven distanciados entre sí, en las diferentes partes del entorno urbano” (Massey y Denton, citados por Arraigada, 2003)<sup>1</sup>. Los datos que se presentan provienen de una laboriosa e inédita elaboración de los resultados del IX Censo de Población y V Censo de Vivienda, del año 2000. Es importante tener en cuenta que, como toda la información de base está referida a esa fecha, algunos cambios en variables sociales y económicas ocurridas en los últimos cuatro años podrían no reflejarse en esta investigación<sup>2</sup>.

Al interés del Programa Estado de la Nación por profundizar en este tema se unieron la disponibilidad del INEC para facilitar la información censal en su máxima unidad de desagregación, segmentos censales, y la experiencia del Programa de Investigación en Desarrollo Urbano Sostenible de la Universidad de Costa Rica (PRODUS-UCR) en el estudio de los fenómenos urbanos, el uso de sistemas de información geográfica y el procesamiento de grandes masas de datos, así como en el trabajo de digitalización de segmentos censales.

Contar con una herramienta para estimar las brechas de equidad, con el grado de precisión que permite la referencia territorial de segmentos censales, tiene un enorme potencial para orientar el diseño de intervenciones de política pública en sectores

específicos y las acciones en el ámbito local. Asimismo, contribuye a crear la base para comprender, y poder actuar, sobre el problema del ordenamiento urbano en el país.

El capítulo está organizado en cinco secciones. En la primera se exponen brevemente algunas consideraciones conceptuales y metodológicas, que luego se irán profundizando en el desarrollo de cada tema. La segunda parte contiene un resumen de los principales hallazgos de la investigación, cuyo sustento se desarrolla en las secciones 3, 4 y 5, que corresponden a: patrones de segregación residencial en la GAM, estimaciones de los niveles de segregación por distintos métodos y una aproximación al efecto de la segregación sobre la equidad, respectivamente.

### Resumen de hallazgos

Al iniciar el siglo XXI la presunción de que ciertos grupos sociales que habitan en la GAM viven en zonas claramente separadas entre sí, es cierta. En efecto, hay segregación residencial en esta región. A diferencia de otros países donde la pertenencia étnica es el principal factor de segregación, en la principal aglomeración urbana de Costa Rica la segregación tiene una raíz económica: la pobreza, y la riqueza, son sus determinantes principales. En cambio, la nacionalidad y el sexo no lo son. En general se puede decir que mientras los más pobres parecen obligados a vivir lo más cerca posible de

personas de condiciones económicas similares, los más ricos intentan hacerlo *ex profeso*.

El problema de segregación está localizado principalmente en el Área Metropolitana de San José (AMSJ), es decir, en la ciudad capital. Comparados con la situación de otras ciudades de América Latina, los niveles de segregación de la GAM son, por ahora, menos intensos, aunque hay indicios de que el problema se encuentre en una etapa de profundización, que se manifiesta, por ejemplo, en el amplio desarrollo habitacional en condominios y barrios cerrados.

La evidencia empírica indica que hay una mayoritaria presencia de familias de ingresos medios dispersas por todo el territorio. La GAM es todavía, fundamentalmente, un espacio de clase media. Esta constituye una retícula que conecta a los grupos más pobres y los más ricos. Los sectores medios viven en hogares sin necesidades básicas insatisfechas (NBI) de saber (88%), albergue (90%), consumo (93%) e higiene (95%), pero no pertenecen a los sectores altos de ingreso. Así, los 12 agrupamientos territoriales de altos ingresos identificados en este trabajo solo representan 24.143 viviendas, el 4,9% de las 498.730 viviendas ocupadas en la GAM; por su parte, en las 11 concentraciones de pobreza identificadas hay 26.695 viviendas (5,4% del total).

Las concentraciones de pobreza se caracterizan por densidades brutas cercanas a 200 personas por hectárea y por el predominio de edificaciones de un solo piso. En estas zonas existe una fuerte incidencia de necesidades básicas insatisfechas y proporciones bajas de jefes de hogar con educación universitaria y tenencia de computadoras, o relativamente bajas de microondas. Pero tal vez lo más dramático es que casi un tercio de las personas censadas en el 2000 en las concentraciones de pobres tienen menos de 12 años y cerca de la mitad menos de 18 años. Contrario a lo que por lo general se afirma, en estas concentraciones de pobres la presencia de extranjeros, aunque relativamente alta, nunca supera el 50%

El análisis de la distribución

espacial de la pobreza revela algunos hechos importantes:

- Las zonas rurales periféricas, que aún conservan actividades agrícolas, en muchos casos tienen altas proporciones de pobres.
- Aunque hay hogares pobres en casi todos los distritos de la región, existen once concentraciones de viviendas con gran cantidad de necesidades básicas insatisfechas.
- La pobreza está relacionada con el aislamiento físico, asociado a su vez con cañones de ríos y estribaciones de las montañas que bordean el Valle Central, donde los valores de la tierra son menores.
- Un grupo de pobreza urbana se encuentra en el antiguo casco del centro de San José y otros núcleos urbanos viejos de la región.

En contraste, las aglomeraciones de ricos, localizadas sobre todo en el AMSJ, se caracterizan por densidades de población cuatro veces menores que las concentraciones de pobres. El estrato de altos ingresos se agrupa territorialmente en doce grandes áreas y algunos segmentos censales dispersos, especialmente del Área Metropolitana de San José y la de Heredia<sup>3</sup>.

El patrón de concentración de hogares pobres en núcleos o aglomeraciones con barreras para la integración al resto de la ciudad, como fue hallado en el AMSJ, es similar al de cualquier país con importantes brechas regionales de equidad y de oportunidades económicas. La capital ofrece más posibilidades que otras zonas del país y el sistema de transporte público es demasiado deficiente para crear en la región metropolitana una ciudad realmente integrada. A su vez, las políticas públicas, tanto por sus acciones como por sus omisiones, han contribuido a la segregación social. Los proyectos de vivienda para los más pobres han atraído nuevos asentamientos en precario a sus cercanías. La ausencia de inversión en infraestructura sanitaria en muchos lugares de la región, en parte causada porque se trata de zonas que inicialmente fueron ocupadas en precario y que no eran adecuadas para el desarrollo

urbano, genera los mayores valores de disimilitud medidos por el índice de Duncan (ver más adelante). En cambio, las políticas universales de extensión de servicios públicos como electricidad y agua potable son una fuente básica de igualdad.

Finalmente, el análisis de segregación realizado en esta sección, con el nivel de detalle que brinda la información por segmento censal, es clave para diseñar mejores intervenciones de política social. Esto es válido no solo para distritos especialmente heterogéneos, como Pavas, La Uruca o San Francisco de Heredia, sino también para la mayor parte de la GAM. Es posible identificar, con alta precisión, las zonas con fuerte concentración de necesidades básicas insatisfechas de vivienda, higiene u otras. Ello puede contribuir a definir mejores ubicaciones para proyectos de vivienda, o para repensar el cinturón de contención de la ciudad.

Una cuestión importante que el trabajo no puede responder es si la segregación residencial es hoy mayor que en épocas anteriores. No se ha efectuado una investigación censal comparada que permita fundamentar una respuesta. Sin embargo, en términos generales podría formularse la hipótesis de que la segregación ha crecido en los últimos años. Cuando San José pasó de ser de un pueblo grande a una ciudad (en un período de cinco o tal vez seis décadas), las distancias físicas que separaban a los grupos de población que pertenecían a los diversos estratos socioeconómicos se transformaron notablemente. En otras palabras, cambió la escala de la segregación. En la primera mitad del siglo XX había segregación. El barrio Amón fue el vecindario de los ricos, y los barrios del sur en los distritos de Catedral y Hospital tenían concentraciones de clase media baja y pobre. Las distancias físicas entre ellos eran muy pequeñas, pues en esa época San José era prácticamente una ciudad peatonal. En muchas escuelas y colegios públicos convivían estudiantes de todas las condiciones económicas. Posteriormente la ciudad sufrió una

fuerte y desordenada expansión, fomentada por la falta de una política de planificación territorial. En consecuencia, la segregación se amplió a áreas más grandes y, en general, las distancias físicas entre los grupos crecieron. La topografía y la orografía de la región han sido elementos diferenciadores importantes, pues existen barreras naturales, como los cañones montañosos de algunos ríos, que aumentan la segregación efectiva pese a la aparente cercanía entre algunas comunidades (Belén y La Carpio, por ejemplo).

¿Aumentará la segregación en los años venideros? La respuesta a esta interrogante es, inevitablemente, tentativa y probabilística. Si continúa la tendencia al deterioro de la equidad documentada en el presente Informe, y si se mantienen los patrones de expansión urbana registrados en la última década<sup>4</sup>, lo más probable es que tanto la escala como la intensidad de la segregación crezcan.

### Elementos conceptuales y metodológicos

El *Informe Estado de la Nación* ha utilizado mediciones de equidad para grupos específicos de población por su condición de sexo, edad, sector institucional, rama de actividad, etc., pero sin que exista un factor común que permita un análisis más integral de esas mediciones. El tema de las brechas territoriales se ha trabajado mediante el análisis de las distancias promedio de los principales indicadores sociales en dos perspectivas: las regiones de planificación y las zonas rural y urbana. Sin embargo, la magnitud de las distancias entre grupos sociales que se logra identificar con las mediciones tradicionales, no es suficiente para reflejar la forma en que las personas viven las condiciones de exclusión social, puesto que refieren a unidades territoriales muy amplias.

La literatura sobre segregación social en los entornos urbanos es muy amplia. Algunas obras enfatizan en las estructuras sociales y los factores que las determinan; otras se enfocan en las dinámicas de constitución y transfor-

mación de las ciudades<sup>5</sup>. Específicamente, la existencia de patrones diferenciados de asentamiento de las viviendas en el territorio, o segregación residencial, se ha estudiado a través de la aproximación a medidas de distancia entre grupos de población con una diferenciación social claramente establecida, ya sea por condición étnica, racial, de nacionalidad, socioeconómica u otras. En general, los análisis se centran en la estimación de distancias entre los distintos grupos de población<sup>6</sup>.

No existe un solo tipo de segregación espacial de la población en un territorio; más bien, son múltiples los factores que pueden causarla (étnicos, de nacionalidad, raciales, económicos, etc.) y las condiciones que logran reproducirla (comportamiento de los mercados de tierra y de trabajo, por ejemplo). En el caso de los Estados Unidos, la segregación racial es la que más ha sido estudiada, y en América Latina, aquella de origen socioeconómico.

Los fenómenos de segregación residencial no han sido sistemáticamente estudiados en el país, ni en América Latina. Un antecedente importante en Costa Rica data de 1992, y contiene un análisis de las tendencias en el desarrollo urbano, con énfasis en las causas y consecuencias de la segregación de grupos pobres en la GAM (Mora y Solano, 1992). En el 2001 se prepararon dos estudios sobre segregación espacial en el país, uno con la condición de migrante como factor explicativo (Brenes, 2002) y otro que exploró la distribución espacial del fenómeno de fecundidad adolescente (Collado, 2002). El primero de estos trabajos utilizó los índices de disimilaridad, proximidad y aglomeración, y el segundo el método de "escaneo" estadístico espacial para identificar conglomerados espaciales. Más recientemente, en junio del 2004, se publicó un estudio sobre la localización geográfica de la pobreza en la GAM, en el cual se identifican cinco conglomerados de pobreza que, como luego se explicará, tiene alguna coincidencia con las concentraciones de pobreza identificadas en este capítulo, aunque en su caso son menos (Collado,

2004).

### Aspectos metodológicos

El presente trabajo utiliza información censal para estimar los niveles de segregación residencial socioeconómica en la Gran Área Metropolitana. Además, aprovecha dos desarrollos conceptuales y metodológicos previamente elaborados en el país: el indicador de necesidades básicas insatisfechas (Trejos y Méndez, 2002) y el indicador para estratificar hogares en viviendas individuales y segmentos censales por nivel de ingreso (Madrigal, 2002). La unidad básica de análisis son las viviendas individuales ocupadas y la información se estudia a nivel de segmentos censales, que constituyen la unidad geográfica mínima utilizada en el Censo. En la GAM hay 8.099 segmentos censales y en el Censo del 2000 se registraron 498.730 viviendas ocupadas.

Para identificar los estratos extremos de la distribución se utilizaron dos indicadores: la carencia crítica de albergue, según la definición del índice de necesidades básicas insatisfechas (NBI) con la cual se determinó la localización de las concentraciones de pobres, y el estrato seis del método de estratificación de segmentos censales, con el que se localizó espacialmente las agrupaciones de ricos. Los resultados de localización geográfica de la concentración se corroboraron con otras variables e indicadores, como tenencia de artefactos (computadora, automóvil y horno de microondas), viviendas en mal estado o en precario, tenencia de línea telefónica y NBI de higiene, saber y consumo.

La NBI de albergue se refiere a hogares que carecen de acceso a un albergue digno. El indicador tiene tres dimensiones y cinco variables (cuadro 2.20)<sup>7</sup>.

Por su parte, el indicador del ingreso para estratificar los hogares y segmentos del Censo 2000 toma como base la información de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples del 2001 y escala seis índices: educación, ocupación, pertenencias de la familia, hacimiento, dependientes y ocupados. Estos se introducen como las va-



CUADRO 2.20

**Definición de la necesidad básica de albergue**

<b>Necesidad básica</b>	<b>Dimensión</b>	<b>Variables y criterios de insatisfacción</b>
Acceso a albergue digno	Calidad de la vivienda	Hogar en vivienda eventual o tugurio. Hogar en vivienda de piso de tierra o paredes de desecho, adobe u otro o techo de desecho. Hogar en vivienda con materiales en mal estado simultáneamente en paredes, piso y techo.
	Hacinamiento	Hogar en vivienda con más de cuatro personas por dormitorio.
	Electricidad	Hogar en vivienda sin electricidad para alumbrado.

Fuente: Trejos y Méndez, 2002.

riables independientes en un modelo de regresión multivariable, cuya variable dependiente es el ingreso per cápita del hogar. Con el objeto de incluir todos los hogares del país se ajustaron dos ecuaciones, una para hogares en los que el jefe se encontraba ocupado y otra en los que no. Las ecuaciones resultantes fueron aplicadas a los hogares del Censo 2000 y, con el uso del K-Medias (*cluster analysis*), se definieron seis niveles de ingreso. El coeficiente Etha 2 mostró que la estratificación de los segmentos aplicada al Marco Muestral de Viviendas 2000 explica el 80% de la variabilidad del ingreso per cápita en la zona urbana. Los segmentos censales clasificados dentro del estrato 6 son los que se tomaron en cuenta para la localización de las viviendas de mayor ingreso<sup>8</sup>.

Se utilizaron cuatro métodos para estimar el nivel de segregación; en primer lugar, la lectura de los mapas y el análisis de los datos que los sustentan. En segundo lugar, se calcularon medidas clásicas de segregación que valoran con un índice sintético el grado de segregación espacial de diferentes grupos. En tercer lugar, se estimó el acceso a centros importantes de contacto, interacción y comercio en la ciudad. Finalmente, se efectuó un análisis de homogeneidad/heterogeneidad de las

concentraciones identificadas. El detalle de cada método de estimación se presenta en la sección correspondiente de este aporte.

En cuanto a la elaboración de los mapas y la representación de las variables es preciso anotar algunas consideraciones. Dentro de cada segmento censal se utilizaron puntos para representar el número absoluto de casos de interés. Dada la dispersión en el número de viviendas por segmento censal, si bien una proporción mayoritaria de estos incluye entre 40 y 80 viviendas, se crearon tres tamaños de puntos para la representación en los mapas, cuyo tamaño está relacionado con aspectos de escala y claridad visual. Además se escogieron cifras que indicaran concentraciones significativas de la variable de interés (recuadro 2.12).

Es preciso aclarar que el presente estudio no incluye información sobre la localización física de las actividades comerciales e industriales que, como se verá más adelante, en la mayoría de las ocasiones están entremezcladas con los agrupamientos de viviendas de altos ingresos. Finalmente, este trabajo no hace un análisis detallado de las consecuencias de la segregación sobre los individuos o la ciudad. Lo que la literatura ha llamado el “efecto vecinda-

rio”<sup>9</sup> solo se explora mediante una comparación de ciertas variables demográficas y socioeconómicas entre los estratos extremos de la distribución del ingreso que se identificaron.

**Generalidades físicas y de conformación histórica de la región**

La actual Gran Área Metropolitana (GAM) es el resultado de la integración de cuatro ciudades y numerosos pueblos que por muchas décadas fueron islas en un mar de cultivos, especialmente de café. Tiene una extensión de 1.778 km<sup>2</sup>, abarca desde Paraíso (provincia de Cartago) en el este, hasta Atenas (provincia de Alajuela) en el oeste. Es una zona de origen volcánico donde sobresalen, en la parte alta y las riberas de algunos ríos, las pendientes mayores a 50%; mientras en las partes media y baja destacan el relieve plano ondulado, lomas y valles, con predominio de pendientes menores al 20%. Las elevaciones oscilan entre los 200 y los 3.300 metros sobre el nivel del mar (mapa 2.4). En general, tiene una alta accesibilidad física.

La GAM alberga a más de la mitad de la población nacional y una proporción aún mayor de la producción industrial y de servicios (Pujol, 2001). En efecto, cuenta con una población de 2.016.319 personas, que representan cerca del 53% del total del país, y en ella habitan dos terceras partes de los extranjeros residentes en Costa Rica, el 56% de las personas mayores de 64 años y el 48% de los menores de 12 años. Además concentra poco más de la mitad de la PEA y una tercera parte de las viviendas con necesidades básicas insatisfechas de cualquier tipo (cuadro 2.21).

Existen algunas diferencias en la composición de la población y otras características sociales entre los cantones de la GAM, según la provincia a la que pertenecen. Por ejemplo, el 91% de la población de los cantones de San José es urbana, en tanto que en Cartago y Heredia esa proporción ronda el 75% y en Alajuela es apenas de un 54%. Los cantones de la provincia de Cartago tienen una población extranjera como residente mucho menor, y

RECUADRO 2.12

**Guía para la lectura de los mapas**

Toda representación de bases de datos en forma geográfica tiende a sobrerrepresentar visualmente los distritos más grandes en territorio, que en el caso de segmentos censales son los de menor densidad. Adicionalmente, las zonas periféricas de la GAM que tienen altísimas proporciones de pobres son también de muy baja densidad, por lo que visualmente habrían quedado muy sobrerrepresentadas. Por lo tanto, en el presente estudio se buscó una forma de representación asociada a números absolutos de las variables de interés. El resultado fue el uso de puntos dentro de cada segmento censal, a fin de representar de una forma más clara el número absoluto de casos de interés.

Por otro lado, el análisis de los 8.099 segmentos censales de la GAM indica una importante dispersión en el número de viviendas por segmento, pese a que una proporción mayoritaria de ellos incluye entre 40 y 80 viviendas. Por esta razón, para la representación en los mapas, se decidió crear tres tamaños de puntos. La mayoría de los puntos es de tamaño intermedio e identifica segmentos censales típicos de 40 a 80 viviendas, que equivalen al 81,7%

del total; hay puntos más pequeños para los que tienen menos de 40 viviendas, el 6,6%, y más grandes para los 948 que superan las 80 viviendas, que representan el 11,7% del total. Cabe indicar que algunos segmentos censales en zonas de pobreza concentrada superan las 200 viviendas.

Con estos resultados como base, se escogieron cifras representativas que indicaran concentraciones significativas de la variable de interés. Esa escogencia se basó en tres criterios:

- Tamaño del segmento censal, puesto que se quería que la cifra en la categoría más alta superara el 50% de las viviendas del segmento.
- La presencia de diferentes NBI en los segmentos censales.
- La necesidad de diferenciar no solo las categorías extremas, sino también las intermedias, con el objetivo de detectar grados de heterogeneidad y variaciones territoriales más leves.

No se utilizó el análisis de varianza porque este busca crear categorías adaptadas a cada variable y se quería usar un solo

patrón de categorías para todas las variables, que facilite investigaciones posteriores que podrán usar como insumo el producto de este trabajo.

Las categorías escogidas para la presencia de la variable de interés en el segmento censal fueron:

- De 46 viviendas o más (categoría de mayor presencia).
- De 26 a 45 viviendas.
- De 16 a 25 viviendas.
- De 11 a 15 viviendas.
- De 6 a 10 viviendas.
- De 1 a 5 viviendas.
- Cero viviendas con esa característica, lo que en todos los casos equivale al color blanco.

Esta escogencia de categorías es simple, se ajusta a la realidad de la región y además permite identificar tanto zonas de alta concentración de la variable de interés, como los casos en que esta no se presenta del todo.

Fuente: Pujol, 2004a.

CUADRO 2.21

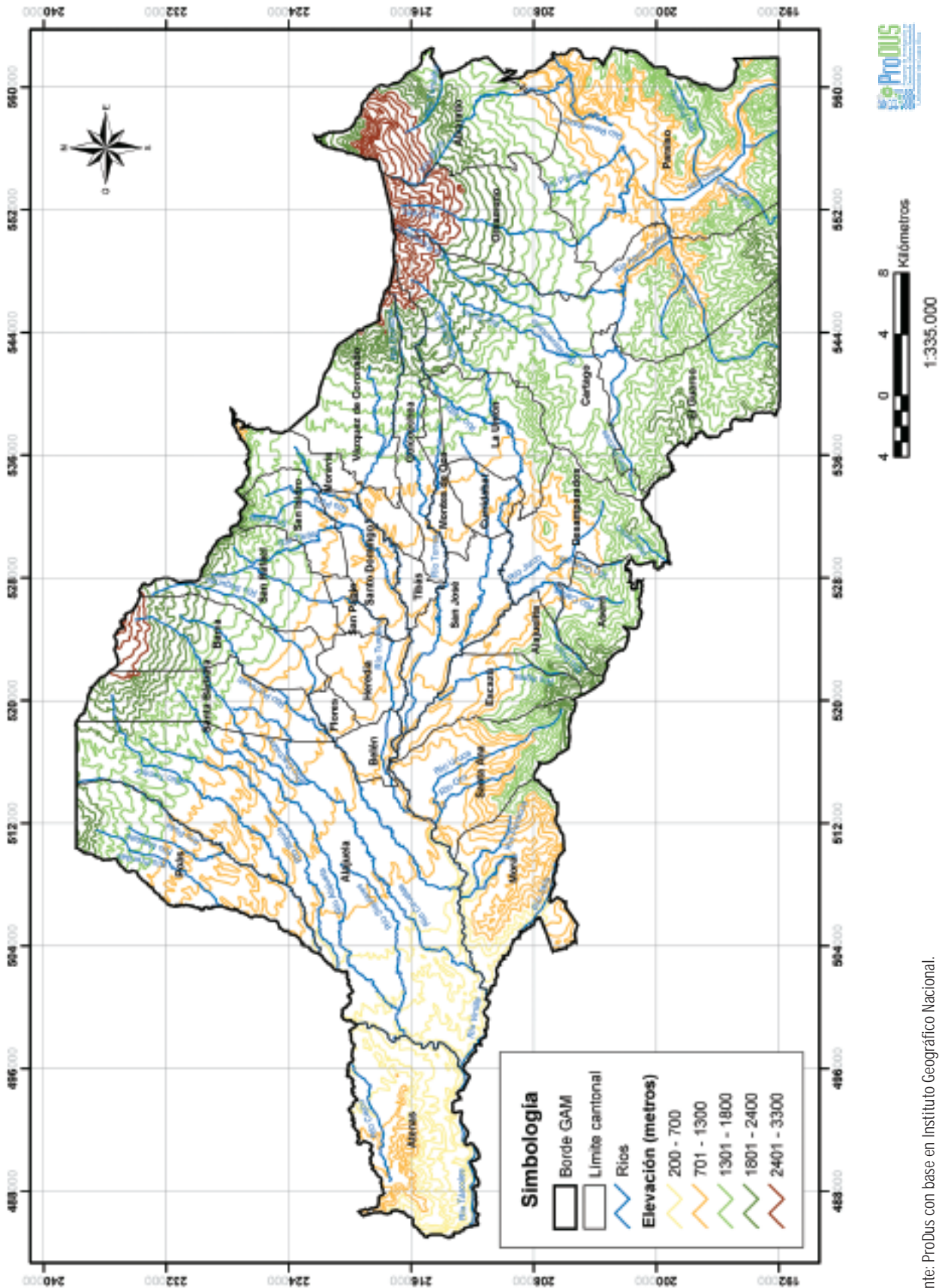
**Datos generales de la Gran Área Metropolitana. Censo 2000**

Característica	Costa Rica		GAM		GAM/CR
	Total	Porcentaje	Total	Porcentaje	Porcentaje
Población total	3.810.179	100,00	2.016.319	100,00	52,92
Población urbana	2.249.296	59,03	1.653.854	82,02	73,53
Población rural	1.560.883	40,97	362.465	17,98	23,22
Extranjeros	242.910	6,38	143.737	7,13	59,17
Nicaragüenses	190.963	5,01	107.659	5,34	56,38
Analfabetos	144.792	4,79	44.020	2,69	30,40
Personas mayores a 64 años	213.332	5,60	119.457	5,92	56,00
Personas con 12 o menos años	1.045.433	27,44	505.332	25,06	48,34
Mujeres jefas de hogar	218.143	22,72	131.000	25,56	60,05
PEA	1.364.468	35,81	791.486	39,25	58,01
Desocupados <sup>a/</sup>	62.922	4,61	29.175	3,69	46,37
Cantidad de viviendas ocupadas	935.289	100,00	498.730	100,00	53,32
NBI de albergue por vivienda	136.387	14,58	50.754	10,18	37,21
NBI de higiene por vivienda	99.835	10,67	23.534	4,72	23,57
NBI de saber por vivienda	142.017	15,18	58.371	11,70	41,10
NBI de consumo por vivienda	104.489	11,17	34.465	6,91	32,98

a/ Porcentaje calculado con respecto a la PEA, conocido como la tasa de desempleo abierto.  
Fuente: ProDUS, 2004a.

MAPA 2.4

Costa Rica: topografía e hidrografía de la Gran Área Metropolitana.



Fuente: ProDus con base en Instituto Geográfico Nacional.

mientras en San José y Alajuela el porcentaje de personas analfabetas que viven en las áreas metropolitanas representa el 2,3% de la población, en Cartago y Alajuela es casi el doble (4%). Por otro lado, con respecto a la proporción de hogares con NBI de los cuatro tipos, Heredia presenta la situación más favorable, con un 25,6%, seguida por San José con un 30,1%, en tanto que Alajuela y Cartago tienen una mayor concentración de hogares con NBI, 37% y 38,3% respectivamente.

En los últimos años el crecimiento urbano de la GAM ha sido muy rápido, debido principalmente al crecimiento vegetativo, pero también a la inmigración de personas en busca de nuevas y mejores oportunidades de trabajo. Se han urbanizado tierras que en muchos casos no poseen las condiciones topográficas adecuadas ni cuentan con los servicios básicos necesarios para garantizar la calidad de vida de sus habitantes. En el período 1989-2001 el crecimiento fue más disperso; se dio en casi todas las direcciones, tratando de aprovechar los espacios disponibles entre las zonas ya urbanizadas y la topografía irregular (cañones de ríos, pendientes superiores al 50%, montañas, entre otros) (Pujol, 2003a).

Los desarrollos urbanos se han generado alrededor de los cuatro núcleos centrales: San José, Alajuela, Heredia y Cartago. No obstante, debido a la falta de planificación y control, este crecimiento ha sido lineal, es decir, a lo largo de las carreteras, evitando la conformación de cuadrantes definidos por vías longitudinales y transversales que permitan aumentar la redundancia del sistema vial (Pujol, 2003b).

### Claros patrones de segregación residencial en la GAM

Como se ha indicado, el presente estudio se centró en la segregación residencial de los grupos más ricos y más pobres del GAM. Sin embargo, es importante reiterar que ricos y pobres no son mayoría en esta zona, sino que lo son los sectores de ingresos medios, que están localizados a lo largo y ancho de la GAM, especialmente en el

AMSJ y la ciudad de Heredia. Esta presencia está numéricamente representada por aquellas viviendas que no tienen necesidades básicas insatisfechas de saber (88%), albergue (90%), consumo (93%) e higiene (95%) y que, pese a ello, tampoco pertenecen a los estratos altos representados por los segmentos censales con predominio de hogares de más alto ingreso (estrato 6). En adelante, empero, el análisis se concentra en los grupos extremos.

### Importantes concentraciones de pobres hacinados en zonas pequeñas

Territorialmente la población pobre está concentrada en un grupo pequeño de áreas de alta densidad, aunque también se ubica en distritos en la periferia de la región. En efecto, tanto para el conjunto del país como de la GAM y el resto del territorio nacional, aunque las mayores proporciones (incidencia) de pobres se localizan en zonas aisladas, rurales y periféricas, las mayores concentraciones de pobres (número absoluto de personas pobres) se dan en zonas urbanas<sup>10</sup>.

Los resultados indican que hay grandes proporciones de viviendas con necesidades básicas insatisfechas (NBI), indicador seleccionado para identificar las viviendas pobres, en áreas:

- relativamente aisladas por grandes cañones de ríos, lo que se refleja en la zona final de las rutas de autobuses (La Uruca, Pavas, Tejarcillos, Río Azul);
- definidas como rurales, especialmente en los bordes de la región o de sus subregiones (Cascajal, La Carpintera, Ochomogo, Río Azul);
- pie de monte o de altas pendientes (Tejarcillos de Alajuelita) y
- vulnerables a amenazas naturales (inundaciones y deslizamientos, márgenes de los ríos que cruzan el Área Metropolitana de San José).

El aislamiento de las personas pobres tiene varias dimensiones: entre sí,

ya que los barrios no tienen mucha conectividad interna; hacia los centros de trabajo, puesto que hay pocas oportunidades de empleo formal en las cercanías y los trabajadores dependen de un sistema de transporte público radial, con tiempos de viaje demasiado largos. Por otro lado, las concentraciones de pobres no están en términos físicos muy lejos de las aglomeraciones de ricos, pero estas últimas tienen mejor acceso a las vías de transporte más importantes de la región.

Al examinar los mapas de número de viviendas con necesidades básicas insatisfechas de albergue, fue posible identificar once concentraciones importantes. Nueve de ellas se encuentran en el Área Metropolitana de San José y, de estas, cuatro están en el cantón de San José (mapa 2.5). Estas zonas tienen altas densidades brutas de asentamientos en precario y concentraciones de pobres superiores a 200 personas por hectárea.

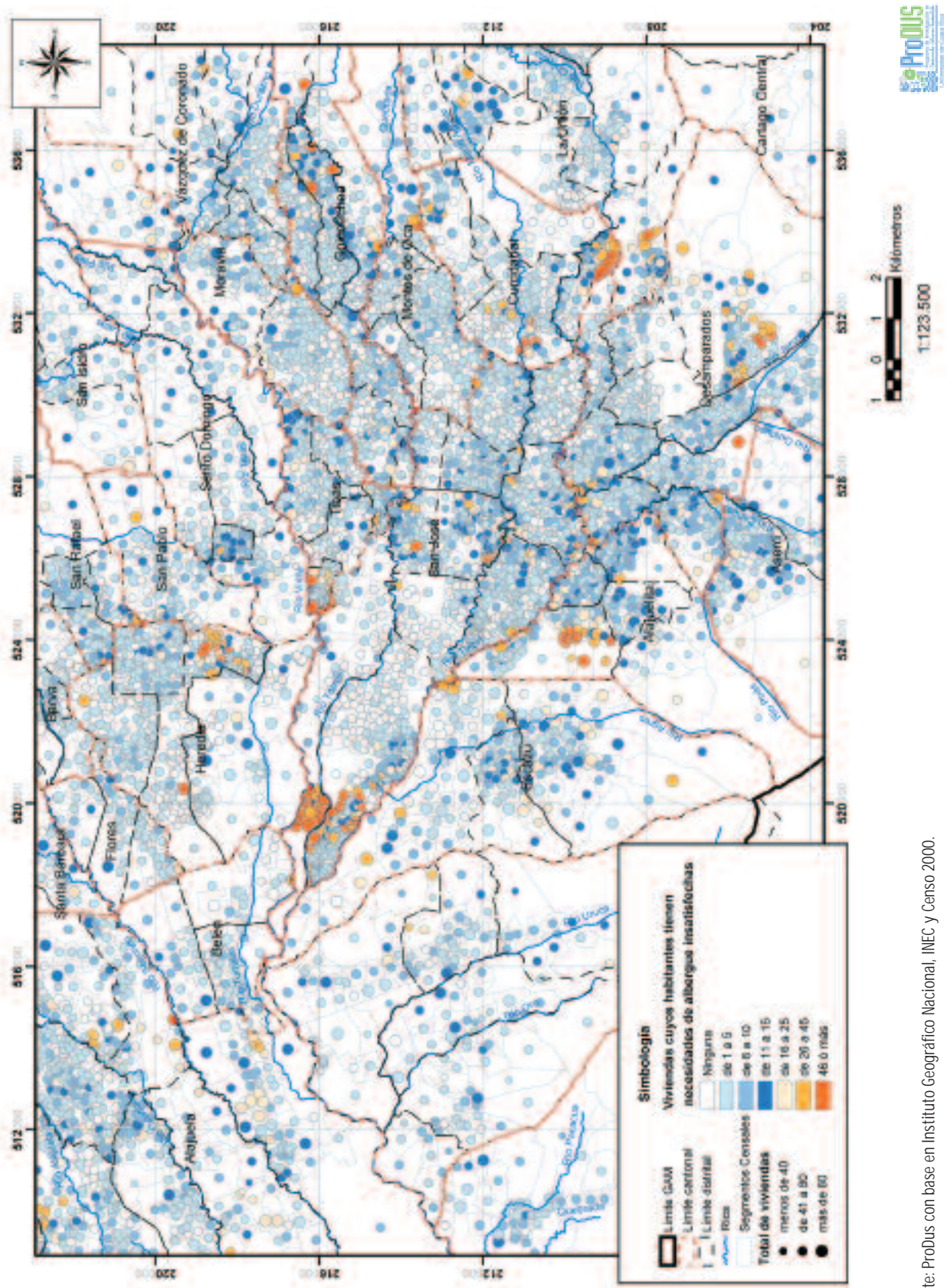
Las concentraciones de pobreza se definieron con base en los mayores agrupamientos absolutos de viviendas con necesidades de albergue insatisfechas. La lista es la siguiente:

1. La Carpio, en La Uruca.
2. y 3. El extremo este del distrito de Pavas, donde se agrupan los precarios La Libertad y Rincón Grande.
4. Guararí, en San Francisco de Heredia.
5. El distrito de León XIII, en Tibás.
6. La zona de Ipís y Purral de Goicoechea (Los Cuadros).
7. El sur del cantón de Curridabat (Tirrases).
8. Algunas zonas de Desamparados (Los Guido).
9. San Felipe de Alajuelita (en particular el precario Tejarcillos).
10. Sagrada Familia, en el distrito Hospital, y Hatillo.
11. Río Azul.

La mayoría de las agrupaciones de pobreza encontradas en este trabajo coinciden con las identificadas por un trabajo reciente (Collado, 2004), en el cual se establecen cinco conglomerados de pobreza en la GAM, con un indicador de NBI compuesto por cinco

MAPA 2.5

Costa Rica: necesidades básicas insatisfechas de albergue por segmento censal. Censo 2000



Fuente: ProDus con base en Instituto Geográfico Nacional, INEC y Censo 2000.

dimensiones, modificado a partir de Trejos y Méndez (2002), como variable clasificadora de los segmentos censales<sup>11</sup>. Con un método de estimación que emplea como criterio de discriminación una razón de probabilidades (riesgo relativo), dicho trabajo concluye que en el 2000 había cinco conglomerados de pobreza: La Carpio y Pavas, La Verbena, algunos lugares de los distritos de Tirrases, Río Azul y Patarrá, cuatro distritos de Alajuelita y Escazú (San Jocécito, San Felipe, Concepción y San Antonio) y Los Guido.

Las zonas concentradas de pobreza más significativas son una proporción importante del total de viviendas en esas condiciones dentro de los distritos en que se encuentran. Las concentraciones de pobres muestran algunas características sobresalientes:

- En todas predominan los costarricenses.
- Pocos hogares tienen horno de microondas, automóvil y computadora.
- Una mayoritaria proporción de sus habitantes trabaja.
- Hay grandes diferencias entre las concentraciones en términos de necesidades insatisfechas.

La extendida creencia de que la población de origen extranjero está concentrada en zonas de pobreza, no se confirma al analizar los datos sobre la composición de personas extranjeras por país (Nicaragua) y zona de procedencia en la GAM. Un estudio reciente sobre segregación residencial de los inmigrantes nicaragüenses en Costa Rica estima que este fenómeno se puede considerar de moderado a leve, y que si bien hay una proporción importante de nicaragüenses que viven en barrios urbano-marginales, estos no están exclusivamente concentrados en uno o pocos lugares (Brenes, 2002). Sin embargo, hay que indicar que, en La Carpio, aproximadamente la mitad de la población tiene nacionalidad nicaragüense según el Censo del 2000, pero en las otras concentraciones de pobre-

za las cifras son bastante más bajas. En el mapa 2.6 se puede constatar que hay extranjeros en toda la región, repartidos en general de manera bastante uniforme, y que algunas concentraciones importantes, como las que se notan en Escazú y Belén, parecieran ser de altos ingresos<sup>12</sup>.

En la mayoría de los distritos que tienen zonas de pobreza concentrada, las viviendas sin NBI de albergue, higiene, saber y consumo son muchas más que las que sí tienen NBI. Esto significa que, incluso en los núcleos con más pobres de la región, hay un fuerte componente de heterogeneidad. La excepción son las NBI de albergue para las tres concentraciones de pobreza de los distritos de Pavas y La Uruca, donde el número de viviendas con NBI de albergue supera a las que no tienen esa limitación<sup>13</sup>. La Carpio es el caso de mayores deficiencias, puesto que hay 1.918 viviendas con NBI de albergue, muchas más que las 884 que no tenían esa limitación de acuerdo con el Censo del 2000 (gráfico 2.29). Obviamente esto implica externalidades negativas para la comunidad, que se agravan por las deficiencias en disponibilidad y calidad del equipamiento público y de otros servicios privados y públicos.

### Los ricos viven cerca, en zonas amplias de baja densidad

El elemento más importante del análisis geográfico de los asentamientos humanos con altas proporciones de viviendas que pertenecen al estrato de mayores ingresos es su adyacencia, que llega a crear unas pocas unidades territoriales de gran área y baja densidad bruta.

La casi totalidad de los asentamientos humanos que tienen una proporción significativa de hogares en el estrato 6 son adyacentes a otros segmentos censales parecidos<sup>14</sup>. De hecho, la mayoría está rodeada completamente por otros segmentos censales con características sociales y económicas similares<sup>15</sup>.

En este trabajo se investigó un total de doce agrupamientos de ricos, que abarcan 24.143 viviendas, cifra

comparable con las 26.695 viviendas encontradas en las once concentraciones de pobreza (mapa 2.7). Las concentraciones de pobres y ricos localizadas predominantemente en San José representan, por lo tanto, una parte pequeña del total de viviendas existentes en la región (alrededor del 10%)<sup>16</sup>.

Las aglomeraciones de ricos se definieron con base en los mayores agrupamientos absolutos de viviendas con jefes de hogar pertenecientes al estrato 6<sup>17</sup>. La lista es la siguiente:

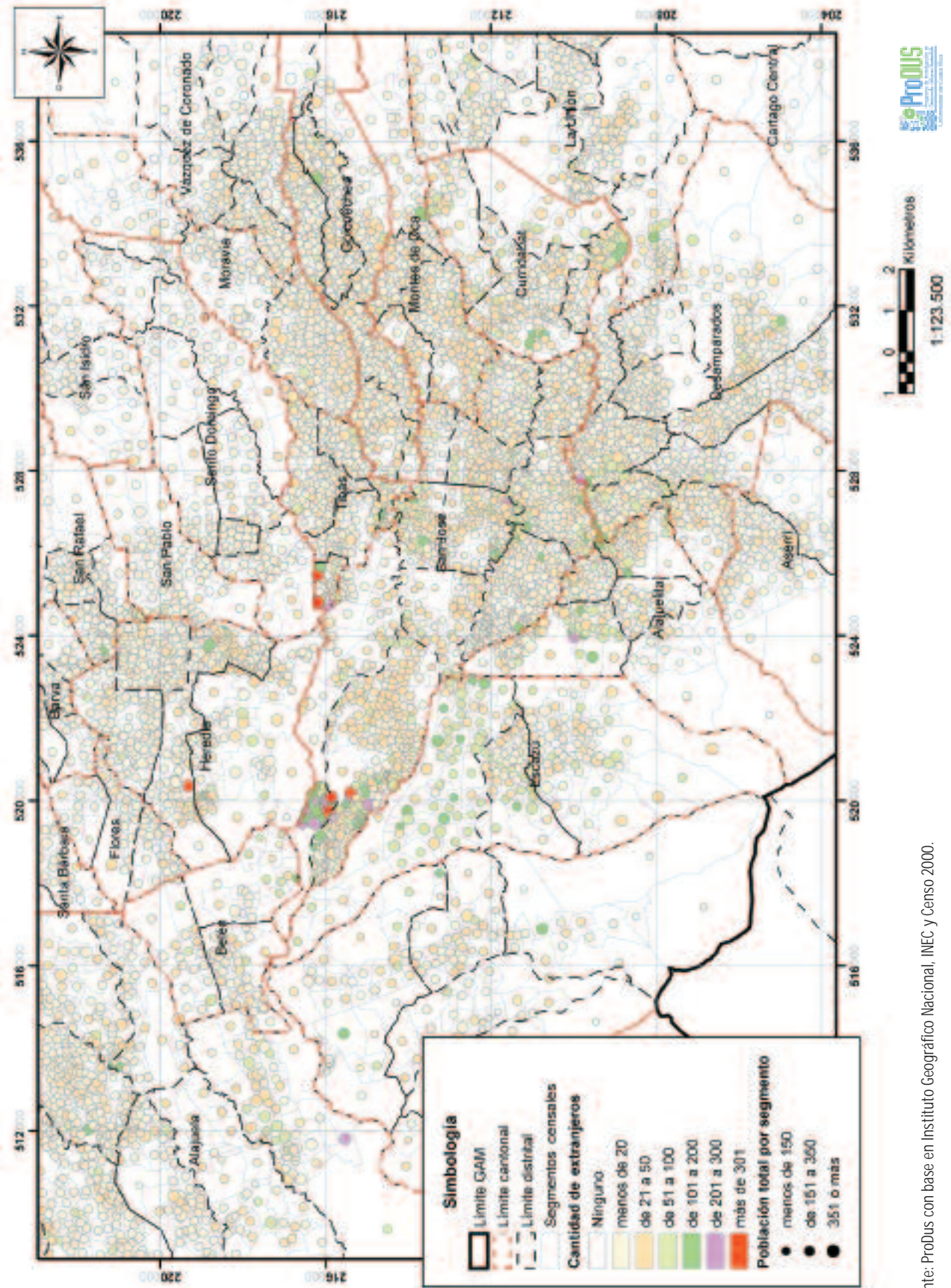
1. Rohrmoser y Sabana Oeste.
2. San José Este y San Pedro.
3. Los Colegios y Montelimar.
4. Curridabat Este.
5. Escazú.
6. Sabanilla de Montes de Oca.
7. San Francisco de Dos Ríos.
8. Curridabat Oeste.
9. Belén.
10. San Pablo de Heredia.
11. Lagunilla, Heredia.
12. Las Rosas, Tibás.

El agrupamiento territorial más grande es el de Rohrmoser y Sabana Oeste, que incluye los segmentos censales de altos ingresos de tres distritos al oeste del cantón de San José, Pavas, Mata Redonda y La Uruca, con un total de 7.522 viviendas<sup>18</sup>. Paradójicamente, el distrito de Pavas tiene también dos de las concentraciones de pobres más importantes de la región, La Libertad y Rincón Grande, y el distrito de La Uruca incluye la concentración de La Carpio. Por esas razones, más adelante se hace un análisis estadístico de este conjunto de tres distritos, que incluye 429 segmentos censales y que presenta en un área relativamente pequeña las realidades de segregación residencial del conjunto de la GAM.

El siguiente agrupamiento territorial contiguo de viviendas ocupadas con familias de altos ingresos es el de San José Este y San Pedro, con 3.977 viviendas; le siguen el de Los Colegios y Montelimar, con 3.262, el de Curridabat Este, con 3.019 y el de Es-

MAPA 2.6

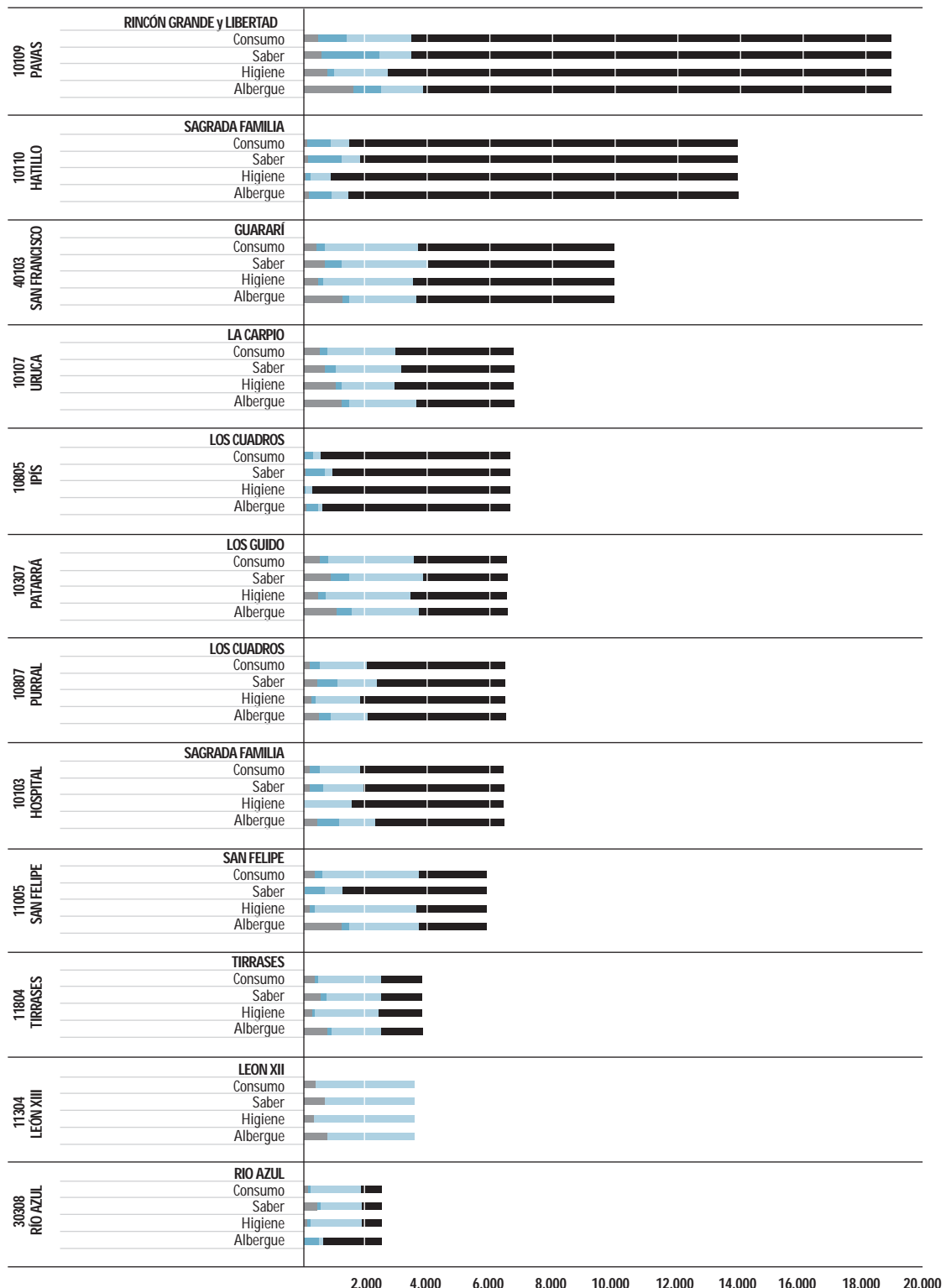
Costa Rica: cantidad de personas extranjeras por segmento censal. Censo 2000



uente: ProDUS con base en Instituto Geográfico Nacional, INEC y Censo 2000.

GRAFICO 2.29

Costa Rica: viviendas sin y con NBI dentro y fuera de las concentraciones territoriales de pobreza, por distrito, según necesidad básica<sup>a/</sup>. Censo 2000



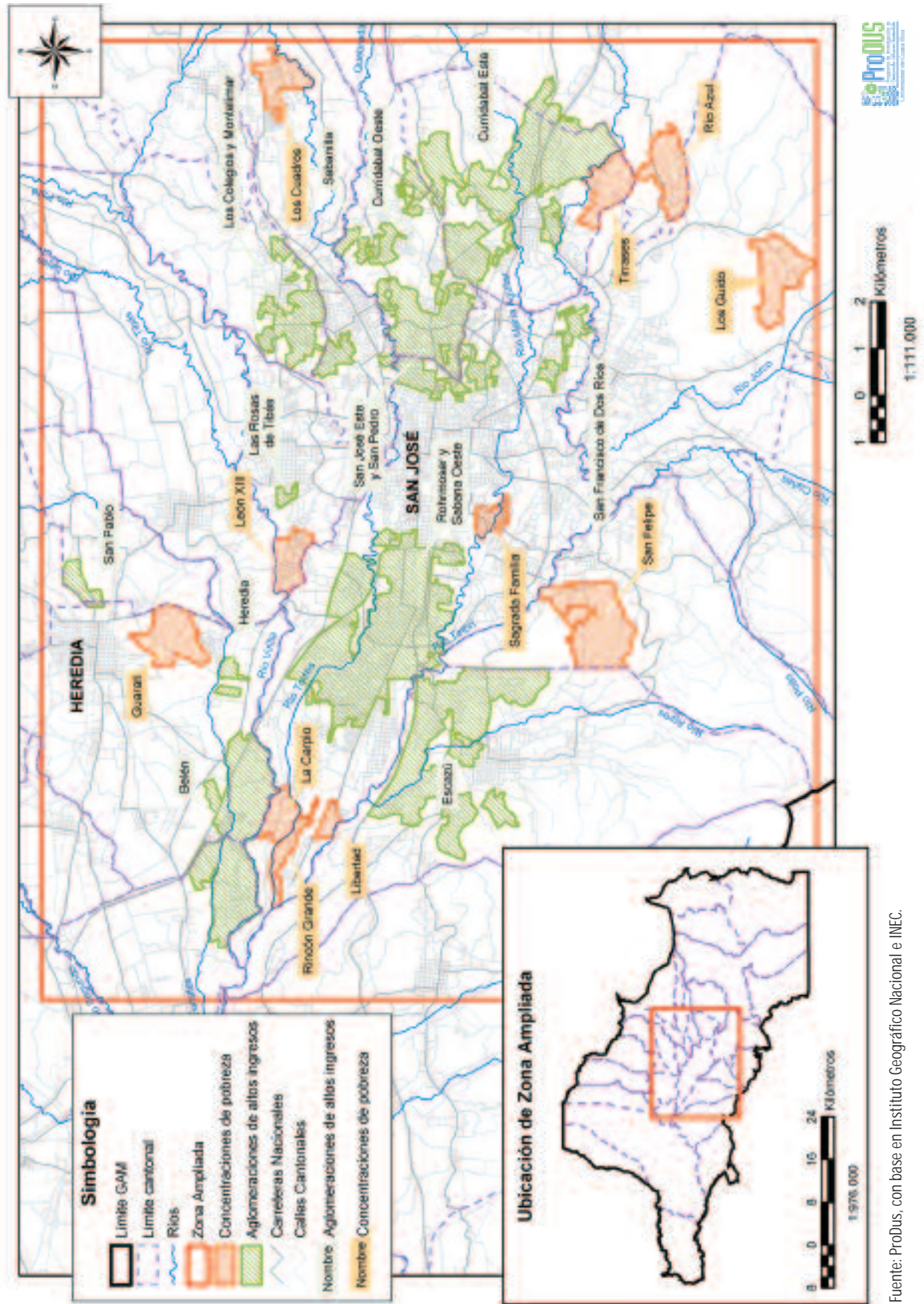
■ Viviendas con NBI en las concentraciones territoriales de pobreza. ■ Viviendas sin NBI en las concentraciones territoriales de pobreza.  
 ■ Viviendas con NBI fuera de las concentraciones territoriales de pobreza. ■ Viviendas sin NBI fuera de las concentraciones territoriales de pobreza.

a/ Los concentraciones territoriales de pobreza de Sagrada Familia y Los Cuadros ocupan parte territorial de dos distritos cada una. Fuente: ProDus, 2004a.



MAPA 2.7

Costa Rica: ubicación de concentraciones de pobreza y aglomeraciones de altos ingresos en la GAM. Censo 2000



Fuente: ProDus, con base en Instituto Geográfico Nacional e INEC.

cazú, con 2.388. Estos cinco agrupamientos suman un total 22.072 viviendas, que representan el 78,8% de las identificadas en los doce agrupamientos existentes en la GAM. Los siete agrupamientos restantes son mucho más pequeños y, entre ellos, el más grande es el de Sabanilla de Montes de Oca, con 1.473 viviendas ocupadas.

**Diversos métodos de estimación confirman la existencia de segregación residencial en la GAM**

A partir de la información censal presentada anteriormente, esta sección aporta evidencia empírica sobre la existencia de segregación residencial por factores socioeconómicos en la GAM. Para ello emplea tres tipos de aproximación: medidas clásicas de segregación, que valoran con un índice sintético el grado de segregación espacial de diferentes grupos; estimaciones de accesibilidad a centros importantes de contacto, interacción y comercio en la ciudad, y un análisis de homogeneidad/heterogeneidad de las concentraciones identificadas. A continuación se presentan los resultados de cada uno de estos métodos de estimación de la segregación.

**Medidas clásicas: la segregación es menos grave que en otras ciudades latinoamericanas**

El primer método utilizado para estimar la segregación emplea indicadores para identificar la representación diferenciada de grupos de población, con base en cierta característica de su condición (raza, nacionalidad, etc.), entre la proporción que esos grupos representan en el área metropolitana y dentro de cada subdivisión. En términos estrictos, los resultados de estas medidas no sirven para localizar territorialmente las concentraciones de personas o familias ricas y pobres; antes bien, son una estimación del grado de discriminación que enfrenta cierto grupo, por tener o no la característica dicotómica que se analiza.

Por ser estas las medidas más ampliamente utilizadas, es importante realizar un ejercicio que sea útil para hacer algunas comparaciones de la GAM de Costa Rica con otras capitales. Con este fin se presenta el resultado de los ejercicios de estimación del índice de disimilitud de Duncan<sup>19</sup> para la GAM, el AMSJ y las ciudades de Alajuela, Heredia y Cartago, en tres escalas, segmentos censales, distritos y cantones<sup>20</sup>. Además se estudió con más detalle la zona de los tres distritos del oeste del cantón de San José, que tienen tres concentraciones de pobres y una agrupación de ricos. En este caso, como se esperaba, los valores fueron más altos, dadas las enormes di-

versidades internas que existen en Pavas y La Uruca.

Para identificar la presencia de pobres se calcularon los índices para las variables de necesidades básicas insatisfechas de higiene, albergue, saber y consumo. Para los estratos altos se escogió la variable jefes de hogar con alguna educación universitaria o parauniversitaria<sup>21</sup>.

La necesidad básica insatisfecha de higiene fue la que arrojó los valores más altos del índice de disimilitud de Duncan, entre las cuatro variables que identificaban la presencia de pobreza (cuadro 2.22). Esta NBI es la más baja de la GAM (5% de las viviendas), pero muestra el índice de Duncan más alto, en virtud de que hay contrastes muy fuertes entre la ausencia de NBI de higiene en los viejos núcleos de ciudades y los nuevos desarrollos de ingresos medios y altos, por un lado, y las realidades de muchos distritos con valores importantes de esta misma NBI en las zonas periféricas de la ciudad, por el otro. En cierto sentido, el mayor valor del índice se puede interpretar como una buena noticia: hay 4.670 segmentos censales, de los 8.099 de la GAM, que no tienen ninguna vivienda con NBI de higiene, por lo que habría que redistribuir una enorme cantidad de viviendas para que en todos los segmentos quedara una

CUADRO 2.22

**Índice de disimilitud de Duncan por agrupación territorial, según característica de interés. Censo 2000 (porcentajes)**

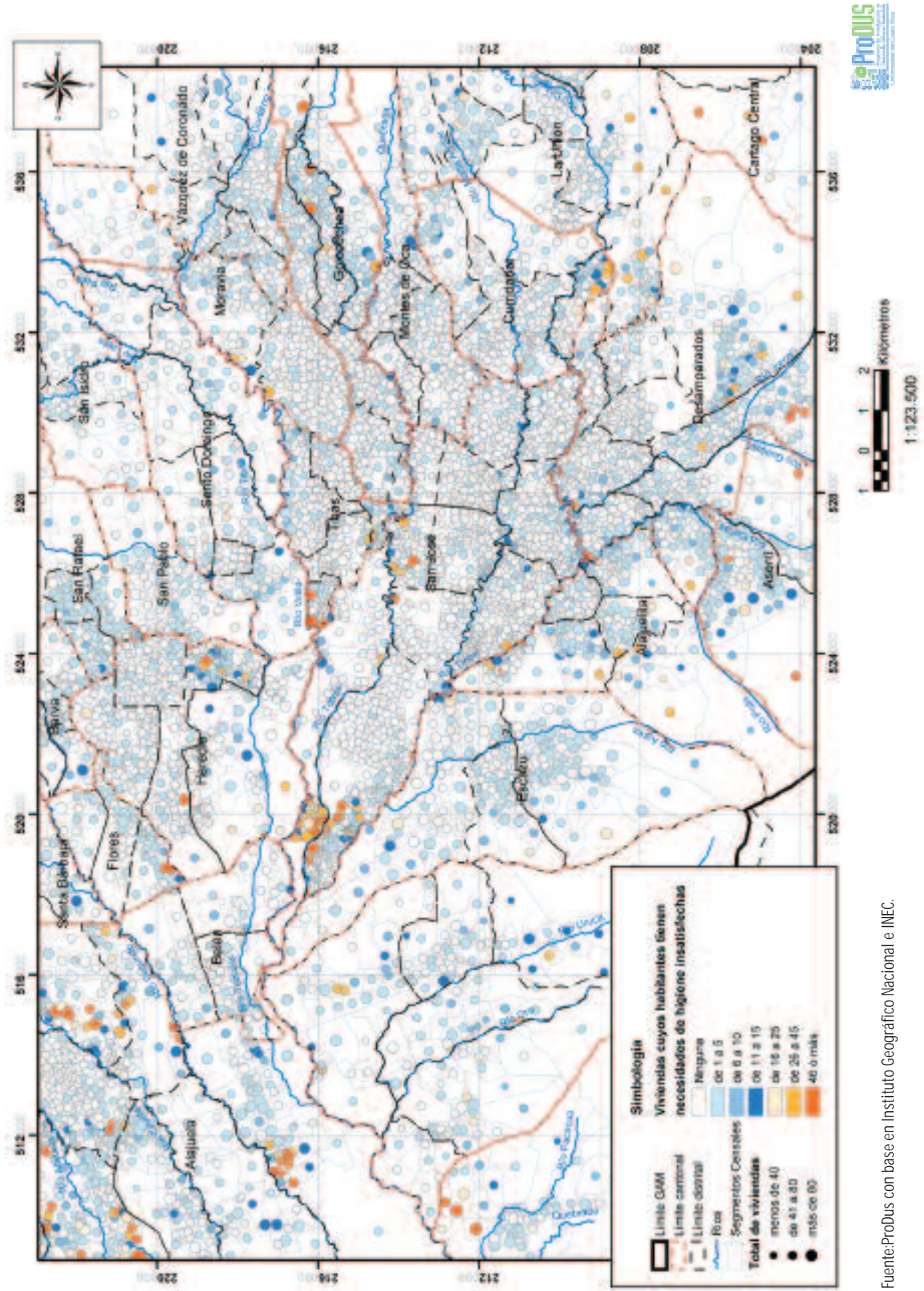
	Toda la GAM	Cantones	Distritos	Segmentos	Zona de estudio al oeste de San José <sup>a/</sup>	
					Distritos	Segmentos
NBI higiene	14,14	19,33	38,43	72,73	31,65	79,95
NBI albergue	4,55	9,95	22,89	47,15	21,08	69,22
NBI saber	7,08	11,13	18,90	34,05	7,75	40,06
NBI consumo	7,39	9,56	16,00	33,74	9,68	42,05
Jefes de hogar con alto nivel de educación	11,22	20,02	30,11	46,76	15,48	68,17

a/ Incluye tres distritos del extremo oeste del cantón de San José: Pavas, La Uruca y Mata Redonda.

Fuente: ProDus, 2004a.

MAPA 2.8

Costa Rica: necesidades básicas insatisfechas de higiene por segmento censal. Censo 2000



Fuente: ProDus con base en Instituto Geográfico Nacional e INEC.

representación similar de la variable analizada (mapa 2.8).

En contraste, las NBI de saber y consumo muestran los menores índices de disimilitud a nivel de segmentos. Las NBI de saber, que alcanzan solo el 12% de las viviendas, y las de consumo, que están presentes en el 7% de las viviendas de la GAM, están muy repartidas a lo largo de la región. Solo 953 segmentos censales no tienen viviendas con NBI de consumo, y 450 para las NBI de saber.

Todos estos valores son menores que los prevaecientes en otras ciudades latinoamericanas, como Santiago de Chile o México. Solo los valores para las NBI de higiene parecen altos y parecidos a los de otros países de América (Arriagada, 2003)<sup>22</sup>.

Los índices de Duncan para albergue, aunque más altos que en el caso de las NBI de saber y consumo, no alcanzan los valores de las NBI de higiene. Hay que recordar que dentro de la GAM hay 1.420 (de los 8.099) segmentos censales que no presentan NBI de vivien-

da y que las once concentraciones importantes de pobreza absorben más del 20% de las viviendas con esta NBI. En albergue el índice de Duncan para el conjunto de la GAM alcanza el 4,6%, para cantones el 9,95%, para distritos el 22,9% y para segmentos censales el 47,2%. Los valores para el AMSJ son ligeramente más altos, en parte por las concentraciones de pobreza y riqueza que esta presenta. La razón estadística de estos resultados es que a pesar de que hay algunas concentraciones importantes de pobreza, el 80% de las NBI de albergue están distribuidas por todos los segmentos de la región, particularmente en los segmentos donde predominan los grupos de ingresos medios.

Por último, es relevante indicar que los índices de disimilitud de Duncan para jefes de hogar con educación universitaria o parauniversitaria, una variable que indirectamente mide la probabilidad de altos ingresos, tiene valores intermedios. Para las cuatro áreas metropolitanas es de 11,2%, para

cantones del 20%, para distritos del 30% y para segmentos censales del 46,8%. Se puede notar que, frente a las demás variables analizadas, este es el caso en que el índice muestra el valor más alto en lo que concierne a cantones; sin embargo, la variable asume un valor intermedio cuando se usan los distritos o los segmentos censales como unidad de análisis (recuadro 2.13).

Cabe destacar la relativa similitud entre las cuatro áreas metropolitanas, con índices de Duncan que van desde 4,6% para NBI de albergue hasta 14% para NBI de higiene, producto de valores mucho más altos de esta última variable en Alajuela y Cartago. Igualmente significativas son las pequeñas diferencias entre cantones, que van del 9,6% para NBI de consumo hasta el 19,3% para NBI de higiene y el 20,0% para jefes de hogar con educación universitaria o parauniversitaria (cuadro 2.23). Las mayores diferencias son producto de la existencia de algunos cantones predominantemente rurales dentro de la región metropolitana.

#### RECUADRO 2.13

### La segregación residencial en América Latina

Los estudios más recientes sobre segregación residencial socioeconómica en América Latina no son abundantes, y hay que tener precauciones metodológicas para comparar sus resultados. No obstante, sirven para identificar “un patrón de concentración territorial de los grupos de altos ingresos en zonas integradas y bien conectadas con la ciudad, mientras que los de menores ingresos tienden a distribuirse a través de la periferia metropolitana” (Arriagada, 2003).

Utilizando las medidas clásicas de segregación, que aproximan la representación metropolitana de una minoría con su representación en distintas subdivisiones del espacio urbano, hay evidencia de que existe segregación residencial por factores socioeconómicos en el área metropolitana del Gran Santiago (1992), en la zona metropolitana de la Ciudad de México (2000) y en Lima (1993).

Por ejemplo, en Santiago se encontró que, en el año 1992, la localización territorial de los jefes de hogar con alta educación era segregada, aunque no alcanzaba

los niveles de separación residencial que hay entre negros y blancos en las áreas metropolitanas de Estados Unidos. Mientras para las ciudades norteamericanas los autores ubican el índice de disimilitud cerca del 60%, en Santiago el 40% de los jefes de hogar con educación universitaria debía ser redistribuido entre las comunas para que en todas ellas este grupo tuviese una representación similar a su peso en el Gran Área Metropolitana de Santiago. Ahora bien, si se examina la información en términos de manzanas, el índice alcanza el 45%.

La combinación de variables de educación con variables de inserción laboral puede resultar una buena opción para identificar grupos socioeconómicos polares estrechamente asociados con la variable ingresos. Un ejercicio aplicado en las tres ciudades antes mencionadas muestra un claro patrón de alta concentración territorial de la élite socioproductiva. En general, las subdivisiones territoriales en que vive la élite son vecinas, lo que sugiere segregación a gran escala. El índice de disimilitud de Duncan dio 38% en los municipios

de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, 44% en los distritos de Lima y 49% para las comunas en Santiago de Chile, cifras que reiteran que la separación territorial de la élite socioeconómica, aunque significativa, no alcanza los niveles de segmentación territorial entre blancos y negros en los Estados Unidos.

Pese a la falta de información sistemática para evaluar los efectos de la segregación, especialmente el llamado “efecto vecindario”<sup>23</sup>, la evidencia empírica disponible muestra que la segregación favorece la reproducción de las desigualdades socioeconómicas, deprime las posibilidades de movilidad social en el entorno urbano y está correlacionada con situaciones de riesgo social. Además, en las ciudades latinoamericanas se manifiesta una clara relación entre la segregación residencial socioeconómica y la segmentación escolar.

Fuente: Arriagada, 2003.

Las diferencias entre distritos empiezan a ser un poco más grandes y preocupantes, aunque hay dos valores bastante bajos: 16% para las NBI de consumo y 18,9% para las NBI de saber. Sin embargo se presentan valores notablemente más altos para las NBI de higiene (38,4%) debido a la existencia de infraestructura sanitaria en los centros de población tradicionales y en la variable de educación terciaria en jefes de hogar (30,1%). Ambos valores pueden explicar parcialmente las significativas diferencias entre el espacio urbano y el rural dentro de la GAM.

### Medidas de accesibilidad: desigualdades en distancias territoriales y tiempos de viaje

Un segundo tipo de indicadores de segregación son los que se centran en las distancias entre las concentraciones de personas diferentes, una mayoría y una minoría. El análisis visual de los mapas de localización de las aglomeraciones de altos ingresos y la estructura espacial de las vías más modernas y rápidas de la ciudad, indica que la accesibilidad vial a la mayoría de los puntos de la región es muy alta para esta población. En cambio, los pobres tienen dificultades para acceder fácilmente, esto es en poco tiempo, a las oportunidades de trabajo, estudio y recreación existentes en la GAM.

Medir la eficacia y efectividad de las distancias implica un cuidadoso procedimiento. En primer lugar, supone una selección de vías que permiten ir de un sitio A a un sitio B. Estas vías nunca son una línea recta perfecta, especialmente en una ciudad como San José, donde existen grandes cañones que, en la práctica, alejan lugares relativamente cercanos en un mapa sin carreteras. Cada tramo de vía tiene longitudes específicas y también velocidades esperables en diferentes condiciones de tráfico. En segundo lugar, estimar las velocidades es más difícil e impone mayores incertidumbres. No obstante, es un ejercicio fundamental, puesto que la teoría y la experiencia de la ingeniería y la economía del transporte indican que el tiempo es una variable mucho más relevante que la distancia en muchas de las decisiones de transporte de personas<sup>24</sup>. En tercer lugar, para analizar el transporte público se debe calcular las distancias de la ruta y disminuir la estimación de las velocidades, debido a las paradas normales del sistema. Además, para calcular tiempos entre dos puntos es necesario añadir un período de transbordo, que en este caso se asumió como de diez minutos.

Este trabajo hace una breve comparación de las distancias y tiempos de transporte entre puntos importantes

dentro de cada una de las concentraciones de pobres y aglomeraciones de viviendas con familias de altos ingresos, hasta tres concentraciones de servicios comerciales que tienen números altos de visitantes: el centro de San José, el Mall San Pedro y el centro comercial Multiplaza. Este ejercicio estima diferencias de accesibilidad al conjunto de la ciudad, que están indirectamente relacionadas con actividades todavía más importantes de trabajo y estudio.

Las aglomeraciones de riqueza están mucho más cerca del centro de San José que las concentraciones de pobreza y de al menos uno de los otros centros comerciales considerados. El centro de San José sigue siendo más accesible para la inmensa mayoría de los incluidos en estas zonas del territorio. No obstante, los tiempos de viaje calculados para los buses que llevan a las concentraciones de pobres son mucho mayores que los tiempos de transporte en automóvil a los tres núcleos comerciales desde puntos dentro de las aglomeraciones de altos ingresos (cuadro 2.24).

Desde las aglomeraciones de altos ingresos hay un acceso bastante razonable a puntos importantes del eje Este-Oeste de la ciudad de San José. De acuerdo con el estudio de tiempos de viaje, los tiempos desde las concentraciones de pobres al centro de San José, que es para muchos la primera parte de la jornada al trabajo, supera la media hora considerada razonable en todos los casos, con excepción de León XIII, con 23 minutos, y San Felipe, con 30 minutos, aún cuando se asuma una velocidad de 20 kilómetros por hora. Por supuesto, la mayoría de estos habitantes tiene acceso a escuelas y colegios bastante más cercanos y muchos de ellos trabajan a lo largo de las rutas que van hacia el centro de San José, como por ejemplo las zonas industriales de Pavas y La Uruca. Sin embargo, estas cifras indican que, para los pobres que viven en las concentraciones de pobreza, el disfrute de la ciudad y sus oportunidades se reduce considerablemente fuera del centro de

CUADRO 2.23

#### Índice de disimilitud de Duncan a nivel cantonal para el Área Metropolitana de San José y las ciudades de Alajuela, Cartago y Heredia, según características de interés. Censo 2000

(porcentajes)

	San José	Alajuela	Cartago	Heredia
NBI higiene	12,40	8,30	8,26	10,73
NBI albergue	11,06	1,10	6,33	7,05
NBI saber	9,43	2,70	8,36	4,78
NBI consumo	6,57	1,95	6,71	5,73
Jefes de hogar con alto nivel de educación	17,44	5,28	17,80	11,83

Nota: El cantón de La Unión, de Cartago, se considera como parte del Área Metropolitana de San José.

Fuente: ProDUS, 2004a.

CUADRO 2.24

**Indicadores de accesibilidad para áreas seleccionadas: distancia de viaje**  
(kilómetros)

	Parque Central, San José	Multiplaza, Escazú	Mall San Pedro
<b>Concentraciones de pobreza <sup>a/</sup></b>			
León XIII	4,5	11,6	6,8
San Felipe	6,7	13,9	9,0
Guararí	11,3	18,5	13,6
Los Guido	10,2	17,3	12,5
La Carpio <sup>b/</sup>	12,2	14,6	14,5
Tirrasas	8,5	15,7	10,8
Sagrada Familia	2,9	10,1	5,2
Los Cuadros	10,2	17,4	12,5
Río Azul	9,6	16,8	11,9
Libertad y Rincón Grande <sup>b/</sup>	9,3	13,2	11,5
<b>Algunos agrupamientos de riqueza <sup>a/</sup></b>			
Plaza Mayor (Rohrmoser y Sabana Oeste)	5,5	3,7	11,0
Mall San Pedro (San José Este y San Pedro)	2,8	12,7	0,0
Cementerio de Moravia (Los Colegios y Montelimar)	5,1	12,9	4,0
Hipermás (Curridabat Este)	7,1	17,0	4,2
Cruce San Rafael (Escazú)	7,0	3,2	12,2
Plaza del Sol (Curridabat Oeste)	5,0	15,0	2,3
Hotel Herradura (Belén)	9,6	10,0	17,2
Más x Menos (San Pablo)	11,5	11,8	14,3

a/ Las zonas están ordenadas descendientemente, a partir de aquellas con más viviendas.

b/ Para llegar a Multiplaza desde La Carpio, la Libertad o Rincón Grande se supone un transbordo en La Sabana.

Fuente: ProDUS, 2004a.

la ciudad o de su zona de vivienda (Pujol, 2003b) (mapa 2.7).

**Medidas de homogeneidad/heterogeneidad**

El enfoque de homogeneidad/heterogeneidad de la segregación espacial de las distintas subdivisiones del territorio enfatiza en las medidas de dispersión dentro de una unidad territorial. El indicador que más se recomienda utilizar es el coeficiente de variación, que expresa la magnitud de la desviación estándar en función de la media de la distribución, es decir, controla el problema de escala (Arriagada, 2003). En el caso del presente ejercicio, el análisis de varianza permitió determinar que los ocho agrupamientos de segmentos censales de la zona escogida para el estudio, reflejan adecuadamente sus diferencias (prueba del estadístico F).

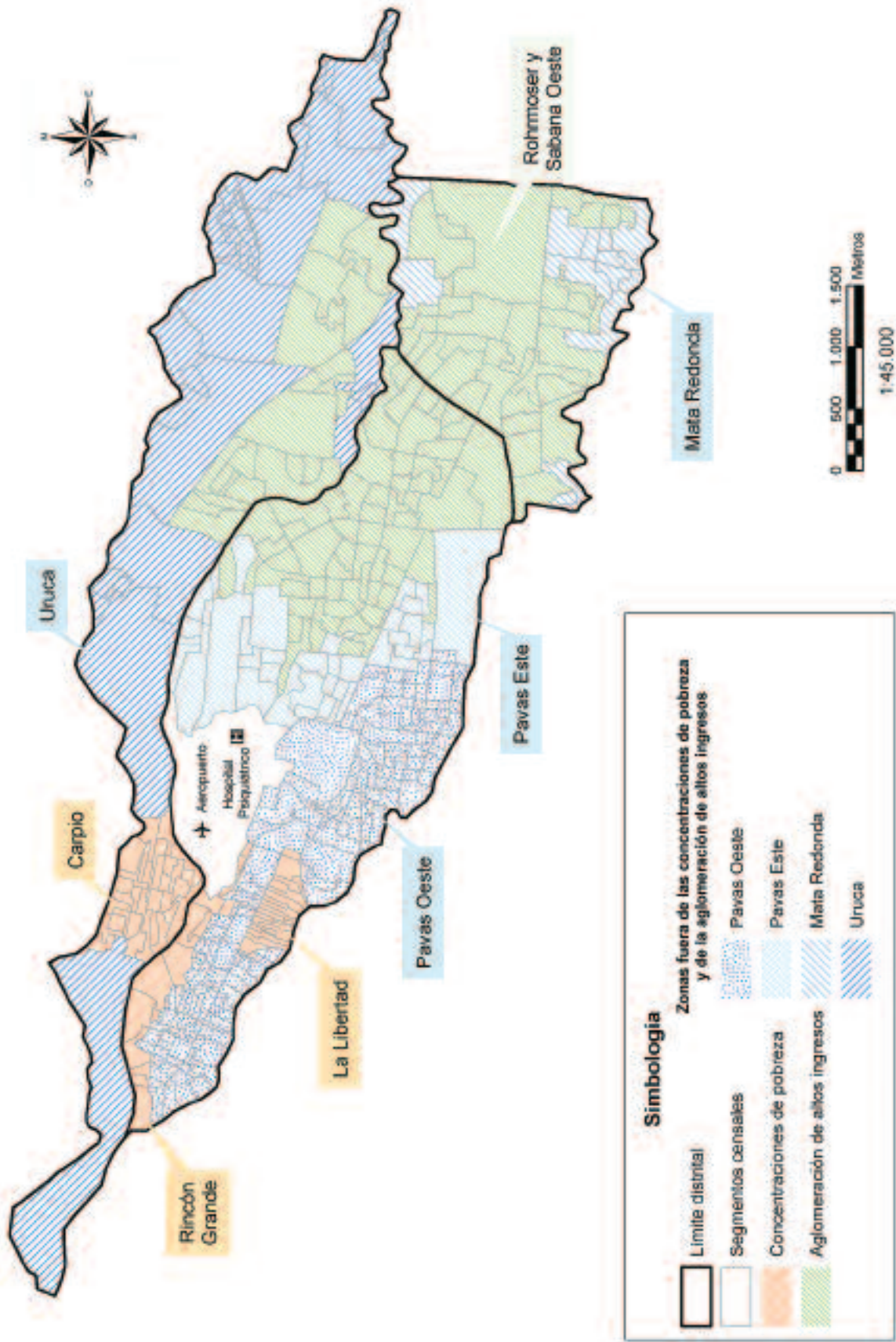
Para aplicar el análisis de varianza se necesita una zona lo suficientemente grande para incluir concentraciones de pobres y al menos una aglomeración de viviendas pertenecientes al estrato 6 de altos ingresos. Además debe tener bordes bien definidos que permitan consolidar una unidad espacial auténtica. La zona que mejor cumple estos requisitos es el conjunto de tres distritos del extremo oeste del cantón de San José: Pavas, La Uruca y Mata Redonda. El conjunto está separado del resto de la región por dos ríos muy profundos y por La Sabana, así como por las zona comercial del centro de la capital. Es posible distinguir en esos tres distritos el agrupamiento de altos ingresos de Rohrmoser y Sabana Oeste, junto a las concentraciones de pobres de La Carpio, Rincón Grande y Libertad. Adicionalmente hay cuatro

zonas intermedias: Pavas Oeste, Pavas Este -de ingresos más altos- y el resto de los distritos de La Uruca y Mata Redonda (mapa 2.9). En el resto de la región, en especial fuera del Área Metropolitana de San José, hay pocos casos de concentraciones de pobreza o agrupamientos grandes de viviendas ocupadas por hogares de ingresos altos.

El cuadro 2.25 muestra diferenciales interesantes entre los ocho grupos analizados. La suma de las cuatro NBI por vivienda entre 100 viviendas es el indicador que se emplea para calcular diferenciales entre concentraciones de pobreza. Rincón Grande tiene los peores indicadores, con 181,8 NBI totales por 100 viviendas; le siguen La Carpio, con 155,1, y Libertad con 110. Como contraste está el agrupamiento de segmentos con presencia significativa

MAPA 2.9

Pavas, La Uruca y Mata Redonda: segregación territorial. Censo 2000



Fuente: Probus con base en Instituto Geográfico Nacional, INEC y Censo 2000.

de viviendas en el estrato 6 de altos ingresos (al menos 26 viviendas en cada uno de ellos), que tienen una sumatoria de 4,9 NBI por 100 viviendas, lo que en todo caso indica algún grado de heterogeneidad. Los casos intermedios son representados por Pavas Oeste, con un promedio de 40 NBI por 100 viviendas, el resto de Mata Redonda, con 32,4, La Uruca con 30,8 y Pavas Este con 9,4. Para el conjunto de los tres distritos el valor es de 46,3 NBI por 100 viviendas. Para el conjunto de la GAM el total de necesidades básicas insatisfechas llega a 33,5 por 100 viviendas y para el conjunto de Costa Rica es de 51,6.

Las concentraciones de pobres de otras zonas de la GAM tienen valores de total de NBI por 100 viviendas bastante menores que los que presentan las tres incluidas en este análisis estadístico. El conjunto de las once concentraciones tiene un total de 91,1 NBI por 100 viviendas, valor superado ligeramente por Los Guido, con 92,4; todas las demás tienen valores inferiores al promedio. Las más bajas son Sagrada Familia con 60,7; León XIII con 61,6 y Río Azul con 70,4 NBI por 100

viviendas.

Los segmentos censales de concentración de pobreza son socialmente homogéneos. Esto se mide a partir de los resultados de los coeficientes de variación y la F del análisis estadístico. La F mide el grado en que la separación en ocho grupos capturó adecuadamente las variaciones y en este caso da 250,5, un número suficientemente significativo. Por su parte, el coeficiente de variación muestra las diferencias internas en los segmentos censales: a mayor valor del coeficiente, más heterogeneidad existe en una zona. Si se toma el área del conjunto de los tres distritos, el coeficiente de variación es de 1,22, y supera a todos menos uno de los coeficientes de variación de los agrupamientos del análisis. En cambio, cuando se estudian concentraciones específicas, los coeficientes de variación son mucho menores: 0,21 para La Carpio, 0,23 para Rincón Grande y 0,41 para Libertad. Para el agrupamiento de altos ingresos el coeficiente de variación es de 0,66. Los residuos en los distritos arrojan datos relativamente altos, de 0,78 para Pavas Este, 0,80 para Pavas Oeste, 0,90 para La Uruca y 1,28 para

el resto de Mata Redonda, el único que es superior al general.

### Algunas manifestaciones de la segregación sobre la equidad

Caracterizar el perfil de las concentraciones de pobres y las aglomeraciones de ricos, desde la óptica que permite la información sociodemográfica, sirve para entender la dinámica de su constitución y para analizar el efecto de la segregación residencial sobre la magnitud de las brechas de equidad<sup>25</sup>. Los resultados muestran importantes brechas de equidad entre los habitantes de los diferentes grupos analizados. El impacto que estas condiciones desiguales tienen sobre el acceso a las oportunidades de mejores niveles de desarrollo humano es grande, y representa un mecanismo de transmisión intergeneracional de la pobreza.

Las comparaciones para estimar las distancias entre ricos y pobres metropolitanos consideran tanto la variable crítica (NBI), como otros indicadores que ayudan a determinar la magnitud de las distancias sociales entre los grupos. Para cada variable se

CUADRO 2.25

**Análisis estadístico del total de necesidades básicas insatisfechas por cada cien viviendas en los distritos de Pavas, Mata Redonda y La Uruca según agrupamiento territorial. Censo 2000**

	Número de segmentos	Promedio	Desviación estándar	Varianza	Coefficiente de variación
<b>Zonas fuera de las concentraciones territoriales de pobreza y riqueza</b>					
Pavas Oeste	153	40,0	24,1	578,7	0,60
Pavas Este	40	9,4	7,3	53,4	0,78
La Uruca	39	30,8	27,7	764,6	0,90
Mata Redonda	14	32,4	41,5	1.719,0	1,28
<b>Concentraciones territoriales de pobreza</b>					
La Carpio	32	149,6	30,7	943,0	0,21
Libertad	19	111,6	45,6	2.080,2	0,41
Rincón Grande	15	182,5	41,8	1.746,2	0,23
<b>Agrupamientos territoriales de riqueza</b>					
Rohrmoser y Sabana Oeste	117	4,9	3,2	10,6	0,66
Distritos de Pavas, Mata Redonda y La Uruca	429	46,3	56,3	3.173,5	1,22

Fuente: ProDUS, 2004a.



calculó el número de viviendas con la característica y el porcentaje del total de viviendas de la concentración que estas representan. Luego se compararon los promedios y se normalizaron los valores al promedio de la GAM, para comparar la posición relativa de cada concentración.

Los indicadores promedio de la GAM siempre son mejores que los del país como un todo. En porcentajes de

viviendas con NBI el promedio para la GAM es del 10% para albergue, 12% para saber, 7% para consumo y 5% para las NBI de higiene. Cabe señalar que los porcentajes de NBI para los cantones de la provincia de Heredia que pertenecen a la GAM, son menores que los del resto de la región. Por definición, las once concentraciones de pobreza localizadas tienen las NBI más altas: del 39% para albergue

(10.300 viviendas), 16% en higiene (4.186), 23% para saber (6.104) y 14% de consumo (3.736). Además, el grado de concentración para las NBI de albergue es mucho mayor, ya que representan el 20% del total de la GAM. Para los doce agrupamientos de altos ingresos existen algunas NBI, pero afectan solo al 3% de las viviendas en el caso de NBI de saber y el 1% en las otras tres categorías<sup>26</sup>.

CUADRO 2.26

## Indicadores sociodemográficos según agrupamiento territorial. Censo 2000

(cifras absolutas y en porcentajes)

	Jefes de hogar con secundaria completa o más		Tasa de dependencia demográfica <sup>a/</sup>		Población con 12 años o menos de edad		Jefatura femenina	
	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%
Costa Rica	240.918	25,09	1.430.139	37,53	1.045.433	27,44	218.143	22,72
GAM	173.703	33,91	708.915	35,15	505.332	25,05	131.000	25,55
<b>Concentraciones de pobreza <sup>b/</sup></b>								
León XIII	484	13,06	6.080	37,07	4.763	29,04	1.216	32,80
San Felipe	441	12,61	6.660	42,13	5.532	35,00	955	27,32
Guararí	430	12,14	6.236	41,11	5.116	33,72	1.153	32,55
Los Guido	272	8,15	6.281	41,97	5.080	33,95	900	26,96
La Carpio	195	6,61	5.709	42,34	4.975	36,90	780	26,45
Tirrases	175	7,11	4.289	39,73	3.460	32,05	611	24,84
Sagrada Familia	323	14,05	3.676	39,02	2.726	28,94	713	31,01
Los Cuadros	229	11,46	3.566	40,51	2.902	32,97	563	28,16
Río Azul	144	8,25	2.994	39,60	2.404	31,79	381	21,83
Libertad	142	8,95	3.102	43,50	2.643	37,06	518	32,66
Rincón Grande	76	6,63	2.137	42,32	1.891	37,45	301	26,24
Total	2.911	10,30	50.730	40,72	41.492	33,30	8.091	28,62
<b>Agrupamientos de altos ingresos <sup>b/</sup></b>								
Rohrmoser y Sabana Oeste	5.419	84,99	5.962	27,84	3.007	14,04	1.836	28,80
San José Este y San Pedro	3.478	86,45	3.547	29,56	1.359	11,33	1.440	35,79
Los Colegios y Montelimar	2.764	84,04	3.227	27,49	1.763	15,02	904	27,49
Curridabat Este	2.563	84,28	2.989	27,03	2.004	18,12	748	24,60
Escazú	2.091	86,51	2.579	29,16	1.695	19,17	564	23,33
Sabanilla	1.279	86,30	1.165	25,39	761	16,58	491	33,13
San Francisco de Dos Ríos	964	79,21	1.157	27,42	630	14,93	352	28,92
Curridabat Oeste	959	91,60	941	26,41	509	14,29	269	25,69
Belén	515	89,25	631	29,95	432	20,50	99	17,16
San Pablo	265	83,33	272	25,26	167	15,51	71	22,33
Heredia	218	88,98	219	30,04	169	23,18	38	15,51
Las Rosas de Tibás	223	74,09	297	24,67	169	14,04	82	27,24
Total	20.738	85,23	22.986	27,85	12.665	15,34	6.894	28,33

a/ Dependencia demográfica es la cantidad de población con edades menores a 15 años y mayores o iguales a 65 años.

b/ Las zonas están ordenadas descendientemente, a partir de aquella con más viviendas.

Fuente: ProDUS, 2004a.

El análisis de otras variables importantes también refleja la magnitud de las diferencias (cuadro 2.26). La variable grado de educación del jefe del hogar es un factor determinante de las posibilidades de que una familia se encuentre en condiciones de pobreza. El 25,1% de todos los hogares de Costa Rica tiene jefes o jefas con educación secundaria completa o más. Para la GAM la cifra sube al 33,9%. Para las agrupaciones territoriales de altos ingresos el valor alcanza el 85% y, en contraste, solo el 10,3% de las y los jefes de hogar de las once concentraciones de pobreza tienen la educación secundaria completa o más. Hay que resaltar que los porcentajes más bajos se dan en La Carpio y Rincón Grande, con 6,6% y en Tirrasas, con 7,1%.

Las cifras de dependencia demográfica indican que los hogares en concentraciones de pobreza tienen un valor del 41%, lo que es bastante similar al 38% para el conjunto de Costa Rica y un poco más alto que el 35% para la GAM. Sin embargo, ese valor es mucho mayor que el 28% que muestran los agrupamientos territoriales de riqueza. Esto se debe sobre todo a una fuerte proporción de niños, niñas y adolescentes en las concentraciones territoriales de personas pobres.

En efecto, en el conjunto de las concentraciones territoriales de pobreza, el 33% de la población es menor de 12 años<sup>27</sup>, una proporción superior al 25% de la GAM y el 27% de la totalidad de Costa Rica. Pero los valores son aún mayores en seis de las once concentraciones estudiadas: La Carpio, Libertad, Rincón Grande, San Felipe, Guararí y Los Guido. Para el conjunto de agrupamientos territoriales de altos ingresos, en cambio, el valor promedio es del 15% y el más alto es el 21% de Belén.

Una primera aproximación al tema de género como determinante de la segregación, basada exclusivamente en el análisis de las proporciones que representan en cada subdivisión del espacio urbano los hogares jefeados por mujeres, no parece indicar que esta característica sea un factor determinante de la segregación residencial. Esta

proporción es la única variable en la que el valor para las concentraciones de pobreza (29%) y para los agrupamientos territoriales de ricos (28%) es similar y, para ambos, mayor que los valores para la GAM (26%) y para Costa Rica como un todo (23%)<sup>28</sup>. Algunos estudios indican que probablemente hay muchas viudas y divorciadas jefas de hogar en todos los estratos sociales, especialmente en los de mayores ingresos (ProDUS, 2004a).

El análisis incluyó además algunas variables con connotaciones particulares: población económicamente activa desocupada, que da una idea de la vulnerabilidad a la pobreza de los hogares; tenencia de automóvil para uso discrecional, que refleja mayor accesibilidad física; tenencia de computadora en la vivienda, que indica posibilidades de acceso a la información, y tenencia de horno de microondas, una variable que revela el valor del tiempo dentro de la familia que habita la vivienda. La comparación del promedio para los agrupamientos analizados constata las desigualdades previamente identificadas (cuadro 2.27).

El perfil de los extremos de la distribución del ingreso en la GAM no difiere mucho del que otros estudios han sintetizado en el caso de ciudades latinoamericanas. Los pobres se caracterizan por tener baja escolaridad, amplia presencia de jóvenes, mayor incidencia de embarazo adolescente y bajas tasas de empleo, entre otros (recuadro 2.14).

El gráfico 2.30 presenta una visión resumida de las distancias sociales medidas a través del análisis efectuado. Los valores de 1 en cada una de las doce dimensiones corresponden al promedio del conjunto de la GAM. La información permite identificar de manera rápida las variables que muestran mayores diferencias y también comparar los valores relativos de los agrupamientos de ricos y las concentraciones de pobres con respecto a los valores promedio de la GAM. Mientras más deteriorada sea la situación de una variable frente al promedio de la GAM, más alejada del origen se ubicará la línea que la identifica en el gráfico.

Es posible ver cómo los valores

#### RECUADRO 2.14

### Perfil de los extremos de la estructura urbana en tres ciudades de América Latina

Un repaso de los indicadores a nivel de comunas en tres urbes latinoamericanas (áreas metropolitanas del Gran Santiago, Montevideo y Ciudad de México), muestra la polarización territorial que exhiben zonas donde se acumulan adversidades, frente a zonas donde se concentran las ventajas. En general, la concentración espacial de poblaciones según nivel de escolaridad de los jefes de hogar se asocia con importantes variaciones en los índices sociodemográficos. La segregación de zonas con bajos niveles de educación se asocia con mayores probabilidades de presencia de poblaciones infantiles y de mayor fecundidad y embarazo adolescente<sup>29</sup>.

En el área metropolitana del Gran Santiago, las tres comunas con los más altos niveles de escolaridad casi duplican en ese indicador a las tres de más bajo nivel. La probabilidad de embarazo adolescente no supera el 3% en las de más escolaridad, mientras que es mayor del 15% en las más pobres. Hay además una importante sobrerrepresentación de menores de 15 años. Estas situaciones se repiten en Montevideo y en México, siendo en promedio, los indicadores comparados, el doble de malos (o buenos) entre los estratos extremos de la estructura social.

El examen de esta información permite concluir que la concentración municipal de grupos desfavorecidos implica riesgos de transmisión intergeneracional de la pobreza.

Fuente: Arriagada, 2003.

para Costa Rica son mayores, o sea, menos buenos, en casi todas las dimensiones. Algunas diferencias son bastante grandes; las mayores las presentan la dimensión de NBI de higiene, con un valor de 2,2, y las NBI de consumo, con 1,6 con respecto a la GAM. Las NBI de albergue para el conjunto de Costa Rica tienen un factor de 1,4, la carencia de horno de microondas 1,3; el jefe de hogar con secundaria incompleta y los desocupados un valor de 1,2 con respecto a la GAM.

CUADRO 2.27

## Indicadores socioeconómicos según agrupamiento territorial. Censo 2000

(cifras absolutas y en porcentajes)

	Desocupados <sup>a/</sup>		Tenencia de computadora			Tenencia de horno de microondas		Tenencia de vehículo	
	%	Total	%	Total	Total	%	Total	%	Total
Total									
Costa Rica	62.922	4,61	131.514	14,06	298.015	31,86	250.435	26,78	
GAM	29.175	3,69	106.661	21,39	227.996	45,72	174.914	35,07	
<b>Concentraciones de pobreza<sup>b/</sup></b>									
León XIII	385	6,26	277	7,90	1.015	28,93	465	13,26	
San Felipe	243	4,44	165	4,85	698	20,50	427	12,54	
Guararí	420	7,87	115	3,44	637	19,06	301	9,01	
Los Guido	384	7,72	66	2,08	545	17,2	304	9,59	
La Carpio	379	8,11	19	0,69	179	6,53	107	3,9	
Tirrases	200	5,12	69	2,97	378	16,24	224	9,63	
Sagrada Familia	131	3,61	187	8,57	623	28,56	285	13,07	
Los Cuadros	172	5,54	100	5,34	494	26,36	249	13,29	
Río Azul	191	6,96	47	2,82	311	18,69	145	8,71	
Libertad	227	9,83	25	1,77	195	13,79	84	5,94	
Rincón Grande	155	8,43	17	1,59	96	8,98	20	1,87	
Total	2.887	6,54	1.087	4,07	5.171	19,37	2.611	9,78	
<b>Agrupamientos de altos ingresos<sup>b/</sup></b>									
Rohrmoser y Sabana Oeste	154	1,51	4.060	64,02	5.488	86,53	5.318	83,85	
San José Este y San Pedro	88	1,50	2.395	60,22	3.161	79,48	2.916	73,32	
Los Colegios y Montelimar	88	1,68	2.137	65,51	2.786	85,41	2.657	81,45	
Curridabat Este	75	1,43	2.019	66,88	2.637	87,35	2.558	84,73	
Escazú	64	1,53	1.738	72,78	2.085	87,31	2.073	86,81	
Sabanilla	40	1,80	892	60,56	1.139	77,33	1.096	74,41	
San Francisco de Dos Ríos	25	1,36	708	58,76	1.001	83,07	894	74,19	
Curridabat Oeste	16	0,94	737	70,59	942	90,23	927	88,79	
Belén	8	0,86	446	77,57	533	92,70	536	93,22	
San Pablo	10	2,19	195	61,90	252	80,00	241	76,51	
Heredia	4	1,12	180	60,40	243	81,54	209	70,13	
Las Rosas de Tibás	15	2,88	158	64,49	222	90,61	230	93,88	
Total	587	1,52	15.665	64,88	20.489	84,87	19.655	81,41	

a/ Los porcentajes de desocupados y ocupados se calculan a partir del PEA total.

b/ Las zonas están ordenadas descendientemente, a partir de aquella con más viviendas.

Fuente: ProDUS, 2004a.

Al comparar la forma de las estrellas en el gráfico 2.30, y teniendo en cuenta que los indicadores promedio ocultan información relevante, parece necesario comentar que, en aquellas dimensiones analizadas en las cuales la situación del país es peor que la del promedio de la GAM, esa situación se parece bastante a la de las once concentraciones de pobreza<sup>30</sup>. En cuanto a necesidades básicas insatisfechas, las

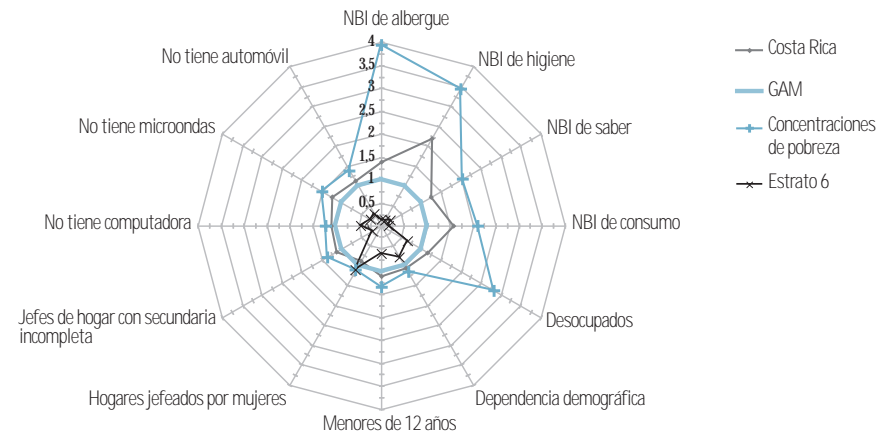
deficiencias más grandes de las concentraciones de pobreza con respecto al promedio de la GAM son para las NBI de albergue, casi cuatro veces, seguidas por las de higiene, con 3,5; los valores de consumo (2,25) y saber (2,1) son mucho menores. También mayores a 1 en comparación con la GAM, pero con valores inferiores a 1,5, son las dimensiones de ausencia de horno de microondas o de vehículo y la de jefe

del hogar con secundaria incompleta. La diferencia más pequeña frente al conjunto de la GAM, con valores menores a 1,25, corresponde a las variables de dependencia demográfica y de hogares jefeados por mujeres. Además hay variaciones, aunque pequeñas en la mayoría de las dimensiones, "entre" las concentraciones de pobreza.

Las diferencias más marcadas se presentan en las NBI de albergue, con

GRAFICO 2.30

Costa Rica: comparación de indicadores socioeconómicos<sup>a/</sup>. 2000



a/ La comparación se hace normalizando los valores porcentuales de cada zona con respecto a los valores porcentuales de la GAM.

Fuente: ProDUS, 2004a.

tan identificar los impactos que las intervenciones de política pública tienen sobre el problema de la segregación.

los peores resultados en Rincón Grande, La Carpio y Libertad. Por su parte, las NBI de higiene tienen valores mucho más altos para Rincón Grande y en un grado un tanto menor para La Carpio. También observan valores un poco mejores en tenencia de computadora en las concentraciones de Sagrada Familia y Tirrases.

**Desafíos**

Los problemas de segregación residencial por factores socioeconómicos en la GAM plantean la necesidad de impulsar medidas para atender las brechas de equidad en el acceso a las oportunidades sociales y económicas en esta región. Entre esas medidas destacan las políticas de ordenamiento territorial, la inversión en equipamiento urbano y el desarrollo de espacios públicos de convivencia, especialmente en las once concentraciones de pobreza identificadas en este trabajo. Estas medidas

son necesarias para evitar que los problemas de segregación en Costa Rica alcancen la magnitud de las situaciones que exhiben otras capitales de América Latina. De no hacerse nada al respecto, es muy probable que las actuales tendencias de rápido y desordenado crecimiento urbano tiendan a agravar el fenómeno de la segregación.

Sin embargo, es menester aceptar que todavía se conoce poco sobre este tema. El presente trabajo es un paso importante, pero sigue siendo exploratorio. Urge desarrollar un conjunto de investigaciones que mejoren, complementen y profundicen los análisis expuestos en este aporte y que, de manera especial, se orienten a explorar la interacción entre diferentes factores determinantes de la segregación residencial, así como a analizar los mecanismos mediante los cuales la segregación se reproduce intergeneracionalmente. Por otra parte, es indispensable realizar estudios que permi-

La coordinación de este aporte estuvo a cargo de Marcela Román (Programa Estado de la Nación) y Rosendo Pujol (ProDUS-UCR).

El documento base fue preparado por Rosendo Pujol (ProDUS-UCR), y se titula "Segregación residencial socioeconómica en la Gran Área Metropolitana de Costa Rica". La preparación de la base de datos del Censo 2000 estuvo a cargo del INEC.

Los mapas y gráficos fueron elaborados por Johanna Salas y Jorge Solano, del equipo ProDUS-UCR.

Se agradece a UNICEF-Costa Rica el apoyo financiero para la realización del estudio.

Un agradecimiento especial por sus aportes y comentarios merecen Johnny Madrigal y María Elena González.

El taller de consulta se efectuó el día 9 de junio del 2004 y contó con la asistencia de: Eduardo Brenes, Helio Fallas, Ramiro Fonseca, Rodolfo Gutiérrez, Jessenia Morales, Manuel Morales, Rosendo Pujol, Carlos Quesada, Allan Ramírez, Juan Carlos Retana,

Mario Solano, Elizabeth Solano, Franklin Solano y Fernando Zumbado.

La redacción final correspondió a Marcela Román. La edición técnica la realizaron Isabel Román y Jorge Vargas Cullell.

## Notas

**1** El principal motivo para escoger esta definición operativa de segregación espacial, centrada en el impacto de la condición socioeconómica sobre el distanciamiento de los grupos, es su potencial efecto adverso sobre las desigualdades sociales, ya que no solo es fuente de desigualdad, sino que además actúa como mecanismo reproductor de las desigualdades existentes.

**2** En este sentido se podrían mencionar el "pico" de la inmigración de colombianos, que se ha sumado a la constante llegada de ciudadanos nicaraguenses, el crecimiento rápido y continuo de la ciudad sobre las áreas periféricas y la aparición de nuevos núcleos de asentamientos en precario. Algunos de estos últimos registrados en la base de datos de viviendas en precario del Ministerio de Vivienda, que se establecieron entre 2001 y 2002, son: Triángulo de Solidaridad II, en Llorente de Tibás, Las Mandarinas y Los Higueros, en Desamparados, La Línea del Tren, en Pavas y La Esperanza, en La Uruca.

**3** Es preciso aclarar que el quintil superior de ingresos tiene un nivel de dispersión territorial mayor que el que los datos disponibles pueden captar.

**4** Los nuevos desarrollos urbanísticos para familias de altos ingresos se dan en varias zonas de la región, pero predominan al norte de la ciudad de Heredia y en la zona de Santa Ana y Escazú. Sus patrones no son homogéneos: al norte de Heredia hay parcelas muy grandes, localizadas más allá de los límites del cinturón de contención de la GAM; en Escazú hay muchos condominios de alturas que en algunos casos superan los ocho pisos, y tanto allí como en Santa Ana hay muchos condominios horizontales que ahora involucran viviendas de dos pisos.

**5** Véase por ejemplo Mora y Solano, 1992; Brenes, 2002; Collado, 2002 y Arriagada, 2003.

**6** El concepto de distancia aquí involucrado tiene al menos dos acepciones distintas: distancia física entre los conglomerados residenciales y distancias sociales entre los hogares tipo de los diferentes conglomerados (grados de disimilaridad) y también al interior de ellos (grados de homogeneidad).

**7** Para más detalle sobre la construcción de este indicador, y de las NBI de higiene, saber y consumo, véase Trejos y Méndez, 2002.

**8** El detalle del método de cálculo, las pruebas de comprobación y los resultados se pueden consultar en Madrigal, 2002.

**9** Se habla de "efecto vecindario" cuando se estudian las consecuencias de la segregación residencial sobre los individuos (inserción laboral, fecundidad, criminalidad, etc.). Por lo tanto, la unidad básica de análisis es el vecindario y el método de evaluación es el contraste de características entre barrios (Arriagada, 2003). Más intuitivamente, se trata de los efectos sobre las condiciones de vida y comportamientos de los individuos que se pueden explicar por el tipo de personas con que se interactúa en el espacio comunitario.

**10** Sin embargo, debe tomarse en cuenta que la información sobre la distribución territorial de las viviendas con necesidades básicas insatisfechas muestra que hay pobreza en la mayoría de los distritos de la región, excepto en unas pocas zonas que posteriormente se identifican como las que presentan aglomeraciones territoriales de las familias de mayores ingresos.

**11** Es importante notar que la definición de GAM utilizada por Collado difiere de la usada en este trabajo, en especial porque toma una cantidad menor de cantones y distritos y, como resultado, trabaja con un área que solo agrupa el 40% de la población, en lugar del 53% que tiene como base este aporte. Para más detalle véase Collado, 2004.

**12** El Censo del 2000 indica que, a esa fecha, en Costa Rica vivían 242.910 extranjeros, de los cuales 143.737 se encontraban en la GAM. El 75% de los que habitaban en la GAM eran nicaragüenses, un 6% de otros países centroamericanos y un 10% de otras partes de América Latina y el Caribe. En las once concentraciones de pobreza de la GAM identificadas en este trabajo, el 96,8% de los extranjeros (22.324) eran nicaragüenses. Por otro lado, en las agrupaciones territoriales de altos ingresos hay 13.327 extranjeros censados, entre los cuales los centroamericanos son

una minoría, pero no pequeña. Los nicaragüenses representan el 32,1%, aunque no queda claro por el momento si son los propietarios de las viviendas o parte del personal de servicio que trabaja en ellas. En estos agrupamientos de altos ingresos el 27,6% de las personas proviene de América Latina y el Caribe, excepto Centroamérica, el 13,9% de Canadá y Estados Unidos y el 17,3% del resto del mundo.

**13** En algunos distritos que albergan estas concentraciones de pobreza, el número de viviendas con necesidades básicas de albergue insatisfechas en el resto del distrito es muy bajo. Ejemplos son el distrito de León XIII, donde se consideró que el total del distrito era la concentración; San Francisco de Heredia, que incluye Guarari; San Felipe de Alajuelita, Tirrasas de Curridabat y Río Azul. Otros ejemplos son La Uruca, con 884 viviendas fuera de la concentración y 1.918 viviendas con NBI de vivienda dentro de La Carpio, y Los Guido, con 1.087 viviendas dentro de la concentración y 486 en el resto del distrito de Patarrá.

**14** Es importante aclarar que, en la base de datos del Censo, la totalidad de los segmentos censales con viviendas caracterizadas como parte del estrato 6 se encontraban en las categorías de 26 o más viviendas con esas características dentro del segmento censal. La excepción es un caso en el centro de San José, que tiene 15 viviendas. Una consulta con un especialista del INEC aclaró que la transformación que esa entidad realizó del indicador, para estratificar segmentos para el total de la base de datos a partir de una muestra del 10% del Censo, suprimía indirectamente las predicciones de presencias muy leves de ese tipo de viviendas en otros segmentos censales. Esta limitación conceptual indica que, en ese estrato, existe mayor dispersión que la que revelan los datos, pero en ningún modo contradice el hecho de que hay una fuerte concentración de esas viviendas y las familias que las ocupan en unos pocos segmentos censales de la región. Es especialmente importante indicar que la mayoría de esos segmentos censales con más de 25 viviendas en esa categoría están concentrados en el Área Metropolitana de San José y en menor grado en Belén y otros cantones de la provincia de Heredia.

**15** Para propósitos de análisis se decidió incorporar también en estos grupos a aquellos segmentos censales que estaban separados solamente por otro segmento censal que no cumplía con esas características.

**16** También es importante recordar que el total de viviendas individuales ocupadas en la GAM es de 498.730, de las cuales los cantones de San José en la GAM (incluyendo La Unión, de Cartago) representan 298.771 viviendas y los de Heredia, 76.109.

**17** Por la manera en que el indicador para estratificación de viviendas y segmentos fue construido, la información para esta variable se representa en el mapa como "jefes de hogar pertenecientes al estrato 6". En todo caso, como en cada vivienda individual el Censo registra una única persona como jefe del hogar, la categoría es equivalente a la representada en los mapas de NBI, es decir, a viviendas con esa clasificación.

**18** Incluye ocupadas y desocupadas.

**19** El índice de disimilitud de Duncan compara las proporciones de casos con la característica de interés con los que no la tienen. En la medida en que esas distancias sean mayores el valor se acerca más a 1 o a 100, si se expresa como porcentaje. Una interpretación alternativa es la del número de casos que deberían trasladarse de una unidad de análisis a otra, para lograr que todos tengan la misma proporción de casos con la característica de interés. Por la forma como está construido, a medida que el índice de disimilitud se utiliza en unidades espaciales o poblacionales más grandes, tiene valores más bajos, puesto que los promedios tienden hacia promedios más centrados. El índice permite comparaciones entre países, siempre y cuando se haga utilizando un número de casos similar en cada unidad de análisis y se tengan en cuenta las diferencias, tanto metodológicas en la construcción de las variables, como en las realidades sociales que subyacen a ellas.

**20** Por razones funcionales el cantón de La Unión se consideró parte del Área Metropolitana de San José.

**21** También se le aplicó el cálculo a la proyección al Censo realizada por el INEC, del indicador de estratificación de segmentos para el caso del estrato 6. Sin embargo, por la forma en que la proyección fue realizada, todas las viviendas de un segmento tienen el mismo clasificador de estrato, por lo que el cálculo no es pertinente. La extrapolación de la muestra del estrato 6 a los datos del Censo, que asigna un solo valor de estrato a cada segmento censal, exagera la homogeneidad dentro de los segmentos censales y la heterogeneidad entre los mismos; por lo tanto, los valores del índice de Duncan resultan muy altos y no son reflejo de la realidad socioespacial de la GAM. Por ello se decidió utilizar la variable "jefes de hogar con alto nivel educativo", 13 o más años de escolaridad, para aproximar las viviendas de altos ingresos.

**22** Las comparaciones deben hacerse con mucho cuidado, sobre todo porque los segmentos censales de la GAM tienen un promedio de 60 viviendas, mucho menos que las cuadras grandes con edificaciones residenciales de varios niveles de Santiago de Chile u otras ciudades latinoamericanas.

**23** Ver nota 9.

**24** Su importancia se relaciona con la restricción de 24 horas diarias que cada persona tiene, independientemente de su ingreso.

**25** El análisis de las consecuencias de la segregación es un tema complejo, no solo por la dificultad que implica aislar los efectos de los distintos determinantes de la segregación y la desigualdad, y examinar sus interrelaciones, sino porque las fuentes de información tienen serias limitaciones para hacer estudios de corte diacrónico. A pesar de estas restricciones, se presenta una reflexión acerca del efecto de la segregación residencial de la GAM sobre la magnitud de las brechas de equidad.

**26** Como se mencionó en la sección precedente, esto evidencia alguna heterogeneidad en esos agrupamientos territoriales.

**27** El indicador de proporción de menores de 12 años requiere un análisis cuidadoso. Ofrece información útil para examinar la capacidad del Estado para hacer intervenciones más eficientes y efectivas, que permitan mejorar la situación de los lugares donde habita esta población.

**28** Estas estimaciones del porcentaje de hogares pobres con jefatura femenina difieren de las incluidas en el capítulo 2 de este Informe, debido a los criterios de pobreza empleados en cada estudio. En este se utilizó el método de NBI, a partir del Censo 2000, y en el otro el método de línea de pobreza, con estimaciones basadas en las Encuestas de Hogares.

**29** La comparación de los cuatro centros urbanos que componen la GAM con respecto a la totalidad de ésta también arroja resultados interesantes. San José tiene valores mejores que el conjunto en casi todas las dimensiones, pero al ser una parte tan grande de la región, no se diferencian mucho del conjunto. Sin embargo, San José tiene factores mayores a 1 para NBI de albergue. Heredia presenta valores inclusive mejores que San José, y en la dimensión de NBI de higiene significativamente mejores, con un factor de menos de 0,7 del promedio de la GAM. Alajuela, y aún más Cartago, tienen indicadores mayores a 1 (peores) que el conjunto de la GAM; por ejemplo, para las NBI de higiene es de 1,6 para Cartago y 1,5 para Alajuela. También hay valores superiores a 1,2 para NBI de saber y consumo en los cantones de Cartago (menos La Unión) y Alajuela que pertenecen a la GAM.

**30** Un trabajo reciente que utilizó datos del Censo 2000 identificó siete conglomerados de fecundidad adolescente en la GAM, donde el número de madres de entre 15 y 19 años tiende a concentrarse. En cualquiera de estos lugares es 50% más probable que una joven llegue a ser madre entre los 15 y los 19 años, en comparación con una adolescente que vive en otro sector de la GAM (Collado, 2002).



CAPITULO  
3Oportunidades, estabilidad  
y solvencia económicas

## INDICE

Principales Hallazgos	151
Valoración general	153
Valoración en años anteriores	154
Aspiraciones	154
Introducción	155
El inconcluso tránsito del Estado intervencionista al Estado regulador	155
Crecimiento volátil	155
Crecimiento inestable y errático en su origen	158
Evolución del valor agregado por sector de actividad	161
Profundo cambio en la estructura del empleo	164
En desempleo e ingresos, persisten desventajas para las mujeres	165
Inestable y caro financiamiento interno de la producción	167
Debilitamiento de las instituciones de apoyo a los sectores productivos tradicionales	168
Un sector externo en expansión	169
Reforma en el sector externo: rectoría y corporativismo	169
Fuerte profundización de las políticas de apertura comercial y de atracción de inversiones	170
Aumentaron el nivel y la importancia de la inversión externa	174
El país ganó ventajas comparativas en áreas dinámicas del comercio internacional	176
Fuertes cambios en el sector financiero costarricense: 1985-2003	178
El contenido de la reforma: apertura y regulación	178
Creció el tamaño del mercado	179
Cambia la estructura del sistema financiero, pero se mantiene el predominio de la banca estatal	180
Agenda pendiente: los grandes temas	186
Una economía más estable y más vulnerable	187

## PRINCIPALES HALLAZGOS

>> La tasa de crecimiento promedio de los últimos quince años fue de 4,8%. Tuvo un **comportamiento volátil** por períodos y errático en su origen.

>> **Las exportaciones inciden fuertemente en la demanda global.** Parte importante se paga a factores externos y no se refleja en los ingresos.

>> **La producción agrícola redujo su importancia en el valor agregado** de la producción entre 1991 y 2003 (de 13,2% a 10,9%), y más aún en la absorción de empleo (de 25,0% en 1990 a 14,8% en el 2003). **La industria manufacturera creció** a una tasa promedio de 5,8% entre 1992 y el 2003, impulsada por las actividades de zonas francas. **El turismo fue una de las actividades más importantes del período;** en el 2003 representó el equivalente al 19,6% de las exportaciones totales.

>> **Las exportaciones del año 2003** (6.102,2 millones de dólares) **fueron más de dos veces superiores a las de 1991** (1.899,3 millones de dólares). Cambió la composición de las exportaciones; las tradicionales disminuyeron drásticamente, de 33,6% durante el trienio 1992-1994, a solo el 13,6% entre 2001-2003.

>> Las ventas al exterior del régimen de zonas francas representaban el 6,0% de las exportaciones totales en 1991; **ocho años después alcanzaron la proporción más alta del período: 43,5%.**

>> El monto de **la inversión extranjera directa en el 2003 fue 2,3 veces superior** al de 1991.

>> **En el periodo 1991-2003 se crearon poco más de 47.000 nuevos empleos** en promedio por año. Los empleos informales mostraron el mayor dinamismo. El sector agropecuario perdió 28.217 puestos.

>> **La tasa de desempleo abierto se mantiene relativamente estable,** pero tiende a

crecer desde 2001. La subutilización de la mano de obra alcanza al 15% de la población económicamente activa. Las mujeres y las personas jóvenes son las más afectadas.

>> **El saldo del crédito interno neto, en términos reales, del año 2003 fue 3,5 veces el de 1991.** Las actividades primaria y secundaria concentraban el 40,1% del saldo real en el período 1991-1995; entre 1999 y 2003, solo el 19%.

>> Los cambios en la estructura del mercado financiero y el aumento de la competencia no trajeron consigo una reducción importante de las tasas de interés.

>> **El sector agropecuario sufrió en los últimos quince años un desmantelamiento de su institucionalidad** por la vía de la reducción de recursos, no por desaparición de instituciones.

>> El total de la cartera de crédito de los bancos comerciales denominada en dólares pasó de un 4,4% en 1990 a un 56,3% en el 2003.

>> **Diecinueve bancos comerciales controlan alrededor de cuatro quintas partes de la movilización total de recursos.**

>> **Costa Rica tiene hoy una economía más estable que hace diez años,** pero con un nivel de inflación todavía alto en comparación con otros países.

>> El importante nivel de endeudamiento interno y la presión que su servicio ejerce sobre el gasto público, revelan que **no se puede continuar indefinidamente por el actual sendero.**

>> **El financiamiento de la deuda reduce las posibilidades de inversión pública y la calidad y cobertura de los servicios del Estado,** crea incertidumbre sobre su solvencia y afecta negativamente las tasas de interés y la inflación.



Inflación y estabilidad económica	187
El déficit de la cuenta corriente es un mecanismo para controlar la inflación	191
El financiamiento del déficit comercial	192
La economía se sigue dolarizando	193
<b>Se deteriora la solvencia fiscal</b>	193
El déficit fiscal: un resultado que hace más frágil la economía	194
La lenta evolución de los ingresos	195
Gasto público, restricciones y algunos disparadores	195
<b>La deuda pública y su impacto en el "estrujamiento" del gasto</b>	198
<b>Aporte especial: Balance de la infraestructura vial y su gestión institucional</b>	207
<b>Aporte especial: Guía para consultar el estudio sobre el Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y los Estados Unidos (TLC-CA)</b>	217

CUADRO 3.1

## Resumen de indicadores económicos

Indicador	1999	2000	2001	2002	2003	Promedio 1993-2002
Crecimiento del PIB real por persona (%)	5,7	-0,5	-1,0	0,9	3,6	1,9
Crecimiento real del ingreso nacional disponible por persona (%)	-4,3	-0,1	0,5	1,4	1,7	1,4
Formación bruta de capital/PIB (%)	21,0	20,4	20,8	21,5	22,7	20,9
Crédito al sector privado (% crédito total)	67,8	73,2	85,6	81,5	79,5	68,3
Crecimiento de las exportaciones (\$ corrientes) <sup>a/</sup>	20,6	-12,2	-14,2	4,6	16,2	9,1
Tasa de desempleo abierto (%)	6,0	5,2	6,1	6,4	6,7	5,5
Tasa de subutilización total (%)	13,8	12,0	13,7	14,6	15,1	12,4
Índice de salarios mínimos reales (enero 1995=100) <sup>b/</sup>	108,3	107,6	107,9	107,2	106,8	103,0
Ingreso promedio real mensual (1995=100) <sup>c/</sup>	54.183	56.991	58.133	57.316	57.745	53.432
Índice de términos de intercambio	109,2	100,6	97,6	95,1		
Inflación (IPC) (%)	10,1	10,2	11,0	9,7	9,9	13,0
Déficit comercial/PIB (%)	-3,7	1,3	5,0	7,6	6,4	4,0
Déficit de cuenta corriente/PIB	4,3	4,4	4,5	5,7	5,5	4,4
Tipo de cambio efectivo real multilateral (1997=100) <sup>d/</sup>	101,1	99,4	97,7	99,4	105,1	100,3
Déficit Gobierno Central/PIB (%)	2,2	3,0	2,9	4,3	2,9	3,2
Ahorro nacional neto/PIB (%)	6,1	6,7	7,3	7,9	8,4	7,8
Reservas internacionales netas/importaciones por mes <sup>e/</sup>	4,0	3,5	3,6	3,6	4,0	3,4
Deuda interna del Gobierno Central/PIB (%) <sup>f/</sup>	26,9	26,7	28,0	28,6	27,0	23,3
Deuda externa/PIB (%) <sup>g/</sup>	19,3	19,8	19,4	19,5	21,4	23,4
Gasto público en educación/PIB (%)	4,1	4,7	5,2	5,5		

a/ Exportaciones FOB, incluye el valor bruto de las exportaciones de los regímenes de zona franca y perfeccionamiento activo (admisión temporal). No incluye ajuste de Balanza de Pagos

b/ Índice de salarios mínimos reales promedio del año

c/ Las cifras a partir del año 2000 son totalmente comparables. Sin embargo para compararlas con las de años anteriores se debe tener presente el cambio en los factores de expansión de las EHPM a partir de ese año.

d/ ITCER, BCCR. Promedio anual (1997=100)

e/ Reservas netas del Banco Central de Costa Rica a diciembre de cada año. Las importaciones excluyen las importaciones de materias primas de los regímenes de Perfeccionamiento Activo y de Zonas Francas. Promedio de 1995 al 2001

f/ Incluye deuda documentada y las amortizaciones

g/ Denominada en moneda nacional. Para 2001, incluye US\$20,0 millones de CERTD\$ adquiridos por el banco BICSA de Panamá y se excluyen US\$74,9 millones de títulos de propiedad denominados en dólares (TP\$) del BCIE, por estar considerados como parte de la deuda interna bonificada del Gobierno. Información sobre deuda pública proporcionada por el Departamento de Mercado de Capitales y Finanzas Públicas, BCCR.

## VALORACION GENERAL

En la última década la economía continuó siendo el eslabón débil del desarrollo humano sostenible de Costa Rica. Los indudables avances registrados en el logro de una mayor estabilidad y diversificación económica, el dinamismo exportador y la atracción de inversiones, fueron insuficientes para impulsar una nueva época de rápido desarrollo. El país aún no logra un crecimiento económico arraigado y persistente, ni la generación de oportunidades laborales y empresariales asociadas a aumentos de productividad y mejoramiento tecnológico. La modernización institucional y la solvencia económica son temas pendientes y apremiantes, lo mismo que el crecimiento de los ingresos de las personas y, sobre todo, de la equidad.

Con una perspectiva de largo plazo, la pronta recuperación del país ante la crisis de la deuda, a inicios de los ochenta, y su capacidad para generar tasas de crecimiento positivas son logros importantes, especialmente cuando se analiza la evolución de América Latina, la conflictividad del entorno regional y las volátiles condiciones de la economía internacional. Además, Costa Rica estuvo entre los dos países latinoamericanos de mayor crecimiento acumulado en los últimos diez años y, al doblar el siglo XXI, el producto interno bruto per cápita fue el más alto en la historia nacional.

A la pujanza de la nueva economía asociada a las exportaciones y la expansión de los servicios, no le ha correspondido un arraigo que convierta el crecimiento en suficientes y mayores oportunidades y capacidades de y para la gente. Tampoco esa pujanza, en general, se ha convertido en fuente y sustento de factores esenciales para el desarrollo, como la infraestructura, la inversión en las capacidades humanas y la creación de mayores habilidades empresariales. Los débiles o inexistentes encadenamientos fiscales, sociales y productivos de los sectores más dinámicos les han restado fuerza para arrastrar tras de sí al resto de la economía y a la sociedad.

La diversificación productiva y de las exportaciones ha creado una economía con mayor capacidad para enfrentar *shocks* externos -por ejemplo, caídas de precios,

reducciones drásticas en la demanda- que en otros tiempos habrían sido insuperables. El dinamismo que ha mantenido el sector exportador se debe en mucho a las zonas francas, un régimen cuyas condiciones especiales deben terminar en los próximos años, debido a las obligaciones internacionales asumidas por el país. Los productos tradicionales han sufrido las consecuencias del comportamiento desfavorable de sus cotizaciones en los mercados mundiales, lo que los ha llevado a perder relevancia dentro de la generación de divisas. Por su parte, la expansión sistemática y la atracción de inversiones que genera el turismo, así como su “marca” asociada a un turismo sostenible y responsable, no están exentas de amenazas, por factores incluso ajenos a Costa Rica.

El crecimiento de la producción nacional ha sido volátil y errático en su origen. Cada vez que ha sido posible encender el vehículo de la ampliación productiva, muy pronto se ha apagado. Impulsar el crecimiento es mucho más sencillo que sostenerlo: para esto último se requiere una reforma institucional (Rodrik, 2003)<sup>1</sup>.

El país tiene una economía fragmentada: segmentos del territorio o importantes sectores de actividad son dinámicos y tecnológicamente avanzados. Otros tienen escasa vitalidad y notables rezagos, y son además los que concentran a la mayoría de la población. Los más tradicionales enfrentan el embate del deterioro en los términos de intercambio. Las políticas públicas y el fortalecimiento institucional se orientan hacia los sectores dinámicos, como las exportaciones y el sector financiero, mientras que en gran parte de la última década, las políticas públicas sectoriales dirigidas hacia los sectores productivos tradicionales se han reducido o abandonado, y aquellas para promover la pequeña y mediana empresa son más un conjunto valioso de iniciativas puntuales, que una política industrial. Se han creado empleos para trabajadores calificados, el mercado ha sido capaz de absorber el influjo del rápido incremento de la PEA, incluyendo una inmigración nicaragüense en busca de trabajo, y se ha dado una fuerte incorporación de las mujeres al mundo laboral.

Sin embargo existen menos oportunidades para los trabajadores de menor calificación, la ocupación informal crece más rápido que la formal y los ingresos promedio de las mujeres siguen siendo inferiores a los de los hombres.

Esta situación ha afectado negativamente las oportunidades de la población y la capacidad nacional para satisfacer sus aspiraciones. También le ha restado fuerza y apoyo a las importantes reformas institucionales y de política económica -sobre todo en los sectores financiero y monetario- que se pusieron en marcha durante el período. Y ha afectado al propio sistema político que ha impulsado estas reformas, al no tener éstas la anunciada capacidad de “derrame”.

El objetivo principal de la política económica ha sido la estabilidad macroeconómica. Ciertamente a lo largo de los últimos diez años se ha logrado una menor variabilidad de los precios, alrededor de un nivel inflacionario disminuido. Esta inflación, moderada pero persistente, es el costo en que se incurre por el actual régimen cambiario y la situación fiscal, caracterizada por una carga tributaria baja y una deuda pública que reduce la capacidad institucional para prestar servicios esenciales para el desarrollo humano. La ausencia de postergadas pero urgentes soluciones tributarias y fiscales, configura una situación de alta vulnerabilidad para la economía y subraya tareas inconclusas para la estabilidad: más y mejor gasto público, mayor y más equitativa recaudación y más rendición de cuentas.

En resumen, la última década deja lecciones importantes. Es claro que no basta con que la política económica busque la estabilidad macroeconómica; tampoco la apertura comercial resulta suficiente para el desarrollo humano. Empero, sin apertura comercial este desarrollo es imposible. Para apalancarlo son necesarios, además, encadenamientos fiscales que transfieran a las instituciones capacidad de hacer, encadenamientos sociales que generen empleos de calidad, y encadenamientos productivos que dinamicen a otros sectores y transfieran tecnología.

## VALORACION EN AÑOS ANTERIORES

**Sétimo Informe:** Los resultados de la economía costarricense en el año 2000 ponen de manifiesto, una vez más, la desarticulación entre las actividades más dinámicas vinculadas al sector externo y el resto de la producción nacional. En un marco de muy limitadas oportunidades, se registró una estabilidad económica que, si bien fue positiva, dependerá en el futuro de flujos crecientes de inversión extranjera directa o de colocación de bonos de deuda pública en el mercado internacional.

**Octavo Informe:** En el 2001, la economía costarricense mostró resultados bastante modestos. Mantuvo una relativa estabilidad, lo cual, en un entorno internacional adverso como el observado en ese año, es un logro considerable. No obstante, las fuentes de esa estabilidad son vulnerables y exponen cada vez más su fragilidad. Naturalmente, una economía que tiene que invertir sus mejores esfuerzos en mantener una frágil la estabilidad, difícilmente puede generar muchas oportunidades.

**Noveno Informe:** En el 2002, desde la perspectiva del crecimiento, los resultados fueron mejores que en el 2001 y que los que presagiaban los actos terroristas del 11 de setiembre, la evolución adversa de la economía mundial y la incertidumbre de un año electoral prolongado: desde la óptica de las oportunidades hubo estancamiento en vez de avance, y desde el punto de vista de la sostenibilidad hubo un deterioro con respecto a la situación del año previo. Pese a la recuperación en el ritmo de crecimiento económico, tanto la política fiscal como la monetaria fueron insuficientes para eliminar la "fragilidad" que mostró la economía en el 2001, y que se mantuvo en el 2002.

## ASPIRACIONES

### >> CRECIMIENTO ECONÓMICO SOSTENIDO

Con efectos favorables en el empleo, los ingresos y las oportunidades de los distintos grupos sociales, con base en la formación de recursos humanos y el uso racional de los recursos naturales.

### >> INFLACIÓN REDUCIDA

Inflación reducida y menor de dos dígitos en el mediano plazo, fundamentada, en parte, en un déficit fiscal reducido y controlado.

### >> ESTABILIDAD EN EL SECTOR EXTERNO

La estabilidad en el sector externo se da sobre la base de un déficit reducido de la cuenta corriente y reservas internacionales que financian de manera satisfactoria las necesidades de importación.

### >> GENERACIÓN DE AHORRO NACIONAL SOSTENIDO

Que contribuya de modo significativo al financiamiento de un proceso sostenible de inversión en el país.

### >> NIVEL PRUDENTE DE DEUDA PÚBLICA DEL GOBIERNO

Deuda pública del Gobierno que no ponga en peligro las inversiones que deba realizar el Estado en infraestructura y servicios básicos para la población.

### >> DISTRIBUCIÓN EQUITATIVA DE LAS OPORTUNIDADES

Distribución equitativa de los ingresos, las remuneraciones y las oportunidades económicas y sociales entre los distintos sectores sociales y regiones del país, sin discriminaciones de etnia, género, credo religioso, ideología o edad.

CAPITULO  
3Oportunidades, estabilidad  
y solvencia económicas**Introducción**

Este Décimo Informe presenta un análisis del desempeño de la economía y sus instituciones con una perspectiva de mediano y largo plazo. La principal pregunta que procura responder es: ¿tiene hoy la economía costarricense, en comparación con una década atrás, más capacidad para apalancar el desarrollo humano sostenible mediante la generación de más y mejores oportunidades laborales y empresariales, en un marco de una sólida estabilidad y mayor solvencia?

El énfasis está en el período 1994-2003 pero, cuando el análisis lo amerita, se extiende a quince o veinte años. Para efectos de este Informe, los conceptos de oportunidades, estabilidad y solvencia económicas se definen de la siguiente manera:

- Oportunidades son las posibilidades de que dispone la población para adquirir bienes y servicios que satisfagan sus necesidades y les permitan cumplir sus objetivos personales y colectivos en el corto, mediano y largo plazo.
- Estabilidad es una condición deseable en todo sistema económico y consiste en el logro de niveles sostenidos de crecimiento del producto por habitante, combinados con tasas de inflación y desempleo reducidos a lo largo del tiempo, fluctuaciones moderadas en el tipo de cambio, un adecuado monto de reservas monetarias internacionales y un sector público que mantenga la inversión social y física requerida por la sociedad<sup>2</sup>.

■ Solvencia es la capacidad de un país para crear mayores oportunidades para las generaciones actuales y futuras, dentro de un contexto de estabilidad económica, armonía social y respeto a la naturaleza.

El capítulo se organiza en siete secciones. En la primera se reseñan las principales transformaciones de las que fueron objeto las instituciones públicas del sector económico y la relación de este proceso con el estilo de desarrollo imperante en el país en los últimos quince años. La segunda parte analiza la dinámica del crecimiento y las oportunidades que generó para la población. Las secciones tres y cuatro examinan en profundidad los cambios ocurridos en los dos segmentos de la economía que fueron sometidos a las transformaciones más relevantes, al menos desde el punto de vista institucional: el sector externo y el sector financiero. En la quinta parte se plantea el tema de la mayor estabilidad de la economía costarricense, que sirve como engarce con los análisis sobre solvencia, tanto externa como interna, que se desarrollan en las secciones seis y siete.

Finalmente, como anexo al capítulo se incorporan dos aportes especiales. El primero es una investigación sobre el tema de la infraestructura vial, cuestión a la que se le ha dado seguimiento en cuatro informes anteriores. El segundo es una síntesis de un amplio trabajo de análisis sobre el tratado de libre comercio con los Estados Unidos, cuya versión completa puede consultarse en el sitio

[www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr). Este estudio caracteriza la evolución de las negociaciones, resume los principales objetivos de Costa Rica en ese proceso, describe los logros obtenidos y sintetiza las principales controversias en torno al convenio.

**El inconcluso tránsito del Estado intervencionista al Estado regulador**

Una vez lograda la estabilización macroeconómica al promediar la década de los ochenta, en Costa Rica se implantó -de manera gradual, pero definitiva durante la década siguiente- un nuevo estilo de desarrollo basado en la promoción de las exportaciones, la apertura comercial, la atracción de inversión externa y la reducción de ciertas modalidades de intervencionismo estatal en la economía<sup>3</sup>. Este nuevo estilo respondió, en parte, a las ideas preconizadas por organismos financieros internacionales como el FMI y el Banco Mundial<sup>4</sup>. En su versión más ortodoxa, el modelo consistía en adoptar un grupo de políticas a las que finalmente se denominó “Consenso de Washington”. A grandes rasgos, estas consistían en medidas de disciplina fiscal, tipo de cambio competitivo, liberalización comercial y financiera, el achicamiento de las funciones y el tamaño del Estado -las llamadas reformas de primera generación- mediante la privatización, la reducción de la planilla de empleados públicos y la desregulación (Rodrik, 2003; Williamson, 1990; Stiglitz, 1998b).

Hacia finales de los años ochenta y durante los noventa, en Costa Rica se aplicaron medidas consistentes con el Consenso de Washington, especialmente en lo relativo a la rápida adopción de la apertura comercial y la promoción de las exportaciones (Monge y González, 1994; Gitli y Vargas, 1995; Agosin et al, 1996; Monge y Rosales, 1998; Ulate, 2000; Monge y Céspedes, 2002). Pero, en asuntos clave, el país se rehusó a adoptar el Consenso de Washington (Lizano, 1999; Ulate, 2000). No se adhirió a la tesis de “primero crecer y luego distribuir”. Como se comenta en el capítulo 2, en los noventa la inversión social se expandió (aunque sobre una base deprimida) y en especial, no se siguió con el programa de reformas institucionales de primera generación. Más allá de la privatización marginal -cierre de las empresas de CODESA-, se optó por una vía distinta: ampliar la base de derechos ciudadanos reconocidos y tutelados (capítulo 5), desarrollar sistemas de control múltiple sobre la acción pública y, en algunos sectores, establecer marcos regulatorios novedosos, anticipando lo que a finales de la década se conoció como las reformas de segunda generación.

El resultado fue un estilo de desarrollo heterodoxo. El nuevo estilo de promoción de exportaciones, que trajo aparejados cambios institucionales de alcance sectorial, descuidó en asuntos medulares instituciones y políticas heredadas del período de la industrialización y sustitución de importaciones (ISI) a las que, más que reformarlas, en muchos casos sencillamente se les descuidó o maniató por la vía de ajustes fiscales o el recorte de plazas. En otros asuntos el país experimentó desarrollos institucionales específicos, como los ya comentados. Esta heterodoxia del estilo de desarrollo se refleja en las transformaciones, de distinto signo, que pueden observarse en la estructura y funciones del Estado durante el período bajo análisis.

Entre 1990 y 2003 Costa Rica fue prolífica en la creación de entidades públicas en el ámbito económico. De los 92 organismos registrados en la ba-

se de datos de instituciones públicas elaborada por el Programa Estado de la Nación (Alfaro, 2004), más de un tercio (36) fue establecido en este lapso (cuadro 3.2). De hecho, de los últimos cincuenta años, la última década del siglo XX fue la más importante en materia de creación de instituciones por medio de leyes aprobadas en la Asamblea Legislativa. En términos de cantidad de nuevas entidades, la década en la que se consolidó el estilo de desarrollo basado en la promoción de exportaciones y la apertura comercial supera la época de la ISI, que predominó durante el largo período 1950-1979<sup>5</sup>. En particular, debe destacarse el dinamismo mostrado por el sector financiero -17 de sus 26 entidades fueron fundadas entre 1990 y 2003- y por el sector de infraestructura, en el cual se crea-

ron 5 nuevas entidades.

Sin embargo, el esfuerzo de desarrollo institucional del período 1990-2003 difiere marcadamente del que prevaleció entre 1950 y 1989. Al amparo de la ISI, en Costa Rica se instauró un Estado intervencionista en la economía, que se caracterizó por mantener monopolios en sectores clave como el financiero, las telecomunicaciones y el abastecimiento de petróleo, por sostener posiciones dominantes en los mercados de energía hidroeléctrica y suministro de agua, y por desarrollar infraestructura de apoyo técnico y financiero para la promoción de actividades agropecuarias e industriales (Fallas, 1982; Garnier, 1984; Rodríguez, 1989; Rovira, 1988; Sojo, 1984; Solís y Esquivel, 1980; Vega, 1980; Vega, J.L., 1982). A este tipo de Estado

CUADRO 3.2

## Creación de instituciones económicas por sector de actividad. 1950-2003

Sector	Antes de 1950	1950-1959	1960-1969	1970-1979	1980-1989	1990-1999	2000-2003	Total
Agropecuario <sup>a/</sup>	1	2	2	6	8	4	2	25
Desarrollo regional <sup>b/</sup>			1		2	3		6
Financiero <sup>c/</sup>	4	2	1	1	1	15	2	26
Genérico <sup>d/</sup>			2			2		4
Hacienda <sup>e/</sup>	2			1	1	2		6
Industria <sup>f/</sup>	1		1	2		1		5
Infraestructura <sup>g/</sup>	3	1	4	2	2	4	1	17
Sector externo <sup>h/</sup>		1	1			1		3
Total general	11	6	12	12	14	32	5	92

a/ Incluye las siguientes instituciones: CAC, CAN, CGN, CNP, CORBANA, DSF, DSPP, EEMAG, FNCA, ICAFE, IDA, INCOPESCA, INITA, INTA, JDT, JFA, JFS, JFP, JNC, LAICA, MAG, ONSEM, PGSA, PIMA, SEPSA, UECZN.

b/ Incluye las siguientes instituciones: JAPDEVA, JUDESUR, PDAZA, POGOL, PRODAPEN.

c/ Incluye las siguientes instituciones: BAC (cerrado en 1994), BANHVI, BCAC, BCCR, BCR, BCRFI, BCRPP, BCRV, BICSA, BNCR, BNFI, BNVI, BNVITAL, BPOPI, BPOPOP, BPopu, CONASSIF, CCSSOP, IBOPC, IBFI, IBV, INS, PVAL, SUGEF, SUGIVAL, SUPEN.

d/ Incluye las siguientes instituciones: MIDEPLAN, CNC, CPC.

e/ Incluye las siguientes instituciones: AP, CGR, MH, TAN, TFA, UEVID-MH.

f/ Incluye las siguientes instituciones: CEFOF, CODESA (derogada por la Ley 7656), FANAL, INA, MEIC.

g/ Incluye las siguientes instituciones: ARESEP, CNC, CNFL, CONAVI, CPN, ESPH, ICAA, ICE, INCOFER, INCOF, JASEC, JDPGC, MOPT, RACSA, RECOPE, SENARA, TAT.

h/ Incluye las siguientes instituciones: ICT, COMEX, PROCOMER.

Consúltese el glosario de siglas para el nombre completo de las instituciones.

Fuente: Elaboración propia con base en Alfaro, 2004.

correspondió un patrón de creación institucional: de las 29 entidades públicas económicas establecidas por una ley en el período 1950-1979, 10 tienen responsabilidades sectoriales (ejecución sectorial), es decir, poseen competencias para regular la actividad o prestar servicios en un complejo ámbito de actividad económica; se trata fundamentalmente de empresas públicas (por ejemplo, el ICAA y RECOPE) e instituciones descentralizadas. Por otra parte, 8 entidades son de promoción sectorial, con estructuras corporativas para el fomento de un sector económico (por ejemplo, CORBANA y la Junta de Fomento Avícola). El único de control creado en este período es el Tribunal Fiscal Administrativo, adscrito al Ministerio de Hacienda, que se sumó a la Contraloría General de la República, establecida en 1949 (sobre el tema de las instituciones de control, véase el capítulo 5). Finalmente, en esta época se fundó el Ministerio de Planificación, mediante la Ley 3084, de 1963 (reformada en 1974 por la Ley 5525), en principio con amplias potestades para desarrollar un sistema de planificación pública.

En cambio, en el período 1990-2003 predominó la creación de instituciones de control y de ejecución específica. De las 36 entidades públicas establecidas, 10 tienen potestades de supervisión de mercados, especialmente en los sectores de infraestructura (Consejo Nacional de Concesiones), financiero (SUPEN, SUGEVAL, SUGEF, CONASSIF) y de servicios públicos (ARESEP). En este sentido es preciso contrastar el vigoroso empeño puesto en desarrollar un marco regulatorio en el mercado financiero, con la debilidad del esfuerzo en el ámbito de la competencia y la protección de los derechos de los consumidores, donde se crearon dos órganos desconcentrados adscritos al MEIC mediante la Ley 7472, de 1994 (la Comisión Nacional del Consumidor y la Comisión para la Promoción de la Competencia). Casi una década después, estos órganos siguen careciendo de recursos y potestades adecuadas para corregir las distorsiones de mercados monopolícos

o cuasimonopolícos y para promover una extendida protección de derechos del consumidor<sup>6</sup>. De hecho, los casos atendidos por ellos en los últimos años son relativamente pocos, y no hay una tendencia al alza (Programa Estado de la Nación, 2003).

Por otra parte, 22 de las 36 entidades creadas durante el período son de ejecución específica, es decir, instituciones encargadas de ejecutar programas o proyectos que están acotados a una región en particular o por objetivos delimitados. A esta categoría pertenecen todos los entes relacionados con los bancos públicos que se establecieron para la operación con fondos de inversión y de pensiones. Como se comenta en profundidad en el capítulo 5, el énfasis en las entidades de ejecución específica es parte de un patrón de respuestas institucionales a necesidades particulares. Esto contrasta con el esfuerzo del período 1950-1979, centrado en la creación de instituciones con responsabilidades sectoriales.

En los últimos años no hubo, como contrapartida al vigoroso surgimiento de entidades públicas, procesos igualmente importantes de cierre o transformación de instituciones. Los únicos entes cerrados fueron CODESA y sus

empresas, durante la década de los ochenta, y el Banco Anglo Costarricense, en los noventa. CODESA -la punta de lanza del tardío Estado empresario costarricense (Vargas Cullell, 1998; Rodríguez, 1989; Sojo, 1984; Vega, M., 1982) tuvo una existencia efímera: fundada en 1972, diez años más tarde estaba en proceso de liquidación y venta de subsidiarias. Por su parte, la desaparición del Banco Anglo obedeció a fuertes pérdidas relacionadas con el manejo ilegal de sus activos, no a un proceso de reforma del Estado. A mediados de la década de los noventa, la Administración Figueres Olsen anunció el cierre de varias instituciones públicas, pero diez años más tarde este no se había concretado.

En resumen, durante el período 1990-2003 el desarrollo de la nueva institucionalidad pública (especialmente en las áreas de supervisión y control) no fue correspondido por una reforma en profundidad de la vieja institucionalidad económica. Las políticas para el fomento del nuevo estilo de desarrollo están empotradas en un marco institucional público que combina islotes de entidades modernas en un entramado no reformado de órganos más antiguos. En el Estado costarricense subsisten, a manera de

CUADRO 3.3

## Tipos de entidades creadas, según función en el período 1990-2003

Tipo / función	Control	Ejecución específica	Ejecución sectorial	Promoción sectorial	Rectoría	Total
Empresas públicas <sup>a/</sup>		13				13
Entidades públicas no estatales <sup>b/</sup>				2		2
Instituciones descentralizadas <sup>c/</sup>	4		1		1	6
Ministerios <sup>d/</sup>						
Órganos adscritos a ministerios <sup>e/</sup>	6	5				11
Otros <sup>f/</sup>		4				4
Total	10	22	1	2	1	36

Nota: Para conocer las entidades incluidas en cada sector, consúltese el cuadro 3.2.

Fuente: Elaboración propia con base en Alfaro, 2004.

capas geológicas, las instituciones creadas en diferentes etapas históricas, al amparo de estrategias de desarrollo económico y concepciones de Estado distintas.

En este contexto destacan tres cambios que conviene referenciar brevemente, por su importancia para la valoración que se realiza en las otras secciones del presente capítulo. En primer lugar, el desmantelamiento del apoyo institucional a los sectores productivos tradicionales (sectores agropecuario e industrial) es un ejemplo del curso de acción adoptado cuando, en ausencia de una reforma de Estado, se fuerzan cambios por la vía indirecta del recorte de las capacidades institucionales. En segundo lugar, el fomento al comercio exterior y la inversión extranjera condujo a transformaciones en la institucionalidad pública sectorial. Por último, el desarrollo de esta institucionalidad en el sector financiero muestra cómo la apertura de un mercado estuvo asociada a la expansión (y no a la contracción) del aparato estatal. El detalle de estas transformaciones se analiza en las próximas secciones.

### Crecimiento volátil

El *Segundo Informe Estado de la Nación* señaló como un desafío central para el país el crear empleos y oportunidades empresariales de mejor calidad y productividad para modernizar la economía. Específicamente se planteó que: “En los últimos 15 años la agenda de la política económica estuvo dominada por la estabilización y el ajuste macroeconómico. Hoy se reconoce la necesidad de lograr equilibrios económicos, pero sin afectar la creación de empleos y la calidad de vida de la población. Por ello, resulta importante incluir en la agenda económica el tema de la modernización productiva basada en el mejoramiento de la calidad de los recursos humanos, de los empleos y remuneraciones, y de las oportunidades empresariales. Actualmente la economía no muestra capacidad para dar trabajo a las personas que cada año se incorporan al mundo laboral. Esta situación conduce a la creación de empleos inseguros y de bajos ingresos. Los empresarios enfrentan altos costos financieros y rigideces institucionales que pre-

mian los comportamientos especulativos y castigan la inversión productiva. Este clima general es caldo de cultivo para acelerar la urgencia por el enriquecimiento rápido y fácil que crece en los diversos sectores de la población. Se genera así una gran fractura entre lo que la economía ofrece, y lo que la economía y la sociedad costarricense necesitan para promover el desarrollo sostenible” (Proyecto Estado de la Nación, 1996).

Casi diez años después esta apreciación puede ser reevaluada: ¿hubo un crecimiento alto y sostenido, capaz de impulsar el desarrollo?, ¿los cambios en la estructura productiva han tornado a la economía menos vulnerable y más capaz de absorber *shocks* externos y domésticos?

Esta sección evalúa el crecimiento de la producción en el último decenio, así como los cambios en la estructura productiva nacional. Se profundiza en algunos sectores particularmente relevantes, como lo son los regímenes especiales de producción y el sector turismo. También destaca las diferencias según sexo en los temas de empleo, desempleo e ingresos y, finalmente, valora la evolución de la principal forma interna de financiamiento de la producción, el crédito.

### Crecimiento inestable y errático en su origen

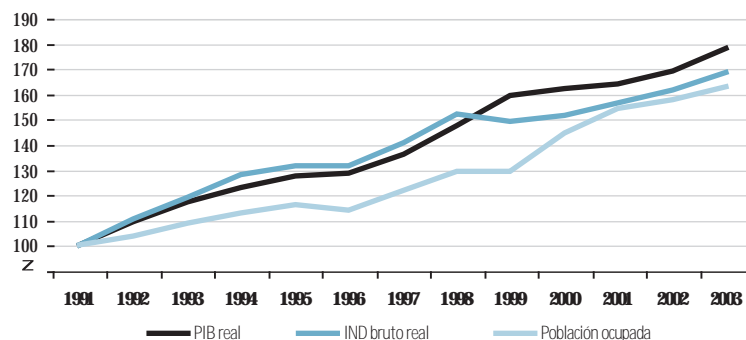
El crecimiento de la economía costarricense, de 4,3% como promedio en

los últimos diez años, ha sido superior al de América Latina y los países de Centroamérica, y semejante al de Chile (CEPAL, 2004). Ciertamente, las sucesivas y diversas crisis financieras de varias naciones, y sus consiguientes contagios, han disipado en ellas los resultados de esfuerzos y acumulaciones de años, por lo que el desempeño superior de Costa Rica no representa un logro extraordinario. Lo que sí es un logro es haber superado esta difícil etapa del entorno internacional sin una crisis severa en la economía nacional.

Desde 1990 el país ha consolidado su estabilidad macroeconómica en términos de comportamiento de los precios, pero no ha conseguido crecer a un ritmo significativo en forma sostenida. Además, a partir de 1998, al descontar del PIB el pago neto a factores externos, se observa que el ingreso nacional no refleja la tasa de crecimiento del PIB y explica mejor el comportamiento de la población ocupada (gráfico 3.1). En otras palabras, el ingreso nacional disponible bruto que está generando dentro del país el proceso de producción es menor que el valor de la misma, además de que su ritmo de crecimiento en términos reales y per cápita es escaso: 2% promedio en el período 1992-2003 y 1% promedio en los años 2000-2003. Esto ofrece una primera evidencia sobre las desarticulaciones de la econo-

GRAFICO 3.1

Costa Rica: índice del PIB real, ingreso nacional disponible bruto real y población ocupada. 1991-2003  
(base 1991=100)



Fuente: Elaboración propia con información del BCCR y el INEC.

mía (gráfico 3.1).

La producción, medida por el PIB, ha crecido en algunos años y en otros no tanto; el PIB real llegó a más del 8% en 1992, 1998 y 1999, pero fue de menos del 3% en 1996, 2000, 2001 y 2002. En estos últimos años difícilmente se superó el crecimiento de la población, con lo que el PIB por habitante experimentó un escaso dinamismo. El desempeño de 1992 a 1993 resultó más que satisfactorio, pero el ritmo expansivo decayó hasta entrar en la recesión de 1996. A partir de ese momento, y con el impulso que recibió la economía con el arribo de la empresa Intel, se consiguió una seguidilla de tres años con incrementos de más del 5% anual en el PIB, pero luego siguieron otros tres años de limitado desempeño. Este comportamiento volátil indica que no se está logrando que la expansión económica sea sostenida.

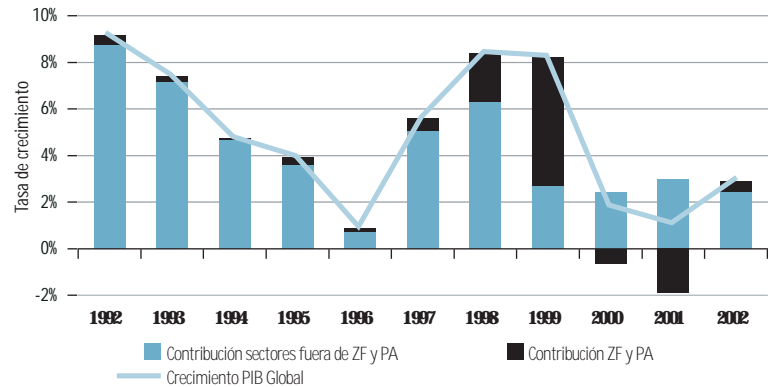
En 1997, los sectores de zona franca y perfeccionamiento activo aportaron un 0,5% al crecimiento, y el resto de la economía un 5,0%, por lo que el crecimiento global del PIB fue de 5,5% ese año. En 1998 los regímenes especiales contribuyeron con un 2,1% a un crecimiento global del 8,4%; en otras palabras, una cuarta parte de la expansión económica global resultó de la participación de esos regímenes. Para 1999 la economía alcanzó una expansión global del 8,2%; aquí, 5,5 puntos porcentuales de crecimiento (es decir, el 67% del total) fueron aportados por las zonas francas y la industria de perfeccionamiento activo. En los dos años siguientes, la recesión internacional redujo la actividad de las empresas de alta tecnología amparadas a regímenes especiales y su contracción más bien arrastró hacia abajo el nivel de actividad nacional (gráfico 3.2).

A partir de 1992 y hasta 1999, las tasas de crecimiento de la producción son mayores si se incluye en la contabilidad a los regímenes especiales. Por otra parte, de 2000 a 2002 el crecimiento del PIB, excluyendo zona franca y perfeccionamiento activo, más bien es mayor que si se conside-

GRAFICO 3.2

### Costa Rica: contribución al crecimiento económico por años según sectores. 1992-2003

(base 1991=100)



Nota: ZF: zona franca, PA: perfeccionamiento activo.

Fuente: BCCR.

ran las actividades amparadas a estos sistemas.

#### El sector externo incide fuertemente en la demanda global

Asociada a la estrategia de promoción de exportaciones e inversiones, entre 1991 y 2003 se registró una fuerte expansión de las ventas externas de bienes y servicios. En efecto, el monto exportado en este último año (6.102,2 millones de dólares) fue más de dos veces superior al de 1991 (1.899,3 millones de dólares). Esta expansión es clave para una economía pequeña y abierta como la costarricense, en la cual, desde mediados el siglo XIX, las oportunidades de crecimiento se generan básicamente en el sector externo. En ediciones anteriores de este Informe se ha señalado que “del desempeño de las cuentas externas depende en buena medida la solvencia económica del país” (Programa Estado de la Nación, 2003).

Durante el período hubo, además, un importante cambio en la composición de las exportaciones. Las tradicionales (café, banano, caña y ganadería) disminuyeron drásticamente su peso dentro de las exportaciones totales: pasaron de representar en promedio el 33,6% durante el trienio 1992-1994, a solo el 13,6% en el trienio 2001-2003 (Compendio Estadístico). También hubo una modificación en las categorías de exportaciones. Las ventas de zona franca presentaron un creci-

miento explosivo, especialmente durante los años comprendidos entre 1992 y 1999 (gráfico 3.3); el régimen de perfeccionamiento activo se contrajo, mientras que los productos tradicionales y no tradicionales (excluyendo zona franca y perfeccionamiento activo) mostraron un comportamiento oscilante, aunque el monto exportado en esta categoría en el 2003 fue un tanto superior al de 1992.

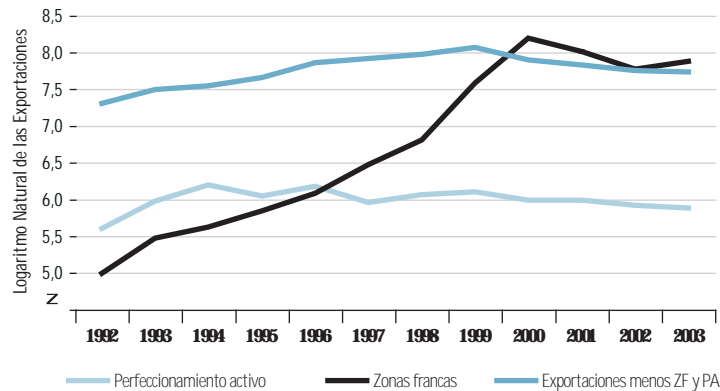
En los años más recientes (2000-2003) se detuvo la aceleración del crecimiento de las exportaciones que caracterizó la década de los noventa, principalmente como resultado del relativo estancamiento de la economía mundial. Esta desaceleración afectó más a los productores ubicados en el régimen de perfeccionamiento activo. La situación, sin embargo, pareció revertirse en el 2003, con las ventas al exterior de zona franca y el crecimiento total de las exportaciones excluyendo zona franca y perfeccionamiento activo. El segmento de perfeccionamiento activo continuó su desaceleración.

El elevado crecimiento de las ventas del país en el exterior durante el período gira mayoritariamente en torno al desempeño de las zonas francas, cuyas exenciones deben eliminarse en el año 2007, de acuerdo con las obligaciones asumidas por Costa Rica ante la OMC<sup>7</sup>. Las exportaciones de este régimen representaban el 6,0% del total en 1991; ocho años después, en



GRAFICO 3.3

### Costa Rica: evolución de las exportaciones por categoría. 1992-2003



Nota: El monto exportado se muestra en logaritmos con el fin de eliminar el efecto visual de las diferencias en órdenes de magnitud.

Fuente: Elaboración propia a partir de información del BCCR.

1999, alcanzaron la proporción más alta del período, un 43,5%. Este proceso se desaceleró durante los tres años siguientes y, aunque se recuperó en el 2003 (40,5%), no consiguió llegar al nivel máximo obtenido en 1999 (recuadro 3.1).

Por otra parte, ligado al incremento de las exportaciones, en el período 1992-2003 hubo un fuerte crecimiento de las importaciones, cuyo ritmo declinó en los años 2000-2003 (cuadro 3.4). El máximo aumento promedio anual del total importado (18,2%) se observa en los años iniciales del subperíodo 1992-1994, cuando se produjo el mayor incremento de las importaciones de bienes de consumo (casi un 28% en promedio para los tres años y un 50,3% para 1992)<sup>8</sup>. Pero debe anotarse también que es en esta etapa que se aprecia el mayor crecimiento en todo el perio-

#### RECUADRO 3.1

### Bajos encadenamientos productivos

Tradicionalmente se considera que, cuando un sector productivo adquiere la mayoría de sus insumos y materias primas en el exterior, se encuentra desvinculado del resto de la economía. Este tipo de estructuras se describen generalmente como enclaves, sectores de producción que se insertan dentro de un país pero que establecen una limitada relación con el resto de la economía local (salvo la contratación de mano de obra). Una versión más moderna de esta forma de organización productiva se ha llamado "maquila", la cual en el pasado se concentró mayoritariamente en el sector de manufactura textil. Las economías en las que predominan estas modalidades de organización productiva se denominan duales, en el sentido de que en ellas coexisten sistemas de producción modernos (con elevados niveles de desarrollo tecnológico, productividad y dinamismo) y modelos productivos rezagados (con niveles de tecnología rudimentarios y escaso dinamismo)<sup>9</sup>.

A este respecto es necesario hacer dos aclaraciones. Primero, que en el actual contexto de globalización económica el concepto varía, ya que la mayor interrelación de los sistemas productivos entre países constituye una nueva modalidad de encadenamiento productivo. Segundo, que la integración vertical de las cadenas produc-

tivas no es la única forma posible de encadenamiento, también los hay de tipo fiscal.

Con el fin de contribuir a la discusión sobre la posible existencia de una estructura dual en el sistema productivo costarricense, para el presente Informe se realizaron estimaciones aproximadas de la participación del consumo intermedio nacional en el valor de la producción del país y de las compras locales de los regímenes especiales. Cabe aclarar que el análisis más apropiado debería utilizar los coeficientes técnicos que resultan de una tabla o matriz de insumo/producto. Lamentablemente, hasta ahora no se dispone de un instrumento de ese tipo que sea confiable, por lo que se decidió efectuar las estimaciones más indirectas que se presentan a continuación.

En 1992, la relación entre el consumo intermedio nacional y el consumo intermedio total (nacional e importado) era de 70%. Para el período 1992-2002 alcanzaría su nivel más bajo en 1999, con una relación del 62%, y repuntaría hacia el final del período hasta alcanzar un 68%, que representa una disminución de únicamente dos puntos porcentuales con respecto a 1992. De esta manera, la evolución de la relación entre el consumo intermedio nacional y el consumo intermedio total no muestra una tendencia a que el país, en forma global,

esté aumentando su utilización de proveedores extranjeros de materias primas e insumos.

Por otro lado, la información sí respalda el argumento de que el impacto de los regímenes especiales de exportación (zona franca y perfeccionamiento activo) es limitado, debido a su elevada propensión a importar y a los escasos vínculos con el resto de la economía<sup>10</sup>. En promedio, en el período 2000-2003 las compras locales de estas empresas representaron solo un 3,2% de las compras totales, y apenas un 2,4% de las exportaciones de este sector. En el bienio 1998-1999 dichos porcentajes alcanzaron 3,4% y 2,5% respectivamente.

Esta situación se torna particularmente relevante al tomar en cuenta que los regímenes especiales reciben considerables exenciones tributarias. En presencia de tales exenciones, el aporte de las zonas francas y el sector de perfeccionamiento activo al Estado solamente puede darse en forma indirecta, por ejemplo vía salarios, o por medio de los impuestos de renta o de ventas que pagan las entidades locales que venden a las corporaciones de este régimen. Así entonces, cuanto menor sea el vínculo, menor será su contribución indirecta al fisco.

Fuente: Cordero, 2004b.

CUADRO 3.4

### Estructura y crecimiento de las importaciones, por subperíodos. 1991-2003

Tipo de importaciones	Participación promedio por período		
	1991-1994	1995-1999	2000-2003
Materias primas	50,7	54,0	55,1
Bienes de capital	19,8	17,9	17,2
Bienes finales (de consumo)	24,0	23,3	21,5
Combustibles y lubricantes	5,6	4,8	6,2
Crecimiento de las importaciones totales	18,2 <sup>a/</sup>	11,2	4,8

a/ Corresponde al crecimiento promedio para el período 1992-1994.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del BCCR.

do para compras externas de bienes de capital (estas últimas representan un mayor esfuerzo productivo en el país, lo que podría contribuir a la creación de nuevas oportunidades de empleo). En el subperíodo 2000-2003 el rubro combustibles y lubricantes mostró el mayor incremento (11,2% en promedio anual), debido al alza sostenida en el precio de los combustibles; este comportamiento se refleja en la estructura de las importaciones: la participación promedio de combustibles y lubricantes en el total aumentó a un 6,2% en este subperíodo. También creció la porción correspondiente a materias primas, al tiempo que cayeron los rubros asociados con bienes de consumo y bienes de capital. Por su parte, las importaciones de zona franca pasaron de representar un 4,4% en 1991 a un 25,9% del total de importaciones en el 2001.

En síntesis, el comportamiento del sector externo por lo general ha sido un determinante fundamental del de-

sempño del PIB, aunque no necesariamente de los ingresos de la población. Esta situación es bien conocida y responde al reducido tamaño de la economía nacional. Es clara la importancia de la demanda externa, tanto en las expansiones como en la desaceleración de la demanda total. En los años 1998 y 1999 se alcanzó el máximo aporte de las exportaciones al incremento del gasto agregado. Más específicamente, en 1998 la demanda creció un 14%; de ese monto, 7.4 puntos porcentuales fueron aportados por las exportaciones, 3,6 puntos procedieron de la inversión bruta, y el consumo privado contribuyó con 2,7 puntos. El aporte del gasto del gobierno ascendió a 0,2 puntos<sup>11</sup>.

El otro elemento dinamizador de la demanda es el consumo privado, el cual, a diferencia de las exportaciones, siempre ha realizado una contribución positiva al gasto agregado global. El aporte del gasto del gobierno ha venido cayendo hasta casi desaparecer en los últimos dos años.

La inversión bruta merece un comentario aparte. Su comportamiento es tan volátil como el del crecimiento de la producción y solo en el año 2001 se observa una contribución significativa (de casi 4 puntos) al incremento en la demanda. Debe mencionarse, no obstante, que esa expansión se explica por una elevada inversión por parte del Instituto Costarricense de Electricidad, según se consignó en el Noveno Informe (Programa Estado de la Nación, 2003).

Puede concluirse esta sección indicando que las exportaciones constituyen el elemento de mayor dinamismo en el gasto agregado nacional. En la literatura económica hay una buena cantidad de autores que discuten la existencia de restricciones externas para el crecimiento en economías subdesarrolladas<sup>12</sup>.

### Evolución del valor agregado por sector de actividad

La principal contribución al valor agregado la realizan las actividades del sector servicios, cuyo aporte se mantuvo bastante estable en el período 1991-

2003. Le siguen la industria manufacturera y, finalmente, la agricultura. Esta última ha cedido terreno en relación con el sector industrial. El componente de mayor importancia relativa dentro del sector servicios es el de comercio, restaurantes y hoteles, seguido por servicios comunales y personales y servicios básicos. El sector secundario (industrial) fue el más dinámico en el período 1992-2003; sin embargo, entre 2000 y 2003 su crecimiento fue de apenas un 0,02% como promedio anual. Esto refleja el impacto de la desfavorable situación internacional en las actividades de las corporaciones de zona franca (cuadro 3.5).

En términos del dinamismo de las ramas de actividad, dentro del sector servicios es claro el crecimiento de las actividades de transporte y comunicaciones<sup>13</sup>, en tanto que la segunda y la tercera posiciones son ocupadas por otros servicios, y por servicios financieros y seguros. También mantienen un nivel aceptable de actividad los sectores construcción, electricidad y agua, y comercio y hotelería, este último asociado a la expansión del turismo. El primer y más fuerte *boom* turístico se presentó en la primera mitad de la década de los noventa, lo cual incidió claramente en el alto crecimiento que mostraron el comercio y la hotelería entre 1992 y 1994.

Ahora bien, al comparar el aporte de cada actividad a la producción nacional y al empleo, es evidente que la drástica pérdida de importancia de la actividad agrícola en términos de puestos de trabajo generados no es tan marcada como en el caso de su contribución al PIB, y que la importancia sostenida de la industria manufacturera en la producción nacional no se refleja tan ostensiblemente en el empleo (cuadro 3.6).

### Destacada evolución del turismo en el período

El turismo es una de las actividades productivas más importantes para Costa Rica. En el 2003 generó 1.199 millones de dólares y representó el 19,6% del valor total de las exportaciones, por lo que fue similar a las expor-

CUADRO 3.5

**Tasas de crecimiento promedio del valor agregado según sector de actividad. 1992-2003**  
(porcentajes)

<b>Actividad</b>	<b>1992-1994</b>	<b>1995-1999</b>	<b>2000-2003</b>	<b>1992-2003</b>
Producto interno bruto a precios básicos	6,5	5,5	3,1	4,9
Agricultura, silvicultura y pesca	3,5	4,7	1,8	3,4
Extracción de minas y canteras	4,7	1,5	4,1	3,2
Industria manufacturera	7,1	9,7	0,0	5,8
Sector terciario	6,9	4,0	4,8	5,0
Construcción	10,6	2,3	5,9	5,6
Electricidad y agua	6,0	5,2	5,4	5,5
Comercio, restaurantes y hoteles	9,5	4,0	2,1	4,7
Transporte, almacenaje y comunicaciones	10,4	7,4	10,6	9,2
Servicios financieros y seguros	4,9	5,6	8,0	6,2
Actividades inmobiliarias	3,1	2,8	2,0	2,6
Otros servicios prestados a empresas	5,8	5,9	12,6	8,1
Servicios de administración pública	2,2	-0,3	2,0	1,1
Servicios comunales, sociales y personales	4,5	3,5	3,0	3,6
Menos: servicios de intermediación financiera medidos indirectamente (SIFMI)	11,9	7,4	10,2	9,4

Fuente: Elaboración propia a partir de cifras del BCCR.

CUADRO 3.6

**Contribución de los principales sectores de actividad económica al empleo y a la producción. 1990, 1991, 1994, 2003**

<b>Rama de actividad</b>	<b>Porcentaje de la población ocupada<sup>a/</sup></b>			<b>Porcentaje del PIB</b>		
	<b>1990</b>	<b>1994</b>	<b>2003</b>	<b>1991</b>	<b>1994</b>	<b>2003</b>
Agricultura, silvicultura, caza y pesca	25,0	19,0	14,8	13,2	12,1	10,9
Industria manufacturera	18,2	18,0	14,5	22,4	22,7	23,8
Servicios básicos <sup>b/</sup>	5,3	6,9	6,8	10,9	11,8	15,9
Construcción	6,5	6,6	6,7	4,0	4,5	4,1
Comercio al por mayor y al por menor	15,9	18,8	22,2	19,1	20,7	18,4
Actividades financieras e inmobiliarias	3,4	4,7	6,6	10,6	9,8	9,6
Actividades de servicios comunales, sociales y personales	25,0	24,4	27,9	19,5	18,3	17,2
Otras	0,9	1,2	0,7	0,1	0,1	0,1
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

a/ Los factores de expansión de las Encuesta de Hogares fueron ajustados según los resultados del Censo de Población del año 2000.

b/ Incluye las categorías electricidad, gas y agua, y transporte, almacenamiento y comunicaciones.

Fuente: BCCR e INEC.

taciones de la industria electrónica de alta tecnología (1.409 millones de dólares) y superior al ingreso de divisas por exportaciones de café (194 millones de dólares) y de banano (553 millones de dólares). Además, según cifras del Banco Central, el sector turístico es la tercera actividad productiva que más inversiones extranjeras atrae al país, después de la industria manufacturera y los servicios.

El ingreso de visitantes extranjeros sigue siendo alto. En el 2003 entraron al país 1.238.692 personas, un 11,3% más que el año anterior. El turismo desde los Estados Unidos sigue siendo el principal mercado de origen, y experimentó un aumento en el 2003. También se ha incrementado el número de visitantes europeos en su conjunto, pero en especial el de turistas de origen español. Lo que sí ha disminuido es el turismo procedente de Colombia, Chile, Ecuador, Perú, Honduras y Nicaragua.

Costa Rica está posicionada en el mercado internacional como un país donde se puede practicar el “turismo sostenible” y el “turismo responsable”. A nivel mundial, mientras la demanda del turismo masivo está relativamente estancada y las utilidades de las empresas de ese segmento se están reduciendo, la demanda del turismo con orientación ambiental y cultural está creciendo entre 20% y 30% al año, según datos de la Organización Mundial de Turismo (Pratt, 2003).

El sector turismo parece ser un claro ejemplo del desarrollo de una política industrial altamente exitosa. Si esta apreciación es cierta, la pregunta es qué factores clave han hecho la diferencia y cuáles lecciones podrían derivarse hacia otros sectores. La causa fundamental del extraordinario éxito que esta actividad ha alcanzado hasta la fecha está relacionada con tres factores: se logró establecer una “marca” a nivel internacional (la imagen de país de tradición democrática y preocupado por el desarrollo sostenible); el valor agregado local (un 40% de todo el dinero que gastan los turistas se queda en Costa Rica) es casi cuatro veces mayor que la

CUADRO 3.7

**Ingreso de divisas por concepto de turismo y otras actividades de exportación. 1998-2003**

(millones de dólares)

Años	Turismo	Exportaciones					
		Totales	Industria electrónica de alta tecnología <sup>a/</sup>	Café	Banano	Came	Azúcar
1998	884	5.526	987	410	668	24	42
1999	1.036	6.662	2.562	289	624	27	30
2000	1.229	5.850	1.657	272	547	31	29
2001	1.096	5.021	913	162	516	26	36
2002	1.078	5.263	930	165	478	22	27
2003	1.199 <sup>b/</sup>	6.102	1.409	194	553	22	25

a/ Este dato difiere del publicado en el cuadro 3.6 del Noveno Informe, debido a que en ese momento se consideraron únicamente las exportaciones de microestructuras electrónicas.

b/ Cifra preliminar.

Fuente: Área de Estadísticas del ICT y Sección de Balanza de Pagos del BCCR.

cifra para los principales destinos turísticos del Caribe y México y, finalmente, en un mundo en el que todos los demás venden productos turísticos genéricos, Costa Rica ofrece un producto único, auténtico y diferenciado<sup>14</sup> (Pratt, 2003).

### El sector primario crece, pero reduce su importancia relativa

La pérdida de importancia relativa del sector primario, especialmente en la generación de empleo, es una tendencia normal que muestran todas las economías que transitan hacia mayores niveles de desarrollo económico. En este sentido, lo crítico es conocer si la población ocupada que se desplazó de la agricultura hacia otras actividades está hoy en mejores condiciones. Las cifras que revelan una creciente incidencia de la pobreza en las familias que dependen del agro no son alentadoras. Entre los ocupados pobres, en 1994 el 42,3% estaba en actividades agropecuarias y el 37,7% en la informalidad. Para el 2003, aunque el porcentaje de pobres que se dedicaba a labores agrícolas disminuyó a 37,1%, los trabajos informales de baja productividad aumentaron a 44,5%.

Dos productos tradicionales, el café y el banano, perdieron importancia

relativa. El primero de ellos pasó de generar un 18,5% del valor agregado de la actividad primaria en 1991 a aportar solamente un 9,1% en el 2003. Sin duda, la caída de los precios del café fue la principal causa de esta contracción. En este contexto, cambiar el uso del suelo resultó una opción atractiva para muchos productores.

La situación desfavorable de los precios del café ha estimulado a algunos productores a incursionar en nichos de mercado diferentes, tales como los llamados café *gourmet* y café orgánico. El banano también ha perdido importancia relativa, aunque en el año 2003 siguió siendo el principal producto agrícola costarricense, con un aporte del 18,5% del valor agregado de las actividades primarias.

Algunos productos no tradicionales, como piña, naranja y melón, registraron una tasa anual de crecimiento promedio superior al 16% en el período 1992-2003. En particular, la piña, que contribuía con un 4,8% del valor agregado setorial en 1991, aportó en 2003 un 10,4%. Esta fruta, y otros productos que han mostrado gran dinamismo, son cultivados y comercializados principalmente por compañías transnacionales (González, 1999). Por

otra parte, las mayores contracciones se observan en la producción de cacao y tabaco.

### El sector secundario creció por efecto de las zonas francas

Como ya se mencionó, la industria manufacturera mostró un notable dinamismo entre 1992 y 1999. Sin embargo, esa fuerza se perdió en el 2000, año a partir del cual el crecimiento del valor agregado industrial se tornó negativo; fue en 2002 y 2003 que se logró retomar la senda del crecimiento en términos reales, alcanzándose en este último año un crecimiento de 8,7% en la producción de la industria manufacturera.

El crecimiento del sector secundario, en gran parte, se vio favorecido por el incremento de la producción en las empresas de zona franca, la cual continuó mostrando en el año 2003 un crecimiento apreciable, situado alrededor del 8% en términos reales. Dicha expansión parte, mayoritariamente, del repunte observado en la demanda externa de bienes producidos bajo los regímenes de zona franca, como es el caso de la industria electrónica de alta tecnología, cuyas ventas externas presentaron en el 2003 un crecimiento cercano al 50%. En ese mismo año, las exportaciones de la zona franca, como porcentaje del total de exportaciones FOB, representaron alrededor de un 54%.

Por tanto, al considerar los regímenes especiales la actividad del sector secundario es mucho más sensible a *shocks* externos, de manera que sus expansiones y contracciones son más pronunciadas que en ausencia de esos regímenes. Pero también es cierto que la zona franca aporta un porcentaje muy significativo de la producción industrial y brinda al país una posición favorable en los mercados internacionales, pues las exportaciones de este sector tienen ventaja relativa, como se

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE EL TEMA

**VENTAJES COMPARATIVAS  
SEGÚN EL TIPO DE TECNOLOGÍA**

discútelo más adelante en la sección dedicada al sector externo.

[www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

### Profundo cambio en la estructura del empleo

Entre 1984 y el 2000 Costa Rica dejó de ser una economía fundamentalmente agrícola, aunque, como se señaló en el Octavo Informe, tal vez no modificó la percepción sobre sí misma. Con la visión de largo plazo que permite la comparación de datos intercensales, se puede afirmar que la estructura del empleo varió de manera radical (recuadro 3.2).

En los años más recientes, la economía ha logrado absorber una gran cantidad de mano de obra. Según datos de las Encuestas de Hogares<sup>15</sup>, de 1990 al 2003 en Costa Rica se crearon aproximadamente 570.190 puestos de trabajo, lo que significa poco más de 47.000 nuevos empleos en promedio por año.

En el mismo período, las ramas de actividad más dinámicas fueron las de servicios, con una apertura promedio de 39.000 nuevos empleos por año; además estos sectores, en conjunto, crecieron un 5,3% anual en promedio, ritmo superior al promedio nacional (3,2%) y al de todos los restantes sectores (gráfico 3.4). Dentro de estas ramas, el segmento más activo fue el de establecimientos financieros, seguido por comercio y transporte y comunicaciones. Por su parte, la industria manufacturera creó en promedio 3.000 nuevos puestos de trabajo por año, pero tuvo un crecimiento de apenas 1,5% anual, en tanto que las actividades agrícolas más bien disminuyeron en 2.000 empleos por año. A su vez, las actividades de construcción generaron en promedio 3.000 empleos por año.

En términos de su participación relativa en la composición del empleo total, las ramas de servicios son las que más aumentaron: pasaron de representar un 48,4% en 1990 al 62,3% en 2003. En cambio, el sector industrial manufacturero, y sobre todo el agrícola, han perdido importancia relativa. Este último pasó de 24,8% del empleo total en 1990 a 14,8% en 2003. El tamaño relativo de los dos sectores, agrícola e indus-

#### RECUADRO 3.2

### Costa Rica dejó de ser una economía predominantemente agrícola

La estructura productiva costarricense presenta una creciente terciarización, aunque la producción agrícola sigue siendo la principal empleadora en las regiones Huetar Norte, Huetar Atlántica y Brunca. Los servicios estatales, turísticos y comerciales se encuentran entre los elementos más dinámicos en la evolución regional del empleo.

El empleo sectorial, según los dos últimos censos, muestra que el sector agrícola es el menos expansivo del período (disminuyó a una tasa de -0,1% anual) y el único que sufrió una contracción en el número absoluto de personas ocupadas, con lo cual su aporte al empleo total pasó de 34,6% a 19,1% en el 2000. Según el Censo 2000, este sector aún es un gran empleador en las regiones Brunca, Huetar Atlántica y Huetar Norte (48% en las dos primeras y 46% en la última), no así en la región Central (10% total y 6% en la GAM).

Entre 1984 y 2000, los sectores más pujantes en la generación de empleos -debido a que tuvieron tasas de crecimiento mayores a la media nacional (3,5% anual)- fueron establecimientos financieros (8,7%), turismo (7,8%), transporte (6,4%) y comercio (6,1% anual). Por su parte, el sector servicios creció a la misma tasa de la media nacional. La industria

manufacturera también mostró un dinamismo superior a la media nacional (creció un 4,3% anual), duplicó el número absoluto de sus trabajadores y su participación relativa pasó de 15% en 1984 a 17% en el 2000.

La región con mayor generación de empleo es la Huetar Atlántica, donde este indicador se ha expandido a un ritmo de 4,7% anual como promedio, concentrado en la agricultura (34%), los servicios sociales (22%), el comercio (13%), el turismo (8%) y la manufactura (10%).

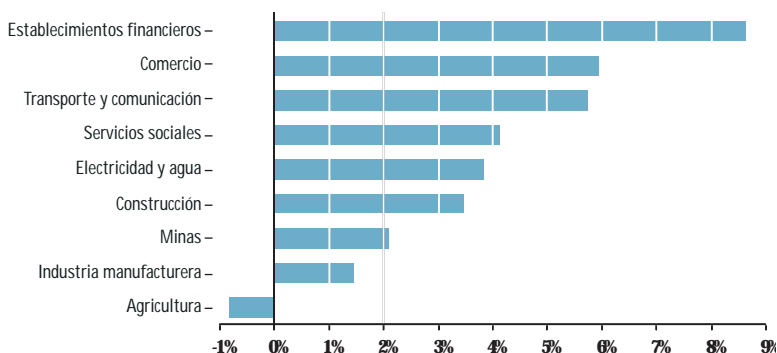
Por sexo, las mujeres tienen mayor dinamismo. La fuerza de trabajo femenina crece a un 5% anual, mientras que la masculina se expande en un 2,8%. Este comportamiento se reproduce en todas las regiones, pero es en las huetares donde las mujeres alcanzan los crecimientos relativos más altos. Además, entre 1984 y 2000 cerca de 2 de cada 3 nuevos activos fueron mujeres.

Si bien el perfil educativo ha mejorado, las regiones periféricas todavía tienen una desventaja relativa para albergar actividades que demandan trabajo más calificado, o para mejorar la productividad de las actividades en funcionamiento.

Fuente: Trejos, 2002.

#### GRAFICO 3.4

### Costa Rica: crecimiento promedio anual de los ocupados por ramas de actividad. 1990-2003



Nota: Los factores de expansión de las Encuestas de Hogares fueron ajustados con base en Sauma, 2003.

Fuente: Elaboración propia con base en INEC, varios años.

trial, es hoy prácticamente el mismo.

La distribución de las oportunidades de trabajo mostró importantes diferencias por sexo. De los nuevos puestos de trabajo creados entre 1990 y 2003, 297.894 fueron ocupados por hombres y 272.292 por mujeres. Las oportunidades para ellos estuvieron en los sectores de comercio (34,9%), servicios sociales (20,4%), actividades financieras (16,5%), transporte y comunicaciones (13,7%) y construcción (13,4%), en tanto que la mayoría de empleos para las mujeres se generaron en servicios sociales (48,0%), comercio (34,0%) y actividades financieras (8,9%). Los hombres fueron los más afectados por la pérdida del empleo en el sector agrícola (-10,9%).

También existen diferencias por sexo en relación con las tasas de participación. Mientras la tasa neta de participación femenina<sup>16</sup> creció en promedio un 1,9% anual entre 1990 y el 2003, la masculina más bien se redujo en -0,4% por año. A pesar de ello, la participación de las mujeres (38,5%) en el mercado de trabajo sigue siendo relativamente baja en comparación con la de los hombres (73,3%) y es de las más bajas de América Latina<sup>17</sup>.

Respecto a la calidad de los empleos<sup>18</sup>, del total de puestos generados entre 1990 y 2003, 352.217 fueron formales no agropecuarios y 246.191 informales; entre tanto, el sector agropecuario se redujo en 28.217 puestos. No obstante, el sector informal fue el más activo en esos años, ya que creció a una tasa media anual del 6,0%, frente a un 5,3% del sector formal.

La distribución del empleo por regiones no mostró variaciones significativas en la década, es decir, las oportunidades siguieron muy concentradas en la región Central, que en el 2003 absorbió el 67,2% de los ocupados, dos puntos porcentuales más que en 1990. Las regiones Huetar Norte y Huetar Atlántica fueron las más dinámicas, pero sobre una base muy reducida de ocupación (5,5% y 8,8%, respectivamente, en el 2003). Cabe señalar que la región Brunca perdió casi dos puntos porcentuales en este indicador.

Los asalariados constituyen la categoría ocupacional más importante y su participación dentro del empleo total no ha variado (representan cerca de dos terceras partes). Sin embargo, la composición al interior de este grupo sí cambió entre 1990

y 2003; ha disminuido la presencia de los empleados públicos, que del 17,5% en 1990 pasaron a representar el 13,9% del empleo total en 2003. Es importante destacar que, en números absolutos, los empleados públicos sí aumentaron, de 193.896 en 1990 a 227.817 en 2003 (más detalle sobre el empleo público, se presenta en el capítulo 5 de este Informe).

### En desempleo e ingresos, persisten desventajas para las mujeres

La tasa de desempleo abierto, aunque es relativamente baja, se incrementó en 2,1 puntos porcentuales y alcanzó un 6,7% en el año 2003. Además, desde el 2001 muestra una tendencia creciente. Las mujeres son las más perjudicadas por esta situación, con una diferencia promedio de 2,4 puntos porcentuales más en la tasa de desempleo que los hombres (gráfico 3.5).

También hay aumentos significativos en el porcentaje de desocupados jóvenes. Más de la mitad de los desempleados corresponde a menores de 24 años, y esos grupos de edad son los que muestran los incrementos más importantes en las tasas de desempleo abierto. Para los jóvenes de 12 a 17 años la tasa aumentó de 11,7% a 18,5% entre 1990 y 2003, y para las personas de 18 a 24 años pasó de 7,5% a 13,7% en el mismo período. En números absolutos, los desempleados de 18 a 24 años más que se duplicaron, al pasar de

19.789 en 1990 a 50.321 en el 2003. Los jóvenes con niveles de educación bajos son los más afectados por este problema<sup>19</sup>.

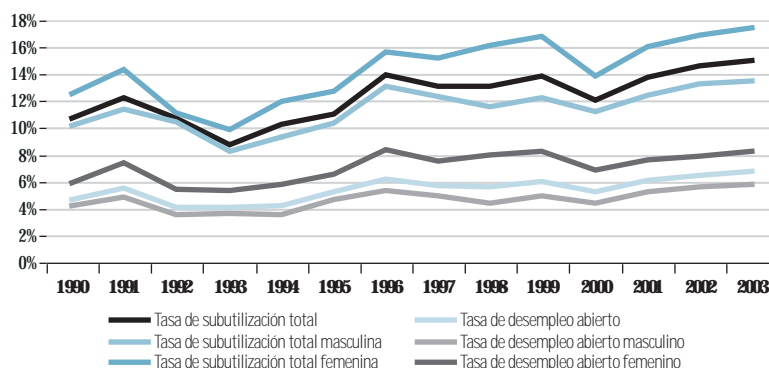
En lo que respecta al subempleo, que se presenta cuando el volumen de empleo es insuficiente (subempleo visible) o cuando el nivel de ingreso es inferior al mínimo requerido (subempleo invisible), se observa que la tasa de subempleo total pasó de 6,1% en 1990 a 8,3% en el 2003. En este caso, las diferencias entre los hombres y las mujeres no son tan notables como en el caso del desempleo, aunque sí las afecta a ellas en mayor medida.

El subempleo visible es mayor que el invisible y también tiene una mayor incidencia en las mujeres. Entre 1990 y 2003 los cambios en la tasa de desempleo abierto, así como en las tasas de subempleo, causaron un aumento de 4,3 puntos porcentuales en la tasa de subutilización total de la mano de obra (pasó de 10,7% en 1990 a 15,0% en 2003). La subutilización de la mano de obra femenina, en promedio, es 2,9 puntos porcentuales mayor que la de los hombres a lo largo del período (gráfico 3.5).

En síntesis, puede decirse que mientras en el 2003 un 30,7% de la población activa tenía problemas de empleo, en 1994 este fenómeno abarcaba a un 23,7%. En números absolutos las personas afectadas casi se duplicaron entre esos años, puesto que

GRAFICO 3.5

### Costa Rica: tasas de desempleo abierto<sup>a/</sup> y subutilización total<sup>b/</sup>, por sexo. 1990-2003



a/ Porcentaje de la población desocupada con respecto a la fuerza de trabajo (personas de 12 años o más que se encontraban ocupadas o desocupadas).

b/ Se define como la suma de las tasas de desempleo abierto y subempleo visible e invisible.

Fuente: Elaboración propia con base en INEC, varios años.

en 1994 aproximadamente 219.362 ocupados enfrentaban situaciones de subempleo y 54.866 personas estaban desempleadas, en tanto que para el 2003 había 387.736 subempleados y 117.191 desempleados.

En el período 1990-2003 hubo pocos cambios en el perfil de los ocupados, tanto en general como por condición de pobreza. Además del ya comentado incremento en la participación relativa de los ocupados en actividades del sector terciario, cabe destacar que el perfil de escolaridad mejoró, al bajar la población ocupada sin ningún nivel de instrucción (de 23,3% a 16,2%) y aumentar aquella con secundaria completa o más (de 27,7% a 34,6%). Esta mejoría, sin embargo, estuvo concentrada en los ocupados no pobres. Por otro lado, se registró un incremento en la categoría ocupacional de patronos por cuenta propia y una reducción en la de asalariados, lo que posiblemente está relacionado con el mayor dinamismo del empleo en el sector informal (recuadro 3.3).

En cuanto al ingreso de los ocupados, los datos indican que entre 1991 y 1994, el ingreso promedio real mensual tuvo un crecimiento sostenido, pero en los últimos años del período no tuvo cambios sustanciales (gráfico 3.6). Esto concuerda con los datos del índice de salarios mínimos reales, que se ha mantenido estancado desde 1999 (capítulo 2). Los ingresos promedio reales muestran diferencias por género: los ingresos de las mujeres son inferiores en un 20% a los de los hombres y las desigualdades entre ambos no registraron variaciones significativas en el período de análisis.

Las mujeres que se incorporan al mercado de trabajo tienen, en promedio, un nivel de educación mayor que el los hombres<sup>20</sup>. Las mayores diferencias se dan en el nivel universitario; mientras 4 de cada 10 mujeres asalariadas poseen algún año de universidad, solamente 2 de cada 10 hombres se ubican en ese nivel de educación. Esto es importante, porque las principales variaciones salariales<sup>21</sup> en las actividades económicas se manifiestan cuando se consideran altos niveles de

RECUADRO 3.3

### El tamaño de las empresas privadas según inscripción de los trabajadores en el seguro de salud

Un indicio indirecto de los cambios en la composición de las empresas privadas es suministrado por los datos que reporta la CCSS para el seguro de salud. En el período 1996-2002 hubo un incremento tanto en el número de patronos como en el de trabajadores, aunque inferior a los aumentos medidos por la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, lo que podría indicar una menor capacidad explicativa de estos datos sobre el tamaño de las empresas. No obstante, al comparar el año 1996 con el 2002 se observa que no ha habido prácticamente cambio alguno en la estructura global por tamaño de las empresas privadas: predominan los establecimientos con menos de 4 empleados (65% de las empresas) y solo el 4% tiene 50 o más trabajadores. En términos de empleo el predominio se invierte: el 10% de las personas labora en empresas de menos de 4 trabajadores y el 59% lo hace en firmas de 50 y más.

Aunque los grandes números no variaron, al hacer un análisis sectorial los resultados presentan grandes diferencias. El cuadro 3.8 muestra la variación, entre 1996 y 2002, de los patronos y los trabajadores en algunas actividades económicas y el total de los secto-

res por tamaño de empresa. Esas cifras revelan comportamientos muy diversos entre sí. Por un lado, la industria muestra en todas las categorías una disminución del número de empleados de las empresas, y el mismo resultado se encuentra en la agricultura, con un pequeño o casi nulo incremento para los casos de las empresas con 5 a 9 empleados y las que tienen 100 o más. En el comercio y los servicios la tendencia es más bien de crecimiento, ya que se observa un incremento (salvo excepciones) tanto de patronos como de trabajadores.

Por el peso de los establecimientos financieros sobre el total del sector servicios, el cuadro 3.8 los presenta en una columna independiente. Este tipo de empresas muestra un aumento generalizado y de extraordinaria magnitud, sobre todo en los establecimientos con más de 100 empleados (173% de patronos y 283,4% de trabajadores). El resto del sector servicios contabiliza incrementos tanto de patronos como de trabajadores en las categorías de 50 y más empleados.

Fuente: Elaboración propia con datos de la CCSS.

CUADRO 3.8

### Variación porcentual del número de patronos y trabajadores por tamaño de empresa, según algunos sectores. 1996 y 2002

Sector		Tamaño de la empresa					
		Total	Menos de 4	5 a 9	10 a 49	50 a 99	100 y más
Agricultura	Patronos	-4,8	-5,6	1,4	-0,4	-2,1	-28,9
	Trabajadores	-1,4	-4,1	0,0	-5,4	-3,7	0,4
Industria	Patronos	-8,1	-6,9	-3,1	-10,2	-13,4	-24,4
	Trabajadores	-9,7	-6,6	-2,1	-11,8	-12,7	-9,4
Comercio	Patronos	0,6	-3,1	2,2	12,4	26,1	34,8
	Trabajadores	21,3	-1,3	5,6	16,2	26,7	47,0
Servicios sin establecimientos financieros	Patronos	0,6	2,7	-7,4	-5,9	11,0	20,9
	Trabajadores	5,1	-6,9	-11,6	-8,9	8,9	31,9
Establecimientos financieros	Patronos	63,4	53,4	90,0	81,6	80,3	173,3
	Trabajadores	135,5	51,6	88,1	87,6	87,0	283,4
Total	Patronos	4,4	2,9	5,7	8,8	12,8	3,4
	Trabajadores	14,0	1,0	5,8	8,6	12,0	22,4

Fuente: CCSS.

educación.

Si se analiza a los asalariados que tienen algún año de educación universitaria y que trabajan cuarenta horas o más<sup>22</sup>, se observa que en la rama de industrias manufactureras los hombres ganaban un 7% más que las mujeres en 1990, y en el 2003 recibieron un 38,3% más. Sin embargo, en otras actividades las diferencias en ese nivel educativo se han reducido. Por ejemplo, en el comercio, los hombres percibían un 63,2% más que las mujeres en 1990, pero para el 2003 la diferencia disminuyó al 59,8%. Y en servicios los hombres pasaron de ganar un 48,1% más que las mujeres, a un 24,1%. Por otra parte, en los niveles más bajos de educación las diferencias salariales son menores y, además, muestran una tendencia a la baja en el mismo período.

A pesar de que los salarios mínimos reales están estancados desde 1999, el costo real de la canasta básica de alimentos se ha reducido desde ese mismo año y los precios de los alimentos que se consideran dentro de ella han crecido menos que la inflación (gráfico 3.7). Estos indicadores están muy relacionados con los datos sobre pobreza, y tuvieron un efecto importante en la disminución de la misma en el 2003 (capítulo 2).

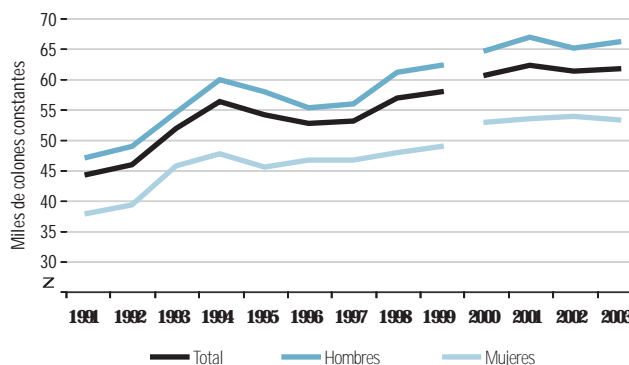
### Inestable y caro financiamiento interno de la producción

El crédito aumentó de manera notable en el período de análisis, ya que el saldo en términos reales del año 2003 fue 3,5 veces el de 1991. Entre 1992 y 2003, en promedio, el crédito al sector privado creció a un ritmo bastante superior que la inflación, 26,2% y 13,1%, respectivamente, situación que podría contribuir a mejorar el acceso a las oportunidades de financiamiento. Por su parte, el crédito al sector público, que suele ser un detonante de presiones inflacionarias, se mantuvo controlado a lo largo de casi todo el período.

El volumen y la distribución del crédito del sistema bancario nacional mostraron un comportamiento inestable, patrón que estuvo marcado por los esfuerzos del Banco Central por controlar la cantidad de dinero, en

GRAFICO 3.6

### Costa Rica: ingreso promedio real mensual total<sup>a/</sup>, por sexo. 1991-2003

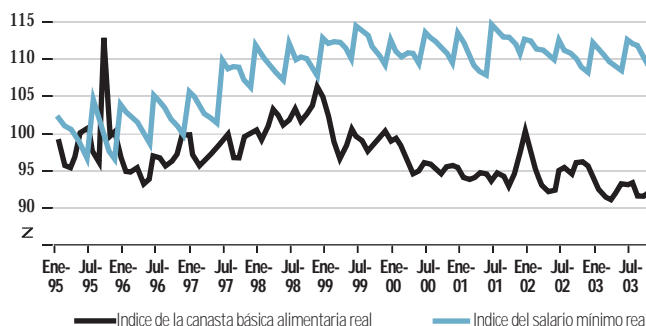


a/ Las cifras son totalmente comparables a partir del 2000. Sin embargo, para compararlas con las de años anteriores se debe tener presente el ajuste en los factores de expansión de las Encuestas de Hogares.

Fuente: Elaboración propia con base en INEC, varios años.

GRAFICO 3.7

### Costa Rica: índice de la canasta básica alimentaria real<sup>a/</sup> e índice del salario mínimo real<sup>b/</sup>. 1995-2003



a/ Deflatada con el IPC, base enero 1995=100.

b/ La base de los índices es el promedio del año 1995.

Fuente: Elaboración propia con datos del INEC y del BCCR.

respuesta a diversos acontecimientos y a decisiones con implicaciones de carácter contable.

En el gráfico 3.8 pueden notarse importantes fluctuaciones. Por ejemplo, en 1996, el crédito interno neto total se amplió en un 52%, fundamentalmente por el aumento del 127% en el crédito al sector público. Este gran salto se explica por los efectos contables de la documentación de operaciones del Gobierno con el BCCR. A

partir de entonces, el ritmo de crecimiento del crédito al sector público inició una fuerte reducción, hasta alcanzar niveles negativos de 1999 a 2001. La principal causa de esta caída fue la entrega de títulos del Gobierno al instituto emisor, para honrar las deudas que fueron documentadas en 1996, según se dispuso en el artículo 175 de la Ley 7558 (BCCR, 1997 y 2002b). En el 2002 las necesidades de financiamiento aumentaron conside-



rablemente debido al incremento del déficit del Gobierno Central, que hizo que el Gobierno usara los recursos externos que tenía depositados en el BCCR y que, originalmente, estaban destinados a hacer otro pago de la deuda del Gobierno con el BCCR (Programa Estado de la Nación, 2003).

En términos de la composición de la cartera entre ramas de actividad, los datos señalan variaciones importantes. Mientras el crédito para agricultura, ganadería y pesca se redujo, los préstamos para industria manufacturera y turismo, comercio y servicios crecieron a tasas modestas, comparadas con el comportamiento del crédito para vivienda, construcción y consumo. De esta manera, las actividades primaria y secundaria, que en conjunto absorbían en promedio el 40,1% del saldo real del crédito en el período 1991-1995, concentraron solamente el 19% de la cartera entre 1999 y 2003.

Los cambios en la estructura del mercado financiero y el aumento de la competencia no trajeron consigo una disminución significativa de las tasas de interés. Las tasas reales activas son hoy casi tan altas como en los años iniciales de la década de los noventa para todos los rubros de actividad, pese a una menor y más estable inflación (gráfico 3.9). Lo que sí es novedad es la baja en la volatilidad que se registró en los últimos años. En comparación con el quinquenio 1990-1995, cuando las tasas reales experimentaron severas fluctuaciones, a partir de 1997 el mercado ha tendido a estabilizarse dentro de la banda comprendida entre 20 y 30 puntos. Los bancos estatales siempre han tenido menores tasas activas que los privados y esa diferencia ha tendido a aumentar para los rubros de industria, ganadería y, especialmente, vivienda.

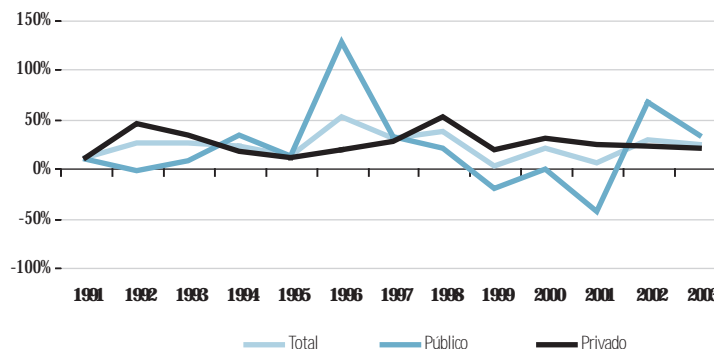
### Debilitamiento de las instituciones de apoyo a los sectores productivos tradicionales

La ausencia de políticas claras de promoción de la actividad productiva, o lo que los economistas llaman una "política industrial", ha sido ampliamente señalada como una de las defi-

GRAFICO 3.8

### Costa Rica: crecimiento del crédito interno neto del sistema bancario nacional total, público y privado. 1991-2003

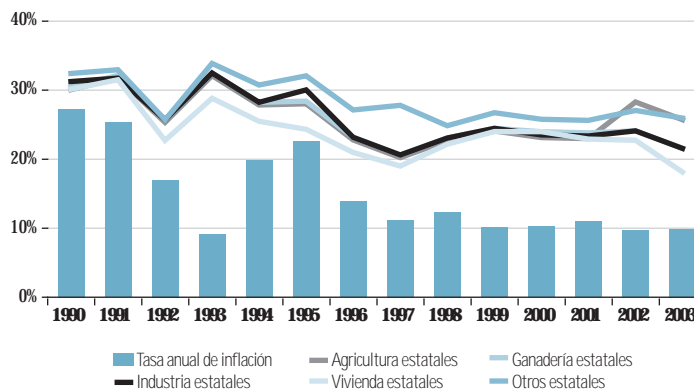
(a diciembre de cada año)



Fuente: Elaboración propia con cifras del BCCR.

GRAFICO 3.9

### Costa Rica: evolución de la inflación y de las tasas activas reales<sup>a/</sup> en el sector estatal, por sector de actividad. 1990-2003



a/ Tasa activa real = (tasa nominal - inflación) / (1 + inflación).

Fuente: Elaboración propia con datos del BCCR.

ciencias más severas en las políticas económicas aplicadas en Costa Rica en las últimas décadas.

Efectivamente, en los últimos veinte años ocurrió un debilitamiento en la institucionalidad de apoyo y promoción de actividades productivas tradicionales en los sectores agropecuario e industrial. En la industria y la agroindustria este proceso tuvo en el cierre de CODESA y sus empresas su evento más dramático, aunque no el más importante, pues, como ha sido dicho, se trató de un esquema institucional efímero. En lo medular

de la institucionalidad pública relacionada con la promoción y apoyo a la producción, el debilitamiento no se dio por la vía del cierre de instituciones: las entidades que operaban en 1980 seguían haciéndolo en diciembre del 2003. Más aún, hubo una profusa creación de organismos: 14 de las 25 instituciones del sector agropecuario fueron creadas después de 1980, lo mismo que 5 de las 6 entidades de desarrollo regional; y a ellas se agregaron 2 órganos de regulación adscritos al MEIC.

Así, en las décadas de los ochenta y

los noventa se establecieron o se reformaron 5 de las 10 entidades de promoción sectorial existentes en el país (el ICAFE, la Junta de Fomento Porcino, la Corporación Arrocera Nacional, la Corporación Ganadera Nacional y la Junta Nacional de la Cabuya); se fundaron nuevas unidades de prestación de servicios técnicos (el Instituto Nacional, de Innovación Tecnológica Nacional el Servicio Fitosanitario del Estado, el Centro Nacional de Formación de Formadores y de Personal Técnico para el Desarrollo Industrial) y se crearon nuevos programas de desarrollo regional (la Junta de Desarrollo de la Zona Sur, el Proyecto de Desarrollo Agrícola Península de Nicoya, la Unidad Ejecutora de Crédito y Desarrollo Agrícola de Pequeños Productores de la Zona Norte, el Proyecto de Desarrollo Agrícola de la Zona Atlántica y el Programa de Desarrollo Rural Integrado Osa-Golfito).

Sin embargo, cuando se examina la evolución en el mediano plazo de los recursos al alcance de las instituciones clave en la promoción de los sectores agropecuario e industrial, se observa una caída o, en el mejor de los casos, un estancamiento. En efecto, en 1993 los recursos del CNP eran menos de una tercera parte de los que estaban disponibles en 1990; el MAG - pese a contar con más órganos adscritos- tuvo una leve declinación de sus presupuestos (en términos reales) a lo largo del período, con excepción de 1993-1994; por su parte, el MEIC mantuvo su bajo nivel presupuestario (gráfico 3.10).

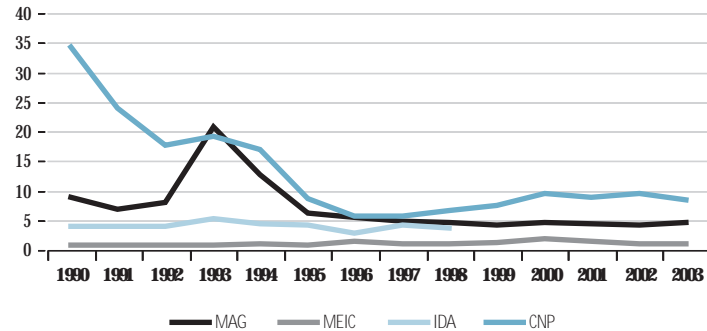
La reducción de capacidades institucionales se confirma al utilizar un segundo indicador: las plazas o puestos públicos. En los últimos veinte años, las instituciones clave del sector agropecuario disminuyeron su peso dentro del empleo público, tanto en términos absolutos como relativos (de más de 4% a menos de un 2%). Por ejemplo, entre 1990 y 2003 el CNP perdió 1.343 plazas, el MAG 705 y el IDA 414.

Entre los cambios registrados en los últimos quince años está la transformación desde un estilo de política de apoyo a sectores productivos de ti-

GRAFICO 3.10

### Costa Rica: presupuestos de instituciones de promoción y apoyo de sectores productivos tradicionales. 1990-2003

(miles de millones de colones de 1995)



Nota: La información del IDA no está disponible a partir de 1999.

Fuente: Elaboración propia con base en Alfaro, 2004.

po vertical, a uno de acciones horizontales, que han resultado más en un conjunto de programas aislados, que en una política pública articulada. El sector donde se puede constatar una serie de iniciativas más bien recientes es el de apoyo a las PYME<sup>23</sup>.

En resumen, en la institucionalidad pública relacionada con la promoción de sectores productivos tradicionales se conservaron las instituciones preexistentes (excepto CODESA) y se crearon nuevas entidades, pero el conjunto dispone de menos recursos y menos personal.

### Un sector externo en expansión

El sector externo de la economía costarricense, tanto en su ámbito de intercambio comercial como en el de atracción de inversión extranjera, fue objeto de grandes transformaciones en los últimos quince años. No solo se modificó la forma en que la institucionalidad pública atiende al sector, sino que se profundizó la importancia del comercio exterior en la demanda agregada, creció el número de tratados comerciales firmados, se consolidó el proceso de desgravación arancelaria, llegaron importantes flujos de inversión extranjera, se acentuó el carácter de régimen especial para la localización de las nuevas (y algunas de las viejas) empresas de capital foráneo, y cambió el destino de esa inversión -

del sector agropecuario al industrial y el turismo- y, finalmente, el país desarrolló ventajas comparativas en algunos bienes de baja y alta tecnología.

### Reforma en el sector externo: rectoría y corporativismo

En las dos últimas décadas hubo una importante reforma de la institucionalidad pública asociada al comercio y la inversión extranjera. Se creó un ente rector, el Ministerio de Comercio Exterior (COMEX), se renovaron entidades que habían sido establecidas durante el período del Estado intervencionista y se desarrollaron nuevos mecanismos legales, administrativos y financieros, especialmente el sistema de zonas francas. Por otra parte, se crearon estrechos vínculos entre la institucionalidad pública y entidades del sector privado para fomentar el comercio y la inversión. Los entes más representativos de esta imbricación público-privada son la Promotora de Comercio Exterior (PROCOMER) y la Coalición Costarricense de Iniciativas de Desarrollo (CINDE).

El establecimiento de un ente rector del comercio y la inversión externa fue un proceso que llevó diez años y constituyó un pilar de la reforma sectorial impulsada a inicios de la década de los noventa<sup>24</sup>. COMEX fue creado atípicamente en 1986, mediante la Ley de Presupuesto Extraordinario n°

7040, la cual le asignaba, por primera vez, fondos públicos para financiar su operación. Funcionó sin una ley orgánica hasta 1996, cuando esta fue aprobada por la Asamblea Legislativa (Ley 7638). Cuatro años más tarde, en el 2000, se revisaron y ampliaron algunas de sus funciones, con la promulgación de la Ley para las Negociaciones Comerciales y la Administración de los Tratados de Libre Comercio, Acuerdos e Instrumentos del Comercio Exterior, n° 8056.

El marco legal de COMEX desarrollado en los noventa tuvo profundas implicaciones para el Estado costarricense. Por una parte, generó un cambio en el aparato de conducción de la política exterior del país, sustrayendo de la Cancillería un abanico de funciones que le habían correspondido hasta los años ochenta, aunque no las ejerciera (véase sección especial del capítulo 5)<sup>25</sup>. En segundo lugar, declaró de interés público los procesos de negociación comercial<sup>26</sup> y estableció un marco de responsabilidades institucionales para su administración<sup>27</sup>.

La instauración de una rectoría sectorial fue acompañada por la creación de estrechos vínculos entre instituciones públicas y privadas. Estos nexos se dieron tanto por medio del establecimiento de entidades públicas con representación corporativa, como por la acción complementaria a la política pública por parte de las entidades privadas. En cuanto a la opción corporativa, la instancia más importante es la Promotora de Comercio Exterior (PROCOMER), creada en 1996 mediante la misma ley de COMEX. PROCOMER aglutinó al Centro para la Promoción de las Exportaciones (CENPRO) fundado en 1968, y a la Corporación de Zonas Francas, establecida a principios de los años ochenta con el objetivo de administrar los parques industriales. En la Junta Directiva de PROCOMER tienen asiento representantes empresariales<sup>28</sup>. Esta entidad tiene oficinas de apoyo en aquellos países con los cuales Costa Rica ha firmado tratados preferenciales de comercio, a saber, México, Chi-

le, República Dominicana y Canadá. Una segunda instancia de representación corporativa es el Consejo Consultivo de Comercio Exterior, creado en el 2000. Tiene funciones de asesoría al Poder Ejecutivo y de cooperación y coordinación entre el sector público y el privado.

Por su parte, el sector privado pasó a constituirse en un agente relevante de la política pública, especialmente a través de CINDE. Esta entidad se formó en 1982 con el apoyo financiero de la Agencia Internacional para el Desarrollo de Estados Unidos (USAID), como una organización privada sin fines de lucro, y dos años después fue declarada de interés público por el Gobierno de Costa Rica. Desde sus inicios ha orientado su labor a la atracción de inversión extranjera y a brindar apoyo al inversionista extranjero establecido en el país. Sin embargo, en la década del noventa decidió concentrar sus esfuerzos en sectores específicos, que podrían calificarse como de mayor complejidad tecnológica.

Las reformas institucionales en el sector de comercio e inversión para la exportación estuvieron asociadas a la aplicación de nuevos incentivos. Durante buena parte del período se siguió empleando el subsidio a las exportaciones mediante los Certificados de Abono Tributario (CAT), creados en 1972 para fomentar el sector exportador. Los CAT fueron descontinuados en 1999, no solo por su alto costo fiscal sino por las irregularidades que se presentaron en su otorgamiento y uso. El régimen de zonas francas ha sido un incentivo importante para la atracción de inversiones y la promoción de las exportaciones en los últimos quince años<sup>29</sup>.

### Fuerte profundización de las políticas de apertura comercial y de atracción de inversiones

Durante treinta años, entre 1961 y 1991, el único tratado de comercio preferencial firmado por Costa Rica fue el que dio origen al Mercado Común Centroamericano. En contraste, a partir de 1994 se desarrolló una activa política de negociación y ratificación de

tratados comerciales. De los siete acuerdos preferenciales suscritos por el país hasta abril del 2004, seis fueron firmados en el período 1994-2004 (de los cuales cuatro están ratificados). En materia de acuerdos multilaterales, el más destacado es la entrada de Costa Rica a la Organización Mundial de Comercio (OMC), en 1995.

Esta febril actividad responde, en parte, a una tendencia mundial. Según la OMC, actualmente la mayoría de los miembros de esa organización es parte de uno o más tratados comerciales regionales<sup>30</sup>. Hasta diciembre del 2002 los países habían notificado a la OMC un total de 250 acuerdos de este tipo, la mayoría de los cuales (130) se suscribió después de enero de 1995. A partir de ese año, precisamente cuando empezó a funcionar la OMC<sup>31</sup>, se ha generalizado la firma de tratados preferenciales entre los países.

Pero este dinamismo también responde a una estrategia reactiva de Costa Rica ante un entorno regional cambiante. En efecto, la firma del North American Free Trade Agreement (NAFTA) en 1994 y el lanzamiento del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) fueron factores que impulsaron las acciones bilaterales por parte de las demás naciones. Costa Rica no solo no se separó de esa estrategia, sino que la asumió con rapidez. Unos meses después de suscribir el NAFTA, el país firmó un acuerdo preferencial con México y siete años más tarde lo hizo con Canadá.

Los tratados tienen varias consecuencias sobre el régimen comercial del país. En primer lugar contribuyen a variar el arancel promedio. En segundo lugar reorientan el flujo de comercio, ya sea creando comercio entre los socios firmantes o desviando comercio de los demás socios hacia los firmantes del acuerdo preferencial. En tercer lugar, genera una normativa, que puede ser similar a la ya establecida en la OMC o ir más allá que lo acordado a escala multilateral. Precisamente por compromisos

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE EL TEMA CAFTA

Véase sección especial de este mismo capítulo y Alonso, 2004 en el sitio [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

adquiridos con los países centroamericanos y ante la OMC, Costa Rica continuó su proceso de desgravación arancelaria, sobre todo en los bienes manufacturados.

De acuerdo con información de COMEX, en 1998 Costa Rica disminuyó de 7,6% a 4,0% el arancel promedio ponderado para las importaciones de bienes manufacturados (gráfico 3.11). Esta decisión se inscribe dentro del compromiso asumido por los países del área centroamericana en 1995, en el cual se estableció como meta armonizar los aranceles al 0% para las materias primas, al 5% para los bienes de capital, al 10% para los bienes intermedios y al 15% para los bienes finales. Este proceso culminó, en el caso costarricense, en el año 2000. Además Costa Rica, como miembro del Acuerdo de Tecnología de la Información, asumió ante la OMC el compromiso de liberalizar los bienes catalogados como de alto contenido tecnológico. Eso explica que en 1999 un 48% del universo arancelario pasara a la categoría de “cero arancel”.

Los tratados bilaterales de inversión (BIT, por su sigla en inglés), que protegen a los inversionistas extranjeros<sup>32</sup> y los tratados de doble imposición (DTT, sigla en inglés), que impiden el doble cobro de impuesto de renta y pueden allegar recursos fiscales adicionales al país anfitrión de un inversionista externo<sup>33</sup> han sido otros mecanismos para fomentar la apertura del sector externo. En el período 1990-2002, el número de tratados en estas materias pasó de cuatro a diecisiete, de los cuales catorce eran BIT y solo tres DTT. Esta evolución es importante pues, como quedará claro más adelante, la mitad de la inversión extranjera en el país se ampara al régimen de zonas francas, que le exige del pago de impuestos en Costa Rica (situación que habrá de variar en el 2007, de acuerdo con los compromisos asumidos ante la OMC).

Según datos de la UNCTAD, en 1990 había a escala mundial 446 BIT y 1.193 DTT. Para finales del 2002 los primeros se habían casi cuadruplicado, al alcanzar un total de 2.181, en tanto que los segundos se duplicaron, lle-

gando a un total de 2.256 (UNCTAD, 2003c). En consecuencia, mientras en 1990 el 73% de los tratados existentes correspondía a acuerdos cuya finalidad era normar el tratamiento fiscal entre el país de origen y el país receptor de la inversión directa, esta proporción disminuyó a poco más del 50% doce años después.

América Latina está sesgada hacia los tratados bilaterales de inversión, o sea, hacia la protección del inversionista extranjero y, en menor medida,

hacia objetivos fiscales (gráfico 3.12). Esta situación es inversa a la prevalente en las naciones desarrolladas y en los principales países exportadores de Asia, donde los objetivos fiscales tienen una alta prioridad. Esto refleja condiciones y objetivos diferentes en la política dirigida al flujo de inversión directa entre las regiones mencionadas.

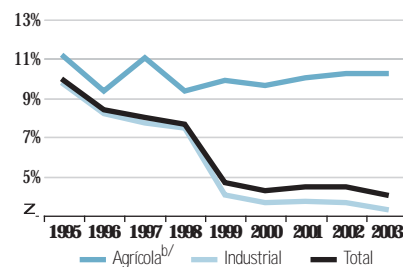
Sin embargo, cuando se desglosan los datos de América Latina se observa una gran diferencia entre los países más grandes y los más pequeños de la región. Tanto Brasil como México se concentran en los tratados de doble imposición, es decir, hacen hincapié en asuntos fiscales<sup>34</sup>, pero Centroamérica (y Costa Rica) está centrada en los tratados de inversión, dejando de lado los DTT y poniendo el énfasis en la protección del inversionista extranjero.

### Aumentó la apertura de la economía, pero con ritmo decreciente

Como consecuencia de la rápida expansión de las exportaciones y las importaciones, la economía costarricense es hoy más abierta que a inicios de la década de los noventa. El grado de apertura de la economía -exportaciones más importaciones como proporción del PIB- aumentó de 71,2% en 1991 a 95,4% en 2003; en estos trece años alcanzó su punto máximo en 1998, influenciado por las operaciones de Intel (98,8%), pero empezó a dismi-

GRAFICO 3.11

### Costa Rica: evolución del arancel promedio ponderado para las importaciones<sup>a/</sup>. 1995-2003



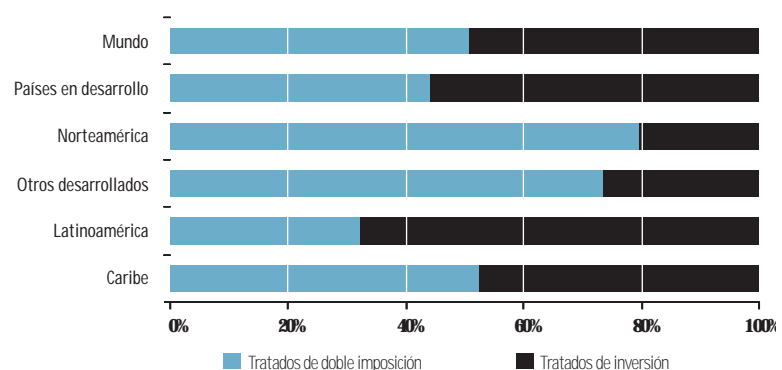
a/Excluye importaciones de zona franca y perfeccionamiento activo.

b/ Las mercancías agrícolas se definen de acuerdo con el Anexo 1 del Acuerdo sobre Agricultura de la OMC.

Fuente: COMEX, con base en cifras del BCCR y la Dirección General de Aduanas.

GRAFICO 3.12

### Regiones del mundo: distribución relativa de los tratados de inversión y de doble imposición. 2002



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la UNCTAD.

nuir al año siguiente, producto de la contracción experimentada por el sector externo; si bien es cierto en los dos últimos años el grado de apertura ha tenido un repunte, no se ha llegado a alcanzar el nivel de 1998 (gráfico 3.13). Durante todo este período las exportaciones e importaciones de servicios representaron en promedio el 19,8% de ese grado de apertura, y el 80,2% restante se debió al comercio de bienes. Se trata, pues, de una apertura en el sector de bienes, pero no en el de servicios.

El indicador de apertura puede separarse en un componente nacional, que excluye el volumen de comercio de las zonas francas, y otro componente que únicamente considera el comercio originado en las zonas francas. Como se indicó, en 1991 el grado de apertura de la economía costarricense era de 71,2% del PIB; solo el 3,6% de él provenía de las zonas francas y el 67,5% restante correspondía a los demás sectores productivos. En el año 2003, el grado de apertura fue de 95,4%, con el 30,4% proveniente de la actividad de las zonas francas y el 65,1% del comercio que generó el resto de los sectores económicos (gráfico 3.14). Así, el proceso de apertura no solo se estancó a partir del año 1998, sino que, en el caso de los sectores que no producen en zonas francas, este disminuyó -y aún no recupera- su nivel con respecto al observado en 1991<sup>35</sup>.

La mayor apertura de la economía costarricense es parte de una tendencia internacional. En Centroamérica, Costa Rica no es la única que se ha vinculado con mayor intensidad al mercado mundial; Honduras es el país del área que experimentó el mayor cambio durante este período, dado el tamaño de su economía. En 1985 tenía un grado de apertura más bajo que el de Costa Rica, 54% frente a 63%, pero a partir de 1994 lo alcanzó y superó (la desaceleración en el grado de apertura es un fenómeno compartido entre las economías centroamericanas, especialmente entre Costa Rica y Honduras, que lo vivieron primero y con mayor intensidad). Por

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE EL TEMA

“EVOLUCIÓN DEL SECTOR EXTERNO COSTARRICENSE, 1991-2003”

Otra parte, en relación con los exitosos países del sudeste asiático, la apertura de la economía costarricense es sensiblemente inferior.

### Importantes cambios en el origen y destino del comercio de bienes

Durante el período 1991-2003, el comercio total de bienes (suma de importaciones y exportaciones), en promedio, se dividió entre un 7,3% con Centroamérica y un 92,7% con el resto

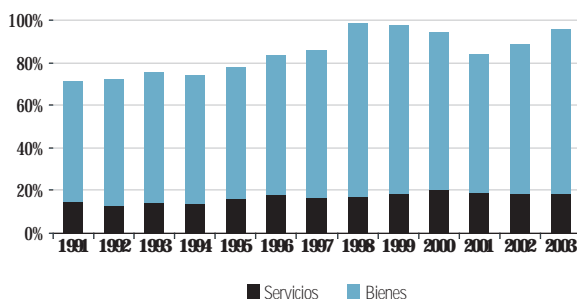
del mundo. En esos años hubo poca variación entre estos agregados<sup>36</sup>. Pese a la estabilidad que sugieren estas cifras, un análisis más cuidadoso revela importantes modificaciones en la estructura de comercio externo de bienes, especialmente en el origen y destino de los flujos comerciales dentro de la categoría “resto del mundo”.

La categoría antes citada se divide en dos grupos: el comercio desde regímenes especiales (zonas francas, perfeccionamiento activo) y desde fuera de estos. Entre 1991 y 2003, el comercio total tendió a concentrarse en los regímenes especiales. En efecto, el comercio con Estados Unidos -el principal socio comercial del país- que surge fuera de la zona franca perdió más de 13 puntos porcentuales en los años 2002 y 2003 con respecto a 1991, mientras que el proveniente de los regímenes especiales ganó 23,3 y 23,8 puntos porcentuales en esos años, respectivamente. Los principales cambios ocurrieron después, con el inicio de operaciones de la firma Intel en Costa Rica.

El examen por separado de las exportaciones y las importaciones refleja un comportamiento similar al ya comentado. Por el lado de las exportaciones, Centroamérica tiene un mayor peso que por el lado de las importaciones: las ventas a esta región representaron el 9,8% del total exportado por el país durante el período 1991-2003; por su parte, las com-

GRAFICO 3.13

### Costa Rica: evolución del grado de apertura comercial<sup>a/</sup> en bienes y servicios. 1991-2003

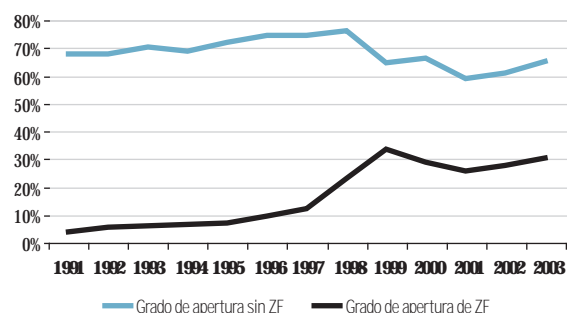


a/ Exportaciones más importaciones en relación con el PIB, con datos en dólares y PIB a precios de mercado.

Fuente: BCCR.

GRAFICO 3.14

### Costa Rica: importancia de las zonas francas en el grado de apertura. 1991-2003



Fuente: Elaboración propia con datos del BCCR.

pras a Centroamérica fueron en promedio un 5,3% del total de importaciones, y su importancia declinó casi una tercera parte en la última década (Ulate, 2004). En otras palabras, la región es más importante como mercado exportador que como origen de importaciones.

Entre 1991 y 2003, las exportaciones a Estados Unidos desde fuera de los regímenes especiales disminuyeron en 16,4 puntos porcentuales, las dirigidas a Canadá en 3,7 puntos porcentuales y las destinadas a Alemania en 6,7 puntos porcentuales. Mientras tanto, el régimen de zona franca aumentó su representación en 46,5 puntos porcentuales en relación con 1991: en ese año las zonas francas generaban un 7,6% de las exportaciones de bienes, cifra que se incrementó a 54,1% en el 2003. Por su parte, el régimen de perfeccionamiento activo perdió 8,6 puntos porcentuales (gráfico 3.15).

Por el lado de las importaciones, durante el período 1991-2003 Estados Unidos fue en promedio el principal origen (30,1%). En este ámbito también aumentó el peso de la zona franca, aunque en menor medida que en el caso de las exportaciones (poco más de 20 puntos porcentuales en doce años). Las importaciones del régimen de perfeccionamiento de activo perdieron 10,2 puntos porcentuales. Asimismo, las importaciones desde Estados Unidos que se llevan a cabo fuera de los regímenes especiales disminuyeron en 11,6 puntos porcentuales (gráfico 3.16).

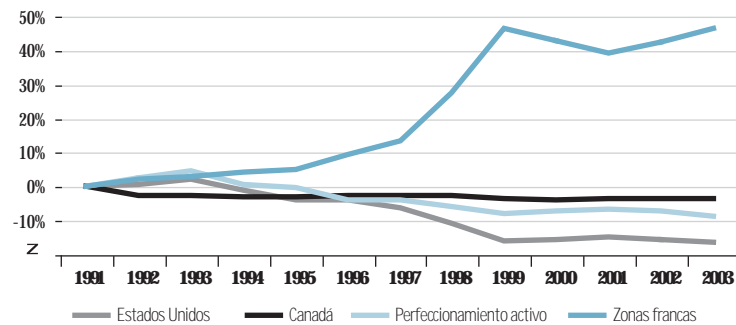
### Se asimiló el "efecto Intel" en la diversificación de exportaciones

Uno de los argumentos para explicar la capacidad mostrada por la economía costarricense para enfrentar la fuerte caída de los términos de intercambio a partir de 1998, ha sido el proceso de diversificación de las exportaciones iniciado en la mitad de la década de los ochenta. Con el fin de cuantificar si Costa Rica logró profundizar la diversificación de sus exportaciones, se utiliza el índice de concentración de Hirschmann<sup>37</sup>; cuanto menor es este índice, mayor es la diversificación (menor la concentración). La ventaja del índice es que, además de mostrar su evolución en el tiempo, permite comparar su nivel con

GRAFICO 3.15

### Costa Rica: Índice del cambio porcentual de las exportaciones de regímenes especiales y algunos destinos. 1991-2003

(año base 1991)

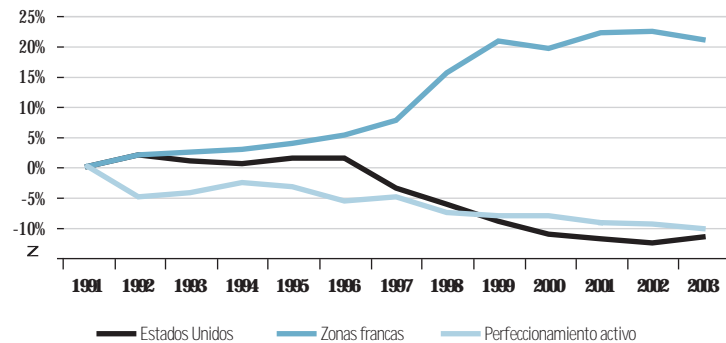


Fuente: Ulate, 2004.

GRAFICO 3.16

### Costa Rica: índice del cambio porcentual de las importaciones de Estados Unidos y regímenes especiales. 1991-2003

(año base 1991)



Fuente: Ulate, 2004.

el de otros países.

Durante el período 1990-2001, la diversificación de la oferta exportable de Costa Rica fue claramente inferior a la de los países desarrollados y a la de China, la más dinámica de las economías emergentes del mundo (gráfico 3.17). En términos generales, pese a la concentración de exportaciones que implicó la entrada en operaciones de la empresa Intel (reflejada en los años 1999 y 2000 en un puntaje superior al promedio de 1990-1998), el país logró avanzar en el proceso de diversificación de exportaciones. En el 2001, el

puntaje en el índice es 8 puntos porcentuales inferior al de 1990. En otras palabras, el sector exportador logró asimilar el "efecto Intel" y continuar con su diversificación. Comparada con Chile, la economía más dinámica de América Latina, Costa Rica muestra una menor concentración de exportaciones y, en el año 2001, cercana al promedio de América Latina. En contraste con otros países centroamericanos, el ímpetu del proceso diversificador costarricense fue menor que el experimentado por El Salvador y Honduras, naciones cuyo puntaje en el índice de Hirsch-

mann descendió cerca de 20 puntos porcentuales: de 0,415 en 1991 a 0,128 en el 2001 para el primer país, y de 0,423 a 0,256 par el segundo (Ulate, 2004).

### Aumentaron el nivel y la importancia de la inversión externa

#### Exitosa atracción de inversiones: financiamiento externo de la producción

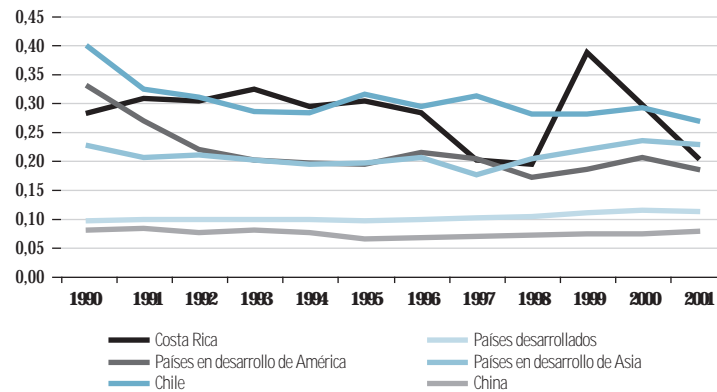
La atracción de inversión extranjera directa (IED) es el segundo pilar del estilo de desarrollo basado en la promoción de exportaciones que siguió Costa Rica en los últimos veinte años. En una economía pequeña como la costarricense, la IED suple las limitaciones internas al ahorro y la inversión. Desde este punto de vista el país ha sido exitoso. En el 2003 el monto de la inversión extranjera directa fue 2,3 veces superior a la registrada en 1991: 586,9 millones de dólares frente a 178,4 millones de dólares (gráfico 3.18). Pese a las fuertes oscilaciones ocurridas a partir del 2000, que, como se explica más adelante, estuvieron directamente influenciadas por las adversas condiciones de la economía internacional, el monto de la IED en 2000 y 2001 - los peores años en la historia reciente - fueron superiores a la inversión que el país lograba atraer en cualquier año antes de 1995.

#### Los tratados no fueron indispensables para atraer inversión

El principal origen de la inversión extranjera directa en la década de los noventa fue Estados Unidos, un país con el cual no se tiene un tratado bilateral de inversión. El Tratado de Libre Comercio de Centroamérica con Estados Unidos (CAFTA), suscrito en fecha reciente, vendría a suplir esta carencia. Pese a ello, la inversión directa estadounidense hacia Costa Rica se mantuvo como un flujo relativamente estable, alrededor de un promedio anual de 337 millones de dólares, en el período 1997-2003. También ingresó un monto importante desde El Salvador. En América Latina destaca México, cuyos flujos de inversión hacia Costa Rica han mantenido estabilidad

GRAFICO 3.17

#### Países seleccionados: índice de concentración de exportaciones por país. 1990-2001

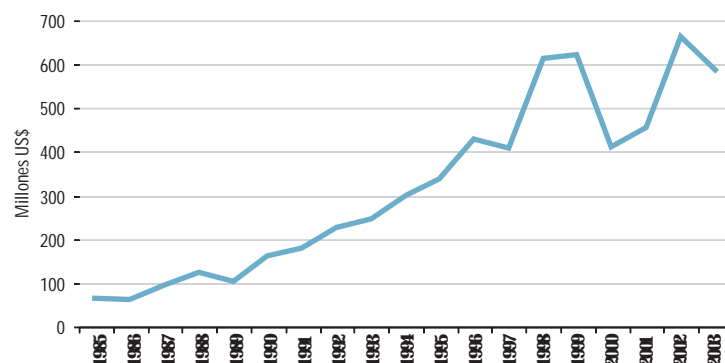


Nota: El cómputo se realiza para todos los productos a tres dígitos.

Fuente: Elaboración propia con base en UNCTAD, 2004.

GRAFICO 3.18

#### Costa Rica: evolución de la inversión extranjera directa. 1985-2003



Fuente: COMEX, con base en datos del BCCR.

a lo largo de los años posteriores a la firma del tratado de libre comercio entre ambas naciones. Colombia y Venezuela muestran un flujo creciente de inversión hacia Costa Rica. Con el segundo de estos países existe un tratado bilateral de inversión, no así con el primero, y con ninguno de los dos se ha establecido un tratado preferencial de comercio. En el caso de Chile, en cambio, el flujo de inversión es prácticamente inexistente, a pesar que se tienen tratados tanto comerciales como de inversión. En resumen, en algunos casos la ausencia de un tratado bilateral de inversión no parece haber

sido un impedimento para invertir en Costa Rica y, por el contrario, la presencia de un tratado bilateral de inversión tampoco es garantía de un flujo constante de IED hacia el país. Los datos parecen sugerir una mayor diversificación del origen de la IED, aunque la participación de los países desarrollados distintos a Estados Unidos y Canadá es baja y esporádica y, en el caso de Japón, prácticamente inexistente (cuadro 3.9).

**La IED se concentró en el sector industrial y abandonó el agropecuario**

Durante el período 1997-2003, el sector industrial fue el mayor receptor de inversión extranjera directa, pese a las oscilaciones experimentadas (cuadro 3.10). Por su parte, la agricultura ha sufrido una “desinversión” neta desde el año 2000. Según el Banco Central, este desempeño se origina “en las disminuciones en el monto de utilidades reinvertidas<sup>38</sup>, los pagos netos por financiamiento recibido de los inversionistas directos y además el poco incentivo para la llegada de nuevos capitales a esta actividad” (BCCR, 2004a). Finalmente, a partir del 2000 se aceleró la inversión extranjera directa en servicios.

Los resultados primero y tercero son reflejo de la combinación de dos elementos: la intervención de CINDE a través de su política de atracción de inversión directa, y las iniciativas privadas promovidas por los incentivos relativos del mercado<sup>39</sup>. Como ejemplo del primer caso<sup>40</sup> puede citarse la instalación de la empresa Intel, entre 1998 y 1999. Y ejemplos del segundo elemento son la compra del 25% de las acciones de Florida Bebidas por la empresa holandesa Heineken, en el 2002, y la adquisición de la totalidad de las acciones de la empresa de servicios CORMAR por parte de la estatal Correos de Alemania, en el 2003<sup>41</sup>.

Un 45,3% de la IED se orienta a las compañías amparadas al esquema de zonas francas y un 33,5% a las empresas fuera de regímenes especiales. Este resultado era previsible, dado el papel clave que las zonas francas pasaron a desempeñar dentro del sector externo a partir de 1990. En tres de los últimos siete años hubo “desinversión” en el régimen de perfeccionamiento activo (cuadro 3.11).

### Creciente importancia de la IED en la formación bruta de capital

Uno de los efectos del notable incremento de la inversión extranjera directa registrado en el período 1991-2003 fue la creciente importancia que ésta adquirió en la formación bruta de capital del país. Ello significa que hubo un proceso de transnacionalización de la economía costarricense, por medio del cual se ampliaron y profundizaron los vínculos entre el desempeño económico del país y el de la economía internacional. De acuerdo

CUADRO 3.9

#### Inversión extranjera directa por año, según país o región. 1997-2003 (millones de US\$)

Región/ país	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003 <sup>a/</sup>
Centroamérica	16,0	7,1	36,0	19,4	26,4	26,9	34,2
El Salvador	13,9	0,6	15,0	15,1	16,4	22,6	30,8
Guatemala	2,1	1,9	13,7	2,4	4,6	1,8	0,4
Honduras	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Nicaragua	0,1	4,6	7,2	1,8	5,5	2,5	3,0
Panamá	0,2	1,9	69,2	26,2	59,1	32,0	10,3
América del Norte	334,5	541,4	473,7	306,1	324,1	352,5	411,4
Estados Unidos	304,6	486,0	345,5	279,5	260,3	329,6	356,9
Canadá	8,2	34,2	35,7	-2,7	33,1	-6,7	16,2
México	21,7	21,2	92,5	29,3	30,7	29,6	38,3
América del Sur	0,5	19,9	1,7	0,5	6,1	11,7	28,0
Caribe	11,3	2,0	13,3	1,6	3,1	-5,1	13,3
Europa	28,8	16,8	19,0	48,9	37,6	243,8	87,0
Asia	7,4	14,7	6,1	2,5	-6,3	0,2	0,9
Otros	8,0	7,7	0,5	3,3	3,4	-0,3	1,9
Total	406,7	611,5	619,5	408,5	453,5	661,7	587,0

a/ Cifras preliminares.

Fuente: COMEX, con datos del BCCR.

CUADRO 3.10

#### Inversión extranjera directa por sector de destino. 1997-2003 (millones de US\$)

Sector	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Agricultura	38,1	41,9	49,9	-11,2	1,0	-8,6	-29,8
Agroindustria	6,5	14,7	10,4	11,5	5,2	2,8	10,6
Industria	270,6	423,5	355,9	296,2	231,4	482,7	356,5
Comercio	17,6	39,3	9,2	17,4	8,3	15,2	0,5
Servicios	-7,3	6,6	12,7	14,6	58,9	52,1	111,1
Sistema financiero	-0,2	22,1	93,4	27,1	36,3	19,8	10,1
Sector turístico	79,3	61,4	84,7	52,1	111,5	76,0	88,3
Otros	2,3	2,1	3,3	0,9	1,0	22,0	39,6

Fuente: COMEX, a partir de datos del BCCR.

con la información de la UNCTAD - que no es comparable con la del Banco Central, pero sí permite analizar tendencias-, la IED pasó de representar el 13% de la formación bruta de capital en 1990 al 20% en el 2002 (cuadro 3.12).

Desde un punto de vista comparativo,

el desempeño de Costa Rica es destacable en dos aspectos. En primer lugar, su dependencia en relación con la IED para la formación bruta de capital, aunque creciente, es inferior a la de países latinoamericanos clave como Brasil y Chile, y similar a la de México a lo largo del período<sup>42</sup>. En segundo lugar, las oscilacio-



nes de Costa Rica son más tenues que las de Brasil y Chile -y las de a demás naciones centroamericanas-, lo que brinda un marco de mayor previsibilidad.

### Buen desempeño comparativo en el plano internacional

Costa Rica, en su reducida escala, aprovechó el *boom* de la inversión extranjera que se dio en el ámbito internacional durante la mayor parte de la década de los noventa. Como se ha visto, el país logró multiplicar casi tres veces el nivel de su IED en el período 1991-2003. En comparación con lo sucedido a escala mundial, esta multiplicación, en principio, no es notable. En esos años la IED aumentó con más fuerza en el plano internacional: en 1990 la UNCTAD contabilizó un flujo de inversión extranjera directa global de 209.000 millones de dólares; diez años más tarde se alcanzó el máximo: aproximadamente 1,4 billones de dólares (UNCTAD, 2003c). Sin embargo, debe tomarse en cuenta que este *boom* se generó con mayor fuerza entre las naciones desarrolladas (gráfico 3.19). En 1994 el 56,8% de los flujos globales de inversión directa se destinó a los países desarrollados; en el 2000 dicha porción fue de un 80,4% y, aunque declinó en el 2002 (71%), siempre fue superior al nivel de 1990. Además, a partir del 2000 se experimentó una severa contracción en la IED a escala mundial: el monto se redujo en un 41% el año siguiente y en un 21% en el 2002. Debido a ello, en este último año el monto global fue aproximadamente la mitad del alcanzado en el 2000. Pese a ello, la reducción de la IED en Costa Rica fue mucho menos fuerte que la ocurrida en el plano internacional.

Por otra parte, el buen desempeño del país en materia de atracción de IED durante el período es patente cuando se recuerda que América Latina, en su conjunto, fue un destino cada vez menos importante a escala mundial. Entre 1991 y 1996, esta región recibía el 10,4% de la inversión global; en el 2002 solamente un 8,6%.

### El país ganó ventajas comparativas en áreas dinámicas del comercio internacional

#### Aumentó ventaja en productos de tecnología media y alta

Entre 1991 y 2002, la ventaja com-

CUADRO 3.11

### Inversión extranjera directa por tipo de empresa. 1997-2003 (millones de US\$)

Tipo de empresa	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003 <sup>a/</sup>
Empresas regulares	137,1	153,1	206,9	108,1	112	349,4	225,9
Sector turismo	79,3	61,4	84,7	52,1	111,5	76	88,3
Sistema financiero	-0,2	22,1	93,4	27,1	36,3	19,8	10,1
Zona franca	184,7	370,5	225,5	226,7	181,5	226	264,8
Perfeccionamiento activo	6	4,5	8,9	-5,3	12,3	-9,3	-2,2
TOTAL	406,9	611,7	619,5	408,6	453,6	661,9	586,9

a/ Cifras preliminares

Fuente: BCCR, 2004a.

CUADRO 3.12

### Inversión extranjera directa como porcentaje de la formación bruta de capital fijo de los países. 1990-2002 (porcentajes)

	1990	1992	1994	1996	1998	2000	2002
Costa Rica	13	13	14	21	21	14	20
Regiones							
Mundo	5	3	5	6	11	21	12
Países desarrollados	5	3	4	5	10	23	12
Países en desarrollo	4	4	8	9	12	15	11
Países							
Estados Unidos	6	2	4	7	12	19	2
Canadá	6	4	8	9	19	47	14
México	6	6	13	17	14	13	11
Brasil	1	3	2	7	19	28	20
Chile	9	10	22	24	22	23	11
Nicaragua	0	11	10	19	28	32	19
El Salvador	0	2	0	0	55	8	9
Guatemala	6	6	4	4	21	7	
Honduras	7	6	4	9	7	18	10

Fuente: UNCTAD, 2004.

parativa de Costa Rica en las áreas tradicionales de su comercio exterior (productos primarios y productos industriales basados en el agro), aunque siempre fue positiva, se redujo. La novedad consistió en el desarrollo de ventajas comparativas en otros dos tipos de bienes: un grupo de tecnología baja (textiles, prendas y calzado) y otro de alta tecnología (electrónico y eléctrico). Para medir estas tendencias se em-

pleó el índice de ventaja comparativa revelada (IVCR). Este indicador, elaborado por Balassa (1989), examina la participación de un país en el comercio internacional con el fin de determinar la existencia de ventajas comparativas. Un país revela que posee ventaja comparativa en el comercio de bienes de alta tecnología si la importancia de esos mismos bienes en sus exportaciones es mayor que la importancia de esos bie-

nes en el comercio mundial<sup>43</sup>. De esta forma, un valor mayor que 1 para este índice revela la presencia de ventaja comparativa, en tanto que un valor menor que 1 señala una situación de desventaja comparativa.

En el período 1991-2002 Costa Rica siempre presentó una ventaja comparativa revelada en la producción de bienes primarios, aunque en el subperíodo 1991-1997 el indicador fue mayor (3,94 en promedio) que el observado en los siguientes años hasta el 2002 (2,26 en promedio). En textiles, prendas y calzado (de tecnología baja) el indicador toma un valor superior a 1 a partir de 1997, y en los productos eléctricos y electrónicos (de alta tecnología), a partir del año 1998 (cuadro 3.13).

### Avances selectivos en la especialización en el comercio de servicios

El dinamismo y, por ende, la participación relativa de las exportaciones de servicios en el mercado mundial presentaron diversas variaciones a lo largo de la década de los noventa. El principal rubro del mercado de servicios es el de transporte y viajes, al cual se suman otros servicios que a lo largo de la década fueron adquiriendo una mayor importancia, como los de información y cómputo, mientras que otros perdieron presencia en el mercado, entre ellos los servicios gubernamentales.

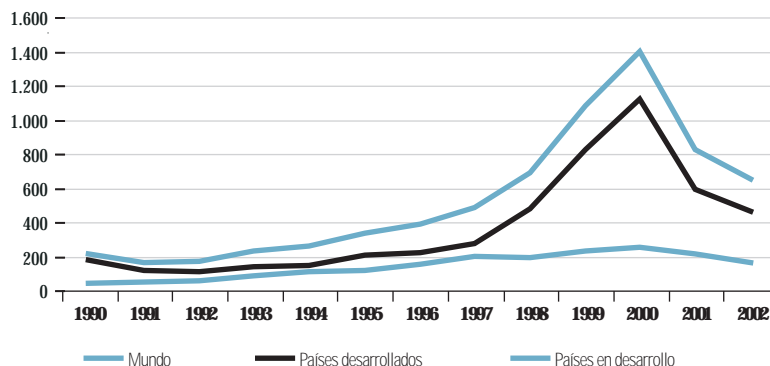
A pesar de que el transporte y los viajes representaron el 53,7% del total de las exportaciones globales de servicios en el 2000, a nivel mundial mostraron un crecimiento promedio negativo en el período 1990-2003. Otro rubro cuyo crecimiento promedio en la década de los noventa fue casi nulo fue el de las exportaciones de otros servicios de negocios, que en conjunto con la categoría anterior dio cuenta del 76,5% de las exportaciones mundiales. Como resultado, solo el restante 23,5% del mercado de servicios presentó cierto dinamismo, principalmente los servicios de información y cómputo.

Por su parte, Costa Rica muestra una ventaja comparativa en las exportaciones de servicios de viajes, rubro referido sobre todo a la actividad turística. Esta ventaja creció a principios de la década y se

GRAFICO 3.19

### Países desarrollados y países en desarrollo: inversión extranjera directa. 1990-2002

(miles de millones de dólares)



Fuente: UNCTAD, 2004.

CUADRO 3.13

### Índice de ventaja comparativa revelada<sup>a/</sup> en el comercio de bienes. 1991-2002

Año	Productos primarios	Manufacturas								
		Basadas en recursos		Tecnología baja		Tecnología media		Alta tecnología		
		Del agro	Otros	Textiles	Otros prendas calzado	Automotriz	Proceso Ingeniería	Eléctrico y electrónico	Otros	
1991	3,98	1,27	0,11	0,74	0,68	0,00	0,48	0,18	0,09	0,52
1992	3,93	1,49	0,12	0,77	0,65	0,00	0,55	0,20	0,09	0,48
1993	4,09	1,61	0,12	0,73	0,71	0,00	0,54	0,18	0,07	0,50
1994	4,12	1,59	0,18	0,76	0,81	0,00	0,53	0,18	0,08	0,48
1995	4,25	1,65	0,22	0,56	0,82	0,00	0,53	0,19	0,06	0,46
1996	4,03	2,01	0,23	0,46	0,71	0,00	0,58	0,23	0,07	0,39
1997	3,18	1,65	0,20	1,86	0,76	0,00	0,44	0,49	0,37	0,42
1998	2,99	1,40	0,16	1,36	0,67	0,00	0,36	0,38	1,44	0,34
1999	1,93	1,11	0,12	1,12	0,54	0,00	0,35	0,37	2,51	0,32
2000	1,80	1,37	0,17	1,28	0,68	0,00	0,37	0,63	1,85	0,56
2001	1,92	1,53	0,22	1,39	0,92	0,00	0,42	0,88	1,26	0,75
2002	2,67	1,68	0,27	1,45	0,80	0,00	0,42	0,78	1,35	0,57

a/ De acuerdo con la clasificación de Lall.

Fuente: Elaboración propia con datos de la UNCTAD.

mantuvo estable en los siguientes años (gráfico 3.20). Este no es el único caso en Centroamérica: Guatemala, Honduras y Nicaragua aumentaron sus ventajas comparativas a partir de la segunda mitad de la década (el único país de la re-

gión que no muestra una ventaja comparativa en turismo es El Salvador; en América Latina destaca República Dominicana, con un indicador de ventaja comparativa alto y creciente, seguida por México y Argentina; Ulate, 2004). Cabe

recordar que el turismo es un amplio mercado a nivel mundial, pero no uno en expansión. Esto significa que el reto para Costa Rica es el posicionamiento dentro de un mercado relativamente estable, y no tanto el aprovechamiento de las oportunidades de un mercado creciente. Por su parte, el país no tiene ventajas comparativas en los servicios de transporte y tampoco mostró a lo largo del período avance alguno en este rubro.

En el comercio de servicios financieros, informática, información y otros servicios empresariales el país tiene resultados mixtos. En el primero de estos rubros mostró algún avance, pero se mantuvo en el área de las desventajas comparativas (cuadro 3.14). En la región, Panamá es el país con una clara y creciente ventaja comparativa en servicios financieros. En contraste, Costa Rica tiene amplias ventajas comparativas en los servicios de comunicación, informática y comunicación. Estos segmentos del mercado están asociados a las nuevas tecnologías de información, son dinámicos y además son el objetivo de la inversión directa de las transnacionales que establecen los llamados *call centers*, de reciente instalación en Costa Rica. También incide en estas ventajas comparativas la creciente producción de *software* en el país. Los servicios de información y computación muestran un crecimiento muy alto

en el IVCR debido a la reducida base de comparación en 1995, puesto que estas actividades tienen poco tiempo de operar en el territorio nacional.

### Fuertes cambios en el sector financiero costarricense: 1985-2003

Después del largo proceso de reforma financiera iniciado a principios de la década de los ochenta, resulta imperativo preguntarse si Costa Rica cuenta con un sector financiero más capacitado para movilizar el ahorro y canalizarlo hacia un mayor crecimiento económico, en comparación con dos décadas atrás. Para responder esta interrogante es preciso caracterizar en qué ha consistido el proceso de reforma; contrastar el tamaño del mercado, medido por la magnitud de los recursos financieros que moviliza el sector; evaluar los principales cambios en su estructura y composición; valorar la importancia relativa y la naturaleza de los diferentes actores en el mercado y el papel de la banca estatal; analizar la eficiencia con que el sector realiza el proceso de intermediación financiera y, finalmente, determinar si dicho sector se encuentra más y mejor regulado que en el pasado.

### El contenido de la reforma: apertura y regulación

La reforma financiera costarricense

se diseñó a mediados de los años ochenta, en un mercado poco competitivo, predominantemente estatal y mal regulado. Como marco general es importante recordar que, en aquel momento, el país venía saliendo de una crisis económica de profundas repercusiones, con inestabilidad cambiaria, altos niveles de inflación y endeudamiento externo, limitado crecimiento económico y deterioro generalizado del poder adquisitivo de las familias.

Los objetivos de la reforma fueron: a) otorgar mayor libertad y flexibilidad a los intermediarios financieros para tomar sus decisiones, b) aumentar la competencia a lo interno del sector (disminución de márgenes de intermediación y mejora en la capacidad para brindar servicios) y c) reforzar la supervisión prudencial.

El proceso de reforma ha sido gradual y se puede dividir en tres etapas bien diferenciadas: una primera fase de preparación para la modernización, que abarca el período 1984-1987; luego una etapa de modernización del marco regulador, entre 1988 y 1994, y finalmente, de 1995 a la fecha, el período de profundización de la reforma (cuadro 3.15).

Al analizar la revisión cronológica que se presenta en el cuadro 3.15, sobre el contenido de la reforma del sec-

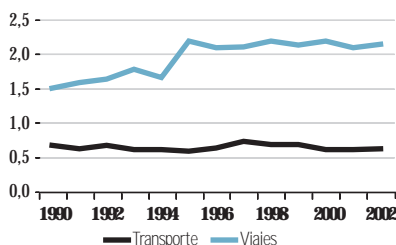
>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE EL TEMA

#### EL SECTOR EXTERNO

Véase Ulate, 2004, en el sitio [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

GRAFICO 3.20

Costa Rica: Índice de ventaja comparativa revelada<sup>a/</sup> en servicios de transporte y viajes. 1990-2002



a/ De acuerdo con clasificación de Lall.

Fuente: Elaboración propia a partir de Ulate, 2004.

CUADRO 3.14

Índice de ventaja comparativa revelada en el comercio de servicios empresariales y tasas de crecimiento. 2000

País	Servicios de comunicación		Servicios financieros		Servicios de información y computación		Royalties y licencias		Servicios personales, culturales, recreación	
	2000	1995-2000	2000	1995-2000	2000	1995-2000	2000	1995-2000	2000	1995-2000
Costa Rica	3,05	-2,6	0,27	97,8	1,59	919,7 <sup>a/</sup>	0,0	-27,3		
El Salvador	6,42	-10,0	0,20	-12,6 <sup>a/</sup>	0,20		0,1		0,07	
México	4,42	0,6					0,1	-26,5	1,74	120,1
Panamá	0,92	-3,8	1,51	8,1	1,51					
Irlanda	0,98	9,5	2,43	27,6	2,43	79,8	0,6	2,7	0,71	-4,4
Estados Unidos	0,71	-2,5	1,15	5,0	1,15	-9,1	2,6	-3,1	1,62	4,6

a/ Datos para 3-4 años.

Fuente: UNCTAD, 2003a.

tor financiero costarricense, todo parece indicar que, por lo menos en términos cualitativos, el proceso de reforma ha sido muy significativo y ello necesariamente debería reflejarse

en profundas transformaciones en el mercado financiero local. Los alcances de estos cambios se describen en los siguientes apartados.

### Creció el tamaño del mercado

La transformación cualitativa del mercado financiero costarricense se manifiesta en un notable crecimiento de los recursos movilizados por el sector. No hay duda de que el sistema de

CUADRO 3.15

#### Elementos diferenciadores en el proceso de reforma financiera

Tipo de medida	Antes de la reforma (antes de 1984)	Preparación para la modernización (1984-1987)	Fase de modernización (1988-1994)	Profundización de la reforma (1995 a la fecha)
<b>Atribuciones del BCCR</b>				
Determinación de tasas de interés	BCCR	Flexibilización restringida (bandas)	Libertad a los intermediarios	Libertad a los intermediarios
Destino del crédito	BCCR determina topes por actividad	Tope global	Intermediarios bajo el contexto del programa monetario	Intermediarios bajo el contexto del programa monetario
Uso del encaje y acceso al redescuento	Política monetaria hace uso de elevados niveles de encaje mínimo legal	Política monetaria hace uso de elevados niveles de encaje mínimo legal	Reducción paulatina del encaje mínimo legal y mayor utilización de operaciones de mercado abierto	Uso intensivo de las operaciones de mercado abierto. Encaje como instrumento de última instancia. Se introduce la figura del redescuento para bancos privados
<b>Atribuciones de la banca comercial</b>				
Captación de depósitos	Cuentas corrientes solo banca estatal. Bancos privados solo captan a 6 meses o más	Cuentas corrientes solo banca estatal. Bancos privados solo captan a 6 meses o más	Cuentas corrientes solo banca estatal. Se reducen plazos de captación.	Apertura de cuentas corrientes condicionada (peaje o sucursales) Todos los plazos
Apertura de sucursales	Previa autorización del BCCR	No requiere autorización del BCCR	No requiere autorización del BCCR	No requiere autorización del BCCR
<b>Control y supervisión</b>				
Supervisión de intermediarios financieros	Auditoría general de bancos solo al sector regulado	Auditoría general de bancos solo al sector regulado	Se crea la AGEF. Son reguladas las entidades financieras	Se crean la SUGEF y el CONASSIF. Son reguladas las cooperativas y las mutuales
Enfoque supervisión	Muy débil y de naturaleza contable	Primeros pasos de supervisión. Esfuerzos por clasificación de cartera y aprovisionamiento	Mayores controles y mejoras al sistema de supervisión. Incremento en los requisitos de capital mínimo	Supervisión prudencial. Esfuerzos por supervisar banca <i>off-shore</i> y grupos financieros
Supervisión del mercado de valores	Supervisión inexistente	Esfuerzos de autorregulación por parte de la BNV	Ley reguladora limita oferta pública solo a entidades autorizadas. Se crea la CNV	Se crea la SUGEVAL, con mayores atribuciones
Supervisión de fondos voluntarios de pensiones	Solo operan los sistemas públicos de reparto	Solo operan los sistemas públicos de reparto	Aparecen figuras autorreguladas, operadas por los puestos de bolsa	Se crea la SUPEN, con mayores atribuciones
<b>Otros aspectos de la reforma</b>				
Nuevos instrumentos y medios de pago	Negociación de certificados de abono tributario (CAT) en bolsa	Dinamismo de las operaciones de administración bursátil (OPAB)	Las OPAB se transforman en contratos de administración de valores (CAV) Dinamismo de las recompras	Auge de los fondos de inversión y los fondos de pensiones. Avances tecnológicos en sistemas de pago (SINPE, MIB, SAC)

Fuente: Angulo, 2004.

principios de los ochenta era mucho menos complejo; estaba conformado por 4 bancos estatales, un banco creado por una ley especial (Banco Popular y de Desarrollo Comunal), 10 bancos privados y 36 empresas financieras no bancarias, que en 1987 llegaron a ser 66. Como resultado de la reforma, fueron incorporadas a la supervisión las mutuales y las cooperativas, aparte de los diferentes actores que conforman el mercado de valores y el de pensiones.

La magnitud de los recursos movilizados por el sector en términos relativos respecto al PIB muestra cambios importantes entre 1987 y 2003. El valor de los activos movilizados aumentó en 11 puntos porcentuales en relación con el PIB, al pasar de 48,1% a 59,1%, cambio que coincide con la entrada en vigencia de la Ley de Protección al Trabajador y el crecimiento en los fondos de inversión y pensiones. Ello evidencia un incremento considerable en los niveles de ahorro financiero de la economía. Lo mismo sucede con el concepto de riqueza financiera, que captura buena parte de los recursos movilizados por los fondos de inversión y los fondos de pensiones, por lo menos las inversiones en títulos valores del Gobierno, el BCCR e intermediarios financieros regulados, que pasaron de 40,1% a 50,9% a lo largo del período de estudio (1987-2003).

Los agregados monetarios también reflejan un mayor nivel de capitalización del sistema financiero nacional, medido en términos del patrimonio, y una mayor importancia relativa del crédito, alimentada por el auge del financiamiento en dólares, principalmente a partir de 1998 (cuadro 3.16).

Del análisis de los pasivos bancarios resulta claro que el costarricense, en promedio, mantiene una menor proporción de sus recursos de ahorro en pasivos bancarios líquidos, tales como efectivo, cuentas corrientes y cuentas de ahorro, los cuales redujeron su importancia relativa de un 14,3% a 10,1% con respecto al PIB. La misma tendencia se observa en los de-

pósitos a plazo en moneda nacional, cuya participación bajó de 14,6% a 11,7%. Las disminuciones en ambos agregados son producto del proceso de dolarización que ha sufrido la economía costarricense, dado que los depósitos a plazo en dólares de los bancos pasaron de alrededor del 20% en 1987 a casi un 45% en el 2003.

En resumen, el tamaño relativo de los pasivos de los bancos casi no varió durante el período bajo análisis y se mantuvo alrededor de un 40%, de forma tal que el incremento que ha ocurrido en el nivel de ahorro financiero es producto del crecimiento o traslado de recursos que anteriormente estaban invertidos bajo las figuras de contratos de administración bursátil y custodia libre, y que se han transformado en fondos de inversión y fondos de pensiones voluntarias.

No obstante el mayor tamaño relativo que muestra el sector financiero costarricense, como resultado del pro-

ceso de reforma iniciado desde mediados de la década de los ochenta, siempre surge la pregunta: ¿es el sector financiero lo suficientemente grande en relación con otros países? La comparación internacional siempre resulta importante, pese a sus limitaciones. Tomando como referencia mercados financieros latinoamericanos, el contraste a nivel del activo total evidencia un menor tamaño relativo de los bancos nacionales. Otro aspecto que llama la atención es la baja proporción del crédito otorgado al sector privado en Costa Rica, lo cual es indicativo de la magnitud del financiamiento al sector público que realiza el sistema financiero local y del tamaño de la banca *off-shore*, que no se encuentra reflejado en las cifras de crédito (cuadro 3.17).

### Cambia la estructura del sistema financiero, pero se mantiene el predominio de la banca estatal

Como consecuencia del proceso de reforma se han producido cambios significativos en la estructura y composición del sistema financiero, especialmente en la relación público/privada.

Aunque a mediados de 1985 la banca comercial en Costa Rica era predominantemente estatal, hoy en día nadie desconoce la importancia que ha adquirido la banca privada. Si se contrasta la composición del balance del sistema financiero nacional (SFN) entre 1990 y el 2003, diferenciando entre sectores público y privado, se observa que los activos de los bancos privados (préstamos, inversiones y otros) crecieron a una tasa promedio anual del 30,8%, casi el doble del aumento mostrado por la banca estatal. Ello ha dado lugar a un incremento en la participación relativa de las entidades privadas en el total de activos, que pasó de 12% en 1990 a 34% en el 2003. Desde la perspectiva de los pasivos del sistema, la magnitud de los saldos totales captados por los bancos privados como depósitos, que incluyen moneda local y extranjera, pasó de 7% a 29% en el período en cuestión, lo que equivale a una tasa de crecimiento promedio del 36,7% en términos anuales,

CUADRO 3.16

#### Tamaño del sector financiero con respecto al PIB. 1987-2003

Principales agregados	1987	1990	1995	2000	2003
Medio circulante (M1)	14,3	9,8	8,0	9,8	10,1
Liquidez moneda nacional (M2)	28,9	25,5	19,9	22,6	21,8
Liquidez total (M3)	37,4	36,0	29,5	38,0	38,9
Riqueza financiera <sup>a/</sup>	40,1	38,8	38,4	46,6	50,9
Crédito al sector privado	17,8	15,9	14,0	26,3	31,1
Activo	48,1	46,9	35,8	54,2	59,1
Patrimonio	3,2	3,7	5,5	7,1	8,4

a/ Riqueza financiera del sector privado.

Nota: Antes del 2000, los datos son para el sistema bancario; del 2000 en adelante son para el sistema bancario amplio (bancos, financieras, mutuales y cooperativas).

Fuente: Angulo, 2004, con información del BCCR.

CUADRO 3.17

### Indicadores del mercado bancario en algunos países latinoamericanos. 2002

(porcentajes)

	Activos totales / PB	Depósitos bancarios / PB	Crédito total / PB
Nicaragua	78,07	63,77	28,56
Honduras	73,33	46,10	34,60
El Salvador	62,67	43,85	38,74
Colombia	53,88	29,51	25,40
República Dominicana	49,15	23,97	32,46
Costa Rica	43,34	30,49	22,07
Guatemala	34,18	24,34	15,05
Perú	31,00	23,70	30,30

Fuente: Angulo, 2004.

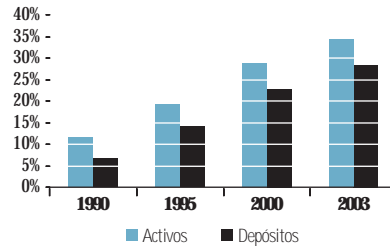
muy superior al incremento de 18,8% de las captaciones de la banca estatal.

No obstante la apertura y la mayor importancia relativa del sector privado dentro del sistema<sup>44</sup>, la banca estatal sigue controlando cerca del 70% de los recursos intermediados localmente, pese a que, desde noviembre de 1996, la reforma permitió que los bancos privados administren cuentas corrientes y de ahorro, negocio que había estado monopolizado por la banca estatal desde 1949 y que constituye una de las fuentes de menor costo relativo para los bancos.

Es conveniente señalar que la comparación anterior no es del todo correcta, ya que la importancia relativa de la banca privada es mayor si se incorporan al sistema los recursos movilizados por la banca *off-shore*. Aun cuando el tamaño relativo de esta última se ha reducido, como consecuencia de las menores distorsiones del sistema financiero local y los esfuerzos de supervisión de los domicilios extranjeros por parte de la SUGEF, la magnitud de la operación *off-shore* es casi idéntica a la movilización local<sup>45</sup>, 1,02 veces en captaciones y 0,76 veces en crédito (gráfico 3.22); en términos de la hoja de balance del sistema financiero costarricense, la

GRAFICO 3.21

### Costa Rica: activos y depósitos en bancos privados. 1990-2003



Fuente: Elaboración propia con información del BCCR.

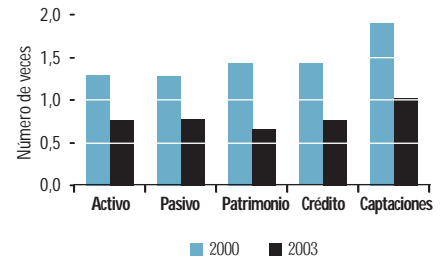
actividad en el extranjero es equivalente a un 75% de la posición local (0,76 del activo, 0,77 del pasivo y 0,66 del patrimonio).

La reforma financiera también ha significado un cambio profundo en la estructura del crédito por actividades. En el pasado era el BCCR quien elaboraba el programa crediticio de la banca comercial y quien determinaba cuánto prestar a cada actividad y a qué tasa de interés. Con la reforma, los propios intermediarios son los encargados de tomar estas decisiones, en función de los riesgos y de sus propias políticas de crédito. Una más eficiente supervisión (de naturaleza más prudential) y la preocupación por mejorar los indicadores financieros y reducir la morosidad de las carteras, han propiciado mucha más cautela para financiar actividades que en el pasado habían sido tradicionales para la banca estatal, como es el caso del crédito al sector agropecuario y a la industria local. La economía costarricense está ahora mucho más orientada al sector terciario y ello se refleja en la estructura de los préstamos<sup>46</sup>, en los que el comercio y los servicios son predominantes, junto con el financiamiento al sector vivienda, tanto en la banca estatal como en la privada<sup>47</sup>.

Otro cambio evidente del sistema financiero se manifiesta en la estructura por moneda, tanto en depósitos como en crédito. Antes de la reforma financiera y la modificación a la Ley Orgánica del BCCR, en 1995, no exis-

GRAFICO 3.22

### Costa Rica: tamaño relativo de la banca *off-shore*. 2000-2003



Fuente: Elaboración propia con información del BCCR.

tían las transacciones en moneda extranjera por parte de la banca comercial, e incluso los contratos privados en dólares eran ilegales. La captación en moneda extranjera estaba reservada para el BCCR, y la banca comercial del Estado servía como ventanilla de una captación que se encajaba 100% en el ente emisor. Con la reforma, se permitió a los bancos comerciales recibir depósitos en dólares, con la restricción del encaje mínimo legal, y hoy en día casi la mitad de las captaciones se encuentran denominadas en moneda extranjera.

La posibilidad de la banca comercial de intermediar en ambas monedas y de acceder a recursos en el exterior ha propiciado una dolarización mucho más marcada de la estructura del crédito, en comparación con las captaciones. En 1990 únicamente un 4% del total de la cartera de crédito de los bancos comerciales estaba denominado en dólares, y para el 2003 dicho porcentaje se ubicó en el orden del 56%. Si bien en el pasado se observaba una mayor especialización de la banca privada en el crédito en moneda extranjera, esa brecha se ha ido cerrando<sup>48</sup>.

Como resultado de la transformación apuntada, en la actualidad resulta llamativa la escasa diferenciación en la estructura del crédito entre bancos estatales y privados. A principios de los noventa, cuando la cartera de crédito era predominantemente en colones, se apreciaba cierta especializa-

ción: la banca estatal en el sector agropecuario y la banca privada en la industria local. Años más tarde, las dos bancas privilegian el crédito para vivienda y el crédito para los sectores de comercio y servicios.

La dolarización de la cartera crediticia es un fenómeno que se aceleró a partir de 1998, cuando los bancos empezaron a promover de manera mucho más agresiva el financiamiento en moneda extranjera. En cuatro años la cartera dolarizada pasó de 32,9% a 50,5%. Aunque el grado de dolarización no es uniforme en todas las actividades, el proceso es generalizado en todas las actividades productivas y resulta mucho más marcado en la cartera de vivienda, que es en términos absolutos muy relevante y cuya dolarización pasó de 8,9% en 1999 a 52,3% en el 2003 (cuadro 3.18).

Finalmente, en términos de la estructura es relevante valorar los cambios ocurridos en los instrumentos de captación y sus plazos. Al analizar la riqueza financiera por tipo de instrumento es evidente el incremento en la importancia relativa de los bonos de estabilización monetaria del BCCR y los títulos de propiedad del Ministerio de Hacienda. En 1986 estas modalidades de captación representaban un 9,1% de la riqueza financiera, la cual estaba compuesta fundamentalmente por dinero en efectivo y depósitos bancarios. Como producto de la reforma y la instauración de los mecanismos de subasta, la importancia relativa de dichos títulos aumentó a 29,1% en el año 2002.

En cuanto a la estructura de las captaciones por plazo, el mercado costarricense continúa siendo un mercado de deuda con vocación hacia el corto plazo. Los certificados de depósito a plazo de los bancos estatales y su equivalente en la banca privada, los certificados de inversión, que juntos representan el 65% del total captado, muestran concentraciones muy importantes en plazos menores de un año. Si bien es cierto que la captación en colones absorbió en el año 2000 un 23,4% de los recursos depositados a plazos mayores de un año, ello obedeció a

disposiciones de los administradores de los portafolios de los fondos de inversión y de pensiones, y no a una decisión financiera del público ahorrate. Esto lo confirma la menor concentración en dichos plazos que presentan las captaciones en dólares, en las cuales la participación de los fondos es menor (cuadro 3.20).

### Pocos cambios en la naturaleza de los participantes

El número, poder de mercado y naturaleza de los diferentes actores que conforman el sistema financiero varió poco como resultado de la reforma del sector. Su principal característica sigue siendo la bancarización y la excesiva concentración de los recursos movili-

zados en uno o pocos intermediarios. No obstante, cuando se examina la evolución de los diferentes grupos de actores que conforman el sistema bancario nacional, en la última década es evidente el incremento en la participación relativa de los bancos privados y el grupo de otros intermediarios (entidades financieras, cooperativas, mutuales, el BPopu y demás entes financieros no bancarios), especialmente en lo que se refiere a la magnitud del activo y los depósitos.

En términos del activo total, entre 1993 y 2003 la banca privada aumentó su participación de 24% a 31,6%, el grupo de otros intermediarios pasó de 17% a 22,5% y la banca estatal perdió 13,2 puntos porcentuales, de 59% a

CUADRO 3.18

#### Estructura del crédito por actividad, según moneda y tipo de banca. 1990, 1998 y 2003

(porcentajes del saldo acumulado)

Actividad	Colones <sup>a/</sup>				Dólares			
	Diciembre 1990		Mayo 2003		Enero 1998		Mayo 2003	
	Estatal	Privado	Estatal	Privado	Estatal	Privado	Estatal	Privado
Agropecuario	29,4	12,0	6,8	2,9	40,7	10,5	5,9	3,3
Industria	22,1	56,2	8,2	13,2	17,8	35,1	14,3	16,0
Vivienda	8,1	1,5	28,8	17,4	0,0	1,3	29,7	22,5
Comercio y servicios	27,8	26,6	54,7	65,9	35,7	51,3	48,5	57,8
Otros	12,5	3,7	1,5	0,7	5,8	1,8	1,7	0,3

a/ Las cifras corresponden al total de colones y dólares equivalentes en colones.

Fuente: Elaboración propia con información del BCCR.

CUADRO 3.19

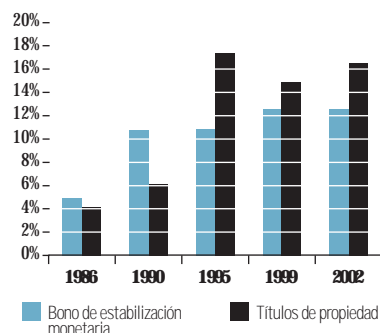
#### Porcentaje de la cartera en dólares, por actividad. 1999-2003

	Total	Comercio	Consumo	Industria	Servicios	Vivienda
1999	32,9	51,0	16,3	68,3	32,9	8,9
2000	40,3	55,4	22,5	76,4	36,3	23,5
2001	45,8	63,2	24,3	74,2	53,2	39,0
2002	49,3	67,2	26,3	76,2	49,8	44,7
2003	50,5	65,5	25,2	76,1	50,0	52,3

Fuente: BCCR, 2003a.

GRAFICO 3.23

Costa Rica: bonos de estabilización monetaria y títulos de propiedad, como parte de la riqueza financiera. 1986-2002



Fuente: Elaboración propia con información del BCCR.

45,8%. Este es el resultado de un mayor tamaño relativo de la operación privada y de los más amplios requerimientos de capital a que han tenido que someterse los intermediarios financieros como producto de la reforma. Si se analizan las captaciones se observa el mismo fenómeno, pero en menor magnitud. Pese a la apertura del mercado de depósitos en 1996, la banca estatal continúa siendo dominante y su cuota de mercado apenas se redujo de 67% en 1993 a 56% en el 2003. Los bancos privados y demás intermediarios incrementaron su participación en forma casi idéntica, entre 5 y 6 puntos porcentuales, y poseen cuotas de mercado de 25% y 19%, respectivamente.

El dinamismo de los últimos años en la categoría de otros intermediarios obedece al crecimiento que muestran el BPopu, las entidades financieras y las cooperativas, no así las mutuales, que han perdido participación de mercado. No obstante, el sistema financiero continúa dependiendo en gran medida de la banca tradicional y ello dificulta una mayor profundización financiera, sobre todo a la hora de brindar atención a una clientela que ha estado históricamente excluida y que requiere una nueva modalidad de evaluación y atención<sup>49</sup>.

La excesiva concentración de los bancos comerciales dentro del siste-

CUADRO 3.20

Estructura de captación a plazo de los certificados de depósito a plazo y los certificados de inversión<sup>a/</sup>. 1997-2003

Plazo	Colones			Dólares		
	1997	2000	2003	1997	2000	2003
Hasta 31 días	9,2	10,6	22,9	0,0	3,8	14,5
De 31 a 89 días	13,9	8,9	7,8	61,0	24,7	13,9
De 90 a 179 días	17,9	17,7	14,5	16,4	22,1	23,2
De 180 a 359 días	49,5	39,5	35,0	12,6	39,6	34,7
De 360 y más días	9,5	23,4	19,8	10,0	9,7	13,7

a/ Estructura por plazo elaborada con base en la información preliminar remitida por los bancos comerciales.

Fuente: Área de Estadísticas Monetarias y Fiscales, BCCR.

ma<sup>50</sup> no solo se manifiesta en las actividades tradicionales de intermediación financiera, captación y crédito, sino que trasciende a las nuevas figuras emergentes, como los fondos de inversión en sus distintas modalidades y los fondos de pensiones. Las únicas figuras en las que la banca privada es dominante corresponden a aquellos negocios en los que, por restricción legal, los bancos públicos no han podido incursionar, como las operaciones de *leasing* y el "factoreo", entre otros.

Desde el punto de vista de la concentración, los 19 bancos comerciales controlan alrededor de cuatro quintas partes de la movilización total de recursos para intermediación financiera (captaciones y créditos). De ese volumen, el banco más grande (C1), que es estatal, absorbe más de una tercera parte de todos los depósitos del sistema (36,2%) y cerca de una cuarta parte del crédito total (24,1%). Si se estudia la concentración en los tres bancos más grandes (C3), se observa que estos manejan el 51,6% del crédito y el 65,7% de los depósitos. Esa característica de excesiva concentración también está presente en los demás intermediarios que conforman el sistema bancario nacional, llámense financieras, mutuales o cooperativas (cuadro 3.21).

Al estar el sistema financiero costarricense excesivamente bancarizado, las elevadas concentraciones también

se reproducen en los fondos de inversión y en los de pensiones. Al amparo de la nueva regulación del mercado de valores, los bancos comerciales crearon sociedades administradoras de fondos de inversión (SAFI) y, más recientemente, operadoras de pensiones sustentadas en la Ley de Protección al Trabajador. De esta forma, aunque patrimonialmente independientes, los bancos cuentan con figuras que les permiten incursionar en estas dos nuevas actividades, aunque todavía están lejos de una concepción de banca universal, como la que opera en España.

Al examinar los fondos de inversión, tanto en moneda nacional como extranjera, resulta evidente la elevada concentración, sea en términos del activo administrado o del número de clientes. Es importante señalar que se perciben diferencias en la magnitud de los índices de concentración entre colones y dólares, lo cual denota la segmentación de mercado anteriormente apuntada, en la que la banca estatal<sup>51</sup> continúa dominando el mercado en colones y la banca privada hace lo propio en el mercado de fondos en dólares. Desde el punto de vista de las pensiones las concentraciones también resultan muy marcadas, dado que 3 de 9 operadoras controlan casi el 80% del total de recursos.



CUADRO 3.21

### Concentración de las actividades en el sistema financiero costarricense. 2002

SEF	Intermediarios	Crédito		Depósitos	
		C <sub>1</sub>	C <sub>3</sub>	C <sub>1</sub>	C <sub>3</sub>
Bancos	19	24,1	51,6	36,2	65,7
Financieras	10	17,3	43,4	26,6	52,3
Mutuales	3	58,8	100,0	56,4	100,0
Cooperativas	24	22,1	49,0	20,3	58,6
Fondos	Intermediarios	Activo		Clientes	
		C <sub>1</sub>	C <sub>3</sub>	C <sub>1</sub>	C <sub>3</sub>
<b>Fondo en colones</b>					
Corto plazo	8	78,7	92,6	29,3	80,2
Crecimiento	19	69,9	82,2	76,7	87,2
Ingreso	13	27,4	50,5	26,1	55,0
Mercado de dinero	10	40,7	74,8	30,9	65,7
<b>Fondo en dólares</b>					
Corto plazo	7	78,2	38,6	94,9	88,5
Crecimiento	17	57,2	74,2	69,2	82,0
Ingreso	9	33,6	29,2	70,6	71,1
Mercado de dinero	10	25,0	22,4	61,9	54,8
Inmobiliario	8	24,5	22,6	63,6	64,1
<b>Total de fondos (colones y dólares)</b>					
	<b>9</b>	<b>31,6</b>	<b>59,1</b>	<b>43,4</b>	<b>61,7</b>
<b>Fondos de pensiones</b>					
	<b>9</b>	<b>43,6</b>	<b>79,6</b>		

Nota: C<sub>1</sub>: valor acumulado para el banco más grande. C<sub>3</sub>: para los tres bancos más grandes.

Fuente: Angulo, 2004.

la inflación. Como producto de la reforma, el diferencial entre el costo promedio de fondos de la banca estatal y la banca privada disminuyó en 10 puntos porcentuales, de 14,2 en 1996 a 4,2 en el 2002. Ante la nueva competencia, la banca estatal mejoró sus tasas de captación, en tanto que la banca privada redujo el premio extra que pagaba sobre la banca del Estado. De esta forma, hoy las tasas de interés son positivas en términos reales y fluctúan bajo la referencia del comportamiento del mercado internacional y de acuerdo con las necesidades de un mercado interno bastante imperfecto y dominado por las políticas de captación del Ministerio de Hacienda y el BCCR.

Cuando se analiza la tasa activa promedio resulta evidente el menor diferencial existente en el costo del crédito entre la banca estatal y la banca privada. Antes de la reforma de finales de 1995, las entidades privadas cobraban en promedio 4 puntos porcentuales por encima de la tasa activa de los bancos del Estado. Esta situación se ha nivelado e incluso en ciertos momentos el costo del crédito en los bancos privados ha estado ligeramente por debajo del costo en los entes públicos.

Aunque, como ya se señaló, la reforma financiera ha propiciado una reducción importante en el diferencial del margen de intermediación entre bancos estatales y privados, de 10,0 puntos porcentuales en 1996 a poco menos de la mitad en el 2002, los márgenes absolutos de intermediación en Costa Rica siguen siendo muy elevados, y este es un elemento central para valorar la eficiencia del sistema financiero. Para la banca estatal, esa diferencia entre tasa activa y costo de fondos pasó de 18,9 puntos porcentuales en 1990 a 10,7 en 2002. Por su parte, la banca privada redujo dicho margen de 9,8 a 6,0 puntos porcentuales.

En síntesis, el comportamiento del margen de intermediación para los bancos estatales muestra una fuerte disminución a lo largo del período de análisis, mientras que para los bancos privados la reducción no es tan significativa, aunque sí refleja una clara ten-

### El sistema financiero continúa con problemas de eficiencia

Las reformas introducidas al sistema financiero incidieron en mejoras en la eficiencia. Entre ellas destaca una importante reducción de los márgenes de intermediación -especialmente en la banca pública-, que, sin embargo, todavía están lejos de llegar a un punto de comparación con países que tienen sistemas de mayor profundidad y modernización.

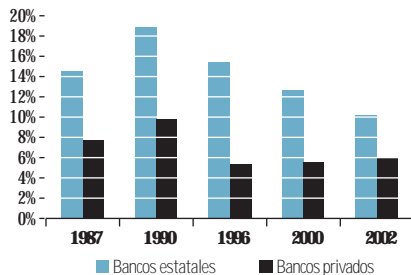
La reforma financiera sin duda incrementó el poder de decisión de los intermediarios. A diferencia del pasado, los bancos y demás entidades tienen ahora la potestad de establecer sus propias estrategias, seleccionando las actividades que quieren apoyar por medio del crédito y la clientela que desean atraer mediante políticas de tasas de interés activas y pasivas. Las cuen-

tas corrientes se abrieron a la banca privada, las instituciones bancarias están en libertad de instalar sucursales en cualquier lugar del territorio nacional y el Banco Central de Costa Rica es menos represivo, utiliza más intensivamente las operaciones de mercado abierto (OMA), bajó significativamente el encaje bancario -de niveles cercanos al 35% en 1987 al 5% en el 2002- uniformó dicho porcentaje para captaciones a distintos plazos y diferentes monedas, y abrió a la banca privada la posibilidad del redescuento.

En sus inicios, la banca privada experimentó dificultades para competir con la banca estatal, que hasta noviembre de 1996 operaba en condición de monopolio las cuentas corrientes, que no devengaban intereses, así como las cuentas de ahorro, que en ocasiones pagaron tasas de interés por debajo de

GRAFICO 3.24

### Costa Rica: margen de intermediación. 1987, 1990, 1996, 2000 y 2002



Fuente: Bolaños, 2003.

dencia decreciente. La diferencia en la magnitud de este descenso entre sectores se debe a la posición tomadora de precios que ha asumido la banca privada y a que la mayor competencia se ha producido entre los bancos privados, no entre los privados y los estatales.

El comportamiento de los márgenes de intermediación financiera es uno de los principales obstáculos para reducir el costo del crédito en el mercado local. Sin embargo, a lo interno de este mercado se observan diferencias importantes en términos de eficiencia financiera, particularmente por el contraste entre el mercado en colones y el mercado en moneda extranjera. La actitud acomodaticia de la banca privada está presente en el mercado en colones, donde la banca estatal es dominante y el “piso” de las tasas de interés se encuentra condicionado a los requerimientos del Ministerio de Hacienda y del Banco Central. La banca privada ha establecido su margen en colones en un rango cercano a 11 puntos porcentuales, con una leve tendencia decreciente hasta el 2002, ya que en el 2003 alcanzó nuevamente el 11%; en la banca estatal el margen se ubicó por encima de 18 puntos porcentuales entre 2001 y 2002 y en el último año bajó a 16,2%.

En el mercado en dólares la situación es diferente. El costo de fondos en esta moneda está determinado por la tasa de interés internacional, más un premio adicional por invertir en Costa Rica, y las tasas activas se fijan

RECUADRO 3.4

### El encaje mínimo legal

La reducción del encaje legal es uno de los objetivos de las reformas monetarias efectuadas en el país desde la segunda mitad de la década de los ochenta. El Banco Central acostumbraba utilizar con frecuencia este instrumento para cumplir con sus fines de control de los medios de pago; el Gobierno Central, por su parte, aprovechó este mecanismo con el propósito de obtener financiamiento de los bancos comerciales estatales<sup>52</sup>. El abuso en este ámbito queda reflejado en el comportamiento de los porcentajes de encaje aplicados sobre los depósitos a la vista. Los pasivos bancarios con exigibilidad inmediata estuvieron gravados con una tasa de encaje del 35% desde julio de 1987 hasta diciembre de 1989. De enero de 1995 a febrero de 1996 la tasa se incrementó hasta alcanzar un 43% para esos mismos depósitos.

Posteriormente se dieron algunos intentos de reforma en la normativa que rige el uso de este instrumento<sup>53</sup>, pero no fue sino hasta la aprobación de la nueva Ley Orgánica del Banco Central, en 1995<sup>54</sup>, que realmente se organizó la utilización del encaje legal. Esta Ley redujo el porcentaje de encaje mínimo legal que deben retener los intermediarios del sector financiero y fijó un plazo de cuatro años para disminuir ese porcentaje a una tasa del 15% como máximo, estableciendo que las diferencias que prevalecieron en dichos porcentajes solamente podrían estar originadas en el tipo de moneda en la que estuviesen constituidos los pasivos. En cumplimiento de estas directrices, en diciembre de 1999 las tasas de encaje legal en colones se unificaron en 14% para todos los intermediarios y para todos los depósitos, independientemente de su plazo. A partir de esa fecha se dio un proceso de reducción adicional de los requerimientos legales, hasta alcanzar un 5% en diciembre de 2002.

Todo parece indicar, entonces, que el gran esfuerzo realizado para reducir los encajes

con que opera la banca comercial (casi 10 puntos porcentuales entre diciembre de 1999 y diciembre de 2002), no se tradujo en un descenso de similar magnitud en los márgenes de intermediación. Si efectivamente, como plantean Camacho y Mesalles (1994), lo mismo que Lizano (1989), el encaje es uno de los principales componentes del margen de intermediación, la disminución del primero debió haberse traducido en una reducción importante en el segundo.

Dado que lo anterior no ocurrió, los argumentos de Villasuso (2002) y de otros críticos de la política de estabilización basada en las operaciones de mercado abierto parecen tomar fuerza. Dichas operaciones incrementan las pérdidas del Banco Central, pues aumentan el gasto en intereses que la institución debe realizar con el fin de controlar la oferta monetaria.

Efectivamente, en enero de 2003 el proceso de disminución del encaje legal se revirtió al incrementarse ese porcentaje al 6,5%; en diciembre del mismo año había llegado al 10%. Este avance en la dirección opuesta también buscó mitigar la presión que el Banco Central ejerce sobre las tasas de interés con la colocación de bonos de estabilización monetaria. Así, la tasa básica pasiva se redujo de 17,5% en enero de 2003 a 13,75% hacia el final de ese año<sup>55</sup>.

El aumento en el porcentaje de encaje legal permitió al Banco Central retirar de circulación un monto cercano a 52.000 millones de colones. De otra manera, habría sido necesario realizar operaciones de mercado abierto adicionales por valor de 100.000 millones de colones (cerca de un 14% del medio circulante de ese año). Los márgenes de intermediación, sin embargo, sufrieron un incremento, pero menor al del porcentaje de encaje legal.

Fuente: Cordero, 2004a.

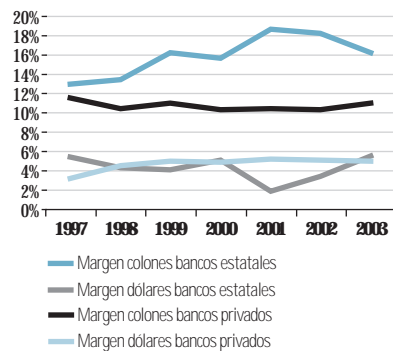
con mayor influencia competitiva. Si bien es cierto que el margen en dólares de la banca estatal se mantuvo relativamente bajo entre 2001 y 2002 por razones competitivas, éste se ha vuelto a ubicar en niveles alrededor de 5 puntos porcentuales para ambas bancas<sup>56</sup>. Esto revela una importante distorsión en el mercado costarricense, donde el margen de intermediación en dólares es menos de la mitad del correspondiente margen en moneda local, con consecuencias negativas

para una eficiente asignación de los recursos financieros y para revertir el proceso de dolarización.

Aunque el margen de intermediación no es el único factor relevante para valorar la eficiencia de un sistema financiero, indiscutiblemente es una variable fundamental. La comparación internacional evidencia el problema, aún cuando en ese ejercicio no se tomen en cuenta países desarrollados, donde los sistemas financieros operan con márgenes mucho más estrechos.

GRAFICO 3.25

### Costa Rica: evolución del margen de intermediación por moneda y tipo de banca. 1997-2003



Fuente: Elaboración propia con información del BCCR.

Llama la atención que, en este contexto, Costa Rica se encuentre en la posición 70 de 80 países consultados por el World Economic Forum, por encima del resto de Centroamérica, excepto Nicaragua, y de naciones como México, Colombia, Venezuela, Ecuador y Chile.

En un esfuerzo por valorar el desempeño del sistema financiero costarricense, se tomaron tres países, El Salvador, Panamá y Chile, y se seleccionaron del *Global Competitiveness Report* (WEF, 2003) algunas de las interrogantes que en forma reiterada se plantean a una muestra de líderes de opinión y empresarios de 80 países, en relación con un conjunto de variables consideradas centrales para medir la calidad y eficiencia del sector financiero. A pesar de los avances logrados, los expertos consideran que Costa Rica tiene un sector financiero poco sofisticado en comparación con estándares internacionales (posición 52 de 80), poco solvente ante una crisis (posición 39 de 80), con grandes dificultades para financiar proyectos de inversión sin que los empresarios tengan que recurrir a préstamos colaterales (posición 54 de 80), y con posibilidades casi inexistentes para proveer capital de riesgo al sector emprendedor (posición 66 de 80). Estos resultados obligan a reflexionar sobre los logros obtenidos y

la tarea que todavía falta realizar (cuadro 3.22).

Finalmente, otro indicador relevante para valorar la salud de un sistema financiero es el grado de morosidad de los diferentes intermediarios. Los avances de la reforma en esta materia fueron muy importantes y se encuentran en sus primeros momentos, con las medidas para el saneamiento de las carteras y la capitalización de los bancos del Estado. En años recientes se observan mejoras en las cifras de morosidad en financieras, mutuales, cooperativas y, especialmente, en el BPopu, que redujo el indicador de 5,9% en diciembre de 1999 a 2,19% en el mismo mes del 2003. Pese a que aún es posible reducir la morosidad a través de una mejor gestión de análisis y cobro de las carteras, no es claro si se pueden pretender los niveles de 1,5% que ha logrado la banca privada, dado que todavía falta conocer mejor el estado de la cartera en las operaciones *off-shore*.

### El ahorro ha crecido en una proporción insuficiente

Según se explicó, uno de los objetivos de las políticas de reforma monetaria y financiera estuvo orientado a incrementar el ahorro nacional por medio del establecimiento de tasas de interés pasivas reales positivas. Una mirada a las tasas prevalecientes durante los años iniciales de la estrategia de sustitución de importaciones (1962-1973) y del Estado empresario (1974-

1980), señala la existencia de tasas reales de interés pasivas de 0,39% y -3,45%, respectivamente. Con estos niveles resultaba difícil promover el ahorro nacional. Para el período 1983-1989 la tasa pasiva real pasó a 2,7% y a niveles superiores al 6% en la década de los noventa (cuadro 3.24).

Con estos cambios, la tasa de ahorro nacional bruto pasó del 10,1% del PIB entre 1983 y 1989 a poco más del 13% en el resto del período (1990-2003). Ante el crecimiento de las tasas de interés a partir del período 1990-1994, cabría haber esperado una reacción más favorable del ahorro nacional. Esta respuesta reduce las posibilidades de inversión y, por lo tanto, incide negativamente en las oportunidades de desarrollo de la población.

Una porción importante y cada vez mayor del ahorro nacional destinado al mercado financiero es absorbida por los bonos de estabilización monetaria (BEM) y los bonos de deuda interna (BDI) del Ministerio de Hacienda. Su participación dentro del ahorro financiero total ha mantenido una relativa estabilidad desde inicios de los años noventa, pero la suma de BEM y BDI equivale a casi un 60% de la captación del ahorro dirigido a inversión en activos de mediano plazo<sup>58</sup>. El principal problema surge, obviamente, de los bonos de deuda interna, los cuales representan cerca de un 50% del ahorro financiero y tienden a utilizarse para el financiamiento de gastos corrientes del Estado.

CUADRO 3.22

### Posición del sector financiero en el Informe de Competitividad Global por país. 2002-2003

Variable consultada	Costa Rica	El Salvador	Panamá	Chile
Sofisticación en relación con el mercado internacional	52	38	22	19
Solvencia de la banca local	39	22	20	13
Facilidad para financiar proyectos sin fondos colaterales	54	41	26	16
Acceso a capital de riesgo local	66	47	34	46

Fuente: WEF, 2003.

RECUADRO 3.5

### Comparando el desempeño del sistema bancario nacional

Al comparar algunos indicadores básicos del desempeño de la banca comercial de Costa Rica, el resto de Centroamérica y República Dominicana, el país se coloca en una posición ventajosa en la tasa de rendimiento sobre activos, menos favorable en la proporción de gastos administrativos respecto a los activos totales y exhibe, además, un mayor grado promedio de concentración.

La tasa de rendimiento sobre los activos ha mostrado un comportamiento bastante estable (alrededor del 2%) y se encuentra, a partir de 1999, en un nivel superior al de los restantes países de Centroamérica y Panamá<sup>57</sup>.

En la relación entre el gasto administrativo y el activo total promedio del sistema bancario el desempeño costarricense

resulta menos satisfactorio que el de las demás naciones del área, con excepción de Honduras. En Panamá (donde el sistema financiero alcanza un nivel de desarrollo mucho mayor que en el resto de Centroamérica) dicha relación fue de solo un 1% en el año 2003, mientras que en Costa Rica el indicador llegó a 5,6%.

Finalmente, el grado de concentración del sistema resulta mayor en Costa Rica que en el promedio de los países de Centroamérica. Más específicamente, el grado de concentración es mayor que el de Guatemala y Honduras, pero inferior al de El Salvador y Nicaragua. En Panamá el grado de concentración es mucho menor que en el resto de la región.

Fuente: Cordero, 2004a.

CUADRO 3.24

### Ahorro nacional bruto y tasa pasiva real. 1983-2003

Periodo	Ahorro nacional bruto (porcentaje respecto al PIB)	Tasa interés pasiva real
1983-1989	10,1	2,7
1990-1994	13,5	6,0
1995-1999	13,5	8,5
2000-2003	13,7	6,0

Fuente: Cordero, 2004a.

mercado de valores derivada de la excesiva dependencia de los instrumentos de deuda del BCCR y el Ministerio de Hacienda (recuadro 3.6).

### Una economía más estable y más vulnerable

En esta sección se describen los principales rasgos que caracterizan el desempeño del sector monetario durante la última década y se analizan las relaciones entre la situación fiscal y de las cuentas externas del país, por un lado, y la estabilidad de la economía, por el otro.

Cuatro son las principales conclusiones de este análisis: primero, Costa Rica tiene hoy una economía más estable que hace diez años, pero con un nivel de inflación todavía alto en comparación con otros países; segundo, a pesar de los importantes esfuerzos de reforma, la autoridad monetaria sigue enfrentando restricciones para el control de los agregados monetarios<sup>61</sup>; tercero, los niveles de inflación y devaluación actuales son el costo que el país debe pagar por mantener la competitividad del sector externo (la política cambiaria que afecta las posibilidades de reducir la inflación), en un contexto de déficit fiscal y pérdidas del Banco Central, y cuarto, los flujos de inversión extranjera directa, y otras modalidades de movimiento de capital, han permitido financiar un creciente déficit en las cuentas externas, lo cual ha hecho posible reducir considerablemente el nivel y la volatilidad de la inflación.

CUADRO 3.23

### Tasas de rendimiento sobre activos, por país. 1997- 2003 (porcentajes)

Años	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Centroamérica	Panamá
1997	2,0	1,7	1,5	3,2	0,8	1,8	
1998	1,5	1,3	1,3	2,8	1,0	1,5	
1999	1,9	0,9	1,6	1,9	1,5	1,4	1,4
2000	2,0	0,8	1,4	1,4	1,7	1,4	1,5
2001	2,0	1,2	0,8	0,9	1,6	1,3	1,4
2002	2,0	1,2	0,7	0,9	1,6	1,3	0,6
2003	2,0	1,2	1,4	1,2	1,8	1,5	2,0

Fuente: Consejo Monetario Centroamericano.

### Agenda pendiente: los grandes temas<sup>59</sup>

El análisis de sistema financiero costarricense con una perspectiva de largo plazo es un ejercicio útil para valorar el proceso de reforma y reflexionar en torno a lo que se ha logrado avanzar y lo que todavía falta enfrentar, punto en el que es preciso decir que existe escasa conciencia acerca del carácter impostergable de las reformas pendientes.

Hay cuatro frentes de preocupación que han sido señalados a lo largo de este capítulo, y en los cuales coinciden varios expertos nacionales: los

desequilibrios macroeconómicos asociados a las finanzas públicas y al problema de las pérdidas del Banco Central; el grado de competencia y el papel de la banca estatal; la necesidad de mejorar o equiparar los requisitos de supervisión a que se encuentran sometidos la banca *off-shore* y los denominados grupos financieros, y finalmente, la limitación al desarrollo del

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE EL TEMA

#### EL SECTOR FINANCIERO

Véase, Angulo, 2004, en el sitio

[www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

RECUADRO 3.6

### Los temas pendientes de la reforma financiera

En Costa Rica existe poca conciencia sobre la necesidad impostergable de dar continuidad a la reforma del sistema financiero. Parece prevalecer la errada percepción de que, después de casi dos décadas, la mayor parte de los temas fundamentales ha sido resuelta y únicamente restan algunos detalles o afinamientos. Otro error de percepción tiene que ver con la verdadera relevancia del sector financiero y su papel en el crecimiento económico<sup>60</sup>.

Desde la perspectiva del entorno en que se desenvuelve la actividad financiera, la estabilidad económica siempre ha sido considerada como un prerrequisito fundamental para disponer de un sistema financiero sano y eficiente. Si bien es cierto que la economía costarricense denota importantes avances en esta materia, todavía persisten desequilibrios macroeconómicos asociados a las finanzas públicas. En este sentido la solución del problema de las pérdidas del BCCR es uno de los puntos de arranque de la nueva fase de reforma financiera, por sus implicaciones para la vulnerabilidad del sistema y la posible contención del proceso de dolarización.

Uno de los principales síntomas de que los objetivos iniciales de la reforma -aumentar la competencia y la eficiencia- se han cumplido a medias, son los excesivos márgenes de intermediación, sobre todo en moneda nacional, que están relacionados con el papel de la banca del Estado. La gradualidad con que se ha aplicado la reforma financiera en Costa Rica ha impedido enfrentar ese dilema y, por tanto, la orientación ha sido tratar de nivelar las reglas del juego. Los bancos estatales piden que se les libere de amarras para poder enfrentar la competencia, que se les permita participar en negocios que hasta hoy se les prohíben, entre otras restricciones: la banca privada, a su vez, solicita acceder a prerrogativas que solo tienen los bancos del Estado y algunas instituciones como las mutuales y el BPopu, como la garantía estatal, el seguro sobre los depósitos y el acceso a los depósitos de las instituciones públicas. Los analistas coinciden en que, conforme la competencia se intensifique, las tensiones se harán más evidentes y no parece factible el logro de una completa nivelación de las reglas del juego.

Otro tema en que coinciden los analistas es la necesidad de mejorar o equiparar los requisitos de supervisión a que se encuentran sometidos la banca *off-shore* y los denominados grupos financieros. Pero más allá de ver esto como un asunto de supervisión, uno de los objetivos de la nueva etapa de la reforma

debería ser proveer los elementos requeridos para que dicha porción de la banca se transforme en *on-shore*. Pese a los esfuerzos recientes, esta banca paralela representa un problema de fragmentación en el mercado y, por su magnitud, un elevado potencial de riesgo sistémico, difícil de cuantificar dadas las limitaciones de información y la falta de transparencia con que opera esta parte del sistema.

En materia de desarrollo del mercado de valores, que es donde en los últimos años se ha observado un gran dinamismo por parte de los fondos de inversión y de pensiones, persiste una excesiva dependencia de los instrumentos de deuda del BCCR y el Ministerio de Hacienda, y es muy poco lo que se ha hecho para desarrollar nuevos instrumentos y títulos del mercado de capitales privados; incluso se notan retrocesos en el número de emisores en bolsa, los cuales han vuelto a acudir al financiamiento bancario.

Otro argumento central estrechamente vinculado al desarrollo del mercado de valores y que la sociedad costarricense parece haber olvidado, es el de los seguros. De la Torre (s.f.) señala que la industria de los seguros es vital para el desarrollo de los mercados financieros y hace ver una contradicción entre la decisión que tomó Costa Rica, de privatizar el manejo de las pensiones, y la insistencia de mantener los seguros bajo la figura de monopolio. Esta es un área de reforma que debe ser atendida, pues la contradicción se va a tornar más evidente conforme los sistemas de pensiones vayan madurando.

Finalmente, de la Torre destaca un tema que considera fundamental pero olvidado en la región y que tiene que ver con el desarrollo de las "infraestructuras institucionales para las finanzas" (De la Torre, s.f.). Al estar las finanzas basadas en contratos, es especialmente importante desarrollar el marco jurídico legal-institucional y las infraestructuras existentes para preparar los contratos y hacer que estos se cumplan. En Costa Rica hay serias dificultades para la ejecución de las garantías, la sustitución de colaterales, los procesos para resolver de manera no destructiva casos en que las empresas entran en problemas de pago o quiebra, entre otros. Desafortunadamente, una buena parte de estos elementos se encuentran en los proyectos de reforma al sistema financiero en poder de la Asamblea Legislativa y no parece existir consenso político para convertir esas iniciativas en leyes de la República.

### Inflación y estabilidad económica

Durante los últimos diez años se ha conseguido una mayor estabilidad en la economía costarricense<sup>62</sup>, ya que se alcanzó un nivel de inflación menor y la volatilidad de la misma disminuyó considerablemente. Esta estabilidad se ha ido consolidando desde la época de crisis de la deuda. La reducción de la volatilidad inflacionaria fue mucho más clara durante el período 2000-2003 (cuadro 3.25). A partir de 1999 la inflación ha tendido a atascarse aproximadamente entre 9% y 11%. Si bien no se ha regresado a los elevados niveles de 1991, por ejemplo, tampoco se ha logrado descender por debajo del 9%.

Además, Costa Rica se ha mantenido por encima de otras naciones de Centroamérica y América Latina. En el año 2003 solamente siete de esos países tuvieron niveles de inflación superiores al de Costa Rica<sup>63</sup>.

Aunque ciertamente la población se vería beneficiada con un menor crecimiento de los precios, hay dos argumentos que conviene tomar en cuenta. En primer lugar, la insistencia de la autoridad monetaria en centrar exclusivamente sus esfuerzos de estabilización en reducir la inflación, en la experiencia de algunos países ha desembocado en severas crisis financieras y de balanza de pagos<sup>64</sup>. En segundo lugar, la búsqueda de menores ritmos de crecimiento de los precios encuentra varias limitaciones, que se derivan de las restricciones que enfrenta el BCCR para la conducción de la política monetaria y que le impiden un adecuado control de la cantidad de medios de pago de que dispone el público<sup>65</sup>. Básicamente las restricciones son tres: las pérdidas del ente emisor, la existencia de otros objetivos además de la estabilidad de precios y el efecto del mecanismo de subasta conjunta.

Las pérdidas del Banco Central tienen origen, fundamentalmente, en las operaciones conocidas como "cuasifiscales", debido a que representan actividades que el Gobierno Central delega en el Banco. Dan origen a rigideces en la conducción de la política monetaria<sup>66</sup>, por cuanto el déficit debe

ser cubierto, por medio de la aplicación de altas tasas de encaje legal a los bancos comerciales, o bien por la emisión de bonos de estabilización monetaria, generando en este último caso un incremento de los gastos por intereses (los cuales a su vez elevan las pérdidas)<sup>67</sup>.

Aparentemente, las épocas en que el déficit del Central alcanzaba niveles superiores al 4% de la producción nacional han sido superadas. De un 4,3% del PIB en 1985, las pérdidas del instituto emisor pasaron a un 1,6% en 2003. Empero, tras lograrse un 1,1% en 1994, el déficit ha fluctuado entre 1,2% y 1,8% de la producción.

A lo largo de las dos últimas décadas pueden distinguirse tres etapas en la evolución de las pérdidas del Banco Central. En primera instancia se observa una fase bastante larga (y que no se incluye en su totalidad en el gráfico 3.27), que se inició en la primera mitad de los setenta y se caracterizó por una concepción diferente a la actual en relación con los objetivos de la banca central<sup>68</sup>. Durante esos años el ente emisor otorgó crédito subsidiado a la Corporación Costarricense de Desarrollo (CODESA) y al Consejo Nacional de Producción. Asimismo, concedió líneas de crédito en forma directa al Gobierno Central y contrató créditos en el exterior, tanto para la promoción de diversos programas como para mantener el tipo de cambio fijo. Durante la crisis de 1981-1982, asumió las pérdidas cambiarias asociadas a la venta de moneda extranjera a precios menores que el tipo de cambio vigente<sup>69</sup>.

A partir de 1985 se desarrolló otra etapa, que culminó en 1990 y en la cual se combinaron varios acontecimientos que generaron una reducción sustancial de las pérdidas. Primero, disminuyeron los gastos por intereses de deuda externa, luego de las renegociaciones de 1983 y 1985 (Delgado, 2000). Segundo, se inició el proceso de liquidación de CODESA y la venta de sus subsidiarias, lo cual contribuyó al pago de sus deudas con el Central (Delgado y Vargas, 1990). Tercero, la Ley de Modernización del Sistema Financiero, aprobada en 1988,

CUADRO 3.25

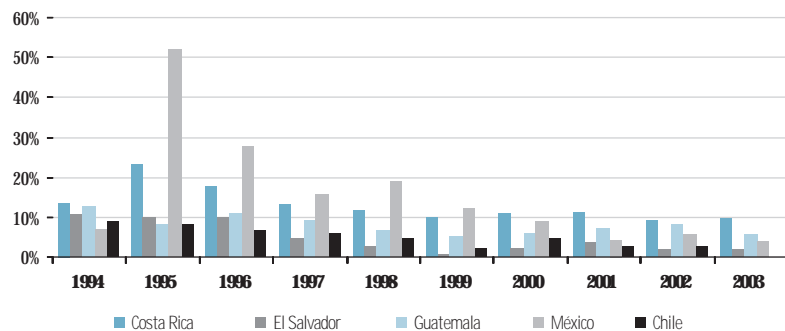
## Volatilidad de la inflación en Costa Rica en el largo plazo. 1977- 2003

Período	Promedio	Variación	Desviación estándar
1977-1980	9,4	38,2	6,2
1981-1982	63,6	1407,3	37,5
1983-1989	17,9	51,4	7,2
1990-1994	18,6	54,0	7,3
1995-1999	15,1	28,0	5,3
2000-2003	10,2	1,1	1,1

Fuente: Elaboración propia con información del INEC.

GRAFICO 3.26

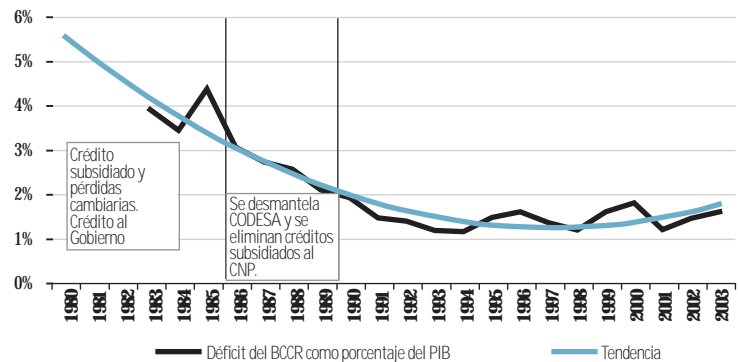
## América Latina (países seleccionados): tasas de inflación. 1994-2003



Fuente: CEPAL, 2003a y 2004a.

GRAFICO 3.27

## Costa Rica: déficit del Banco Central en relación con el PIB. 1980-2003



Fuente: Cordero, 2004a.

prohibió el financiamiento del BCCR a CODESA y el Consejo Nacional de Producción. Finalmente, la renegociación de la deuda externa con la banca

internacional, hacia 1990, favoreció la situación del instituto emisor debido a que redujo los gastos en intereses precedentes de dicha deuda (Delgado,

2000). Una vez alcanzada esta última etapa, resultó difícil encontrar mecanismos adicionales para reducir las pérdidas y el Banco se atascó en niveles de déficit que oscilan entre el 1% y el 2% del PIB.

Al examinar las razones por las cuales la inflación no desciende por debajo del nivel actual, la persistencia de las pérdidas del Central cobra particular relevancia. Esta brecha implica un monto de dinero no retirado de circulación y que, por lo tanto, genera presiones inflacionarias.

Durante el período 2000-2003 el déficit del BCCR alcanzó cerca de un 16% del medio circulante, porción que representa 87.506 millones de colones en promedio por año, aunque ciertamente es inferior a los montos registrados durante la primera mitad de los años ochenta (alrededor del 26%). Las posibilidades de lograr niveles de inflación más acordes con la tendencia internacional se dificultan considerablemente cuando los montos no retirados de circulación llegan a estas magnitudes<sup>70</sup>.

Lo anterior queda aún más claro si se analiza la participación del rubro de intereses en la estructura de ingresos y egresos del estado de resultados del ente emisor (Lizano, 1986). Los gastos por intereses constituyeron el 88% del total de egresos en 1992 y en 2003. Sin embargo, lo más interesante de la evolución del balance del Central se encuentra en la evolución de la estructura de gastos. Son evidentes la pérdida de importancia relativa de los intereses sobre obligaciones en moneda extranjera, y el aumento en la presencia de los intereses en colones. Dentro de este último rubro puede apreciarse que el servicio de la deuda por bonos de estabilización monetaria, que constituía un 27% de los gastos por intereses en 1992, representó un 57% de dichos gastos en el año 2003.

En otro orden de ideas, desde la perspectiva de la gestión de la política monetaria es necesario tener en cuenta que, en una economía abierta y pequeña como la costarricense, el Banco Central debe preocuparse por otras variables, además de la inflación. En otras palabras, también se requiere monitorear la

evolución del tipo de cambio real y de las reservas monetarias internacionales<sup>71</sup>.

La depreciación que experimenta la cotización nominal del dólar en forma casi permanente, responde a la aplicación del régimen cambiario de “minidevaluaciones,” cuya utilización se reinició luego de la fallida experiencia del país con un régimen flexible, en 1992. Con el esquema actual, el valor del dólar se incrementa en una proporción similar a la diferencia entre la inflación interna y la externa.

En comparación con otros países, Costa Rica ha procurado consistentemente mantener estable el tipo de cambio real (alrededor de 100). El promedio para el período 1994-1999 fue de 101,3, mientras que para todo el segmento 1994-2003 se ubicó en 100,8. Por otra parte, en los años 1994-1999 Costa Rica fue la nación con la menor variabilidad en el precio de las divisas, en tanto que en 1994-2003 ningún otro país presentó menor volatilidad (cuadro 3.26).

No obstante, el sistema también genera expectativas de más devaluación e inflación, lo que conduce a una asociación positiva entre estas dos variables. El gráfico 3.28 muestra la situación para el caso de Costa Rica. En un trabajo de Carstens (2004) sobre el sistema financiero nacional se indica que el proceso de minidevaluaciones ha evitado la sobrevaluación del tipo de cambio, pero a la vez ha tendido a

perpetuar la inflación. Esto último ha sido resultado de la inercia, así como del elevado coeficiente de *pass-through* que existe en el país<sup>72</sup>.

Una primera conclusión que se desprende del análisis anterior es que será difícil reducir la inflación mientras se mantengan el actual régimen cambiario y las pérdidas del Banco Central. Surge entonces una interrogante: ¿hay una mejor opción? Probablemente no. Es claro que un régimen cambiario más flexible ayudaría a combatir las expectativas de inflación y devaluación que existen en la actualidad. Sin embargo, por esta vía también se podría perder el control sobre el tipo de cambio real, con lo que se pondría en riesgo la competitividad de las exportaciones y eventualmente se promovería un mayor volumen de importaciones. Dicho de otro modo, la inflación que experimenta el país es el costo que debe pagar por mantener la competitividad de su comercio exterior. Este costo implica un sacrificio en términos del logro de las aspiraciones de la población, pero también abre la posibilidad de alcanzar un mayor nivel de solvencia en las cuentas externas (recuadro 3.7).

Finalmente, cabe recordar que el mecanismo que se utiliza para colocar los bonos de estabilización monetaria emitidos por el Banco Central, a fin de

CUADRO 3.26

**Variabilidad del índice del tipo de cambio real multilateral en América Latina (países seleccionados). 1994-2003**  
(base 2000=100)

País	1994-1999		2000-2003		1994-2003	
	Promedio	Desviación estándar	Promedio	Desviación estándar	Promedio	Desviación estándar
Costa Rica	101,3	0,9	100,2	3,0	100,8	2,0
El Salvador	107,9	7,0	100,8	1,1	105,1	6,4
Guatemala	95,4	5,1	93,6	5,6	94,6	5,1
México	122,7	18,2	97,9	4,8	112,8	18,9
Chile	98,2	5,1	111,5	8,6	103,5	9,3
Perú	93,9	3,9	98,9	1,4	95,9	4,0

Fuente: CEPAL, 2003a.

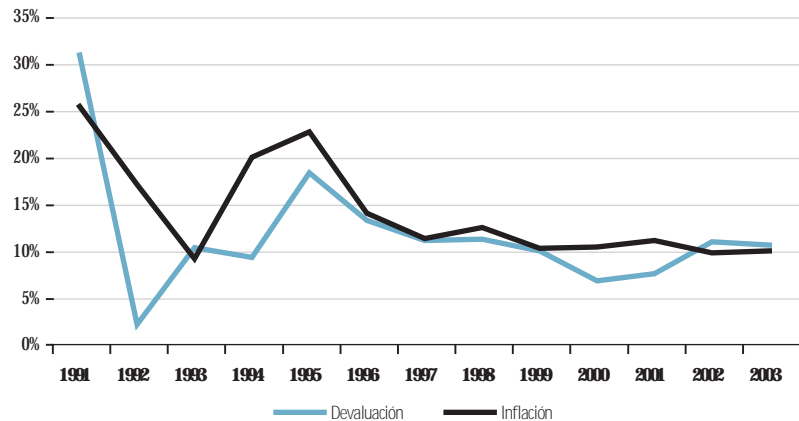
recoger los excesos de circulante, es una subasta conjunta con el Ministerio de Hacienda, donde este último coloca los bonos de deuda interna emitidos por él con el fin de captar fondos del público para enjugar el déficit fiscal. En este proceso el Ministerio de Hacienda capta con mayor urgencia, por lo que el Banco Central puede verse en la necesidad de renunciar a sus intenciones de captación o elevar las tasas.

### El déficit de la cuenta corriente es un mecanismo para controlar la inflación

El comercio de Costa Rica muestra una ruta de gran expansión desde los años setenta y un despegue del esfuerzo exportador concentrado en la última década (gráfico 3.29). El comportamiento de las exportaciones y las importaciones se evaluó en la sección

GRAFICO 3.28

### Costa Rica: tasas de devaluación e inflación. 1991- 2003



Fuente: BCCR.

#### RECUADRO 3.7

### ¿Es posible utilizar un régimen cambiario más flexible en Costa Rica?

Costa Rica tuvo en el pasado una experiencia con la aplicación de un mecanismo más flexible para determinar la cotización del dólar. El 2 de marzo de 1992 entró en operación un sistema en que el tipo de cambio se regía por la oferta y la demanda de divisas. Según Delgado (2000), este esquema, unido a la apertura de la cuenta de capitales y la relativa estabilidad política a nivel internacional, estimuló un fuerte flujo de capitales hacia el país. Esta situación, combinada con un tipo de cambio flexible, condujo a una apreciación de casi un 11% en el tipo de cambio en el término de cuatro meses. Para evitar una mayor caída en el precio de la moneda extranjera, el Banco Central decidió “la suspensión de la flotación y la puesta en práctica de un sistema de ajustes periódicos no anunciados, a partir de agosto de 1992”. Desde ese momento se evolucionó hacia el sistema de minidevaluaciones utilizado en la actualidad.

En algunas ocasiones, sin embargo, se ha planteado la necesidad de modificar el régimen cambiario vigente y avanzar, de nuevo, hacia un esquema más flexible. Por ejemplo, en sus boletines de información pública para los años 2001 y 2002, el FMI indicó que debe considerarse seriamente la adopción

de un régimen cambiario más flexible. En una reciente presentación en Costa Rica, el Subdirector Gerente de dicho organismo, Agustín Carstens (2004), manifestó que Costa Rica podría considerar la posibilidad de establecer una mayor flexibilidad cambiaria.

Existen varios argumentos para justificar esta posición. Por una parte, se ha mencionado que el tipo de cambio real del país podría estar alejado del nivel de equilibrio (Paiva, 2001). Por otra parte, Carstens (2004), sugiere que el sistema de minidevaluaciones puede ser vulnerable en presencia de perturbaciones externas<sup>73</sup>. Finalmente, el sistema de devaluaciones diarias que se utiliza en la actualidad es muy predecible, y ello ha provocado una reducción de la percepción del riesgo cambiario por parte de las unidades económicas. El resultado ha sido un fuerte aumento de las cuentas y pasivos denominados en moneda extranjera.

A pesar de las indicaciones anteriores, las economías pequeñas como la costarricense siguen siendo vulnerables a los altibajos en los movimientos de capital internacional. Dichos movimientos pueden, como ya sucedió en 1992, conducir a una apreciación del tipo de cambio real, con consecuencias

negativas para el saldo de la cuenta corriente de la balanza de pagos. Se ha visto antes cómo la sobrevaluación del tipo de cambio real en los países del Cono Sur (hacia el final de la década de los ochenta), en México (1994), y en Asia (1997) generó condiciones que desembocaron en severas crisis financieras y de balanza de pagos (Dornbusch et al, 1997; Taylor, 1998; Stiglitz, 2002).

Por otra parte, en condiciones de fuerte desequilibrio fiscal, las necesidades de financiamiento del Gobierno pueden ejercer presión sobre las tasas de interés, lo cual puede causar un flujo excesivo de capitales y, de nuevo, en un régimen flexible, desembocar en una apreciación de la moneda.

Una posible ventaja del régimen de devaluaciones diarias que se emplea actualmente es la certidumbre con respecto a los movimientos a corto y mediano plazo de la cotización del dólar. Esta certeza, cuyas consecuencias negativas ya fueron comentadas, también puede reducir el riesgo de un ataque especulativo. Por las razones anteriores, se puede concluir que, en las condiciones imperantes, resulta prudente conservar el régimen cambiario actual.

Fuente: Cordero, 2004a.



sobre comercio exterior; en este apartado se analiza el sector externo desde la perspectiva de la solvencia económica y su relación con la estabilidad.

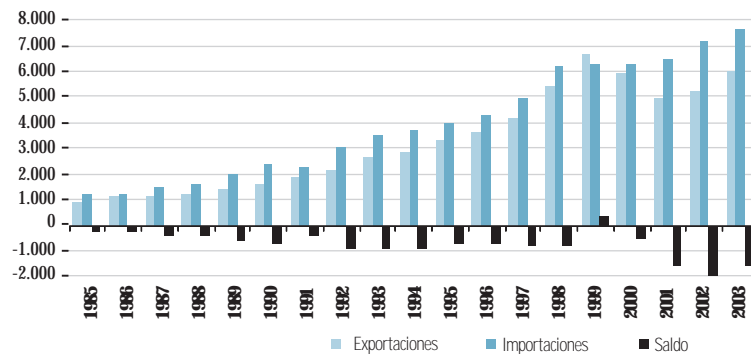
Así como existen limitaciones en la capacidad del Banco Central para controlar los agregados monetarios y, por lo tanto, reducir aún más la inflación, otros elementos importantes han hecho posible un crecimiento menor de los precios, pese a las dificultades mencionadas. Entre ellos cabe citar una mayor disciplina del Banco Central en cuanto al otorgamiento de crédito al sector público, una mayor independencia en la gestión del instituto emisor y, finalmente, el fortalecimiento de las cuentas del sector externo. Esto último ha permitido financiar los excesos de gasto agregado por medio de incrementos en las importaciones.

En la última década, los períodos de menor (mayor) inflación han estado claramente asociados a un mayor (menor) nivel del déficit de cuenta corriente de balanza de pagos<sup>74</sup>. En especial a partir de 1995, la inflación inició un descenso sostenido hasta estabilizarse alrededor del 10%, y el progreso hasta llegar a este “piso” se ha logrado por la positiva evolución de las cuentas externas del país. En otras palabras, los flujos de inversión extranjera directa, y otras modalidades de movimientos de capital, han permitido financiar un creciente déficit en las cuentas externas, lo que a su vez ha hecho posible reducir en forma considerable el nivel y la volatilidad de la inflación<sup>75</sup> (gráfico 3.30).

Más concretamente, el mejoramiento de las cuentas del sector externo se ha traducido en un aumento del saldo de la cuenta de capital y financiera de la balanza de pagos. Con este incremento se ha podido financiar un mayor déficit de la cuenta corriente. En efecto, el saldo de la cuenta de capital y financiera, que alcanzó en promedio un total de 421,6 millones de dólares en el período 1993-1999, ascendió a 732,5 millones de dólares en los años 2000-2003 (gráfico 3.31). Esta situación fue aprovechada para financiar el mayor crecimiento del déficit comercial que se ha dado a partir del

GRAFICO 3.29

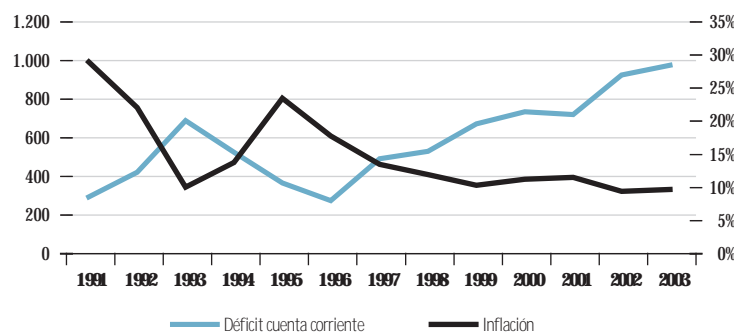
### Costa Rica: saldo de la balanza comercial. 1985-2003 (millones de dólares)



Fuente: BCCR.

GRAFICO 3.30

### Costa Rica: tasa de inflación y déficit en la cuenta corriente de balanza de pagos. 1991-2003



Fuente: Elaboración propia con base en cifras del BCCR.

2000.

Es evidente que la estabilidad económica lograda por Costa Rica ha contribuido a forjar unas cuentas externas mucho más sólidas que en el pasado. Gracias a ello se ha podido utilizar el sector externo para mitigar las fluctuaciones de la demanda interna, lo que ha hecho que el país sea menos vulnerable a las diferentes situaciones que se pueden presentar en el ámbito interno. Sin embargo, al mismo tiempo la economía se ha tornado más dependiente del dinamismo mundial.

Ante lo comentado, podría surgir la tentación de incrementar el déficit comercial en la magnitud requerida para llevar la inflación nacional hacia

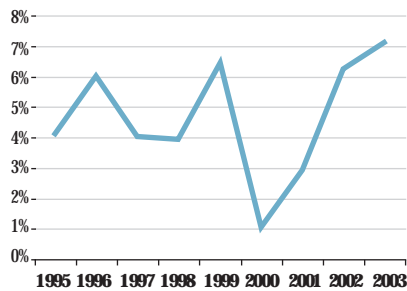
los niveles internacionales actuales. Como se verá en la siguiente sección, este tipo de decisión sería inadecuada, puesto que pondría una gran presión sobre la cuenta de capital y financiera, algunos de cuyos componentes muestran una elevada volatilidad.

### El financiamiento del déficit comercial

Se ha podido documentar el hecho de que el financiamiento del déficit de la cuenta corriente ha sido posible gracias al crecimiento del saldo de la cuenta de capital y financiera de balanza de pagos. Es importante, entonces, examinar cuáles son los componentes

GRAFICO 3.31

### Costa Rica: saldo de la cuenta de capital y financiera en relación con el PIB. 1995-2003



Fuente: BCCR.

de dicha cuenta que han permitido su crecimiento y, de ese modo, establecer si la economía costarricense es más vulnerable hoy que hace diez años.

En el gráfico 3.32 se puede apreciar el papel decisivo que ha desempeñado la inversión extranjera directa. Su rol ha sido fundamental, tanto por el monto aportado, como por la relativa estabilidad que han mostrado sus flujos.

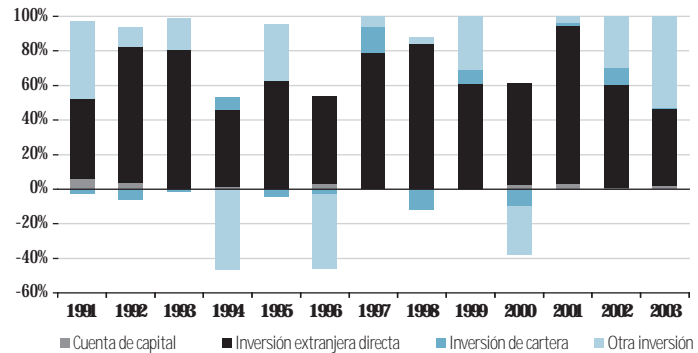
No sucede lo mismo, sin embargo con otras partidas de la balanza de pagos. Así por ejemplo, el rubro "otra inversión"<sup>76</sup> hizo una contribución cercana o superior al 50% a la cobertura del déficit comercial en los años 1991, 1995, 1999 y 2003, pero tuvo un balance negativo en los años 1994, 1996 y 2000. La cuenta de capital y la inversión de cartera, por otra parte, registran una participación menor en el financiamiento de faltante en cuenta corriente (aunque no por ello menos inestable).

### La economía se sigue dolarizando

Como se apuntó en la sección sobre el sistema financiero, uno de los procesos que con mayor claridad puede observarse en la economía nacional es la dolarización de las tenencias de dinero y del crédito. En términos de agregados monetarios, es interesante notar la tendencia creciente que muestra desde 1984 la relación entre el cuasidiner de-

GRAFICO 3.32

### Costa Rica: financiamiento del déficit de cuenta corriente. 1991-2003 (porcentajes)



Fuente: BCCR.

nominado en moneda extranjera y la liquidez total. El avance en esta dirección solo se revirtió entre 1991 y 1993, especialmente como resultado del aumento, en esos años, del premio por invertir en colones<sup>77</sup> (gráfico 3.33).

En el proceso de sustitución de moneda que experimenta el país, el aumento de los pasivos en dólares es posiblemente uno de los elementos más preocupantes del sector monetario y financiero. Cuando estos pasivos se incrementan, crecen también la exposición al riesgo cambiario y la fragilidad del sistema financiero.

Entre los posibles detonantes de un proceso de dolarización como el costarricense pueden mencionarse tentativamente la apreciación del tipo de cambio real, la estabilidad cambiaria (la ausencia de riesgo cambiario) y la existencia de un premio por contraer deuda en moneda extranjera. Según se analizó anteriormente, el tipo de cambio real ha crecido en los últimos años y el incentivo a contraer deuda en moneda extranjera debería haberse reducido. Entonces, como se mencionó en una sección precedente, el principal causante de la tendencia a incrementar los pasivos en dólares sería la estabilidad cambiaria. Con un proceso de minidevaluaciones predecibles, como el que se aplica en el país, es posible que se surja una gran certidumbre con respecto a la evolu-

ción del tipo de cambio nominal, lo que a su vez genera confianza y reduce la percepción de la población sobre el riesgo cambiario<sup>78</sup>.

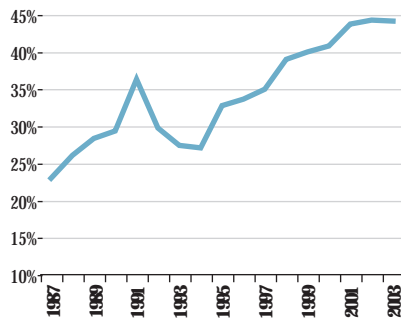
### Se deteriora la solvencia fiscal

Al analizar la evolución de la situación fiscal en la última década es claro que Costa Rica vio deteriorada su solvencia fiscal, es decir, su capacidad para financiar la inversión social y física requerida por los hogares y las empresas sin afectar el comportamiento de otros sectores de la economía, con una justa distribución de la carga tributaria y en un marco de estabilidad macroeconómica. Por un lado, el déficit fiscal recurrente, financiado con una creciente deuda pública cuyo servicio le suma rigidez al gasto del Gobierno, redujo los márgenes de acción. Por otro lado, se hizo patente la desarticulación entre las exigencias de la ciudadanía al Estado y los aportes que está dispuesta a hacer para su financiamiento. Finalmente, en la década se produjo una retirada paulatina del Estado en asuntos estratégicos, lo que erosionó su capacidad para impulsar el desarrollo.

En un entorno internacional poco alentador, y con una economía que muestra serias limitaciones para sostener un nivel adecuado de crecimiento, la posición fiscal de Costa Rica la somete hoy a una situación de alta

GRAFICO 3.33

### Costa Rica: cuasidinero en moneda extranjera en relación con la liquidez total. 1987-2003



Fuente: BCCR.

vulnerabilidad. Las principales amenazas a la estabilidad de la economía nacional provienen del campo fiscal:

- La carga tributaria es insuficiente. La atención de las demandas en áreas como infraestructura y deuda pública -y en otras como educación y salud- reclama recursos económicos que el Estado no tiene.
- Los gastos ya ejecutados que se financiaron con deuda pública representan el principal destino del gasto público actual. En general es posible documentar una creciente rigidez del gasto público.
- El considerable nivel de endeudamiento interno y la presión que su servicio ejerce sobre el gasto público, revelan que no es posible continuar indefinidamente por el actual sendero.
- No es posible encontrar formas de manejo de la deuda pública que pudieran tener impactos tan amplios como los que ya se utilizaron.
- El financiamiento de la deuda reduce las posibilidades de inversión pública y la calidad y cobertura de los servicios del Estado, crea incertidumbre sobre su solvencia y afecta las tasas de interés y la inflación.

### El déficit fiscal: un resultado que

### hace más frágil la economía

Una disminución en el crecimiento de los ingresos del Gobierno Central en relación con los correspondientes al resto del sector público no financiero (SPNF), al mismo tiempo que crecen los gastos, ha redundado en un agravamiento casi crónico del déficit fiscal. Si bien el SPNF sigue presentando cifras positivas, tendencialmente estas han sido inferiores y, en el 2003, poco significativas (gráfico 3.34).

Por otra parte, los superávits del resto del SPNF -que se mantuvieron bastante estables durante los noventa, con excepción del año de crisis fiscal en 1994, que correspondió al cierre del Banco Anglo- empezaron a disminuir en 1999 y desde entonces han seguido una tendencia decreciente.

En términos relativos el superávit del resto del SPNF alcanzó un máximo de 2,3% del PIB en 1991, y a partir de allí tendió a disminuir hasta casi anularse. El déficit fiscal, que hasta 1993 promedió un 2,4% del PIB, se exacerbó en 1994, cuando llegó a un 5,4%, para luego mantenerse alrededor de un promedio ligeramente superior al 3,4%.

Las pérdidas del Banco Central<sup>79</sup> han contribuido de manera muy significativa al volumen del déficit combinado del sector público. En términos ge-

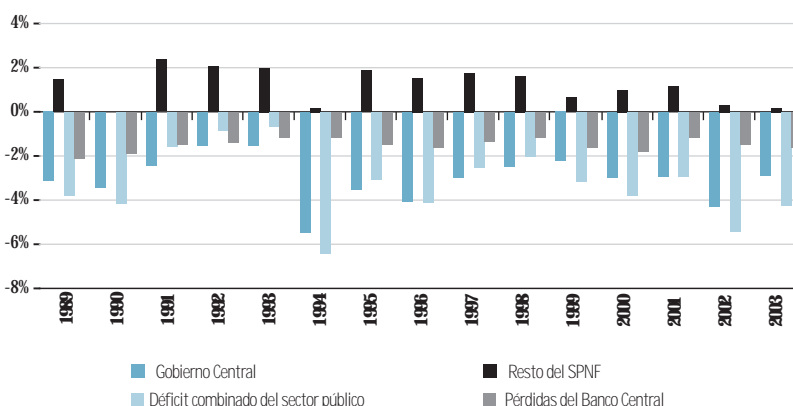
nerales, los superávits que se han podido generar en el resto del SPNF básicamente han sido anulados por esas pérdidas, en virtud de lo cual la tendencia del déficit combinado es bastante parecida a la del Gobierno Central.

Entre 1987 y 1993 el déficit fiscal se ubicó entre 1,5% y 3,4%, mientras que a partir de mediados de los años noventa esa relación se mantuvo entre 2,2% y 5,4%. Aún excluyendo ese valor extremo, durante de la última década se ha sobrepasado el máximo del período 1987-1993 en cuatro ocasiones (Hess, 2004b).

En el Noveno Informe se planteó que “un déficit fiscal reiterado, creciente y a un nivel importante es un síntoma de problemas. Si al déficit se le agrega un mecanismo recurrente de financiación del Estado que presiona las tasas reales de interés y el margen de intermediación, que genera una distorsión a favor de la especulación financiera, en detrimento del estímulo a la producción y propicia para la concentración de la riqueza, el problema sobrepasa el ámbito de la solvencia para convertirse en un obstáculo al crecimiento y a la ampliación de las oportunidades para la población. A su vez, el proceso de endeudamiento puede llegar a generar situaciones en las que la atención de la deuda pública -intereses y amortiza-

GRAFICO 3.34

### Costa Rica: déficit fiscal del sector público combinado y sus componentes, como porcentaje del PIB. 1989-2003



Nota: Las barras por encima de cero corresponden a superávit.

Fuente: Elaboración propia con base en cifras del Ministerio de Hacienda y el BCCR.

ción- sea el factor principal de “estrujamiento” del gasto público, así como de la calidad y cantidad de servicios públicos disponibles” (Programa Estado de la Nación, 2003) Todos estos elementos hacen de la situación fiscal una fuente de vulnerabilidad mayor, tanto en términos de estabilidad económica como de holgura política para atender las expectativas nacionales.

### La lenta evolución de los ingresos

En los años noventa, la evolución de la carga tributaria en Costa Rica fue más bien lenta, aunque el país experimentó un conjunto amplio de reformas fiscales parciales, cinco tan solo en esa década<sup>80</sup>. La proporción que representan los ingresos tributarios del Gobierno Central con respecto al PIB pasó de 11,01% en 1991 a 13,01% en el 2003. Si el indicador se calcula con base en los ingresos del Gobierno General<sup>81</sup>, sin incluir la seguridad social, el cambio fue de 13,6% a 15,2%.

Las variaciones en el nivel de carga tributaria de los años 1995-1996 corresponden a medidas transitorias (1995) y a la aprobación de las leyes de Justicia y Ajuste Tributarios (1996), reformas fiscales típicas del primer año de una Administración. Por su parte, la importante reducción de 1999 no obedece a una menor recaudación (de hecho en ese período los ingresos tributarios crecieron un 18,5%), sino al elevado crecimiento del PIB en el primer año de operación de la empresa Intel, un 8%. Finalmente, en el 2001 lo que se aprecia es el efecto de una medida especial que adelantó la fecha de recaudación de impuestos, por lo que el incremento no era repetible. En los últimos dos años hay que anotar un modesto efecto de la Ley de Contingencia Fiscal, así como un aumento en la recaudación del impuesto selectivo los combustibles, como consecuencia del alza en los precios de los hidrocarburos (gráfico 3.35).

Si a los ingresos tributarios se suman los pagos correspondientes a las cuotas de la seguridad social, la carga sube aproximadamente dos puntos porcentuales. Es notable la importancia relativa de este componente y su

dinámica en estos años, tema que se examina detalladamente en el capítulo 2 de este Informe.

Al analizar la composición de los ingresos tributarios se puede notar una gran dependencia de los impuestos indirectos, lo que explica -dado un ritmo de inflación bastante estable- la congruencia de la recaudación con la actividad económica. Sin embargo, se observa una tendencia al aumento en la proporción de los impuestos directos: el impuesto sobre la renta pasó de representar el 12,07% de la recaudación total en 1991, al 23,5% en el 2003 (gráfico 3.36).

Por su parte, los impuestos al comercio exterior han disminuido su peso, como resultado de la desgravación arancelaria. Durante el período 1994-2003, los tributos totales sobre las transacciones externas (aduanas, derechos de exportación) decrecieron un 15% en términos nominales al año, en comparación con casi un 20% de crecimiento de los impuestos a las transacciones internas (renta, ventas, consumo, etc.). Es decir, en los años más recientes el incremento en la escala o las tasas sobre las transacciones internas no ha sido suficiente para compensar la disminución en los ingresos generados por los impuestos a las transacciones externas (Hess, 2004b).

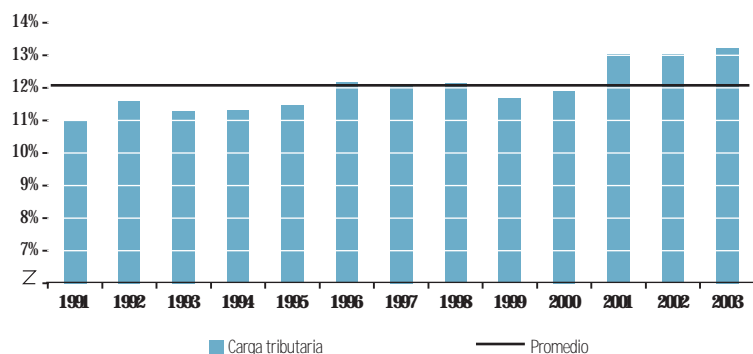
Es factible que el aumento en los

impuestos directos -que nominalmente sería un paso hacia un régimen más progresivo- se haya cargado sobre aquellas fuentes de ingreso que no son fácilmente susceptibles de evasión<sup>82</sup>, como las planillas salariales o la mayor parte de los ingresos provenientes del ejercicio de las profesiones liberales. El modo que ha asumido la compensación de pérdidas de ingreso sugiere que queda bastante espacio para generar recursos considerables mediante esfuerzos en el área de la eficiencia en la recaudación, manteniendo o aumentando en forma progresiva las tasas vigentes, especialmente en relación con las utilidades de las empresas (de todos los sectores), los ingresos personales y las rentas financieras que no aparecen en planillas o en contratos de servicios (Hess, 2004b).

En todo caso, el resultado final de esta dinámica ha sido una carga tributaria con una tímida tendencia al aumento, que, en el transcurso de casi década y media, solo creció de 11% a 13%, una de las más bajas de América Latina. Es claro que ninguna nación ha logrado transitar por la senda del desarrollo de manera sostenida, o mejorado sus niveles de competitividad, sin inversiones públicas adecuadamente financiadas con tributos o -lo que no es aplicable a Costa Rica- a través de ren-

GRAFICO 3.35

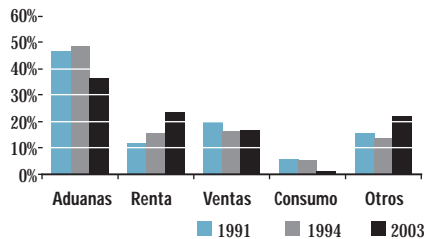
### Costa Rica: evolución de la carga tributaria como porcentaje del PIB. 1991-2003



Fuente: Memorias Anuales de la CGR y el BCCR.

GRAFICO 3.36

### Costa Rica: estructura porcentual de los ingresos totales del Gobierno Central, 1991, 1994, 2003



Fuente: Compendio Estadístico.

tas. En este sentido cobra relevancia la discusión sobre el nivel de la carga tributaria y su relación con el desarrollo de los países (recuadro 3.8).

#### Gasto público, restricciones y algunos disparadores

El gasto del Gobierno Central representó en el 2003 el 16,37% del PIB, poco más de un punto porcentual por encima del promedio de la década (15,29%), pero menor que en 1994 y 2002. Estos últimos, por corresponder a años electorales, muestran el efecto del ciclo político en las finanzas públicas, el cual no operó en 1998 (gráfico 3.37). En general, el crecimiento promedio del gasto público ha disminuido; entre 1985 y 1995 la tasa fue de 25,75%, en tanto que para el período 1995-2003 bajó a 17,11%. El año 1994 constituye, sin lugar a dudas, el peor de las dos últimas décadas, como consecuencia de las pérdidas que asumió el Gobierno por la quiebra del Banco Anglo. Ese año el gasto creció a una tasa de 45,5% (para más información sobre este tema, consúltese el Segundo Informe: Proyecto Estado de la Nación, 1996).

La evolución de los componentes del gasto se puede describir desde varias perspectivas. Empezando con la distribución entre gastos corrientes y de capital, se nota un fuerte sesgo hacia los primeros, que en los últimos quince años han representado en pro-

medio el 68% del gasto total del Gobierno. Por su parte los de capital absorben en promedio el 10%, pero con una tendencia a la baja que se explica por la importancia que cobra el pago de intereses de la deuda pública. Esta característica de la composición del gasto público durante el período de ajuste estructural ha sido señalada reiteradamente, y una de sus principales consecuencias ha sido la imposibilidad del Estado costarricense para financiar, al menos en forma autónoma, procesos de formación de capital público sostenidos y significativos<sup>83</sup> (Hess, 2004b).

Desde la óptica de la estructura funcional del gasto del Gobierno Cen-

tral, entre 1995 y el 2003 se observan algunas variaciones. La primera y más sustancial es el crecimiento de los gastos de servicios financieros asociados a la deuda pública. Esta variación es equivalente a cerca de 6 puntos porcentuales del PIB, pues pasó de 6,43% del PIB en 1995, a 12,57% en el 2003.

A su vez, los servicios sociales y comunales se disminuyeron en términos de la estructura funcional, aunque aumentaron en poco menos de 2 puntos porcentuales en relación con el PIB, sobre todo en educación y salud. Los servicios económicos se redujeron tanto en su peso en el gasto funcional como en relación con el PIB. La evolución del gasto social y su impacto so-

#### RECUADRO 3.8

### Carga tributaria y diferencias en el grado de desarrollo relativo de los países

El tema tributario y de financiamiento del Estado constituye un desafío fundamental para Costa Rica y el resto de los países centroamericanos, dada su estrecha relación con el crecimiento económico y el desarrollo humano, así como por su impacto en la distribución del ingreso.

Al analizar un grupo de países de América Latina y de la OCDE, utilizando el PIB per cápita en dólares, ajustado por el poder de paridad de compra, y el índice de desarrollo humano (IDH), la información sobre el tamaño relativo de la carga tributaria internacional permite llegar a dos conclusiones: primero, que existe una relación positiva entre carga tributaria y desarrollo y, segundo, que la carga tributaria costarricense, en el contexto internacional, muestra un rezago de importancia, particularmente si no se considera en el análisis la seguridad social (CGR, 2002a).

Si se compara con los promedios internacionales, en 1999 la carga tributaria costarricense, en términos del PIB oficial, se ubicaba muy por debajo de la mediana de la OCDE. También estaba por debajo de Uruguay, el país latinoamericano con mayor contribución fiscal relativa, pero tenía una magnitud similar a la de Chile, incluida la contribución a la seguridad social, y superior a la de México. La evidencia empírica corrobora las conclusiones si se valora la carga tributaria en relación con el IDH. El nivel alcanzado por Costa Rica en desarrollo humano requiere un mayor esfuerzo fiscal, si se tiene en cuenta su sostenibilidad en el largo plazo.

Una muy importante conclusión de este Informe es que, sin un nivel adecuado de inversión en desarrollo humano y fortalezas institucionales, no es posible construir siquiera crecimiento económico; también que la ausencia de institucionalidad e inversión social termina por ser el peor de los negocios, al generar un círculo vicioso que incluye la baja inversión en desarrollo humano, el conflicto social agudo, guerra y destrucción de capacidades productivas.

Desde esta perspectiva, resulta interesante el estudio realizado por Agosin (Proyecto Estado de la Región-PNUD, 2003), en el cual, utilizando una muestra de 120 países, se estimaron los montos "esperados" de carga tributaria y gastos públicos (como porcentaje del PIB) acordes con los niveles de distribución del ingreso y el PIB per cápita de las naciones centroamericanas. Claramente en todos los países del istmo la carga tributaria "esperada" resulta mayor que la "observada". A la vez, puede notarse que la mayor discrepancia al respecto se presenta en Costa Rica y las menores en Nicaragua y Honduras. Estos resultados ofrecen elementos muy importantes y concretos para la elaboración de políticas tributarias, de financiamiento del gasto y del gasto público en general, al mostrar el rezago de la carga tributaria y del gasto de Centroamérica en relación con su desarrollo relativo.

Fuente: Proyecto Estado de la Región-PNUD, 2003; CGR, 2002a.

bre el desarrollo nacional se analiza en el capítulo 2.

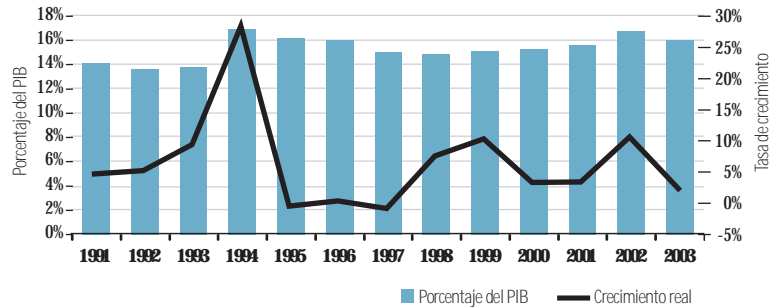
Considerando el objeto del gasto, algunos rubros que fueron caracterizados como “disparadores” a mediados de los noventa han modificado su ritmo de crecimiento. En efecto, los certificados de abono tributario disminuyeron hasta su completa eliminación y las transferencias a la educación superior se han reducido como proporción del PIB. Pero otros factores han generado presiones adicionales, como las remuneraciones y el gasto en pensiones a cuenta del Presupuesto Nacional. No obstante, el pago de intereses ha crecido a un ritmo mayor, pasando de representar un 15% a un 25% del gasto total entre 1987 y 2003 (gráfico 3.38). Como se comentará, más adelante, esto tiene su origen en el acelerado aumento del endeudamiento público interno. Estos componentes se han catalogado como “rigideces”, en el sentido de que se supone que no existe mucho margen para modificar su nivel o estructura. Cabe aclarar que hacer absoluta esta caracterización limita la búsqueda de mayores fuentes de eficiencia o menores márgenes de redundancia, al mismo tiempo que fuerza la totalidad de los ajustes hacia el lado de los ingresos (Hess, 2004b).

Con respecto a la evolución de los salarios reales y el empleo en el Gobierno Central, mientras el número de plazas ha aumentado casi un 3% por año, los salarios reales (descontando inflación) lo han hecho a un ritmo de 5,6% anual. Estos últimos muestran un incremento promedio bastante superior al número de plazas e incluso de la producción a precios constantes, especialmente a partir del período 1997-1998. Esto indica un crecimiento real promedio y acumulado de más de 16% durante la década bajo análisis, mayor que el crecimiento vegetativo de los salarios. Esto a su vez revela la existencia de factores automáticos de incremento de la planilla, aunque, como se discutirá en la siguiente sección, el crecimiento real del pago de intereses es aún más acelerado.

Como se señaló en el apartado sobre carga tributaria, en Costa Rica, pe-

GRAFICO 3.37

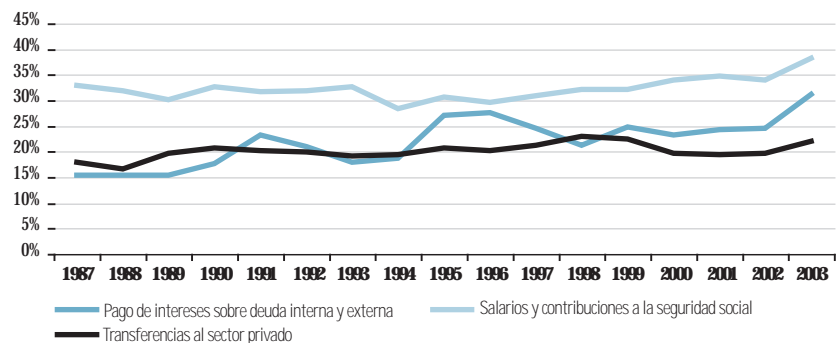
### Costa Rica: evolución del gasto de Gobierno Central. 1991-2003 (tasa de crecimiento real y porcentaje del PIB)



Fuente: Elaboración propia con datos del BCCR.

GRAFICO 3.38

### Costa Rica: evolución de algunos “disparadores” del gasto de Gobierno Central. 1987-2003 (porcentaje del total de gastos reconocidos)



Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda y la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria.

ro sobre todo en el resto de los países centroamericanos, se optó por la vía de la contracción el gasto público para enfrentar el problema de elevados déficit fiscales. Esta fórmula tiene impactos que hoy recoge la región en términos de estancamiento de la productividad y los niveles de pobreza (recuadro 3.9).

Finalmente, en materia de gasto en años recientes se han creado nuevos instrumentos de organización y rendi-

ción de cuentas y se sofisticó el marco legal para la gestión del Presupuesto Nacional, aunque todavía es débilmente aplicado. En el Octavo Informe se destacó la importancia de la aprobación de la nueva Ley de Presupuestos Públicos, como un marco general para la modernización de la gestión presupuestaria en Costa Rica, con base en principios de eficiencia, eficacia, transparencia y rendición de cuentas. No obstante, en esa oportunidad se se-

ñaló que ni el Ministerio de Hacienda ni el de Planificación habían remitido a la Asamblea Legislativa ninguno de los nuevos informes previstos por la Ley, alegando imposibilidad material para hacerlo (Proyecto Estado de la Nación, 2002). La Contraloría General de la República, en su Memoria Anual del 2002, realizó una evaluación positiva del marco legal de la gestión presupuestaria en el país -que comprende, además de la Ley de Presupuestos, otros instrumentos como la Ley de Planificación Nacional, la Ley General de la Administración Pública y la Ley General de Control Interno- pero se vio obligada a informar que en el 2002 (CGR, 2003a), por segundo año consecutivo, el Ministerio de Hacienda no remitió los informes previstos por la Ley al cierre del ejercicio económico de cada año. En la Memoria del año 2003 (CGR, 2004) la Contraloría reportó que los informes previstos en la Ley 8131 fueron remitidos por el Poder Ejecutivo, pero con serias deficiencias que impiden emitir el dictamen previsto (incompletos, sin la información pertinente, sin cumplir con los requisitos que establece el reglamento de la Ley).

### La deuda pública y su impacto en el "estrujamiento" del gasto

Durante la última década, la deuda pública creció en términos absolutos y en dólares, aunque se mantuvo como proporción del PIB (60%). Además ha cambiado en su composición, con un predominio en la deuda interna a partir de mediados de los noventa. Esta creció muy rápidamente en los diez últimos años, sobre todo en la primera parte, y desaceleró su ritmo después de 1999. La deuda externa no ha sido el mecanismo de endeudamiento preponderante, ni por su nivel ni por su crecimiento, en el período descrito.

La dinámica de la deuda pública es un círculo vicioso, pues a este punto es necesario recurrir a considerables niveles de captación simplemente para enfrentar las obligaciones generadas por el servicio de la propia deuda, pese a la introducción de importantes mejoras en lo que se refiere a condi-

RECUADRO 3.9

### Ajuste fiscal en Centroamérica: disminución del déficit vía contracción del gasto

Durante el período 1980-2000 en toda la región centroamericana, con excepción de El Salvador, se registró una baja significativa en el gasto per cápita del Gobierno Central. Esta disminución fue más pronunciada durante la "década perdida" de los ochenta, mientras que en la siguiente década este indicador mostró una leve mejoría, aunque no suficiente para volver a los niveles anteriores (Proyecto Estado de la Región-PNUD, 2003).

La fórmula de ataque a un elevado déficit fiscal fue la reducción del gasto por persona y no el incremento en los ingresos tributarios. En Costa Rica la contracción del gasto no fue la más profunda, ni su nivel decayó por debajo de otros países centroamericanos, salvo Panamá, que tuvo y tiene niveles de gasto más elevados por persona.

La receta de disminuir el gasto público no puede ser aplicada en general, ni a todos los países, ni para todos los gastos. En particular, en Costa Rica la reducción del gasto

por persona en educación, en los años ochenta, condujo a descensos en la cobertura educativa que, junto con la caída en infraestructura, todavía se traducen en impactos como el estancamiento en la productividad y en los niveles de pobreza.

El desarrollo es una conjunción compleja de condiciones y también de políticas que suponen actuaciones y actores públicos inteligentes. Si un país como Irlanda se tomara como "modelo", cosa recurrente en las discusiones nacionales más recientes, entonces no solo se tendría que mencionar que esa nación redujo la tasa de impuesto sobre la renta a corporaciones, que la carga tributaria de ese país es poco menos del doble de la costarricense, y que su gasto público en educación por persona puede ser más de 5 veces mayor que el costarricense<sup>84</sup>.

Fuente: Proyecto Estado de la Región-PNUD, 2003.

CUADRO 3.27

### Centroamérica: índice del gasto total real per cápita de los gobiernos centrales. 1970-2000

(base El Salvador 1970=100)

Año	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua <sup>a/</sup>	Panamá
1970	264	100	123	102	148	458
1975	399	139	149	164	275	607
1980	660	213	264	261	340	809
1985	330	252	169	251	469	617
1990	359	126	90	143	106	404
1995	476	207	120	142	115	467
2000	499	231	165	168	141	560

a/ En Nicaragua se utilizaron los datos de 1991 en vez de los de 1990.

Fuente: Elaboración propia con datos de CEPAL, 2001, del Banco Mundial, 2002 y UNDP, 2003.

ciones financieras (plazos, tasas, instrumentos, moneda en la que está denominada). En esta exploración se evalúan estos cambios, que en general han sido favorables (Gutiérrez, 2004a).

El traslado de deuda interna a externa tiene significativas consecuen-

cias. Como resulta más que notable, el pago de intereses de deuda interna es mayor y creciente, aunque las renegociaciones y los cambios de instrumentos produjeron algún alivio a mediados de la década de los noventa (1995-1997). La relación de intereses

de deuda interna/externa ha venido descendiendo sistemáticamente desde 1997 (gráfico 3.39).

En este contexto cabe preguntarse quién debe encarar el pago del endeudamiento, la población actual o las futuras generaciones. En términos generales, las condiciones financieras del endeudamiento externo (plazos mayores, transacciones en moneda internacional) trasladan su pago a la futura generación. Por el contrario, los plazos más cortos del endeudamiento interno hacen que su pago recaiga sobre la actual generación.

Por este motivo, y dado el alto nivel de endeudamiento interno, la presión que ejerce su servicio sobre el gasto público revela que no se puede continuar de manera indefinida, ni siquiera por un período relativamente corto, por el actual sendero. No es posible encontrar formas de manejo que pudieran tener impactos tan amplios como las que ya se utilizaron. Muy importantes cambios lograron retrotraer la presión del servicio, como mayores plazos de colocación y menores tasas de interés, pero pareciera que estas condiciones no pueden ser mejoradas; no es posible hacer más de lo mismo. Una de las principales modificaciones en las condiciones financieras de la contratación de la deuda interna la produjo la renegociación de plazos y la política para su ampliación (gráfico 3.40). Para proyectar el manejo eficiente de la deuda, hoy es necesario modificar su magnitud, a través de medidas fiscales como el aumento de la recaudación y su aplicación parcial a la reducción de la deuda, o bien encontrar nuevos mecanismos para enfrentarla.

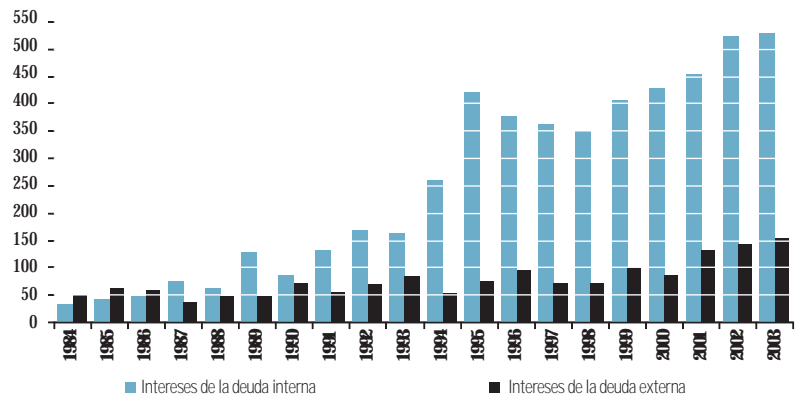
En este sentido, surge una interrogante ¿cuánto margen de manejo se tiene ahora?, ¿será tarde mañana? Dos aspectos que expresan vulnerabilidad adicional abonan en favor de la percepción de insostenibilidad: la denominación en moneda extranjera de porciones significativas de la deuda interna y la importancia relativa de los tenedores privados.

El gráfico 3.41 muestra la deuda interna según tenedores, de 1991 a 2003, en millones de dólares. A partir de 1997, su crecimiento ha estado asociado a una

GRAFICO 3.39

### Costa Rica: intereses de las deudas interna y externa del sector público. 1984-2003

(millones de US\$)

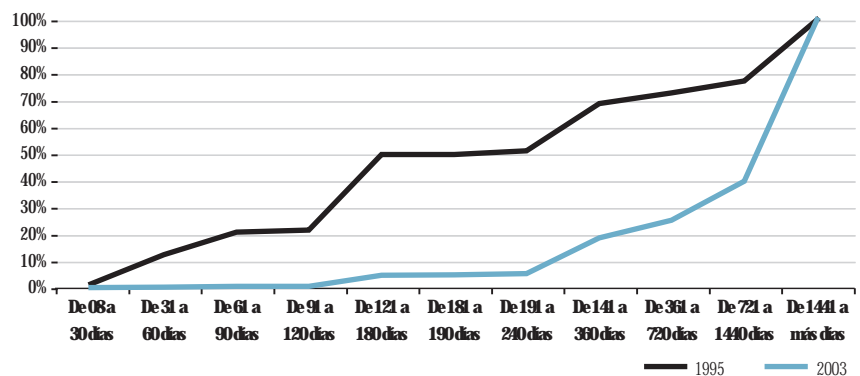


Fuente: Memorias Anuales de la CGR, varios años.

GRAFICO 3.40

### Costa Rica: deuda interna del Gobierno Central por plazos de colocación. 1995 y 2003

(porcentaje acumulado a diciembre)



Fuente: Ministerio de Hacienda.

ampliación de los tenedores privados y un retiro de los públicos, excepto en el caso de los bancos comerciales. Entre los tenedores públicos están los correspondientes a terceros, como son las reservas a fondos de pensiones, esto es, recursos en manos de agentes públicos pero que son finalmente de tenedores privados. Así las cosas, un alivio de las presiones vía condonaciones de deuda no ofrece una perspectiva de importancia. Además, la tenencia predominante por parte de actores privados resta holgura al ma-

nejo de la deuda, en tanto no es posible negociar condonaciones, plazos y tasas en paquetes importantes, como sí sucedió con las instituciones públicas.

Por su parte, la denominación de la deuda en moneda extranjera o, simplificando, la dolarización de la deuda, ha crecido de manera notable. Si bien la deuda externa ha perdido importancia, la denominación de la deuda interna en moneda extranjera tiene un fuerte peso relativo. Si la deuda pública en moneda doméstica era un tercio



en 1991, llegó a ser casi la mitad en 1999 y alrededor del 44% en el 2003.

Si ambos asuntos (dolarización y ampliación de colocaciones entre tenedores privados) fueron parte de la solución, hoy es fácil identificar varios escenarios que podrían convertir estas características en fuente de riesgo adicional. Por una parte, las previsiones de crecimiento de las tasas de interés internacionales, más o menos inmediatas, tienden a señalar vulnerabilidad asociada al endeudamiento en moneda extranjera. Por otra parte, la ampliación de colocaciones entre tenedores privados supone un “estrujamiento” adicional a la ya muy escasa disponibilidad de capital de riesgo, o de inversión en actividades productivas del país.

Entonces, ¿la fórmula será la ampliación del endeudamiento externo? Un manejo prudente de este endeudamiento durante los noventa economizó el tener que aceptar condiciones de organismos financieros internacionales, pero, en un escenario de crecimiento de las tasas de interés, su expansión en el futuro no necesariamente garantiza una situación de servicio favorable, al menos no tanto como en la actualidad, particularmente porque ya no se tiene opción a los préstamos concesionales. Después de todo, el vistazo a principios de los años ochenta, recuerda lo complejo que puede resultar un endurecimiento de las condiciones financieras, en un marco de precios altos del petróleo (Gutiérrez, 2004a).

A esta consideración conviene agregar una última sobre lo que el país ha sacrificado hasta ahora. En este sentido, es pertinente la apreciación planteada en el Noveno Informe: “En cuanto a la sostenibilidad, un resultado a destacar es la fragilidad de la posición fiscal, documentada por un análisis detallado de la deuda pública, su servicio y el consiguiente estrujamiento del gasto público, así como por una reducción relativa del empleo público en el largo plazo. Cabe recordar que se reseñaron también, especialmente en el Octavo Informe, crecientes signos de deterioro de la calidad de la gestión pública, y de manera más general, en cuanto al deterioro de la capacidad de

muchas instituciones públicas para ejecutar, si no con eficiencia, al menos con eficacia, las tareas que la sociedad les ha encomendado”. Esta presión puede apreciarse en el gráfico 3.42,

que muestra la relación entre el servicio de la deuda y los gastos totales del Gobierno de la República en el largo plazo (1980-2003).

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE EL TEMA

#### DEUDA PÚBLICA

Véase la ponencia “La deuda pública”, Gutiérrez, M 2004a, en el sitio [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr).

GRAFICO 3.41

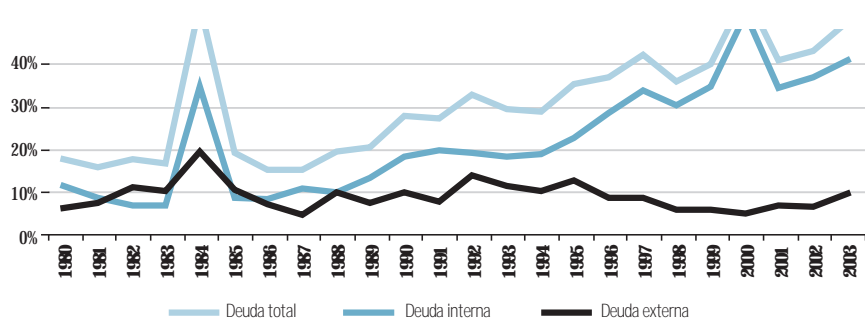
Costa Rica: deuda pública interna por tipo de tenedor. 1991-2003  
(millones de US\$, al final de cada año)



Fuente: Ministerio de Hacienda y BCCR.

GRAFICO 3.42

Costa Rica: servicio de la deuda pública total<sup>a/</sup> respecto a los egresos totales del Gobierno de la República<sup>b/</sup>. 1980-2003



a/ Incluye intereses y amortizaciones.

b/ Incluye ministerios, poderes de la República y sus instituciones adscritas.

Fuente: Memorias de la CGR, varios años.

La coordinación del capítulo estuvo inicialmente a cargo de José Antonio Cordero, luego le correspondió a Marcela Román, Miguel Gutiérrez y Jorge Vargas.

Anabelle Ulate, con el apoyo de Luis Diego Rojas, preparó la ponencia sobre el sector externo, que sirvió de base para la sección correspondiente. La edición de este apartado fue realizada por José Antonio Cordero, Marcela Román y Jorge Vargas.

Milagro Saborío procesó información sobre el sector real, que fue empleada por José Antonio Cordero en la elaboración del documento de base para la sección correspondiente. El apartado final fue elaborado por Miguel Gutiérrez y Marcela Román. Natalia Morales y Arianna Tristán recopilaron y reprocesaron información.

Hermann Hess preparó una ponencia sobre las finanzas públicas y el financiamiento de la educación, que fue complementada por la recopilación de datos a

cargo de Arianna Tristán y una segunda ponencia aportada por Miguel Gutiérrez. La elaboración final de la sección fiscal estuvo a cargo de este último.

Miguel Gutiérrez elaboró la ponencia sobre deuda pública, que sirvió de base para la sección fiscal.

José Angulo fue el autor del documento sobre el sector financiero en que se basó la sección correspondiente. Antes, José Manuel Arias preparó un texto inicial sobre el tema.

Jorge Vargas preparó una ponencia sobre la evolución de las instituciones económicas, a partir de la base de datos elaborada por Ronald Alfaro.

La verificación de las cifras estuvo a cargo de Arianna Tristán, con el apoyo de Natalia Morales y Elisa Sánchez. Max Goldberg y Alvaro Ramos participaron en la búsqueda de información y la comparación de cuadros y gráficos.

Un agradecimiento especial a Francisco de Paula Gutiérrez, por sus valiosos aportes durante las sesiones especiales de revisión y análisis del primer avance del capítulo.

Los talleres de consulta se efectuaron los días 20 de mayo y 6 de setiembre de 2004. En ellos se contó con la asistencia de las siguientes personas: Rodrigo Aguilar, Eduardo Alonso, José Eduardo Angulo, José Manuel Arias, Geovanny Barboza, Jorge Brizuela, Marta Campos, Franklin Charpentier, Jorge Chaves, Carlos Conejo, José Antonio Cordero, José Ehandi, Max Esquivel, Leonardo Garnier, Olga Goldenberg, Miguel Gómez, Silvia Avdenour, Hermann Hess, Gabriel Macaya, Kattia Madrigal, Rodrigo Madrigal Nieto, Donald Miranda M., Karen Montiel, Jaime Mora, Milagro Saborío, Shirley Saborío, Olegario Sáenz, Magda Sánchez, Pablo Sauma, Max Soto, Anabelle Ulate, Monica Ulate, Leiner Vargas, Saúl Weisleder y Joyce Zürcher.

## Notas

**1** De acuerdo con Rodrik (2003): "a lo largo de las últimas cuatro décadas pocos países, excepto por unos pocos de Asia del Este, han convergido en forma sostenida hacia los niveles de ingreso de los países ricos. La vasta mayoría de los crecimientos iniciales tienden a quedarse sin combustible después de un tiempo (...) Por lo tanto, el crecimiento en el corto plazo no garantiza el éxito en el largo plazo" (traducción libre). En el periodo 1970-1980 colapsaron diferentes procesos aparentemente exitosos de expansión económica, por efecto de la debilidad de las instituciones para enfrentar situaciones de crisis y conflicto derivadas de una situación internacional desfavorable.

**2** Usualmente se considera que la estabilidad se alcanza cuando se logran en forma sostenida tasas de inflación reducidas y oscilaciones moderadas en el tipo de cambio, junto con niveles apropiados de reservas monetarias internacionales. Aunque los temas relacionados con el crecimiento económico sostenido y la capacidad del sector público para invertir tienden a quedar fuera de la noción de estabilidad, se incluyen en esta definición con el fin de promover un uso más amplio de dicho concepto.

**3** En los últimos cien años, la economía costarricense transitó por diversos estilos de desarrollo. Antes de los años cincuenta predominaba el énfasis en la agroexportación, en el cual los sectores dinámicos eran principalmente los cultivos de banano y café, y cuya limitación principal era la alta vulnerabilidad de la economía a las fluctuaciones en los precios internacionales (Villasuso, 2000b; Rodríguez, 1998). Ante esta situación se gestaron en círculos internacionales ideas que destacaban la importancia de revertir el deterioro de los términos de intercambio mediante el fomento de la industrialización (Bruton, 1998). Entre 1950 y 1980 Costa Rica evolucionó hacia un estilo de desarrollo basado en la sustitución de importaciones, el cual implicaba un

"desarrollo hacia adentro", en el que los países impulsarían la industria doméstica mediante elevados niveles de protección arancelaria y otros incentivos. Los años setenta son reconocidos como la época del "Estado Empresario" (Sojo, 1984). En la década de los ochenta se gestó una fuerte crítica a la estrategia de sustitución de importaciones, por implicar una política macroeconómica insostenible (Rodríguez et al. 2004) o por generar factores políticos que entraban el desarrollo: lo que Lizano bautizó como el modelo de "gremialismo, paternalismo y populismo" (Lizano, 1999). Luego vino el periodo de la "crisis" a principios de los ochenta y, finalmente el "modelo liberal", el cual se adoptó parcialmente desde entonces hasta el presente.

**4** Esta sección introductoria toma ideas del trabajo de revisión bibliográfica elaborado por Karol Acón para el Décimo Informe (Acón, 2004).

**5** La base de datos antes citada contabiliza las entidades públicas creadas por una ley aprobada en la Asamblea Legislativa. Por tanto, para el periodo 1970-1979 hay un subregistro de entidades públicas, pues las empresas adquiridas o fundadas por la Corporación Costarricense de Desarrollo (CODESA) eran entidades de propiedad pública, pero que no fueron establecidas por una ley (Sojo, 1984; Vega, M., 1982). En la base de datos y en los cuadros de esta sección, CODESA cuenta solo por una entidad.

**6** A este respecto el Séptimo informe indicó: "el grado de concentración en varios mercados en los que participan agentes privados es sumamente alto, y no sólo carece el Estado de mecanismos adecuados para promover la competencia, y en su caso impedir fusiones que generan poder sustancial de mercado, sino que en varios casos el monopolio es el resultado directo de la acción estatal. De la misma manera, el Estado se ha reservado

como monopolios varios mercados en los que no solo no existe un monopolio natural, sino que más bien se requiere una gran diligencia represiva para impedir la competencia. Tal es el caso de los seguros, la telefonía de larga distancia y el acceso a la Internet. Finalmente, las cooperativas están explícitamente fuera del ámbito de acción de la Comisión de Promoción de la Competencia, y pueden realizar, sin violentar el marco legal vigente, prácticas restrictivas que serían ilegales para cualquier otra empresa" (Proyecto Estado de la Nación, 2001).

**7** Villasuso (2003a), por ejemplo, indica que el aumento de las exportaciones está explicado fundamentalmente por el crecimiento de las zonas francas y, en particular, por la llegada de la empresa Intel. Por su parte, Fallas (2003), opina que: "las exportaciones totales, sin incluir las zonas francas, alcanzaban un techo alrededor de los 300 millones de dólares en los meses de marzo y abril de 1998. A partir de ese momento, la tendencia es hacia el estancamiento y/o leve reducción".

**8** El impacto sobre el bienestar que resulta de un incremento en las importaciones es un tema arduamente debatido y sobre el que no existe en este momento un acuerdo claro. Por una parte, se argumenta que un mayor nivel de importaciones puede provocar una mayor presión competitiva sobre la producción nacional y, eventualmente, conducir a la contracción del sector empresarial nacional. El resultado podría ser un mayor nivel de desempleo en estos sectores, el cual no sería absorbido por otros sectores de la economía. Por otra parte, un grupo más sesgado hacia las bondades del libre comercio argumenta que un mayor nivel de importaciones de bienes de consumo aumentaría el bienestar de la población, como resultado de la existencia de mayores opciones y oportunidades de consumo a un menor precio. Sobre este último punto Villasuso (2003a), plantea:

"Es cierto que se redujeron los aranceles y aumentaron las importaciones, pero no es cierto que el consumidor se haya beneficiado. Los que más se han beneficiado han sido los importadores, pues traen productos que siguen vendiendo a precios similares, obteniendo mayores ganancias".

**9** Para una descripción más detallada de la estructura dual de algunas economías véase, por ejemplo, Singer, 1950. Información cuantitativa sobre vinculación de la zona franca con el resto de la economía se presenta en Cordero, 2000.

**10** Consultese por ejemplo, Villasuso, 2003a y Fallas, 2003.

**11** La suma de los aportes individuales (7,4, 3,6, 2,7, y 0,2) debe ser igual a la tasa de crecimiento de la demanda global (en este caso 14%).

**12** En este tema, cabe mencionar los aportes más recientes de Taylor (1991 y 2003), Bacha (1990) y Chenery y Bruno (1962), quienes enfatizan la importancia de las brechas externas en la determinación del ritmo de crecimiento económico. Otro trabajo interesante es el de McCombie y Thirlwall (1994) en el cual se señala que existe una alta correlación entre el crecimiento de la producción en algunos países, y el cociente entre la tasa de crecimiento de las exportaciones y la elasticidad-ingreso de la demanda por importaciones.

**13** La expansión en esta actividad ha sido impulsada especialmente por el crecimiento de las telecomunicaciones.

**14** La industria turística tiene tres amenazas que enfrentar, si el país quiere consolidar esta actividad como una de las más importantes generadoras de contribuciones a la economía nacional y de oportunidades para la población: a) la degradación de los recursos naturales, que se encuentran amenazados por la contaminación, el desarrollo urbano no planificado, la explotación ilegal de los bosques y el no pago a los propietarios privados por los terrenos que han sido incorporados a los parques nacionales, b) el riesgo de convertir el sector de turismo *gourmet* en uno de turismo "genérico", y c) el hecho de que la bien merecida reputación de Costa Rica como un destino familiar podría verse muy perjudicada por la creciente e indeseable imagen del país como destino de turismo sexual y de apuestas (Programa Estado de la Nación, 2003).

**15** En el año 2000, el INEC ajustó los factores de expansión de las Encuestas de Hogares según los resultados del Censo de Población del mismo año, y cambió la categorización de las ramas de actividad con la nueva clasificación Industrial Internacional Uniforme de Actividades Económicas (CIIU-REV3). Este cambio metodológico hace que las estimaciones de las encuestas publicadas antes de 2000 no sean comparables con las realizadas después de ese año. Por tanto, en este análisis se utilizan las estimaciones de las Encuestas de Hogares con el ajuste en los factores de expansión basado en Sauma, 2003. Además, la clasificación de ramas y ocupaciones de la encuesta de 2003 se adapta a la que se empleaba antes de 2000.

**16** Debe tenerse en cuenta que los indicadores calculados a partir de las Encuestas de Hogares tienden a subestimar la tasa de participación de las mujeres, ya que no captan las labores que estas realizan para autoconsumo, trueque y trabajo doméstico.

**17** Según datos de CEPAL (2004), considerando solo las zonas urbanas, Costa Rica tiene la tercera tasa de participación femenina más baja entre 18 países de América Latina, con un 46%. Solo Chile y México tienen tasas menores (42% y 45%, respectivamente). Las tasas más altas las presentan Guatemala (58%), Bolivia, Colombia y Paraguay (todos con 57%).

**18** El sector informal incluye el conjunto de actividades productivas no agropecuarias de baja productividad, el cual es resultado, principalmente, de las bajas dotaciones de capital humano y físico. Se consideran ocupados en actividades de baja productividad o informales no agropecuarios los trabajadores por cuenta propia (excluidos los que tienen al menos un año de educación superior), los trabajadores en microempresas (asalariados privados y patronos en empresas de cinco empleados o menos, excluyendo en ambos casos a aquellos con educación superior), los trabajadores familiares no remunerados y el servicio doméstico. Las actividades agropecuarias se consideran en otra categoría y todos los demás trabajadores no agropecuarios constituyen el sector formal (Sauma, 2003).

**19** Por ejemplo, la población de 20 a 29 años tenía una tasa de desempleo abierto de 6,5% en 1994 y de 12,0% en 2003. En 1994, para los que tenían más de once años de escolaridad esta tasa era del 5,1%, mientras que para quienes tenían once años o menos la tasa era del 7,0%. En 2003, entre los que tenían más de once años de escolaridad la tasa de desempleo abierto era del 6,1% y entre los que tenían once años o menos era del 15,3%.

**20** Considerando a los asalariados de 1990, mientras el 57,1% de los hombres tenía primaria o menos, entre las mujeres un 33,6% correspondía a ese nivel educativo; no obstante, para el 2003 el 45,9% de los hombres tenía primaria o menos y solamente el 20,8% de las mujeres asalariadas se ubicaba en ese nivel. Considerando a quienes tenían secundaria completa o menos, el 87,2% de los hombres y el 72,3% de las mujeres mostraban esa condición. Para el 2003, mientras el 79,6% de los hombres tenía esos niveles, en las mujeres era solo el 58,8%.

**21** Para este análisis se emplea la variable "ingreso en ocupación principal" incluida en las Encuestas de Hogares, la cual es mensual y para el período de referencia (julio de cada año); se calcula por sexo, niveles de educación y ramas de actividad. No se utiliza el salario por hora, porque la variable "horas trabajadas" incluida en las Encuestas de Hogares presenta problemas de captación. No obstante, otros estudios han mostrado que cuando se usa el ingreso por hora, las brechas salariales entre hombres y mujeres prácticamente desaparecen y, en algunos casos, los salarios promedio de las mujeres son mayores que los de los hombres (Jiménez y Morales, 2004 y Proyecto Estado de la Nación, 2002).

**22** Es importante señalar que, en números absolutos, los trabajadores con más de secundaria completa son muy similares por sexo. En 1990 había 50.000 hombres y 43.000 mujeres con ese nivel y en 2003 había 125.000 personas, tanto en hombres como en mujeres.

**23** Para más detalle sobre políticas de promoción de actividades productivas, véase el capítulo 3 del Noveno Informe (Programa Estado de la Nación, 2003). En el caso de las PYME es importante destacar la aprobación de la Ley 8262 y su reglamento, así como las iniciativas de financiamiento a pequeñas y medianas empresas desarrolladas por el Banco Popular y de Desarrollo Comunal y el Banco Nacional.

**24** El Plan Nacional de Desarrollo 1994-1998 determinó que "parte fundamental de la reforma del sector comercio implicaría un proceso de reforma institucional, el cual condujera a la redefinición del rol estratégico de las entidades públicas responsables de la conducción del sector, y que sería prioritario dotar al Ministerio de Comercio Exterior de una ley efectiva entre los diferentes actores involucrados directa o indirectamente en este campo" (MIDEPLAN, 1995).

**25** La Ley 8056 establece la obligación de coordinar entre las instancias de Gobierno y crea la Comisión Interministerial de Carácter Consultivo dentro de COMEX. Esta Comisión está constituida por representantes de los ministerios de Economía, Industria y Comercio, Agricultura y Ganadería, Hacienda, Salud y Comercio Exterior, este último encargado de la coordinación. Su objetivo es servir como instancia formal de coordinación entre las instituciones públicas involucradas en el cumplimiento de los derechos y obligaciones del país, que se establecen en los acuerdos comerciales suscritos a nivel internacional.

**26** La Ley 8056 establece condiciones y obligaciones específicas a los negociadores internacionales, ya sea como funcionarios públicos de confianza, o como profesionales contratados mediante convenios de cooperación con otras entidades públicas.

**27** La ley 8056 crea y especifica las funciones de la Dirección de Aplicación de Acuerdos Comerciales Internacionales (DACI), oficina que tiene a su cargo "la verificación del cumplimiento, tanto por parte del Gobierno de Costa Rica, como por parte de los gobiernos de sus socios comerciales, de todas las obligaciones derivadas de los tratados, acuerdos y demás instrumentos comerciales o de inversión bilaterales, regionales o multilaterales, suscritos por el país, actuando de oficio o por denuncia. Esta Dirección también tendrá a su cargo la evaluación periódica de la aplicación de dichos tratados y acuerdos, tanto en términos económicos como jurídicos".

**28** PROCOMER es una "entidad pública de carácter no estatal" dirigida por una Junta Directiva que está compuesta por el Ministro de Comercio Exterior, tres miembros nombrados por el Consejo de Gobierno, los presidentes de la Cámara de Industrias, la Cámara de Comercio, la Cámara de Agricultura y la

Cámara de Exportadores, y un representante de los pequeños y medianos exportadores escogido por el Consejo de Gobierno de una terna enviada por la UCCAEP (Ley 7638, capítulo 2). Su financiamiento proviene de un aporte inicial del Estado, contribuciones obligatorias de los sectores exportadores e importadores por cada declaración aduanera y un pago por derecho de uso de las empresas del régimen de zonas francas, todos los cuales son recaudados directamente por PROCOMER (Ley 7638, capítulo 2).

**29** "Los incentivos más importantes, tanto para el establecimiento de las firmas transnacionales en el país como para la promoción de las exportaciones, son brindados bajo el régimen de zonas francas, el cual ha tenido un papel protagonista en la atracción de inversión directa. Algunos de estos incentivos son la exención del pago de todo tributo y derecho consular sobre la importación de materias primas o maquinaria; la exención de todo tributo asociado con la exportación o reexportación de productos; la exención por un periodo de diez años del pago de impuestos sobre el capital y el activo neto, así como del impuesto territorial y el impuesto de traspaso de bienes inmuebles; la exención del impuesto de ventas y consumo sobre las compras de bienes y servicios; la exención de todo tributo sobre las remesas al extranjero; exención de todos los tributos a las utilidades, así como a los dividendos abonados a los accionistas de acuerdo con ciertas diferenciaciones; las empresas que se establezcan en zonas francas ubicadas en zonas de menor desarrollo relativo, tendrán derecho a recibir una bonificación equivalente al 10% de la suma pagada por salarios durante el año inmediato anterior, una vez deducido el monto pagado a la Caja Costarricense de Seguro Social sobre esos salarios y conforme a la certificación de la planilla reportada a la Caja. El beneficio se otorgará por cinco años y decrecerá dos puntos porcentuales hasta su liquidación en el último año; asistencia para la capacitación: empresas ubicadas en zonas de menor desarrollo relativo tendrán derecho a recibir asistencia para el entrenamiento de empleados y trámites aduaneros simplificados" (BCCR, 2002c).

**30** Más referencias en [http://www.wto.org/english/tratop\\_e/region\\_e/region\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/region_e/region_e.htm).

**31** De acuerdo con los convenios planeados y en curso de negociación, la OMC proyecta que para el año 2005 los tratados comerciales regionales vigentes podrían llegar a trescientos.

**32** Los tratados de inversión son "principalmente instrumentos que protegen al inversionista", mientras que los tratados de doble imposición son "principalmente instrumentos para abocarse a la asignación de ingresos imponibles, incluyendo la reducción de la incidencia de la doble imposición." (UNCTAD, 2003b). Mediante estos tratados los países han modificado su legislación relacionada con la inversión extranjera y han establecido agencias promotoras de inversión.

**33** Los tratados de doble imposición son convenios por medio de los cuales los países renuncian a cobrar el impuesto de renta a una persona física o jurídica si ésta ha tributado en el otro país

signatario. Para una definición más precisa consúltese la página 117 del *Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá* (Proyecto Estado de la Región-PNUD, 2003).

**34** En el 2002 Brasil tenía 34 (71%) tratados de doble imposición y 14 (29%) tratados bilaterales de inversión, mientras México tenía 34 (70%) y 15 (30%), respectivamente. Si bien la composición ha variado en favor de los tratados bilaterales, ambos países siguen teniendo una estructura parecida a la de América del Norte en el 2002, a saber, 80% tratados de doble imposición y 20% tratados bilaterales.

**35** Es importante señalar que en el PIB se incluyen las exportaciones de las zonas francas, lo que reduce aún más el indicador de apertura del resto de los sectores productivos. Si se excluyen del PIB las exportaciones de las zonas francas, el grado de apertura de estos sectores cae por debajo del nivel observado en 1991, pero lo recupera a partir del año 2001.

**36** Si se toma lo que representa el comercio con Centroamérica en un año específico y se le resta lo que representaba en 1991, esta región perdió 0,88 puntos porcentuales en promedio durante el periodo 1997-2003. Guatemala es el país centroamericano con el que (en promedio) se tiene un mayor comercio, entre un 2,32% y un 3,33% del comercio total. Sin embargo, debe destacarse que, aunque en menos de un punto (0,53 entre 1997 y el 2003), este ha venido perdiendo importancia relativa (junto con El Salvador), especialmente a partir de 1997. El país centroamericano con el que en promedio se tiene el menor comercio es Honduras.

**37** El índice de Hirschmann es calculado por la UNCTAD obteniendo la suma (elevada al cuadrado) de las participaciones de todos los productos exportados en las exportaciones totales del país.

**38** Las utilidades reinvertidas constituyen un pasivo con no residentes que forma parte de la inversión extranjera directa.

**39** En el sector servicios la información sobre destino de la inversión directa extranjera debe ser analizada con precaución. Las cifras reflejan el nuevo comportamiento de las empresas transnacionales denominado *business outsourcing process* (BOP), el cual está relacionado con el establecimiento de centros de interacción con los clientes a escala mundial, servicios de contabilidad, transcripción de datos, entre otros (UNCTAD, 2003a).

**40** Los ejemplos específicos están tomados de BCCR, 2004a.

**41** Los capitales salvadoreño y venezolano aprovecharon el dinamismo de la actividad inmobiliaria local con inversiones realizadas en el 2003 en centros y tiendas comerciales. Por otro lado, el capital mexicano se ha concentrado en la industria alimentaria y de materiales para la construcción (BCCR, 2004a).

**42** El peso de la IED en la formación bruta de capital fijo en Costa Rica fue inferior en la mayor parte del periodo a la de exitosos países asiáticos como Singapur, Tailandia, Corea, y

superior a la de naciones asiáticas más grandes como la India y China (Ulate, 2004).

**43** El índice de ventaja comparativa revelada muestra la relación entre la participación relativa del grupo de productos en el total de exportaciones del país, versus la participación de ese grupo de productos en el comercio mundial.

**44** "La presencia del sector público en el sector financiero costarricense es enorme y no sólo es porque hay banca pública, sino porque el Estado está como administrador o como dueño de una gran cantidad de actividades financieras (...) En Costa Rica, los bancos públicos representan más o menos el 60% de los activos del sistema bancario total. Esto es una cosa impresionante, 60% es un porcentaje altísimo comparado con cualquier promedio regional o incluso mundial" (De la Torre, s.f.).

**45** "Eso también salta a la vista, porque en ese sentido Costa Rica se parece a Guatemala, al Ecuador, pero no a muchos otros países donde los residentes reciben servicios de depósito y servicios de crédito a través de entidades que no tienen licencia costarricense (...) En la mayor parte de los países como Chile o Brasil o Colombia o México, para poder captar depósitos de residentes, las entidades necesitan una licencia en la jurisdicción" (De la Torre, s.f.).

**46** La transformación en la estructura del crédito a través del tiempo se evidencia en el crecimiento de la categoría "otros créditos" y en la dificultad o imposibilidad para desagregar dicha categoría, principalmente en años recientes.

**47** "Poco a poco empiezan a nivelarse los terrenos cada vez más y lo que está pasando ahora, en mi opinión, es que la banca pública y la banca privada están compitiendo directamente en nichos de mercado comunes (...). Uno lo ve de varias maneras, pero quizá la más obvia es ver la manera tan fuerte como la banca comercial pública ha entrado en el mercado de intermediación de dólares" (De la Torre, s.f.).

**48** "Lo que uno ve es que de los bancos privados, más o menos el 65% de los préstamos de los bancos privados son en dólares. La proporción es mucho más baja en la banca pública, pero está subiendo. Una parte importante de la banca pública es en dólares, sin embargo, en la banca pública, esencialmente intermedia en colones y la banca privada mayormente intermedia en dólares. Esta segmentación también es otro fenómeno que tampoco va a durar mucho, me parece a mí, porque está creando acciones de competencia" (De la Torre, s.f.).

**49** "El sistema financiero costarricense se ha quedado rezagado en relación con sistemas financieros de otros países que tienen una mejor capacidad de identificar, de medir, de evaluar, de saber hacerle frente a distintos tipos de riesgos" (González, s.f.).

**50** El sector bancario también ha experimentado una reducción en el número total de operadores, el cual pasó de 25 a 15 bancos privados.

**51** La concentración en el Estado no se da únicamente en términos de la naturaleza de los intermediarios; también se refleja en el tipo de instrumentos en que se colocan los fondos, donde las concentraciones en papel de emisores públicos se ubica en niveles del 90%. Ello propició una directriz para que, al año 2015, la concentración de los fondos de pensiones no supere el 50% en papel del BCCR y el Ministerio de Hacienda, lo cual plantea un nuevo reto: aprender a invertir en nuevos instrumentos locales del sector privado, como la titularización de flujos para proyectos de infraestructura y concesiones, o colocar parte de los fondos en el exterior.

**52** Delgado (2000) reporta que, a partir de 1976, el 7% de los depósitos a la vista en las secciones comerciales de los bancos y el 10% de las captaciones en las secciones financieras de los bancos y de las entidades financieras no bancarias, debían destinarse a la adquisición de bonos del Gobierno. En 1985 se eliminó el uso del encaje con propósitos fiscales.

**53** Por ejemplo, la Ley de Modernización del Sistema Financiero, de 1988.

**54** Ley 7558, publicada en el Alcance nº 55 a *La Gaceta* nº 225, del 27 noviembre de 1995.

**55** Esta reducción de la tasa de interés también estuvo apoyada por la ausencia del Ministerio de Hacienda en la subasta conjunta entre mayo y junio de 2003 (BCCR, 2003b) y por los bajos intereses en los mercados internacionales.

**56** “En cambio en dólares pareciera que la información que tenemos es a la inversa: que los márgenes más bien son muy bajos porque no están reflejando los riesgos de la dolarización de algunas operaciones con clientes que no perciben ingresos en esa divisa” (Bolaños, 2003).

**57** Aunque aquí no se presenta la información, debe mencionarse que la tasa de rendimiento sobre el patrimonio de los bancos de Costa Rica también es superior a la prevalente en los bancos de los restantes países de Centroamérica, incluida Panamá.

**58** En este trabajo se entiende ahorro financiero como la suma de los fondos destinados a inversión en depósitos de ahorro, depósitos a plazo, certificados de inversión (tanto en colones como en moneda extranjera), bonos deuda interna y bonos de estabilización monetaria. Esta noción fue tomada de Naranjo y Zuñiga (1990). El mismo enfoque fue utilizado por Vargas y Picado (1994).

**59** “Buena parte de los temas señalados como prioritarios en esta sección fueron abordados en sus presentaciones por expertos locales e internacionales en el seminario “El futuro de la reforma financiera en Costa Rica”, realizado por la Academia de Centroamérica el 3 de diciembre del 2003. Cualquier error de transcripción o apreciación es responsabilidad absoluta del autor” (Angulo, 2004).

**60** La evidencia empírica es concluyente en cuanto a la elevada correlación que existe entre el grado de desarrollo de los sistemas financieros y los niveles de crecimiento y bienestar de los países. El sector financiero ya no se visualiza como un simple instrumento que transforma depósitos en crédito. De acuerdo con Stiglitz (1998b), dicho sistema es concebido como el cerebro de la economía, el lugar donde se acumula información esencial para llevar a cabo el proceso productivo, donde se detectan las nuevas oportunidades y las actividades en decadencia, donde se acumula información relevante sobre los riesgos, sobre los deudores y de donde se envían las señales al resto del sistema. Por tanto, cuando el sistema financiero no es eficiente, gran parte de este capital social se subutiliza o se desperdicia y ello afecta principalmente a las pequeñas empresas y los nuevos emprendedores.

**61** En general, la eliminación de controles de carácter discrecional por parte del Banco Central, especialmente de instrumentos de control directo (topes de cartera y fijación de tasas de interés), generó un mayor espacio para el control sobre la oferta monetaria por medio de las operaciones de mercado abierto. Esta modificación señala un cambio en el mecanismo seleccionado para controlar la oferta monetaria, hacia el uso de los agregados monetarios como el instrumento de control, permitiendo así que se ajuste la tasa de interés para aclarar el mercado monetario.

**62** La mayor estabilidad se manifiesta en una menor desviación estándar de la inflación.

**63** Estos países fueron Brasil, Haití, Jamaica, Paraguay, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (CEPAL, 2004a).

**64** Dornbusch (1997) plantea que en algunos países subdesarrollados “la inflación se ha tomado demasiado en serio”. Luego apunta que la lección de la crisis del peso mexicano es que la insistencia en controlar la inflación (cuando esta no era, en realidad, un problema serio) “resultó en una experiencia demasiado costosa”. Por su parte, Taylor (1998) sugiere que a algunos países se les “vendió la idea” de que el control de la inflación es el objetivo más importante de la política macroeconómica, lo cual condujo a una fuerte sobrevaluación de la moneda. Esta sobrevaluación generó una apreciación del tipo de cambio real y promovió el endeudamiento en moneda extranjera, situaciones que en conjunto contribuyeron a precipitar la aparición de severas crisis financieras y de balanza de pagos en los países del Cono Sur y en Asia.

**65** Este análisis se fundamenta en el planteamiento de que la inflación surge cuando la cantidad de medios de pago de que dispone el público es mayor que la que desea ese público. Por ejemplo Lizano (1985) indica que es conveniente que el Banco Central ejerza una influencia importante sobre la disponibilidad de medios de pago, debido a que existe una relación estrecha entre la liquidez, los precios y la producción. Así, se parte aquí del supuesto de que los excesos de dinero generan excesos de gasto agregado (demanda agregada) que, en general, pueden conducir a un aumento en los precios, en las importaciones o en la producción. Además, aunque se asuma que los excesos de di-

nero causan presiones inflacionarias, se debe aceptar también que existen restricciones no económicas en cuanto a la acción del BCCR para controlar los agregados monetarios. En otras palabras, los niveles de desempleo o la inestabilidad social pueden incidir en las decisiones que adopta el ente emisor. De hecho, en la Ley Orgánica del Banco Central se establece como uno de los objetivos subsidiarios de su gestión: “Promover el ordenado desarrollo de la economía costarricense a fin de lograr la plena ocupación de los recursos productivos de la Nación” (BCCR, 2004b).

**66** Estas pérdidas constituyen el denominado déficit del Banco Central y son el resultado de asumir tareas o responsabilidades que no son propias de la banca central. Según Delgado y Vargas (1990), ejemplos de estas actividades son la absorción de pérdidas cambiarias, el endeudamiento externo y la realización de operaciones de salvamento de entidades públicas o privadas con dificultades de liquidez o solvencia. Este tipo de acciones contrasta con las actividades de índole eminentemente monetaria y que se relacionan con el uso de instrumentos para controlar los agregados monetarios, tales como el encaje legal y las operaciones de mercado abierto.

**67** En Costa Rica las operaciones de mercado abierto no las efectúa el Banco Central con bonos del Gobierno Central (como sí sucede en otras naciones), sino que se llevan a cabo por medio de la emisión de títulos del propio Banco Central, denominados bonos de estabilización monetaria o BEM (Delgado y Vargas, 1990). Esto significa que los gastos de intereses que surgen de las operaciones de mercado abierto debe asumírselos el instituto emisor, lo que provoca un aumento en sus egresos y, por lo tanto, en sus pérdidas.

**68** Los objetivos asociados con el desarrollo económico y el pleno empleo de los recursos productivos fueron introducidos en la legislación nacional en 1970 (Delgado y Vargas, 1990).

**69** Una explicación detallada de las condiciones que originaron las pérdidas del Central hacia el final de los años setenta, así como durante y después de la crisis, puede encontrarse en Delgado y Vargas (1990) y en Delgado (2000).

**70** Delgado (2000) ilustra la situación hacia finales del siglo XX en los siguientes términos: “los problemas financieros de esta etapa son de ‘saldos’ (o *stocks*) y, por lo tanto, se repiten año con año (...) el Banco Central inicia cada año con un déficit financiero (...) de entre 40.000 y 50.000 millones de colones (...) el cual por sí solo implicaría una expansión monetaria exagerada. Se trata de cantidades voluminosas, incompatibles con el propósito de alcanzar la inflación internacional”.

**71** Obviamente los movimientos de la tasa de interés no solo son resultado de la búsqueda de metas en materia de RMI, sino que también son producto de los objetivos del Banco Central en relación con la estabilidad de precios y el nivel de actividad económica nacional.

**72** El coeficiente de *pass-through* describe la proporción en que un incremento en el tipo de cambio nominal se traduce en un incremento en la inflación.

**73** De acuerdo con un estudio de Mayorga et al (1997), las perturbaciones en la tasa de interés internacional constituyen el *shock* externo que más explica la variabilidad del tipo de cambio real.

**74** En el gráfico 3.30 se presenta el monto del déficit de la cuenta corriente en millones de dólares. Sin embargo, el mismo comportamiento se mantiene si ese monto se reemplaza por las cifras como porcentaje del PIB.

**75** En México, durante los años previos a la crisis del peso mexicano (según se explicó antes), la inflación se redujo considerablemente mientras se incrementaba el déficit externo. Una situación análoga se dio en Argentina durante los años del sistema de Caja de Conversión.

**76** El componente "otra inversión" es parte de la cuenta financiera de la balanza de pagos. Incluye fundamentalmente créditos comerciales, préstamos, moneda y depósitos, y otras categorías de inversión.

**77** En esa época las bajas tasas de interés internacionales redujeron el atractivo de los depósitos en moneda extranjera, con lo cual la importancia del cuasidinero en esa moneda decayó en relación con la liquidez total.

**78** En los boletines 2000, 2001, de información pública del FMI para los años 2001 y 2002, este organismo externó su preocupación por el elevado grado de dolarización de los depósitos y los créditos del público costarricense (IMF, 2003a).

**79** "Las pérdidas en el Banco Central tienen su origen en el costo derivado del cumplimiento de distintos objetivos asignados a la institución, hoy centrados en la estabilidad interna y externa de la moneda nacional. Entre los factores que han incidido en la persistencia de estas pérdidas destacan los siguientes: a) el desbalance entre saldos de activos que generan rendimiento y pasivos con costo, b) la necesidad de absorción de liquidez generada por transacciones propias de la institución, y c) los costos inherentes al mantenimiento de reservas internacionales. En la medida en que el origen de las pérdidas del Banco Central sea "cuasifiscal", éstas desaparecerán cuando el Gobierno cancele sus obligaciones con el Banco. En el tanto en que el origen de las pérdidas sea la política monetaria propiamente dicha, el requisito para eliminarlas será un ajuste en esa política. Dicho de otro modo, el país tendría que aceptar que, si quiere mantener la política monetaria sin alteraciones, el precio que deberá pagar por ello son las pérdidas del Banco Central (Programa Estado de la Nación, 2003).

**80** Las reformas fueron: Ley de Ajuste Tributario (1995), Ley de Justicia Tributaria (1995), Ley de Simplificación Tributaria (2001), Ley de Contingencia Fiscal (2002), así como el incremento del impuesto de ventas, del arancel de importación y del impuesto selectivo de consumo.

**81** El Gobierno General incluye al Gobierno Central más los órganos adscritos, las entidades de servicios público y los gobiernos locales.

**82** El tema de la distribución de la carga tributaria es importante, pero de muy difícil análisis por las limitadas fuentes de información. Con la realización de la Encuesta de Ingresos y Gastos se podrá avanzar en este aspecto a partir del año 2006.

**83** En la sección sobre inversión externa se analiza el papel de ésta en la formación bruta de capital.

**84** Para más detalle de la información sobre Irlanda consulte <http://europa.eu.int/comm/eurostat/Public/datashop>.



# APORTE ESPECIAL

## Balance de la Infraestructura vial y su gestión institucional

### Introducción

Por quinta ocasión en diez años, el *Informe Estado de la Nación* incluye un estudio sobre la infraestructura vial en Costa Rica (basados, respectivamente, en Barboza, 1997 y 1998; Silva, 2001 y LANAMME-UCR, 2003). La principal razón para este énfasis es la importancia estratégica que posee una infraestructura vial moderna para el desarrollo humano, al permitir el rápido intercambio de bienes y servicios y la movilidad de la población.

En los años ochenta, los elevados niveles de la deuda pública, los programas de ajuste estructural y los graves desequilibrios fiscales contribuyeron a reducir la inversión en infraestructura en el país. Estos factores agravaron el efecto de inadecuadas políticas de gestión en materia de desarrollo, conservación y mantenimiento de las redes viales. Tanto en Costa Rica como en América Latina el patrimonio vial experimentó un severo menoscabo, como lo han indicado el Banco Mundial (1988), la CEPAL (1992) y el BID (1988 y 2002), organismos que además han señalado la urgencia de solucionar el deterioro sostenido de la red vial en la región<sup>1</sup>.

En Costa Rica el daño fue particularmente grave (Silva, 2001). Los prolongados recortes de la inversión en infraestructura provocaron que el país pasara de tener una de las redes viales más desarrolladas de América Latina en la década de los setenta, a una de las más deterioradas a mediados de

los noventa. Una mirada a los últimos diez años refleja que, desafortunadamente, al 2003 la red vial costarricense mantenía importantes rezagos y que no se logró concluir, salvo pocas excepciones, obras clave que ya tenían algún grado de avance un decenio atrás. Se carece de información comparable que permita precisar el cambio ocurrido entre 1993 y 2003, aunque se debe reconocer que han ocurrido (insuficientes) mejorías. También conviene tener presente que el cierre de los ferrocarriles, en 1995, presionó aún más la deteriorada red vial (Silva, 2001; Barboza, 1998).

Durante este período se dieron profundos cambios en la institucionalidad encargada de la infraestructura vial. En lo fundamental, se abandonó la política de construcción directa de carreteras y caminos por parte del Estado y se adoptó un sistema híbrido (público-privado): el sector público licita o concesiona obras que construye el sector privado. Consecuentemente, la institucionalidad pública se transformó: el MOPT se focalizó en la rectoría del sector -disminuyendo su nivel de empleo público-, y se crearon entidades especializadas a cargo de la gestión, entre las cuales destaca el Consejo Nacional de Vialidad (CONAVI). En forma paralela, se establecieron obligaciones de evaluación y auditoría técnica de las obras públicas -cuyo eje es el Laboratorio Nacional de Materiales y Modelos Estructurales (LANAMME-UCR)-, a los laboratorios

de calidad, y se dieron pasos para descentralizar la gestión vial, mediante la ampliación de las competencias y recursos de las municipalidades en este ámbito.

Las reformas institucionales fueron acompañadas por la creación de impuestos con destino específico para el mantenimiento y mejoría de la infraestructura vial. Esto permitió aumentar la inversión pública pero, como lo documenta este aporte, el nivel alcanzado es bajo en relación con los requerimientos existentes y, en los últimos años, ha venido decreciendo otra vez, en virtud de las restricciones fiscales y la aplicación del principio de "caja única" por parte del Ministerio de Hacienda.

Al iniciar el siglo XXI, las reformas institucionales no han logrado subsanar los rezagos de la infraestructura vial, ni las debilidades en su gestión. Todavía se carece de un Plan Nacional de Desarrollo Vial como el definido para otro sector estratégico, el de infraestructura eléctrica. Esta situación era hasta cierto punto previsible. Revertir los efectos de un proceso de desmantelamiento de la gestión e inversión en infraestructura vial, que se prolongó por casi dos décadas, lleva tiempo, pero tiempo es precisamente un activo del que el país no dispone, dada su apuesta por un modelo económico abierto e internacionalmente competitivo. De ahí que Costa Rica enfrente el desafío de generar un amplio consenso que permita reencauzar la



gestión mediante la estructuración de un Plan Nacional de Desarrollo Vial, y realizar un esfuerzo de inversión sostenida, orientado por un plan de inversiones para, al menos, los próximos diez años. Con ello se podría habilitar de manera efectiva el deteriorado patrimonio vial y desarrollar la red futura, de acuerdo con las actuales demandas productivas, sociales y ambientales.

### Persisten serios rezagos en el estado de la red vial

Entre 1993 y 2003 no hubo cambios significativos en la extensión de la red vial costarricense. De acuerdo con el MOPT, en el 2003 ésta tenía una extensión de 32.075 kilómetros, de los cuales 7.434 (23%) correspondían a la denominada red nacional y 24.641 (77%) a la red cantonal o municipal. Este último dato es una estimación gruesa, pues no se cuenta con un inventario de la red vial cantonal, como lo establece la Ley 8114, del año 2001<sup>2</sup>. La responsabilidad por la gestión de la red vial nacional recae en el MOPT y la municipal en los 81 gobiernos locales del país.

Como ya se indicó, no existe información comparable que permita evaluar, de manera científica, los cambios ocurridos en el estado de la red vial durante la última década, a partir de herramientas como el índice de regularidad superficial y el estudio de deflectometría o coeficiente de fricción, que determina aquellos tramos de la carretera que son deslizantes y, por tanto, inseguros para el tránsito vehicular (recuadro 3.10). La información disponible ha sido generada recientemente por el LANAMME para la red nacional. En cuanto a la red cantonal, se cuenta con la calificación realizada en el 2002 por el MOPT, que no cumple con los parámetros mencionados.

Según se consignó en el *Noveno Informe Estado de la Nación*, el parámetro IRI aplicado al 99% de la red vial nacional pavimentada mostró que solo el 25% se encuentra en buena condición de rodamiento (1.066 kilómetros), el 38% en estado regular (1.621 kilómetros) y el 37% en mal estado (Programa Estado de

RECUADRO 3.10

### Instrumentos de evaluación del estado de las carreteras nacionales y cantonales

Para evaluar la red nacional de carreteras, el LANAMME emplea los índices IRI y FWD, que a su vez se basan en metodologías que permiten la comparación internacional. En ambos casos, la evaluación se realiza mediante un levantamiento automático, con equipos de alto rendimiento y tecnología, cuyas mediciones son prácticamente independientes de la persona que las efectúa. El índice de regularidad superficial (IRI) está relacionado con la comodidad que el usuario siente al conducir sobre la carretera, que es un indicativo del nivel de servicio que proporciona la vía y tiene una altísima incidencia en el costo de operación de la flota vehicular. El estudio de deflectometría (FWD) tiene que ver con la capacidad estructural del pavimento, su capacidad para soportar las cargas de los vehículos. Evalúa cuánto se hunde o deflexiona el pavimento al aplicarle una carga; si éste evidencia deflexiones altas, significa que tiene poca capacidad para resistir el paso de los vehículos y, en consecuencia, la carretera se va a destruir en poco tiempo (grietas y huecos), por lo que se debe intervenir preventivamente y de inmediato

para “reforzar” el pavimento. En el otro extremo, si las deflexiones son bajas, significa que el pavimento tiene buena capacidad para resistir el paso de vehículos sin sufrir daños de consideración (el deterioro es notoriamente más lento) y, por lo tanto, la carretera está en buenas condiciones. Para efectuar estas evaluaciones se utilizan dos equipos de alta tecnología únicos en el país, manejados por profesionales calificados para su correcta operación: el perfilómetro láser y el deflectómetro de impacto.

En contraste, para la red cantonal no se cuenta con evaluaciones que empleen los indicadores antes comentados. El sistema utilizado por el MOPT para valorar esta red no contempla la evaluación por IRI, FWD y GRIP Tester, que son los componentes modernos para analizar el estado de las vías. Por lo tanto, se trata de estimaciones preliminares, que podrían estar sujetas a importantes cambios cuando se lleve a cabo una evaluación científica.

Fuente: LANAMME-UCR, 2004b.

de la Nación, 2003). Por su parte, el Departamento de Planificación Sectorial del MOPT estima que solo el 5% de la red vial cantonal está en buen o excelente estado y que prácticamente la mitad está en mala o muy mala condición (gráfico 3.43). Este cálculo es similar al del sistema de programación y ejecución del mantenimiento del mismo Ministerio, de acuerdo con el cual un 3% de la red cantonal se encuentra en buen estado, un 28% en regular estado y alrededor del 69% en mal estado (Programa MOPT-KFW, 2004).

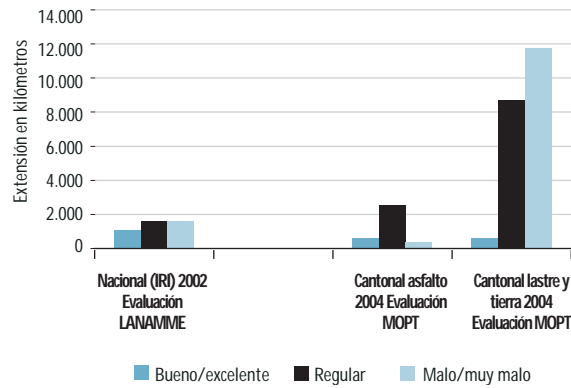
El análisis del estado de la red nacional por regiones, siempre de acuerdo con el parámetro IRI, señala que en ningún caso la proporción de vías en buen estado llega al 50% (gráfico 3.44). Las regiones críticas son, en su orden, la Central y Chorotega (12% y 23% en buen estado, respectivamente, por debajo del promedio nacional).

En el Noveno Informe también se indicó que el estado de una carretera no depende únicamente de la regularidad

de su superficie, sino además de la capacidad de todas sus capas subyacentes<sup>3</sup> para resistir el peso de los vehículos que transitan sobre ella. El LANAMME utilizó el deflectómetro de impacto o FWD para determinar la deformación que sufren los pavimentos, luego de golpearlos con una cierta fuerza conocida, en los 4.334 kilómetros que conforman la red vial nacional pavimentada. Entre el 22 de octubre del 2002 y el 30 de abril del 2004, se hizo una medición en 10.302 puntos a lo largo de toda esta red. En la mayoría de los casos las mediciones se hicieron cada 400 metros, aunque en otros la distancia fue menor (200 metros). Como resultado, se proyectó al país de una evaluación estructural del pavimento en aproximadamente 4.000 kilómetros, que representan más del 75% de la red vial nacional. Lamentablemente, la evaluación mostró que solo el 28% de la red se encuentra en buen estado estructural. Según regiones, la Chorotega, la Central y la

GRAFICO 3.43

**Costa Rica: estado de la infraestructura vial nacional y cantonal pavimentada<sup>a/</sup>. 2002, 2004**  
(kilómetros)

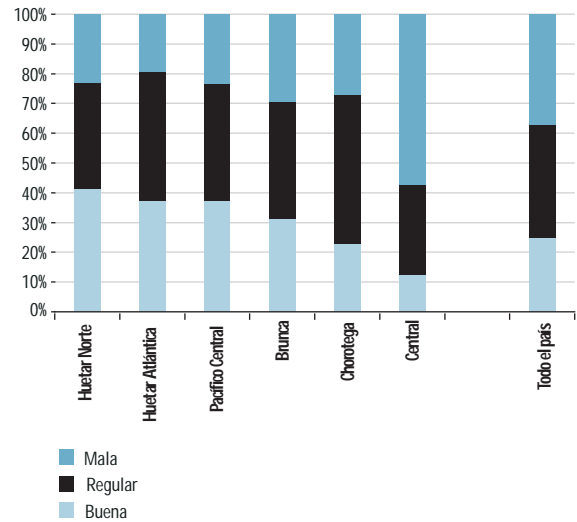


a/ Evaluación del 99% de la red vial nacional pavimentada. El método empleado por LANAMME para clasificar el estado de la red vial nacional se basa en el indicador IRI. No es comparable con el método que utiliza el MOPT para clasificar el estado de la red vial cantonal.

Fuente: Elaboración propia con base en LANAMME-UCR, 2003 y 2004b. Los datos de la infraestructura cantonal provienen del Departamento de Planificación Sectorial del MOPT.

GRAFICO 3.44

**Costa Rica: estado de la red vial nacional<sup>a/</sup> por región, según porcentaje del índice internacional de regularidad superficial. 2002**

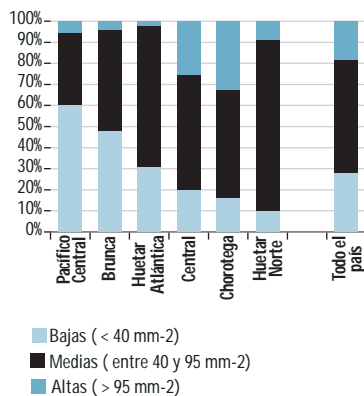


a/ Evaluación del 99% de la red vial nacional pavimentada.

Fuente: Elaboración propia con base en LANAMME-UCR, 2003.

GRAFICO 3.45

**Costa Rica: condición de la red vial nacional por regiones, según mediciones de deflectometría<sup>a/</sup>. 2002-2004**



a/ Las deflectometrías bajas son buenas, las medias son regulares y las altas son malas.

Fuente: LANAMME-UCR, 2004b.

Huetar Norte presentan mayor deterioro en la capacidad estructural de sus carreteras, y en todas las regiones se registraron elevados porcentajes en estado regular, que oscilan entre 34% y 81% (gráfico 3.45).

La evaluación por FWD brinda un nuevo parámetro que, conjuntamente con el IRI, debería permitir una mejor orientación de las inversiones y servir como indicador para el control efectivo de las obras en Costa Rica. La información obtenida en los años 2002 y 2003 muestra que, ya sea que se consideren los resultados según IRI o la evaluación por deflectometría, o ambas, más de dos terceras partes de la red vial nacional se encuentran en mal o regular estado. Si no se toman en cuenta estos parámetros en la orientación de las inversiones, se limita la posibilidad de efectuar un control efectivo de la gestión, así como de valorar la pertinencia o prioridad que se le asigna a los diversos proyectos de conservación y rehabilitación vial. En este

sentido, es indispensable complementar el conocimiento con otros parámetros para evaluar la infraestructura vial y su gestión, como por ejemplo la vulnerabilidad de la infraestructura ante eventuales desastres. Sobre este tema clave para la vida del país sólo se tienen estudios parciales (recuadro 3.11).

**Tránsito hacia un nuevo modelo de gestión institucional**

En la última década se registró un importante cambio en la institucionalidad pública a cargo de la gestión de la infraestructura vial de Costa Rica. A las entidades existentes en 1993 -el MOPT, fundado en 1860 pero regido por la Ley 3155 de 1963, y el Consejo de Seguridad Vial, creado en 1979- se agregaron cuatro nuevos órganos: el Consejo Nacional de Vialidad (CONAVI), establecido en 1998; el Consejo Nacional de Concesiones, de ese mismo año, el Consejo Nacional de Transporte Público (1999) y, más recientemente, las juntas viales cantonales (2001). Las

## RECUADRO 3.11

### Vulnerabilidad de la infraestructura vial estratégica: estudio de caso de la Ruta Nacional 10 (Turrialba-Siquirres)

Más de tres cuartas partes de las transacciones comerciales externas de Costa Rica pasan por los puertos de Limón y Moín, en la zona del Caribe. La principal vía de acceso es la Ruta Nacional 32 (carretera Braulio Carrillo), la cual sufre repetidas interrupciones de paso durante todo el año. Esas interrupciones pueden durar desde unas pocas horas hasta días, ante lo cual las rutas opcionales adquieren vital importancia. Las vías alternas son la carretera Varablanca-Puerto Viejo-Guápiles (Ruta Nacional 9) y la carretera Cartago-Paraíso-Turrialba-Siquirres (Ruta Nacional 10), siendo esta última la más utilizada. De allí la necesidad de conocer la vulnerabilidad de estas rutas, en especial entre Turrialba y Siquirres -un segmento que no cuenta con otras rutas que brinden redundancia al sistema vial- para asegurar un servicio apropiado durante todo el año.

En el 2003, el LANAMME desarrolló una metodología para evaluar la vulnerabilidad de carreteras importantes (LANAMME-UCR, 2004a)<sup>4</sup>. Con base en ella, durante ese mismo año se realizó una primera prueba en la Ruta Nacional 10, segmento Turrialba-Siquirres. Este tramo fue construido en 1958, con una velocidad de diseño de 50 km/h. Su actual carpeta asfáltica presenta falta de mantenimiento, deslizamientos y serios problemas de capacidad de alcantarillas, situación que es agravada por eventos naturales extremos. Partes de la carretera fueron intervenidas en el año 2002, para su reparación durante la época lluviosa, lo que favoreció su deterioro prematuro<sup>5</sup>.

La vía no cuenta con señalización horizontal, y la vertical es pobre; la carpeta está en mal estado, faltan alumbrado y dispositivos reflectores, la vegetación invade cunetas e impide la visibilidad en curvas cerradas. Tanto los puentes como las alcantarillas presentan un estado funcional aceptable, a pesar de la ausencia de mantenimiento; sin embargo, los cauces a los que sirven necesitan una urgente limpieza, tanto de vegetación como de

rocas con tamaño potencial para limitar la capacidad de paso. Dado que la carretera está ubicada en una zona montañosa, son frecuentes los cortes en terrenos con altas pendientes, realizados sin ningún control geotécnico y que superan en muchos casos los 10 metros de altura. Al saturarse el terreno en época lluviosa, los taludes pierden su estabilidad y ocasionan deslizamientos.

La carretera incluye varias secciones de relleno, con espesores y materiales variados, que impiden predecir su comportamiento. Al momento de efectuar el estudio se identificaron quince deslizamientos con potencial para afectar directamente la vía, muchos de los cuales son problemas de terraplenes. Además se encontraron taludes que se producen cuando la carretera se desplaza hacia un lado de la línea divisoria de aguas (hasta un máximo de 300 metros), formando pequeñas laderas que desaguan directamente a la carretera, con ángulos superiores al crítico para cada material.

A partir de la zonificación de la inestabilidad, se hizo una evaluación de la amenaza por socavación en las zonas con un nivel de amenaza alto, y que están en márgenes de ríos cercanos al trazado de la carretera. En total, se identificaron cuatro segmentos críticos.

Existen nueve pasos importantes de aguas, de los cuales siete utilizan alcantarillas. Pese a la evidente falta de mantenimiento, su funcionalidad es buena; no obstante, algunas presentan socavación en el relleno y en varios casos se requiere rediseñarlas. De las siete alcantarillas principales que tiene la carretera, cuatro exhiben problemas de sección transversal insuficiente para el caudal calculado con un período de retorno de veinte años.

Con base en los resultados del estudio, LANAMME ha recomendado las obras necesarias para reducir la vulnerabilidad de la carretera ante las amenazas naturales, en los tramos considerados críticos.

Fuente: LANAMME-UCR, 2004a.

ejecución, el financiamiento y el control de todas las obras de la red vial nacional.

Adicionalmente, por primera vez en el sector público costarricense se desarrollaron mecanismos de evaluación técnica de las inversiones en infraestructura, tarea que se encomendó al LANAMME, como parte de un proceso de ampliación de controles sobre la acción pública (véase capítulo 5). En síntesis, se sustituyó el modelo de gestión mediante el cual el MOPT construía u ordenaba la construcción o reparación de carreteras y caminos, por uno en el que ese Ministerio es la cabeza de un conglomerado institucional cuyas diversas partes son las que tienen responsabilidades directas en la gestión de las inversiones.

En el período bajo análisis el tamaño del Estado se redujo en este sector (cuadro 3.29). El MOPT disminuyó su planilla en alrededor de un 30% entre 1993 y 2003 (aproximadamente un 50% en quince años). Algunas de las plazas fueron transferidas a otras entidades del mismo sector, como el COSEVI, cuya planilla casi se triplicó en esa década, el CONAVI y el Consejo Nacional de Concesiones; estas dos últimas son entidades pequeñas, pero tienen responsabilidades de gran complejidad. Visto en su conjunto, el empleo en las instituciones encargadas de la infraestructura vial, como proporción del total del empleo público, pasó de un 5,2% en 1988, a un 4,0% en 1993 y un 2,7% en 2003.

Las reformas institucionales han producido cambios positivos en la gestión de la infraestructura vial. El más importante fue el establecimiento de una fuente permanente y específica de recursos de inversión mediante la Ley 7798, de 1998, que creó el CONAVI (hasta ese momento, la inversión en infraestructura se consignaba como parte del presupuesto ordinario del MOPT). Esta es una de las condiciones necesarias, aunque no suficientes, para la planificación de las acciones públicas en esta materia. En segundo lugar, una parte de esta gestión se trasladó a las municipalidades, tanto en lo que concierne a recursos como a

nuevas figuras son entes de desconcentración máxima adscritos al MOPT, lo cual significa que tienen personería jurídica instrumental y presupuestaria, con excepción de las juntas viales cantonales, que están

adscritas a las municipalidades y cuentan con representantes de los sectores comunales organizados del cantón (cuadro 3.28). Dentro de este conglomerado destaca el CONAVI, encargado de la planificación, la programación, la

CUADRO 3.28

**Creación y naturaleza jurídica de las instituciones públicas relacionadas con la infraestructura vial. 2003**

Nombre	Año de creación	Ley constitutiva	Año (reforma)	Naturaleza	Adscripción
Ministerio de Obras Públicas y Transportes	1860	3155	1963	Órgano del Poder Ejecutivo <sup>a/</sup>	
Consejo de Seguridad Vial	1979	6324	1979	Sector descentralizado institucional <sup>b/</sup>	Dependencia del MOPT
Consejo Nacional de Transporte Público	1999	7969	1999	Órgano de desconcentración máxima <sup>c/</sup>	Adscrito al MOPT
Consejo Nacional de Concesiones	1998	7762	1998	Órgano de desconcentración máxima <sup>c/</sup>	Adscrito al MOPT
Consejo Nacional de Vialidad	1998	7798	1998	Órgano de desconcentración máxima <sup>c/</sup>	Adscrito al MOPT
Tribunal Administrativo de Transportes	1999	7969	1999	Órgano de desconcentración máxima <sup>c/</sup>	Adscrito al MOPT
Juntas viales cantonales	2001	8114	2001	Órgano de adscripción municipal <sup>d/</sup>	Adscritas a las municipalidades

a/ Órgano del Poder Ejecutivo: ministerio.

b/ Sector descentralizado institucional: el órgano público estatal.

c/ Órgano de desconcentración máxima: cuenta con personería jurídica instrumental y presupuestaria, pero está adscrito a otra entidad pública.

d/ Órgano de adscripción municipal: es presidido por el alcalde municipal y tiene la potestad para decidir sobre el uso de los recursos en materia de infraestructura vial cantonal.

Fuente: Elaboración propia con base en Alfaro, 2004.

competencias (Ley 8114, de 2001). En tercer lugar, el desarrollo de mecanismos institucionales de fiscalización independientes ha permitido contar con evaluaciones técnicas sobre la gestión de la red vial y sus resultados<sup>6</sup>.

Empero, persisten serias debilidades en la labor de las entidades responsables de la gestión pública en este sector. Un agravante, ajeno a la voluntad de las instituciones, han sido los recortes de los fondos de inversión, que han generado fuertes restricciones, atrasos e incertidumbre en las programaciones de trabajo, como se verá más adelante. Otra desventaja se relaciona con los prolongados tiempos que consumen los procesos de aprobación de una inversión (aproximadamente 273 días naturales) (cuadro 3.30). La fiscalización del LANAMME ha llevado a detectar graves deficiencias, tanto técnicas como administrativas, en las inversiones del CONAVI y en los laboratorios de calidad que las empresas emplean para dar seguimiento a la observancia de los requerimientos técnicos de las obras (LANAMME-UCR, 2004b). Dos casos extremos de problemas de gestión son la construcción de la Costanera Sur, que ha tardado 42 años y aún no termina, y el proyecto de mantenimiento periódico de la carretera Interamericana Norte y otras rutas nacionales de su zona de influencia. Estos casos son analizados en profundidad en la ponencia elaborada por LANAMME para el Décimo Informe.

CUADRO 3.29

**Evolución del empleo público en las instituciones relacionadas con la gestión de la infraestructura vial. 1988, 1993, 1998 y 2003**

Número de plazas de empleo público	1988	1993	1998	2003	Variación promedio 2003-1993
Total del sector público bajo Autoridad Presupuestaria	138.319	142.239	146.195	171.921	20,86
Ministerio de Obras Públicas y Transportes	7.119	5.367	3.587	3.704	30,98
Consejo de Seguridad Vial	110	325	867	876	169,53
Consejo Nacional de Concesiones	0	0	0	26	
Consejo Nacional de Vialidad	0	0	0	111	
Porcentaje de instituciones infraestructura vial/total plazas	5,2	4,0	3,0	2,7	

Fuente: Alfaro, 2004.

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE LOS  
RESULTADOS DE LAS AUDITORÍAS TÉCNICAS  
DEL LANAMME-UCR

véase en el sitio [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

### Magro progreso en la inversión pública en infraestructura

Durante la última década, la inversión en mantenimiento, mejora y ampliación de la red vial en Costa Rica ha sido claramente insuficiente, pese a que los cambios institucionales ocurridos y la creación de una fuente permanente de recursos para este fin permitieron aumentar el nivel de inversión con respecto al prevaleciente diez años atrás. Sin embargo, el monto asignado actualmente sigue siendo bajo y, luego del impulso inicial, experimenta un decrecimiento. Entre 2001 y 2003 esta inversión pasó de 0,70% a 0,59% del PIB (gráfico 3.46), a pesar de que el Banco Mundial (Fay, 2001) ha señalado que la inversión estimada para la construcción de nuevas obras viales en el período 2000-2005 debería rondar el 0,87% del PIB (sin incluir las obras de mantenimiento y rehabilitación).

Desafortunadamente, no hay información disponible sobre la inversión en infraestructura en la última década, pues solo a partir de 1998 se cuenta con datos para determinar la cantidad de recursos dirigidos a este destino específico. Para el trienio 1998-2000 se tiene información sobre los ingresos presupuestados, que, según la experiencia reciente, son bastante mayores que los desembolsados: entre un 19% y un 33% (gráfico 3.46). Suponiendo que la proporción de no desembolso haya sido similar a la registrada en el trienio 2001-2003, puede afirmarse que el nivel de inversión en infraestructura creció rápidamente a partir de la creación del CONAVI y la posterior asignación legal de nuevos ingresos<sup>7</sup>. En efecto, de 1998 a 2001 el monto de la inversión presupuestada se incrementó, en términos reales, casi 7 veces (gráfico 3.46). Este fue, sin duda, un progreso importante, pero debe recordarse que el punto de partida fue un nivel muy bajo de inversión (probablemente inferior a 0,20% del PIB)<sup>8</sup>.

CUADRO 3.30

### Resumen del proceso licitatorio, plazos estimados y reales promedio de las obras gestionadas por el CONAVI. 2004 (días naturales)

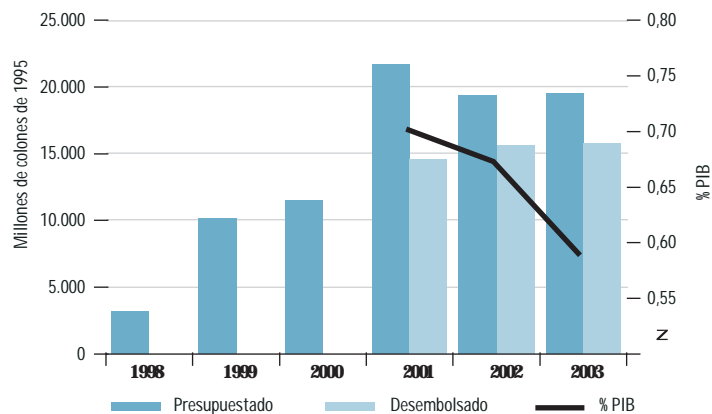
Etapa	Plazos estimados	Plazos reales
Confección y publicación de cartel	60	75
Recepción de ofertas	42	42
Análisis de ofertas	45	49
Recomendación de adjudicación	15	35
Acuerdo de adjudicación (publicación y firmeza)	22	30
Elaboración de contrato		
Refrendo de la Contraloría General de la República	42	42
Total	226	273

Fuente: Información suministrada por CONAVI, oficio PC.04-0183.

GRAFICO 3.46

### Costa Rica: ingresos presupuestados para infraestructura vial, ingresos recibidos por CONAVI al finalizar cada año y proporción de ingresos recibidos en relación con el PIB. 1998-2003 (colones constantes de 1995)

(colones constantes de 1995)



Fuente: Elaboración propia con base en LANAMME-UCR, 2004, el cual, a su vez, utiliza información del BCCR y la CGR.

Para antes de 1998 solo se dispone de información sobre los gastos del MOPT en su conjunto<sup>9</sup>. De acuerdo con una ponencia empleada en la preparación del *Tercer Informe Estado de la Nación* (Barboza, 1996), en el período 1988-1996 los gastos del MOPT disminuyeron de 1,5% a cerca de 0,9% del PIB. Con base en este dato, el Tercer Informe señaló que la reducción se debía “a los problemas del déficit fiscal y la deuda externa e interna, que imponen restricciones severas en

materia de gasto y afectan en mayor grado a las inversiones públicas” (Proyecto Estado de la Nación, 1996). Hoy en día la situación de fondo no ha variado, y es claro que limitó el avance que representó la decisión política de finales de los noventa, en el sentido de crear ingresos específicos para la inversión en infraestructura vial.

La Ley 8114, de Simplificación y Eficiencia Tributarias (2001), estableció un tributo específico a favor de las

CUADRO 3.31

**Ingresos recaudados, publicados y efectivamente girados a las municipalidades según la Ley 8114. 2002-2003**

(millones de colones)

Rubro	2002	2003
Recaudado	9.825,0	11.812,5
Publicado	6.806,0	6.069,0
Efectivamente girado	3.772,1	2.581,5
Porcentaje girado /recaudado	38,4%	21,9%

Fuente: LANAMME-UCR, con base en IFAM, 2003.

81 municipalidades del país, con el propósito de financiar proyectos de conservación, mantenimiento periódico, rehabilitación y mejoramiento de infraestructura vial, con base en una acción descentralizada. Sus resultados han sido magros. En el 2002 el Ministerio de Hacienda solo giró un 38,4% de los casi 10.000 millones de colones recaudados para las obras municipales, y en el 2003 esta proporción descendió aún más: 21,9% (cuadro 3.31)

En el mismo período, únicamente seis municipalidades obtuvieron la totalidad de los recursos que les correspondían y la mayoría (45) obtuvo menos del 40% (cuadro 3.32). En términos de la extensión de red de caminos, estos gobiernos locales estaban a cargo de 11.986,4 kilómetros de vías, casi el 50% de la red cantonal. No existe una concentración especial de incumplimientos en una región específica; en general, el bajo nivel de transferencia se observa tanto en municipios del Valle Central como fuera de él.

Varios factores explican este nivel de incumplimiento. Por una parte, es

CUADRO 3.32

**Cantidad de municipalidades y extensión afectada según rango de desembolso recibido para la red cantonal. 2003**

(kilómetros)

Rangos de desembolso recibidos en relación con los aprobados	Municipalidades		Red cantonal	
	Absoluto	Porcentaje	Kilómetros	Porcentaje
Menos del 20%	3	3,7	570,6	2,3
Entre 20 y 39%	42	51,9	11.415,8	46,3
Entre 40 y 59%	11	13,6	4.340,2	17,6
Entre 60 y 79%	13	16,0	3.331,2	13,5
Entre 80 y 99%	6	7,4	3.110,3	12,6
Desembolso completo (100%)	6	7,4	1.872,8	7,6
Total	81	100,0	24.640,8	100,0

Fuente: Elaboración propia a partir LANAMME-UCR, 2004, el cual, a su vez, utiliza información del MOPT, CGR e IFAM, 2003.

conocido que una buena proporción de los municipios tiene serios déficit en cuanto a capacidades técnicas y organizativas para su gestión (Proyecto Estado de la Nación, 2002). Pero también es cierto que en buena medida el incumplimiento se origina en el entramado legal e institucional. Así, transcurrieron once meses antes de que se completaran los trámites para la reglamentación de la Ley 8114, la asignación presupuestaria correspondiente y las directrices de la Contraloría General de la República para girar los recursos establecidos por la ley a los presupuestos municipales (julio 2001 a junio 2002). Los primeros recursos fueron recibidos por algunas municipalidades en noviembre de 2002.

Por otra parte, un segundo escollo es la incertidumbre. Amparado en una resolución de la Sala Cuarta, el Gobierno Central, a través del Ministerio de Hacienda, modificó a la baja los fondos y asignó sumas inferiores que, para el año 2003, representaron menos del 50% de lo recaudado<sup>10</sup>. Una vez establecida la cantidad por el Ministerio de Hacienda, se ha dispuesto

que las municipalidades deben solicitar al MOPT<sup>11</sup> que le gire el dinero y es este Ministerio quien se reserva el derecho de hacer la correspondiente solicitud de entrega de recursos a la Tesorería Nacional, para que ésta finalmente traslade los fondos, de manera periódica y de acuerdo con la liquidez del Gobierno, por lo general en los últimos meses del año<sup>12</sup>. Según estimaciones del IFAM (2003), los recursos de la Ley 8114 representan entre un 11,9% y un 44,9% del presupuesto total de las municipalidades y son fondos que, en principio, implican una asignación obligada de egresos y transferencias en una misma proporción. Sin embargo, debido al elevado porcentaje de recursos no girados, esto podría tener como consecuencia un aumento automático en los gastos municipales, sin respaldo de ingresos. Es por ello que los gobiernos locales han insistido en la necesidad de legislar para que el aumento del presupuesto ordinario con recursos provenientes de la Ley 8114 no afecte automáticamente los egresos establecidos.

**La coordinación de este aporte especial** estuvo a cargo de Jorge Vargas Cullell (Programa Estado de la Nación), Mario Arce y Walter Robinson (LANAMME-UCR).

**El documento base para la elaboración del texto final** fue preparado por Raquel Arriola, José Pablo Cantillano, José Francisco Garro, Tatiana Muñoz, Patricia Murillo, Laura Ramírez, Marcos Rodríguez y William Vargas (LANAMME-UCR), y se titula "Balance de la infraestructura vial y su gestión institucional"; este trabajo contó con la asesoría de COINCO S.A. La sección sobre transformaciones institucionales fue preparada por Jorge Vargas Cullell, a partir de la base de datos levantada por Ronald Alfaro.

**Colaboraron como asistentes de investigación** José Pablo Aguilar, Jaime Allen y Carlos Umaña.

**Un agradecimiento especial** por sus aportes y comentarios merece Juan Pastor Gómez.

**Los talleres de consulta** se efectuaron los días 26 de febrero y el 11 de junio de 2004, con la asistencia de las siguientes personas: Justo Aguilar, Rocío Aguilar, Mario Arce, Mauricio Bolaños, Irene Campos, Rodrigo Alberto Carazo, Illiana Castillo, Alexander Chacón, Carlos Conejo, Elbert Durán, José Manuel Echandi, Ana Luisa Elizondo, Marta Fonseca, Emilia González, Xinia Herrera, Alberto López, Alvaro Madrigal, Vladimir Klotchkov, Guillermo Loria, Guillermo Matorros, Jorge Monge, Ana Montero, Patricia Mora, Marvin Moya, Juan Antonio Pastor, Rosendo Pujol, Walter Robinson, Marco Rodríguez, Mireya Romero, Roy Rojas, Milton Ruiz, José Manuel Sáenz, Olegario Sáenz, Roxana Salazar, Carlos Sánchez, Jose A. Sánchez, Desiree Segovia, Elías Soley, Marcos Solórzano, Andrea Soto, Alvaro Vargas, Javier Vargas, Luis Fernando Vargas, Olman Vargas, Joyce Vega, Carlos Villalobos y Olga Villalobos,.

**La redacción final y la edición técnica** la realizó Jorge Vargas Cullell.

## Notas

**1** De acuerdo con el Banco Mundial durante las décadas de los ochenta y los noventa, 85 países en vías de desarrollo perdieron infraestructura vial por un valor de 43.000 millones de dólares. La CEPAL estima una pérdida de 10.000 millones de dólares anuales y señala que, por esta razón, muchos países gastan inútilmente hasta el 3% de su PIB.

**2** Desde el punto de vista técnico, es prioritario contar con inventarios viales. El inventario preciso de la red de caminos y carreteras, patrimonio vial de cada cantón, es la base sobre la cual se construyen los procesos de planificación e inversión municipal. En el Reglamento de la Ley 8114 (reglamento al artículo 5, inciso b) se establece que el inventario de la red vial cantonal lo realizará el MOPT, por medio de su División de Obras Públicas, conforme a los procedimientos que defina la Dirección de Planificación Sectorial de ese Ministerio y consignados en los formularios y herramientas correspondientes. La realidad es que a la fecha el MOPT solo tiene información actualizada para 21 cantones (25% del total) y la metodología empleada no toma en cuenta los avances tecnológicos existentes en la materia y disponibles en el país. Por eso no son de extrañar las divergencias que se observan en la comparación que hace el IFAM (2003), sobre la extensión de los caminos y carreteras de los 81 cantones entre noviembre del 2002 y junio del 2003 (8 meses). A manera de ejemplo, se puede mencionar que Escazú incrementa su red en 78,87 kilómetros (82% más); Desamparados aumenta 42,41 (14% más), Pérez Zeledón 889,08 (109 % más) y Siquirres 114,37 (21% más); por el contrario, Naranjo disminuye su red en 4,47 kilómetros, lo mismo que Pococí, en 48,77 kilómetros.

**3** El pavimento de una carretera posee tres o más capas: rodamiento, base, sub-base y sub-rasante. La capa de rodamiento es la más costosa, y su adecuación a las especificaciones naciona-

les tiene un impacto directo en la racionalización del gasto de las inversiones del país. La norma vigente permite la utilización de mezclas inadecuadas para las condiciones actuales de alto volumen de tránsito y la diferenciación climática. El uso de diseños y especificaciones correctas evita el deterioro constante por el alto volumen de tránsito, los problemas de deslizamiento, los fenómenos atmosféricos y la deformación.

**4** Esta metodología permite contar con perfiles de exposición de la infraestructura en carreteras de costa y de montaña, orientadores de las políticas e inversiones viales, para que de manera preventiva se atiendan los factores de riesgo. El análisis de la información se efectuó con tecnología moderna disponible en el medio, principalmente Sistema de Información Geográfica (SIG), Sistema de Posicionamiento Global (GPS), fotografía aérea, visitas de levantamiento de información y comprobación de campo.

**5** Obedeciendo al interés público, y con el propósito de brindar elementos técnicos de juicio sobre deterioros prematuros experimentados en construcciones del 2002, el LANAMME evaluó en ese año, particularmente, el pavimento en los tramos La Suiza-Tuis-Tayutic y Juan Viñas-Turrialba, los cuales presentaron patologías como agrietamiento, desprendimiento superficial, porosidad de la capa asfáltica y agua infiltrada al momento de su finalización. Los análisis efectuados revelaron que la capa asfáltica no respetó las especificaciones y la normativa establecidas por el MOPT en aspectos como densificación, vacíos de sitio, dispersión, dosificación de diseño, granulometría, segregación térmica y espesores, entre otros.

**6** En 2002 y 2003, LANAMME efectuó 12 y 11 auditorías técnicas, respectivamente, sobre diversas obras viales (LANAMME-UCR, 2003 y 2004b).

**7** En el año 2001 entró en vigencia la Ley 8114, que, a través de un impuesto específico a los combustibles, comprometió recursos para que el MOPT-CONAVI efectuara una inversión sostenida que permitiera revertir el deterioro manifiesto de la red vial, así como para el desarrollo de nuevas vías. Estos fondos representan más del 40% de los ingresos del MOPT-CONAVI, que además recibe lo recaudado por la Ley 7708 y por el sistema de peajes.

**8** Al recorte de inversiones por decisión de política gubernamental se suma una autolimitación que se impone el mismo MOPT-CONAVI, cuyos presupuestos presentan una importante subejecución de los recursos que finalmente recibe. En los últimos tres años (2001, 2002 y 2003) el porcentaje de subejecución oscila entre un 32% en el 2001 y un 19% en los dos años siguientes. Según señala un informe de la Comisión Permanente Especial para el Control del Ingreso y el Gasto Públicos de la Asamblea Legislativa: “excepto por los años 1999 y 2003, el CONAVI ha venido presentando superávit financiero durante el periodo 1998-2003, aun cuando no se le ha girado la totalidad de los recursos que le corresponden conforme a la Ley. En cuanto a la ejecución presupuestaria, se aprecia que salvo el año 1998, que presentó un nivel de ejecución de apenas un 25%, para el resto del periodo este nivel fue superior al 90%, y llama la atención que para los años 1999 y 2003 se superó el 100%, lo que podría explicarse por la incorporación de los superávit acumulados. Por otra parte, si comparamos el nivel de ejecución del gasto respecto al límite autorizado de gasto para cada año, observamos niveles de ejecución superiores al 95% y de casi un 99% para el año 2003. Es importante resaltar que el nivel de ejecución tiende a mejorar sustancialmente” (Asamblea Legislativa, 2004b). La Defensoría de los Habitantes ha señalado en varias oportunidades que, a pesar del interés público de contribuir a generar recursos que permitan superar el atraso en la

inversión vial del país, existe una brecha importante entre los recursos que se recaudan con ese propósito y los que finalmente llegan al MOPT-CONAVI. Esta situación también afecta el programa de fiscalización independiente encomendado por la Ley al LANAMME, y el presupuesto de las 81 municipalidades que, según la misma Ley, deben recibir un porcentaje del impuesto único a los combustibles.

**9** En el Compendio Estadístico se presenta la serie de indicadores de formación bruta de capital en carreteras desde 1990.

**10** La Defensoría de los Habitantes ha reiterado su criterio de que hay una interpretación errónea del Ministerio de Hacienda sobre la jurisprudencia constitucional en este sentido. Esta opinión es compartida por la Contraloría General de la República.

**11** Una vez aprobados los presupuestos, cada municipalidad solicita al MOPT, mediante oficio, que le gire los recursos, y remite para ello: copia del presupuesto debidamente aprobado por la CGR, certificación original de personería jurídica, copia de la cédula jurídica y constancia de la cuenta en algún banco del país. Luego el MOPT solicita a la Tesorería Nacional que haga la transferencia y ésta gira periódicamente, de acuerdo con la liquidez que tenga el Gobierno Central, a la cuenta especificada por cada municipalidad.

**12** Existen ejemplos de municipalidades que no recibieron nada, a pesar de haber cumplido los innumerables y engorrosos trámites requeridos, u otras a las que se les giraron sumas muy inferiores a las solicitadas. El IFAM reporta este tipo de situaciones en las municipalidades de Parrita, Acosta y La Unión. Los porcentajes de giro de dineros a los municipios cuyos presupuestos fueron aprobados oscilan entre un 12% y el 100%.





# APORTE ESPECIAL

## Guía para consultar el estudio sobre el Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y los Estados Unidos (TLC-CA)

### Introducción

La negociación y posterior firma del Tratado de Libre Comercio entre los países centroamericanos y los Estados Unidos de América (TLC-CA)<sup>1</sup>, es quizá el hecho de mayor importancia en el ámbito económico y comercial acaecido en la región durante el año 2003<sup>2</sup>, tanto por el contenido del acuerdo como por el debate nacional que ha suscitado. Por ello, el Programa Estado de la Nación realizó un estudio con el fin de proporcionar a la ciudadanía costarricense elementos de juicio para un debate fundamentado sobre los alcances del Tratado. La investigación no se propuso efectuar una valoración que conduzca a las y los lectores hacia una toma de posición sobre la conveniencia o no del TLC-CA. Su cometido es otro: facilitar el análisis de un texto largo y sumamente complejo, ordenando y destacando sus principales contenidos a partir de un procedimiento metodológico sencillo y común para todos los temas, de manera que cada persona extraiga sus propias conclusiones.

El estudio examina, en primer lugar, las condiciones que imperaban al inicio de la negociación en cada uno de los 22 capítulos que comprende el TLC-CA y los objetivos planteados por el Gobierno de Costa Rica. En segundo lugar, contrasta estas condiciones y objetivos iniciales con los resultados obtenidos al final de la negociación. En tercer lugar, procura determinar el alcance de las nuevas

obligaciones que contraería el Estado costarricense, en caso de que la Asamblea Legislativa ratifique el Tratado. Finalmente, el estudio recoge, del modo más fidedigno posible, las posiciones que se han ido generando, a favor y en contra del TLC-CA, en los últimos meses.

La versión completa del estudio, que consta de cerca de 300 páginas, puede ser consultada en el sitio [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr) Su elaboración estuvo a cargo de un equipo de investigadores bajo la dirección de Eduardo Alonso, con el apoyo de Susan Rodríguez.

La presente sección especial describe, en pocas páginas, los principales contenidos de la investigación. No es, sin embargo, una síntesis: se trata de un texto cuya función es servir de introducción y guía orientadora para la lectura del documento completo. Se recomienda a las personas interesadas en un análisis en profundidad de uno o varios temas, consultar directamente el documento completo. Para facilitar la lectura, en este aporte los 22 capítulos del TLC-CA fueron agrupados en cuatro áreas: disposiciones generales y administrativas, acceso a mercados de bienes, acceso al mercado de servicios, y otros temas (cuadro 3.33).

### Contexto del TLC-CA: la ICC y las políticas de apertura comercial

Desde inicios de la década de los ochenta, los países centroamericanos y la República Dominicana emprendieron

un proceso de cambio en su estilo de desarrollo. El modelo de industrialización y sustitución de importaciones (ISI) fue desplazado por uno basado en la promoción de exportaciones (véase el capítulo 3 de este Informe). En el ámbito comercial, las principales características del nuevo modelo fueron las medidas de apertura comercial unilateral, la participación activa en negociaciones comerciales multilaterales, y, más recientemente, la negociación y firma de tratados de libre comercio. En este período los países se adhirieron al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), hoy Organización Mundial del Comercio (OMC).

En 1984, Estados Unidos aprobó la Ley para la Recuperación Económica de la Cuenca del Caribe, conocida como la Iniciativa para la Cuenca del Caribe (ICC), que constituyó un complemento importante a las medidas internas de apertura comercial. La ICC proporcionó acceso arancelario preferencial al principal mercado de la región (excepto a Cuba y Nicaragua, en aquel momento) para casi todos los productos provenientes de estos países.

La negociación del TLC-CA profundiza las políticas de apertura comercial. Con el Tratado, las naciones centroamericanas, la República Dominicana y los Estados Unidos establecen una zona de libre comercio. En una zona de este tipo se eliminan los aranceles y se fijan normas y procedimientos comunes para el comercio de bienes entre las naciones miembros,

CUADRO 3.33

**Organización del aporte**

Area	Numeración	Título
Disposiciones generales y	Capítulo 1	Disposiciones iniciales administrativas
	Capítulo 2	Definiciones generales
	Capítulo 18	Transparencia
	Capítulo 19	Administración del Tratado y Comité para la Creación de Capacidades Relacionadas con el Comercio
	Capítulo 20	Solución de controversias
	Capítulo 21	Excepciones
	Capítulo 22	Disposiciones finales
Acceso a mercados de bienes	Capítulo 3	Trato nacional y acceso de mercancías al mercado
	Capítulo 4	Reglas de origen y procedimientos de origen
	Capítulo 5	Administración aduanera y facilitación del comercio
	Capítulo 6	Medidas sanitarias y fitosanitarias
	Capítulo 7	Obstáculos técnicos al Comercio
	Capítulo 8	Defensa comercial
Acceso al mercado de servicios	Capítulo 11	Comercio transfronterizo de servicios
	Capítulo 12	Servicios financieros
	Capítulo 13	Telecomunicaciones
	Capítulo 14	Comercio electrónico
Otros temas	Capítulo 9	Contratación pública
	Capítulo 10	Inversiones
	Capítulo 15	Derechos de propiedad intelectual
	Capítulo 16	Laboral
	Capítulo 17	Ambiental

Fuente: Elaboración propia.

libre comercio, y que tiene como objetivo el establecimiento de un arancel externo común entre los países de la región, independientemente del TLC-CA. Sin embargo, en razón de su multilateralidad, la normativa de este último tendrá un rol complementario a la normativa acordada para la integración regional.

Además, el TLC-CA contempla, temas que no fueron incorporados sino hasta la Ronda Uruguay del GATT, hoy OMC, como asuntos propios de las negociaciones de comercio para los cuales se establecieron reglas multilaterales, tales como comercio de servicios (telecomunicaciones, seguros y comercio transfronterizo de servicios), inversiones, contratación pública, propiedad intelectual, asuntos laborales y asuntos ambientales. En los últimos dos temas existe como antecedente la negociación de acuerdos paralelos en el Tratado de Libre Comercio entre Canadá, los Estados Unidos y México (TLCAN), así como la instrucción explícita de incluir esos asuntos en las negociaciones de tratados de libre comercio, que el Gobierno de los Estados Unidos recibió de su Congreso a través de la Autoridad de Promoción Comercial (TPA, por su sigla en inglés). El TLC-CA también incluye un mecanismo para la solución de controversias. Cabe señalar, sin embargo, que en materia de telecomunicaciones y seguros la negociación fue diferente en el caso de Costa Rica. Asimismo, se debe tener en cuenta que, si bien las reglas convenidas en materia de servicios e inversiones son de aplicación multilateral, cada uno de los países incorporó, en los anexos del Tratado, las denominadas “medidas disconformes”. Las medidas disconformes son: a) leyes y regulaciones, y b) sectores, subsectores o actividades específicas, existentes en los países, que no están sujetas a algunas o todas las obligaciones contraídas, reduciendo el alcance de los compromisos en esos casos particulares. El Anexo I del Tratado contiene, para cada país, la lista de leyes y regulaciones no sujetas a la aplicación de las obligaciones. Esas leyes y regulaciones pueden ser modificadas, pero

pero cada uno de ellos mantiene su arancel frente a terceros países. El TLC-CA es una pieza compleja. No se circunscribe a la cuestión del acceso a los mercados de bienes; en algunos asuntos es un acuerdo multilateral, en otros contiene una serie de acuerdos bilaterales, y además incluye excepciones a la aplicación de las reglas convenidas. En materia de acceso a los mercados, el TLC-CA contiene acuerdos

de índole bilateral entre cada una de las naciones miembros y los Estados Unidos, así como entre cada uno de los países centroamericanos y la República Dominicana. Con respecto al comercio centroamericano, éste se rige por los acuerdos de integración centroamericana. Los países de este área impulsan la constitución de una unión aduanera, que es una forma de integración más profunda que una zona de

no pueden ser menos “disconformes” con respecto a las obligaciones contraídas. El Anexo II incluye, para cada país, la lista de los sectores, subsectores o actividades específicas para las cuales ese país puede mantener las leyes y regulaciones existentes. Esas leyes y regulaciones pueden ser modificadas, sin restricción alguna, pudiendo ser menos “disconformes”; incluso pueden promulgarse nuevas leyes y regulaciones sin ninguna obligación de conformidad con los acuerdos respectivos. El Anexo III contiene la lista de las leyes y regulaciones, así como la lista de los sectores, subsectores o actividades específicas, de igual forma que lo establecido en los Anexos I y II, pero exclusivamente para los servicios financieros.

## Principales contenidos del TLC-CA

### Capítulos referidos a disposiciones generales y administrativas

#### Importancia del tema

Las disposiciones generales y administrativas establecen el tipo de tratado que los países han acordado establecer, sus objetivos y excepciones, su relación con otros tratados y los alcances de las obligaciones contraídas. Se plantean las definiciones, normas y procedimientos para la aplicación de las disposiciones acordadas. Además, incluye un mecanismo para la solución de controversias.

#### Algunas definiciones básicas

■ Zona de libre comercio: espacio económico que comprende varios países, para el cual se establece un tratamiento preferencial, parcial o total, al comercio de bienes y servicios entre los países miembros de ese espacio económico.

■ Parte: todo Estado respecto del cual haya entrado en vigor el TLC-CA.

#### Principales contenidos

El TLC-CA crea una zona de libre comercio entre los países miembros. Para supervisar la ejecución del Tratado,

interpretarlo y mediar en la solución de controversias, se crea la Comisión de Libre Comercio, como órgano máximo del Tratado, compuesta por los ministros encargados del comercio exterior de cada país. Se establece además un mecanismo de solución de controversias, con los procedimientos que serán aplicados en caso de una controversia comercial.

Otros temas de importancia para la administración y ejecución del Tratado son las excepciones y el tema de la cooperación. Las primeras se refieren a la no aplicación de lo acordado cuando existan razones de seguridad esencial, de protección de la vida o la salud humana, animal o vegetal, así como en relación con ciertas medidas tributarias y por razones de balanza de pagos. Con respecto a la cooperación, mediante el TLC-CA se crea un comité a través del cual los países podrán canalizar requerimientos de cooperación internacional para lograr una mejor implementación de lo acordado.

#### Puntos de controversia en Costa Rica

- Si es constitucional o no la potestad de la Comisión de Libre Comercio para modificar las listas de desgravación arancelaria, a fin de acelerar la reducción.
- El hecho de que el Estado no puede recurrir como demandante al mecanismo de solución de controversias y solicitar un arbitraje internacional al margen de los tribunales nacionales, posibilidad que sí está abierta para las empresas extranjeras.

### Capítulos referidos al acceso a mercados de bienes

#### Importancia del tema

Los seis capítulos referidos al acceso a mercado de bienes (cuadro 3.33) reúnen los temas más tradicionales de una negociación comercial: los que se refieren a la creación de condiciones para facilitar e intensificar el intercambio comercial de bienes, a partir de la definición de las reglas de origen, que determinan cuándo un pro-

ducto es considerado originario de un país. En estos capítulos se establecen las condiciones y la amplitud del libre acceso a los mercados de bienes entre los países signatarios del TLC-CA, o el grado de apertura comercial en los productos contemplados. Importante es la definición de los productos excluidos del libre comercio, así como el plazo e intensidad con que se disminuirá la protección en otros<sup>3</sup>.

Un punto relevante de los capítulos sobre acceso a mercado de bienes son las disposiciones en torno a las reglamentaciones internas de los países. En efecto, los países emiten reglamentos nacionales sobre salud y seguridad para garantizar la inocuidad de los alimentos, la sanidad de los animales y la preservación de los vegetales, que pueden verse amenazados por la introducción de enfermedades, plagas, agentes patógenos, residuos y contaminantes, mediante la importación de animales vivos, productos y derivados de origen animal, productos agrícolas y materiales genéticos, de manera que se proteja la salud y la vida de las personas que los consumen. Asimismo, las naciones emiten reglamentaciones técnicas y normas industriales para ordenar y facilitar la producción y el comercio interno. Dichas normas varían de país en país, dificultan la participación de productores extranjeros en el comercio y pueden ser usadas para obstaculizar un comercio más libre.

Finalmente, en estos capítulos se estipulan las obligaciones en materia de subsidios y, por tanto, se define hasta dónde los países cedieron en sus políticas para favorecer a determinados sectores productivos mediante subsidios a la producción o a la exportación. El otorgamiento de esos subsidios puede significar comercio desleal, a la hora de que dichos productos se exporten a otros mercados, causando un daño a la producción local. Adicionalmente, las empresas pueden tratar de vender sus productos en otro país a precios por debajo de sus costos de producción (*dumping*), lo que también representa una práctica de comercio desleal.

### Algunas definiciones básicas

- **Cuota:** volumen que un país establece para el ingreso de un producto importado, ya sea pagando un arancel reducido o de cero, durante un período determinado.
- **Contingente arancelario:** cuota que está determinada sobre la base de un arancel preferencial, que por lo general es cero. Una vez que esta cuota ha sido utilizada, el bien debe pagar un arancel más alto.
- **Desgravación arancelaria no lineal:** desgravación que es pequeña al principio, pero mayor conforme se acerca el fin del período de desgravación.
- **Desgravación arancelaria lineal:** desgravación anual que se mantiene igual durante todo el período de desgravación.
- **Medidas compensatorias por subsidios:** medidas proporcionales al grado y naturaleza de los efectos desfavorables que la aplicación de un subsidio, por parte de otro país, haya podido ocasionar, cuando hay prueba del subsidio y de la naturaleza del mismo.
- **Medida sanitaria y fitosanitaria:** cualquier medida de las incluidas en el Anexo A, párrafo 1, del Acuerdo sobre Medidas Sanitarias y Fitosanitarias de la OMC, donde se definen como toda medida aplicada: “a) para proteger la salud y la vida de los animales o para preservar los vegetales en el territorio del Miembro de los riesgos resultantes de la entrada, radicación o propagación de plagas, enfermedades y organismos patógenos o portadores de enfermedades; b) para proteger la vida y la salud de las personas y de los animales en el territorio del Miembro de los riesgos resultantes de la presencia de aditivos, contaminantes, toxinas u organismos patógenos en los productos alimenticios, las bebidas o los piensos; c) para proteger la vida y la salud de las personas en el territorio del Miembro de los riesgos resultantes

de enfermedades propagadas por animales, vegetales o productos de ellos derivados, o de la entrada, radicación o propagación de plagas; d) para prevenir o limitar otros perjuicios en el territorio del Miembro resultantes de la entrada, radicación o propagación de plagas”.

- **Producto originario:** producto producido en uno o más países centroamericanos o en los Estados Unidos; o producido en uno o más países centroamericanos o en los Estados Unidos, en condiciones en las que cada uno de los materiales no originarios empleados en su producción sufre un cambio aplicable en la clasificación arancelaria especificado en el Anexo 4.1, sobre reglas de origen específicas; es decir, el procesamiento de las materias primas es lo que otorga el origen al producto final, sin importar el origen de las materias primas. También se considera originario el producto que satisface de otro modo cualquier requisito de valor de contenido regional aplicable.
- **Reglas de origen:** reglas bajo las cuales un producto es considerado originario de un país.
- **Salvaguardias:** consisten en la facultad incrementar aranceles cuando, a raíz de una reducción anterior de los mismos, se da una importación masiva y se logra probar que hay una relación de causalidad entre ambas.
- **Sistema Armonizado (SA):** Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías, incluidas sus Reglas Generales de Interpretación, Notas de Sección y Notas de Capítulo, en la forma en que las Partes las hayan adoptado y aplicado en sus respectivas leyes de aranceles aduaneros.
- **Trato arancelario preferencial:** arancel aplicable bajo este Tratado a una mercancía originaria.
- **Trato nacional:** consiste en dar a los extranjeros el mismo trato (“no menos favorable”) que el que se da a los nacionales.

- **Trato de nación más favorecida:** consiste en dar a los extranjeros el mismo trato (“no menos favorable”) que el que se da a los extranjeros de otro país.

### Principales contenidos

En el TLC-CA los países conviniéron en los principios que sustentarían las regulaciones internas y los mecanismos de defensa comercial para combatir la competencia desleal, como complemento al mecanismo de solución de controversias. Los acuerdos relativos al acceso al mercado de bienes en el Tratado contienen disposiciones sobre el trato que ha de darse nacionalmente a los productos importados (trato nacional: ver definiciones básicas), a las reglas para determinar el origen de las mercancías, a la reducción o eliminación de los aranceles a las importaciones, así como a las medidas sanitarias y fitosanitarias, a los obstáculos técnicos al comercio y a los mecanismos de defensa comercial que los países pueden aplicar en respuesta a una posible competencia desleal.

En materia arancelaria, es importante señalar que las exportaciones de los países centroamericanos y la República Dominicana a los Estados Unidos se han venido realizando al amparo de la ICC, lo que les da un acceso preferencial arancelario, con excepción de los textiles, el atún, el calzado, el etanol y otros productos de cuero, relojes y algunas partes de relojes, azúcar y carne de bovino, que reciben un tratamiento diferente. Con el TLC-CA, las naciones centroamericanas consolidan el acceso preferencial al mercado estadounidenses, y lo amplían. Concretamente en el caso de Costa Rica, el resultado de la negociación fue el libre acceso, sin aranceles, para todos los productos exportados a los Estados Unidos, con algunas excepciones (cuadro 3.34), para los cuales se negoció lo siguiente:

- **Azúcar y productos con alto contenido de azúcar:** cuota de 13.000 toneladas métricas, adicionales a la cuota de 15.000 toneladas métricas que se exporta bajo la OMC.

- **Textiles:** flexibilización de las reglas de origen permitidas para ingresar con arancel cero al mercado estadounidense. Las prendas de vestir deben ser elaboradas con hilaza o tela de Centroamérica, salvo las prendas de lana, cuya regla de origen será de “tela en adelante”. Para *brassiers*, *boxers* y pijamas se acordaron reglas de origen especiales de simple transformación (de cortado y cosido en la región en adelante, sin importar la procedencia de la tela).
- **Atún:** libre comercio para atún en aceite enlatado, desgravación en 10 años para atún en agua, partiendo del arancel aplicado al 1 de enero del 2005. Este producto estaba excluido de la ICC.
- **Carne de bovino:** cuota de 10.300 toneladas, con un crecimiento anual del 5% y una desgravación en 15 años para el arancel actual de 26%. Hoy existe una cuota, pero a nivel global.
- **Etanol:** desgravación en 15 años y acceso libre de aranceles al mercado estadounidense bajo una cuota para Costa Rica de 31 millones de galones para etanol producido con materia prima no nacional. Actualmente se tiene una cuota de 7% del consumo anual de los Estados Unidos, para todos los países beneficiarios de la ICC.

Costa Rica logró una apertura más lenta de su mercado (trato especial) en varios productos denominados sensibles (carne bovina, carne de cerdo, pollo, productos lácteos, papa y cebolla fresca, arroz en granza y pilado, aceites refinados y margarinas). Para cada uno de estos productos se definieron plazos de desgravación superiores a 15 años, con períodos de gracia, establecimiento de cuotas, contingentes arancelarios y salvaguardias. La papa y la cebolla fueron excluidas, aunque sí se acordaron contingentes.

Con respecto a mecanismos de defensa comercial, el TLC-CA contempla la aplicación de los mismos instru-

CUADRO 3.34

**Resumen de resultados para productos agrícolas e industriales en materia de acceso de mercados**

(porcentaje de líneas arancelarias en cada categoría)

	<b>Costa Rica obtuvo...</b>	<b>Estados Unidos obtuvo...</b>
Productos agrícolas	Libre acceso inmediato: 89,0	Libre acceso inmediato: 39,6
	Desgravación en 5 años: 0,3 Desgravación en 10 años: 0,2	Desgravación en 5 años: 10,2 Desgravación en 10 años: 15,1 Desgravación en 12 años: 3,9 Desgravación en 15 años: 25,1 Desgravación > a 15 años: 6,2 (arroz, productos lácteos y cuartiles de pollo con cuotas y contingentes)
	Exclusión de papa y cebolla, pero sí se acordaron contingentes.	
	Cuotas o contingentes arancelarios: 10,5	
Productos industriales	Acceso inmediato: 99,7 (incluye textiles y vestido)	Acceso inmediato: 72,3
		Desgravación en 5 años: 4,4
	Desgravación no lineal en 10 años: 0,3 (incluye atún enlatado en agua y calzado para deportes)	Desgravación lineal en 10 años: 10,0
		Desgravación no lineal en 10 años: 13,3

Fuente: Elaboración propia con base en COMEX, 2004b.

mentos que se utilizan en la OMC, tales como salvaguardias y medidas compensatorias por subsidios, y crea la salvaguardia especial agrícola por volumen (SEA), que se activa a partir de ciertos volúmenes de importación. Adicionalmente, el TLC-CA establece una salvaguardia bilateral aplicable a todos los productos cubiertos por la desgravación, sensibles o no. Por último, los países acordaron prohibir los subsidios a las exportaciones, con excepción de los que se otorgan a las empresas bajo el régimen de zonas francas, que serán eliminados a partir del año 2007, según lo acordado en la OMC. En cuanto a los subsidios internos, los países no se

comprometieron a suprimirlos, sino a buscar un acuerdo para su eliminación en el marco de las negociaciones de la OMC.

En lo que concierne a medidas sanitarias, fitosanitarias, normas de calidad y reglamentos técnicos, las naciones reafirmaron en el TLC-CA los derechos y obligaciones reconocidos en el Acuerdo sobre Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (MSF) y el Acuerdo de Obstáculos Técnicos al Comercio de la OMC. Con la ratificación de esos acuerdos y el establecimiento de comités para tratar esos temas dentro del TLC-CA, se crea una institucionalidad específica que mejorará las

condiciones para el intercambio de información y la administración del comercio. En la actualidad, el abordaje de estos asuntos se hace a través de los mecanismos y comités de la OMC.

### Puntos de controversia en Costa Rica

- El sector arrocero hubiese preferido quedar excluido. Los otros sectores productivos consideran que los plazos de desgravación acordados son aceptables, aunque hubiesen preferido plazos más largos.
- Algunas asociaciones de consumidores consideran que fueron perjudicadas por los plazos de desgravación negociados, a pesar de que entre ellas hay divergencias en sus posiciones en cuanto a la apertura. Así, mientras la Asociación de Consumidores Libres defiende sus principios de apertura total y unilateral de todos los bienes y servicios, la Federación Nacional de Asociaciones de Consumidores y Usuarios propone medidas para fortalecer a las instituciones promotoras de los derechos del consumidor y para que las demandas en este ámbito se resuelvan de manera ágil y rápida. Por su parte, el Consejo Nacional de Consumidores ha manifestado su oposición a la apertura, dado el posible impacto sobre la seguridad alimentaria.

### Capítulos referidos al acceso al mercado de servicios

#### Comercio transfronterizo de servicios

##### Importancia del tema

Hasta hace poco los servicios no formaban parte de los acuerdos comerciales, pues su naturaleza intangible dificultaba lograr un consenso acerca de las normas mínimas que debían regir su comercio. Se pensaba, además, que la prestación de servicios requería la presencia de empresas en el territorio de un país para poder ofrecerlos en el mercado. Sin embargo, la revolución tecnológica en las telecomunicaciones y en la informática ha

hecho posible que muchos servicios se brinden de manera transfronteriza, sin necesidad de que las empresas que los proveen estén instaladas físicamente en los territorios nacionales de los países, con lo cual se han convertido en parte del intercambio comercial. Con el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS), aprobado como resultado de la Ronda Uruguay, se establecieron normas mínimas para el comercio internacional de servicios. Estos capítulos del TLC-CA definen las modalidades y condiciones de la apertura en este campo.

#### Algunas definiciones básicas

- Comercio transfronterizo de servicios: comercio del territorio de un país al territorio de otro país. Supone dos jurisdicciones, una referida al lugar o territorio donde la persona, empresa o institución está constituida y registrada, y otra, al lugar o territorio donde se va a prestar el servicio.
- Movimiento del consumidor: comercio en el territorio de un país entre una persona de ese país y una persona de otro país.
- Movimiento de personas físicas: comercio realizado por un nacional de un país en el territorio de otro país. Esta modalidad está reservada para actuaros y demás personas que se dedican a la prestación de servicios especializados. Por la naturaleza regulada de los servicios, en este caso aplican dos jurisdicciones: la del país donde el profesional se encuentra inscrito y regulado, y la del país donde dicho profesional va a prestar el servicio. Nada limita al país receptor del servicio para establecer las regulaciones internas que considere necesarias, como registro de proveedores, entre otros, siempre y cuando dicha regulación sea también aplicable a los nacionales y no resulte discriminatoria.
- Trato de nación más favorecida: consiste en dar a los extranjeros de determinado país el mismo trato (“trato no menos favorable”) que se da a extranjeros de cualquier otro país.

- Servicios profesionales: servicios que, para su prestación, requieren educación superior especializada, adiestramiento o experiencia equivalentes y cuyo ejercicio es autorizado o restringido por un país. No incluye los servicios prestados por personas que practican un oficio o por los tripulantes de naves mercantes y aeronaves.

#### Principales contenidos

El TLC-CA regula las tres modalidades de comercio transfronterizo de servicios: comercio transfronterizo como tal, movimiento de consumidor y movimiento de personas físicas. Para este comercio, los países acordaron la aplicación de los principios de trato nacional (ver definiciones básicas en acápite de acceso a mercados), nación más favorecida, acceso a mercados y presencia local. Acceso a mercados significa que no se establecen limitaciones al número de proveedores, al valor total de los activos o transacciones de servicios, al número total de operaciones o a la cuantía total de la producción de servicios, a la cantidad de personas naturales que pueden emplearse en determinado sector de servicios, o al tipo de persona jurídica que los puede prestar. Por su parte, presencia local implica que ningún país podrá exigir que un proveedor de servicios de otro país establezca una oficina de representación u otro tipo de empresa, o que resida en su territorio, como condición para suministrar nacionalmente un servicio transfronterizo.

En el caso de Costa Rica, se excluyeron de la aplicación de estos principios los servicios profesionales, los servicios sociales y los servicios de enseñanza superior. En materia de servicios sociales, el país se reservó el derecho de adoptar o mantener cualquier medida respecto a la ejecución de leyes y al suministro de servicios de readaptación social, así como los siguientes servicios, en la medida en que sean servicios sociales que se establezcan o mantengan por un interés público: seguro o seguridad de ingreso, servicios de seguridad social, bienestar social,

educación pública, capacitación pública, salud, atención infantil, servicios de alcantarillado público y servicios de suministro de agua.

### Puntos de controversia en Costa Rica:

- Si el Tratado tutela de manera adecuada o no los servicios que Costa Rica definió como sensibles.
- Si el país tiene o no la voluntad y las políticas necesarias para garantizar a los profesionales y empresas costarricenses condiciones adecuadas para poder competir, mediante una elevación de la cobertura y calidad de la educación.

### Comercio de servicios financieros

#### Importancia del tema

Los sistemas financieros son básicos para el financiamiento de la producción de un país y la satisfacción de las necesidades de los hogares, así como para su aseguramiento frente a desastres. Hasta hace pocos años, se trataba de mercados altamente protegidos de la competencia externa en todos los países de la región (incluido Estados Unidos).

#### Algunas definiciones básicas

- Servicio financiero: todo servicio de carácter financiero, incluidos todos los servicios de seguros.
- Entidad pública: banco central o una autoridad monetaria de una Parte, o cualquier institución financiera de propiedad de una Parte o controlada por ella.
- Entidad autorregulada: cualquier entidad no gubernamental, incluido cualquier mercado o bolsa de valores o futuros, cámara de compensación, u otro organismo o asociación, que ejerce una autoridad reguladora o supervisora, propia o delegada, sobre los proveedores de servicios financieros o instituciones financieras.
- Institución financiera: cualquier inter-

mediario financiero u otra empresa que esté autorizada a hacer negocios y que es regulada o supervisada como una institución financiera de conformidad con la ley de la Parte en cuyo territorio está localizada.

- Nuevo servicio financiero: servicio financiero no suministrado en el territorio de la Parte, pero que es suministrado en el territorio de otra Parte e incluye cualquier nueva forma de suministro de un servicio financiero, o la venta de un producto financiero que no es vendido en el territorio de la Parte.
- Cliente multinacional: cualquier empresa extranjera, mayoritariamente propiedad de un fabricante o proveedor de servicios extranjero, que hace negocios en Costa Rica.
- Servicios necesarios para apoyar cuentas globales: significa que la cobertura de póliza *master* (global) de seguros emitida para un cliente multinacional en territorio distinto a Costa Rica, por un asegurador de una Parte, se extiende a las operaciones del cliente multinacional en Costa Rica.

#### Principales contenidos

Los servicios financieros incluyen los servicios bancarios y demás servicios financieros, por una parte, y los seguros, por otra. En el TLC-CA se excluyeron las actividades o servicios que formen parte de un plan de jubilación público o un sistema legal de seguridad social, explícitamente la Sociedad de Seguros de Vida del Magisterio Nacional, y las actividades o servicios realizados por cuenta o con la garantía del país, o con utilización de recursos financieros de éste, incluyendo sus entidades públicas, siempre que dichas actividades no se lleven a cabo en competencia con una entidad pública o con una institución financiera.

Para los servicios que fueron incluidos dentro del TLC-CA, los países acordaron aplicar los principios de trato nacional, nación más favorecida y acceso al mercado para las institu-

ciones financieras y el comercio transfronterizo, así como las regulaciones del capítulo de inversiones a las inversiones en servicios financieros. En el caso de Costa Rica se excluyó el tratamiento transfronterizo en lo concierne a intermediación financiera, de forma tal que solo aplica la jurisdicción costarricense. Esto significa que los bancos extranjeros pueden participar en el mercado local solamente como entidades independientes de la casa matriz, no con sucursales.

Con respecto a los seguros, Costa Rica asumió el compromiso de su liberalización. Este resultado es contrario a la posición inicial del Gobierno, en el sentido de que no negociaría la apertura del monopolio del INS. Los compromisos específicos en esta materia incluyen la creación de una autoridad reguladora de seguros por parte de la Asamblea Legislativa y la ejecución de un programa de liberalización progresiva de este mercado (cuadro 3.35); en caso de que no se estableciera la autoridad reguladora antes de la fecha indicada, siempre entraría a regir la secuencia de la liberalización.

#### Puntos de controversia en Costa Rica

- Si conviene o no abrir el mercado de seguros en manos del INS.
- Si los tiempos para la apertura son muy acelerados o no.
- Si conviene o no haber negociado fechas fijas para la creación de la autoridad reguladora de los seguros, en lugar de plazos a partir de la firma del Tratado.
- Si el seguro de riesgos del trabajo, que es un seguro obligatorio, podrá o no ser ofrecido por empresas privadas.
- Si es conveniente o no que las empresas multinacionales puedan asegurar sus instalaciones con empresas aseguradoras establecidas en el exterior y no en Costa Rica.
- Si la autoridad reguladora de seguros se ubicará en la SUGEF o será



una entidad aparte.

- El efecto sobre las tarifas de los seguros por la entrada de nuevos competidores.
- El costeo de la solidaridad en materia de seguros.

### Comercio de servicios de telecomunicaciones

#### Importancia del tema

La provisión de servicios de telecomunicaciones se ha convertido en un factor de gran relevancia para la competitividad de las empresas de bienes y servicios relacionadas con el comercio internacional. Estas empresas requieren servicios de telecomunicaciones confiables, de alta velocidad y bajo costo, que representen lo más avanzado de la tecnología existente en el mundo. Los países que muestran los índices más elevados de competitividad y de desarrollo humano, conjuntamente con los índices de brecha digital más bajos, cuentan con los servicios de telecomunicaciones más abiertos a la competencia internacional, manteniendo, en su legislación, el principio de universalidad en su suministro.

#### Algunas definiciones básicas

- **Interconexión:** enlace con proveedores de servicios públicos de telecomunicaciones, con el objeto de permitir que los usuarios de un proveedor se comuniquen con los usuarios de otros proveedores y accedan a los servicios suministrados por otro proveedor.
- **No discriminatorio:** trato no menos favorable que aquel otorgado, en circunstancias similares, a cualquier otro usuario de un servicio público de telecomunicaciones similar.
- **Oferta de interconexión de referencia:** oferta de interconexión extendida por un proveedor importante y registrada ante, o aprobada por, un organismo regulador de telecomunicaciones, que sea suficientemente detallada para permitir que los pro-

CUADRO 3.35

### Compromisos específicos de Costa Rica en materia de servicios de seguros

(porcentaje de líneas arancelarias en cada categoría)

Compromiso	Consecuencias	Fecha
Establecimiento de autoridad reguladora de seguros	Establecer una autoridad reguladora de seguros, independiente de los proveedores de estos servicios y sin la obligación de responder ante ellos	A más tardar el 1 de enero de 2007
Legalización de compra de seguros en el exterior por parte de residentes en Costa Rica	Las personas localizadas en Costa Rica y los costarricenses podrán comprar cualquiera y todas las líneas de seguros (excepto el seguro obligatorio de vehículos y los seguros contra riesgos de trabajo) de proveedores de estos servicios de otros países	A la entrada en vigor del Tratado
Suministro o comercio, del territorio de una Parte a territorio de otra Parte, de un número limitado de seguros	Se permitirá el comercio, desde el territorio de una Parte al territorio de la otra Parte, de algunos seguros: seguros marítimos, seguros de carga aeroespacial y servicios necesarios para apoyar cuentas globales	A la entrada en vigor del Tratado
Establecimiento de oficinas de representación	Competencia con operadores locales	1 de julio de 2007
Suministro o comercio, del territorio de una Parte al territorio de otra Parte, de servicios auxiliares de seguros, intermediación de seguros, y líneas no ofrecidas de seguros	Competencia con operadores locales	1 de julio de 2007
Derecho de establecimiento para proveedores de seguros en cualquiera y todas las líneas de seguros (excepto el seguro obligatorio de vehículos y los seguros contra riesgos de trabajo)	Costa Rica permitirá a los proveedores de servicios de seguros de una Parte sobre una base no discriminatoria, establecerse y efectivamente competir (excepto el seguro obligatorio de vehículos consumidor servicios de seguros y los seguros contra riesgos de trabajo) en su territorio	1 de enero de 2008
Derecho de establecimiento para proveedores de seguros en cualquiera y todas las líneas de seguros, sin excepción	Se amplía el compromiso anterior a todo tipo de servicios de seguros	1 de enero de 2011

Fuente: COMEX, 2004b.

veedores de servicios públicos de telecomunicaciones que deseen aceptar sus tarifas, términos y condiciones, obtengan la interconexión sin tener que involucrarse en negociaciones con el proveedor importante en cuestión.

- Organismo regulador de telecomunicaciones: organismo nacional responsable de la regulación de las telecomunicaciones.
- Proveedor importante: proveedor de servicios públicos de telecomunicaciones que tiene la capacidad de afectar materialmente (teniendo en consideración los precios y la oferta) los términos de participación en el mercado relevante de servicios públicos de telecomunicaciones, como resultado de controlar las instalaciones esenciales, o de hacer uso de su posición en el mercado.
- Servicios comerciales móviles: servicios públicos de telecomunicaciones suministrados a través de medios móviles inalámbricos.
- Servicio de información: oferta de una capacidad para generar, adquirir, almacenar, transformar, procesar, recuperar, utilizar o hacer disponible información a través de las telecomunicaciones; incluye la publicidad electrónica, pero no incluye cualquier uso de cualquiera de estas capacidades para la administración, control u operación de un sistema de telecomunicaciones o la administración de un servicio de telecomunicaciones.
- Servicio público de telecomunicaciones: cualquier servicio de telecomunicaciones que una Parte exige, ya sea de una manera explícita o de hecho, que se ofrezca al público en general.
- Telecomunicaciones: transmisión y recepción de señales por cualquier medio electromagnético, incluyendo medios fotónicos.
- Universalidad: acceso generalizado a determinados servicios de telecomuni-

caciones por parte de los ciudadanos.  
**Principales contenidos**

Al igual que en el tema de los seguros, al inicio de la negociación el Gobierno costarricense había excluido el tema de servicios de telecomunicaciones, considerando que el futuro de ese sector debía ser el resultado de un debate que condujera a un consenso nacional sobre la materia. No obstante, en el TLC-CA se permite la apertura de algunos servicios de telecomunicaciones dentro de un marco que se denominó “gradual, selectivo y regulado” (cuadro 3.36). También en forma similar al caso de los seguros, la apertura del mercado no está sujeta a la legislación que el país se comprometió a aprobar, en lo referente al fortaleci-

miento del Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) y a la creación de un marco regulatorio para las telecomunicaciones; en caso de que no se llegue a establecer una entidad reguladora y no se fortalezca el ICE en la fecha prevista, siempre entrarán a regir los plazos de apertura (cuadro 3.36).

Costa Rica se autoimpuso una serie de compromisos, que serían incorporados en el marco regulatorio para las telecomunicaciones que eventualmente sería aprobado por la Asamblea Legislativa. Esos compromisos, a su vez, incluyen los siguientes principios:

- universalidad del servicio: posibilidad de que alguno o varios servicios sean accesibles de forma generaliza-

CUADRO 3.36

**Compromisos específicos de Costa Rica en materia de servicios de telecomunicaciones**

Compromiso	Consecuencias	Fecha
Fortalecimiento del ICE	Promulgación de un nuevo marco jurídico para fortalecer al ICE, a través de su modernización	31 de diciembre de 2004
Nuevo marco regulatorio	El marco regulatorio deberá establecer una autoridad reguladora de telecomunicaciones independiente, y deberá ser conforme con disposiciones, tales como universalidad, transparencia, solidaridad y competencia	1 de enero de 2006
Competencia efectiva en el suministro al cliente de servicios de redes privadas de datos e Internet	Los proveedores de servicios de telecomunicaciones de otra Parte podrán, sobre una base no discriminatoria y a través de la tecnología de su escogencia, competir efectivamente para suministrar directamente al cliente servicios de redes privadas e Internet	1 de enero de 2006
Competencia efectiva en el suministro al cliente de servicios inalámbricos móviles	Los proveedores de servicios de telecomunicaciones de otra Parte podrán, sobre una base no discriminatoria, a través de la tecnología de su escogencia, competir efectivamente para suministrar directamente al cliente servicios inalámbricos móviles.	1 de enero de 2007

Fuente: COMEX, 2004b.

- da para los ciudadanos;
- independencia de la autoridad reguladora, que puede ser la actual ARESEP o una nueva entidad;
- transparencia: acceso público a la información requerida para operar;
- asignación de los recursos escasos: asignación de frecuencias, números y derechos de vía de manera objetiva, oportuna, transparente y no discriminatoria;
- interconexión regulada: cualquier proveedor de servicios de telecomunicaciones tiene acceso a la red para brindar sus servicios, sobre una base no discriminatoria, con acceso oportuno y bajo un esquema de tarifas de interconexión calculadas al costo y sobre una base razonable y transparente;
- acceso y uso de redes: acceso y uso por empresas de otro país miembro del TLC-CA de cualquier servicio público de telecomunicaciones, sin que por ello se esté dando el derecho de acceso a proveedores de servicios de telecomunicaciones no autorizados;
- suministro de servicios de información: reservado para aquellas empresas que generan, almacenan o procesan información y que utilizan las telecomunicaciones como medio de transporte;
- competencia: evitar prácticas anti-competitivas del proveedor dominante, de forma tal que todos y cada uno de los proveedores interesados tengan acceso a información técnica y comercial relevante;
- acceso a cables submarinos: acceso razonable y no discriminatorio de los proveedores autorizados de telecomunicaciones a conexiones internacionales que tiene el país en materia de telecomunicaciones, por cable submarino;
- flexibilidad para elegir opciones tecnológicas: completa libertad a los

proveedores para elegir las opciones tecnológicas que más convengan a sus intereses, siempre y cuando su utilización no afecte tecnológicamente los servicios de otros proveedores y se ajuste a los requerimientos tecnológicos establecidos por el Estado.

#### **Puntos de controversia en Costa Rica**

- Si la autoridad reguladora de servicios se ubicará en la ARESEP o se creará una entidad aparte.
- Si conviene o no abrir el mercado de telecomunicaciones actualmente en manos del ICE.
- Si las cláusulas del tratado efectivamente responden a una apertura gradual y selectiva o, por el contrario, representan una apertura acelerada y que afecta los rubros más importantes del mercado.
- Si conviene o no haber negociado fechas fijas, en lugar de plazos que empiezan a correr una vez ratificado el Tratado.
- Si habrá o no un severo efecto negativo sobre las tarifas, debido al pago que en el futuro las empresas de telecomunicaciones tendrán que hacer por el uso del espacio radioeléctrico (en la actualidad el ICE no paga por el uso de este espectro).

#### **Comercio electrónico**

##### **Importancia del tema**

En los últimos años el comercio electrónico ha mostrado un crecimiento vertiginoso, que demuestra la gran importancia que ha adquirido en el desarrollo de la actividad comercial mundial, como consecuencia de la revolución en las telecomunicaciones y la informática. "A manera de ejemplo, algunas estimaciones señalan que las transacciones electrónicas a nivel mundial han crecido de 22 billones de dólares en el año 1997 a 180 billones de dólares en 1999. Asimismo, se prevé que para el año 2004 el comercio electrónico alcanzará la suma de 6,9

trillones de dólares"<sup>4</sup>(Picado, 2004).

Se estima que el valor agregado del comercio electrónico representa cerca de un 30% del PIB en los sectores de servicios a nivel mundial. Tres cuartas partes de ese porcentaje son atribuidas a los servicios comerciales, financieros y de distribución. Aunque el comercio electrónico se centra especialmente en los sectores de servicios, algunos sectores manufactureros registran una importancia creciente este ámbito. Por sus características, el comercio electrónico conlleva ganancias en productividad, que se traducen en precios más bajos en todos los productos ofrecidos a través del mercado virtual; las empresas no necesitan locales comerciales para ofrecer sus productos al público, y los procedimientos para la tramitación de órdenes de compra y los pagos respectivos implican inversiones mucho menores que las requeridas en el comercio tradicional.

Es importante aclarar que el capítulo sobre comercio electrónico en el TLC-CA no se refiere al comercio de productos facilitado por la vía electrónica, pero que finalmente se materializa en la aduana. Más bien, este capítulo trata del comercio de servicios que se produce por medios electrónicos. Dichos servicios, a diferencia de los bienes materiales y de otros servicios, deben estar contenidos en un medio digitalizado, por lo que requieren un trato diferente.

#### **Algunas definiciones básicas**

- Medios electrónicos: utilización de herramientas de procesamiento computarizado.
- Medio portador: cualquier objeto físico capaz de almacenar códigos digitales que forman un producto digital, por cualquier método conocido actualmente o desarrollado posteriormente, y del cual un producto digital pueda ser percibido, reproducido o comunicado, directa o indirectamente; incluye un medio óptico, disquetes y cintas magnéticas.
- Productos digitales: programas de

cómputo, texto, vídeo, imágenes, grabaciones de sonido y otros productos que sean digitalmente codificados.

- Transmisión electrónica o transmitido electrónicamente: transferencia de productos digitales utilizando cualquier medio electromagnético o fotónico.

### Principales contenidos

Este capítulo regula el comercio de mercancías y servicios que atraviesan las fronteras por medios electrónicos. Los ejemplos más evidentes de productos distribuidos electrónicamente son los libros, la música y los vídeos, pero también los programas de cómputo transmitidos por medio de líneas telefónicas o de Internet. Como se señaló, a diferencia de los bienes materiales y de otros servicios, estas mercancías o servicios deben estar contenidos en un medio digitalizado, por lo que requieren un tratamiento diferente. En la actualidad, el comercio electrónico no está regulado.

Los principales acuerdos en esta materia son los siguientes:

- Aplicación de las regulaciones contenidas en los capítulos sobre inversión, comercio transfronterizo de servicios y servicios financieros, cuando el comercio electrónico consista en el suministro de servicios a través de medios electrónicos. Con ello, el medio por el cual se presta el servicio no se exime de los compromisos asumidos en esos capítulos.
- No se establecerán aranceles aduaneros, tarifas u otras cargas relacionadas con la importación de productos digitales por transmisión electrónica, independientemente de los cargos que se fijan por la importación del medio portador del producto digital.
- Otorgamiento de un trato no menos favorable a productos digitales transmitidos electrónicamente; con esta disposición se elimina toda res-

tricción al comercio de productos digitales. No se establecen barreras en función de dónde se generan esos productos, ni acerca de quién los produce, o sea, no se considera la nacionalidad de quienes los desarrollan.

### Puntos de controversia en Costa Rica

- Si el país tiene la voluntad para aprobar, en el corto plazo regulaciones como el proyecto de firma digital.

### Otros temas

#### Contratación pública

##### Importancia del tema

Los Estados son fuertes compradores de bienes y servicios, y usualmente también los más importantes en los países de la región. Las naciones centroamericanas y la República Dominicana no son miembros del Acuerdo sobre Contratación Pública de la OMC, debido a que los montos mínimos (umbrales) para la aplicación de las reglas ahí convenidas están fuera de la escala en la que estos países podrían participar. Costa Rica negoció el acceso a los mercados de contratación pública en los tratados de libre de comercio con Chile, República Dominicana y México, con umbrales más bajos y manteniendo las modalidades de contratación vigentes. En este capítulo del TLC-CA se establecen las condiciones bajo las cuales las empresas extranjeras podrán participar en las compras del Estado costarricense y las empresas costarricenses participar en las compras de otros Estados signatarios.

##### Algunas definiciones básicas

- Contratación pública: proceso mediante el cual un Estado obtiene el uso o adquiere mercancías o servicios, o cualquier combinación de estos, para propósitos gubernamentales y no con miras a la venta o reventa comercial, o con propósitos de uso en la producción o suministro de mercancías o servicios para la venta o reventa comercial.
- Procedimientos de licitación abier-

tos: cualquier tipo de método de contratación de una Parte, excepto métodos de contratación directa según lo establecido en el artículo 9.9.2 del Tratado, siempre que dichos métodos sean consistentes con este capítulo.

- Servicios: servicios de construcción, a menos que se especifique lo contrario.

### Principales contenidos

Actualmente, el acceso al mercado de contratación pública costarricense es libre para cualquier oferente del mundo. Esa situación es distinta en los Estados Unidos, donde existe una ley de discriminación positiva en favor de sus proveedores (“Buy American Act”). Sin embargo, la Ley de Acuerdos Comerciales (TAA, por su sigla en inglés) exime del “Buy American Act” a las adquisiciones sujetas a las obligaciones internacionales del TLC-CA.

Los países convinieron en la aplicación de los siguientes principios en la contratación pública: igualdad y no discriminación, libre competencia, transparencia, publicidad, eficiencia en la contratación, e integridad. Estos coinciden con los principios aplicados en la contratación administrativa en Costa Rica. Asimismo, se acordaron procedimientos y montos mínimos para la contratación pública, acordes con el tamaño de las economías de la región.

En materia de contratación pública de mercancías o servicios, el TLC-CA establece dos situaciones distintas:

- En el caso de la contratación pública entre los países centroamericanos y entre cada uno de estos y la República Dominicana, se aplicarán las disposiciones acordadas a todas las contrataciones de las entidades del Gobierno Central, a nivel subnacional (o subcentral) y de otras entidades públicas.
- Entre cada uno de los países centroamericanos, la República Dominicana y los Estados Unidos, las disposiciones convenidas se aplicarán a una lista restrictiva de entidades pú-

blicas, a una lista restrictiva de contrataciones y a partir de determinados umbrales o montos mínimos de contratación<sup>5</sup>.

En cuanto a los procedimientos de contratación, se acordaron procedimientos de licitación abiertos, es decir, cualquier método de contratación que cumpla con los principios enunciados. En términos generales, Costa Rica mantiene los actuales esquemas de contratación pública, tales como la licitación por registro de proveedores y la licitación restringida (invitación a tres proveedores, sin excluir a cualquier otro que quiera participar), además de la licitación pública<sup>6</sup>. Una excepción importante lograda por el país es la exclusión de aquellos programas de compras que se establezcan para favorecer a las pequeñas y medianas empresas, según la definición que al respecto emita el MEIC. Este Ministerio utiliza una fórmula compleja, que considera el personal promedio, el valor de las ventas anuales netas, el valor de los activos fijos y el valor de los activos totales de las empresas para, con la determinación de un puntaje, clasificar las empresas en micro, pequeñas y medianas empresas, haciendo una diferenciación entre empresas industriales y empresas de comercio y de servicios<sup>7</sup>.

Para Costa Rica lo relevante de la negociación fue, por una parte, bajar los montos mínimos para la participación en el mercado de contratación pública en el caso de Centroamérica y la República Dominicana, y con respecto a Estados Unidos, que representen un monto adecuado para que las empresas costarricenses puedan participar en los procesos de contratación pública.

#### **Puntos de controversia en Costa Rica**

■ Si se debió haber incluido condicionalidades para la participación de empresas extranjeras en el mercado de la contratación pública, por ejemplo, requisitos de desempeño, de manera que las compras del Estado puedan utilizarse como una política de desarrollo.

## **Inversiones**

### **Importancia del tema**

En la última década las inversiones extranjeras directas se incrementaron significativamente, tanto a nivel mundial como en Costa Rica (capítulo 3 de este Informe). Previo al TLC-CA, no existe entre los países miembros un tratado de inversiones que regule el acceso y trato a los inversionistas extranjeros.

### **Algunas definiciones básicas**

■ **Inversión:** todo activo de propiedad de un inversionista o controlado por el mismo, directa o indirectamente, que tenga las características de una inversión, tales como el compromiso de capitales u otros recursos, la expectativa de obtener ganancias o utilidades, o el asumir un riesgo. Las formas que puede adoptar una inversión incluyen una empresa; acciones, capital y otras modalidades de participación en el patrimonio de una empresa; bonos, obligaciones, otros instrumentos de deuda y préstamos; futuros, opciones y otros derivados; contratos de llave en mano, de construcción, de gestión, de producción, de concesión, de participación en los ingresos y otros contratos similares; derechos de propiedad intelectual; licencias, autorizaciones, permisos y derechos similares otorgados de conformidad con la legislación interna; otros derechos de propiedad tangibles o intangibles, muebles o inmuebles y los derechos de propiedad relacionados, tales como arrendamientos, hipotecas, gravámenes y garantías en prenda.

■ **Inversión cubierta:** de acuerdo con la definición del artículo 10.28 (Definiciones), es una inversión realizada en el territorio de una Parte, por un inversionista de otra Parte, que ya existía en la fecha de entrada de vigor del Tratado, o establecida, adquirida o expandida después de esa fecha.

### **Principales contenidos**

La inclusión del capítulo sobre in-

versiones en el TLC-CA es, en la práctica, la suscripción de un tratado sobre fomento y protección recíproca de inversiones (BIT, por su sigla en inglés) entre los países miembros. La Asamblea Legislativa de Costa Rica ha aprobado 14 BIT y el Gobierno se encuentra negociando otros 14. Con estos tratados se busca fortalecer la seguridad jurídica a la inversión extranjera, más allá de la protección que brindan en cada país la Constitución Política y las leyes.

El Tratado garantiza a los inversionistas los principios de trato nacional, nación más favorecida y libre transferencia de capitales, entre otros. Adicionalmente, se incluyeron instrumentos para la solución de controversias entre los inversionistas y el Estado del país receptor, al amparo de mecanismos internacionales como el “Convenio sobre el arreglo de diferencias relativas a las inversiones entre Estados y nacionales de otros Estados”, el Centro Internacional para el Arreglo de Diferencias relativas a las Inversiones (CIADI)<sup>8</sup>, y las Reglas de Arbitraje de la Comisión de las Naciones Unidas sobre Derecho Internacional Mercantil (CNUDMI)<sup>9</sup>. Se acordaron procedimientos para la expropiación y la indemnización, la libre transferencia de pagos resultantes de una inversión, disposiciones sobre requisitos de desempeño y consideraciones sobre medio ambiente. Todos los países incorporaron excepciones a las inversiones en ciertos sectores, las cuales fueron incluidas en los Anexos I y II, sobre medidas disconformes en servicios e inversión.

En el caso de Costa Rica, los principios de trato nacional y nación más favorecida están contemplados en los artículos 19 y 33 de la Constitución Política. El nivel mínimo de trato será otorgado según el derecho internacional consuetudinario, que contempla la protección de los derechos e intereses económicos de los extranjeros. En cuanto a los procedimientos para la expropiación e indemnización, lo dispuesto en el TLC-CA coincide con lo establecido en la Ley de Expropiaciones, que aplica el derecho internacional

consuetudinario, no discrimina entre nacionales y extranjeros, y es aceptado como mínimo por todos los países. En relación con la libre transferencia de pagos resultantes de una inversión, en la actualidad no existen restricciones.

En lo que concierne a los requisitos de desempeño, básicamente se trata de no limitar la acción de las empresas, obligándolas a determinados porcentajes de contenido nacional en sus productos, o a exportar o vender en el mercado local cierto porcentaje de su producción<sup>10</sup>. No obstante, sí es posible exigir requisitos de desempeño a cambio de la obtención de algún beneficio, que puede ser fiscal. Se trata de requisitos como ubicar la producción en una zona específica del país, suministrar servicios, capacitación y empleo a determinada cantidad o calidad trabajadores, construir o ampliar instalaciones, y realizar actividades de investigación y desarrollo.

Cabe destacar que todo lo acordado en el TLC-CA en otros temas prevalece sobre lo convenido en materia de inversiones. Esto es especialmente importante en lo que concierne a las disposiciones sobre medio ambiente.

Finalmente, los mecanismos adoptados para la solución de controversias establecen que se puede recurrir a un arbitraje internacional, al margen de los tribunales nacionales, y que las empresas extranjeras pueden recurrir a ese mecanismo como demandantes. No obstante, las naciones miembros conservan las demás acciones legales normales de su ordenamiento jurídico, por lo que sí pueden demandar al inversionista en otras sedes.

### **Puntos de controversia en Costa Rica**

- La legalidad y los efectos de la cláusula que permite a los inversionistas extranjeros demandar al Estado ante tribunales arbitrales internacionales, mientras que este último no puede hacerlo.
- Si la imposibilidad de exigir requisitos de desempeño limita o no las posibilidades de diseñar una estrategia de desarrollo nacional.

- La conveniencia de no exigir a los inversionistas que una proporción de sus ganancias sea reinvertida en el país o utilizada en determinadas actividades.

## **Propiedad intelectual**

### **Importancia del tema**

La introducción de la propiedad intelectual en las negociaciones comerciales fue impulsada por los países desarrollados, como necesidad para proteger el conocimiento, que es fuente de multiplicación de riqueza, así como la titularidad de las creaciones de autores e inventores. El TLC-CA pretende tanto la definición de estándares de seguridad jurídica para los rubros que comprende el régimen de propiedad intelectual en la región, como la aplicación efectiva de las normas internas y los acuerdos internacionales en esta materia, en beneficio de los titulares de los derechos de autor y de la propiedad industrial. Costa Rica se ha sido perfilando como generador de nuevas tecnologías y productos sujetos a los derechos de propiedad intelectual y, en este contexto, también requiere la protección de las creaciones derivadas de su inversión en investigación y desarrollo.

### **Algunas definiciones básicas**

- Datos de prueba: información clínica que deben generar las empresas que han patentado una entidad química nueva, para demostrar la eficacia y seguridad del nuevo producto, como requisito para poder comercializado.
- Patentes de segundo uso: patentes sobre las cuales se descubre un nuevo uso, con posterioridad a su registro y distinto al original, por lo que a partir de esa nueva información se solicita una patente nueva por otro tipo de reivindicación o utilidad.
- Importaciones paralelas: permisos para adquirir medicamentos que se venden más baratos en otras naciones.

- Licencias obligatorias: permisos de uso de la patente durante el plazo de protección en exclusiva que se negocia con el inventor o se impone judicialmente.

### **Principales contenidos**

Desde la década de los ochenta, los países desarrollados incluyeron en sus negociaciones comerciales la homologación de la legislación internacional en materia de propiedad intelectual. Un régimen internacional en este campo permitiría que el conocimiento se mantuviera protegido bajo un régimen de observancia, que garantizara la seguridad de la industria en un ámbito extraterritorial. Ello condujo a la aprobación, en 1994, del Acuerdo sobre Aspectos de los Derechos de la Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (acuerdo sobre ADPIC o TRIP, por su sigla en inglés), en la OMC. Este acuerdo hace obligatorio, vinculante y universal, para los países miembros de la OMC, un derecho mínimo internacional de protección de la propiedad intelectual, y obliga a los países miembros a promulgar legislación interna en esa materia.

El acuerdo sobre ADPIC fue incorporado a la legislación costarricense en el año 2000, a través de un paquete de leyes que incluyó: reformas a la Ley de Derechos de Autor y Derechos Conexos; aprobación de tratados de la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI), como el de Interpretación y Ejecución de Fonogramas y el de Derechos de Autor; la Ley de Marcas y Signos Distintivos; reformas a la Ley de Patentes; la Ley de Protección de los Sistemas de Trazado de los Circuitos Integrados, la Ley de Información no Divulgada y la Ley de Procedimientos de Observancia de los Derechos de Propiedad Intelectual. Entre los cambios introducidos se encuentran la variación del plazo de protección de patentes, de uno a veinte años; la protección a los datos de prueba (aunque sin indicación del plazo respectivo); la introducción de la protección de indicaciones geográficas, esquemas trazados, dibujos y mo-

delos industriales, y la protección de los derechos de autor en el ámbito digital, a través de la ratificación de los tratados de la OMPI.

Partiendo de la reafirmación de su compromiso con el ADPIC, en el TLC-CA los países acordaron ratificar siete convenios internacionales y realizar esfuerzos razonables para la aprobación de otros tres, pese a que tales compromisos ya existen en el acuerdo ADPIC. Cuatro de esos convenios ya han sido ratificados por Costa Rica, por lo que su inclusión en el Tratado conlleva la obligación de cumplirlos. El compromiso de ratificación que ha generado mayor controversia en Costa Rica es el correspondiente a la Convención Internacional para la Protección de Variedades Vegetales (UPOV), que a juicio de algunos protege excesivamente al obtentor y no suficientemente al productor ni a la biodiversidad nacional.

Desde 1995 Costa Rica, al igual que los otros miembros de la OMC, había asumido el compromiso de promulgar, antes del 31 de diciembre del 2004, una legislación que protegiera las obtenciones vegetales<sup>11</sup>, ya fuera mediante la ratificación del Convenio UPOV o por un mecanismo denominado sistema *sui generis*, como opción alternativa. No obstante, el país no posee a la fecha una normativa que permita comprobar el cumplimiento de los acuerdos ADPIC en esta materia, a pesar de que existen varios proyectos en la Asamblea Legislativa. No contar con un sistema nacional uniforme y concertado de protección de las obtenciones vegetales, durante las negociaciones, condujo a que los negociadores se vieran obligados a asumir el compromiso de suscribir el Convenio UPOV, con lo cual se eliminó la posibilidad de promulgar, en su lugar, un esquema alternativo para estos fines.

La suscripción a UPOV exige la comprobación previa de que el país cuenta con una normativa interna que desarrolla las premisas del Convenio. En esa legislación se pueden definir las excepciones que el país considere necesarias, con base en particularidades de su condición económica y de su biodiversidad; en el TLC-CA se

estableció claramente esa posibilidad.

Otros compromisos asumidos en el Tratado se relacionan con marcas, indicaciones geográficas, nombres de dominios en Internet, obligaciones sobre derechos de autor y derechos conexos, protección de las señales de satélite codificadas portadoras de programas, y patentes. En esta última materia lo negociado en el TLC-CA ha suscitado una gran polémica en el país, tanto por sus efectos sobre la competitividad y el acceso de la industria de productos farmacéuticos y agroquímicos genéricos al mercado, como desde el punto de vista de las implicaciones para el acceso a productos farmacéuticos genéricos y el costo para la seguridad social. En este sentido es preciso aclarar que esta polémica se deriva de la Ley de Información no Divulgada, promulgada como parte de los acuerdos de la OMC, que establece la protección de los datos de prueba, pero no fija un plazo para dicha protección, con lo que dicha ley no es aplicable. Siendo el interés de Estados Unidos que dicha ley sea aplicable, parte de los acuerdos del TLC-CA es que el plazo de protección será de 5 años para medicamentos y 10 para agroquímicos.

Estados Unidos planteó que el tratado contemplara el patentamiento de métodos quirúrgicos, terapéuticos y de diagnóstico, así como de seres vivos (plantas y animales). Sin embargo, esto no se incluyó. Asimismo, la nación estadounidense solicitó incluir patentes de segundo uso, prohibir las de importaciones paralelas, restringir las excepciones a los derechos de patentes<sup>12</sup>, restringir el uso de licencias obligatorias, aumentar los plazos de vigencia de las patentes por atrasos administrativos y acumulación de otras protecciones, ampliar el plazo de los datos de prueba si se genera información nueva, y establecer plazos de protección para datos de prueba (5 años para medicamentos y 10 para agroquímicos).

No obstante, en el TLC-CA no se incluyeron las patentes de segundo uso, no se prohibieron las importaciones paralelas, la imposición de excepciones a las patentes se dejó a criterio de los países y no se restringió el uso

de licencias obligatorias. El hecho de que tanto las licencias como las excepciones y las importaciones paralelas no hayan sido restringidas, ha sido el principal argumento de quienes afirman que no se afectará la disponibilidad de medicinas, ya que el país podrá obtenerlas a través de esos mecanismos; esta opinión es contraria a la de la industria nacional de medicamentos genéricos, que sostiene que, por la concesión del plazo para proteger datos de prueba, atrasará la entrada al mercado de los productos genéricos, ya que aunque no estén prohibidos, no existe ningún incentivo para que una empresa productora de genéricos invierta en generar los datos de prueba, además de que se encarecerá la adquisición de medicamentos.

Con respecto a la ampliación del plazo de vigencia de las patentes, que en Costa Rica actualmente es de 20 años, se acordó extenderlo en el caso de generación de información nueva. Sí se dispuso ampliarlo cuando se dé un atraso injustificado en el otorgamiento de la patente por más de 5 años desde la presentación de la solicitud, o de 3 años desde la solicitud de examen de la patente, siempre que el retraso no sea imputable al solicitante. Dado que en Costa Rica nunca se ha otorgado una patente para productos farmacéuticos, no se sabe cuánto tiempo se requerirá para la realización de este trámite, por lo que se desconoce el impacto de la disposición acordada sobre la ampliación del plazo de la patente. También se acordó extender el plazo de vigencia de las patentes si se da un atraso injustificable en la aprobación de la comercialización (registro de los datos de prueba) de productos farmacéuticos, siempre que dentro de dichos datos exista información vinculada a la vigencia de una patente. No obstante, para esta última ampliación no se fijó un límite temporal, por lo que será necesario legislar al respecto.

En cuanto al establecimiento de plazos de protección para los datos de prueba, ya en la Ley de Información no Divulgada, promulgada con base en los compromisos de Costa Rica ante la OMC, se había consignado su protec-

ción, pero no se fijó el plazo respectivo. El TLC-CA confiere derechos exclusivos de esa información clínica por un plazo de 5 años para medicamentos y de 10 años para agroquímicos. Ello significa que, en ese plazo, los productores de genéricos no podrán utilizar los datos de prueba de un tercero si no los han generado por su cuenta, por lo cual deberán atrasar la comercialización del producto hasta que la información esté disponible. Por otro lado, en el TLC-CA se establece que los datos de prueba, necesarios para obtener el permiso de comercialización, deben presentarse en el otro país firmante dentro de los 5 años siguientes al registro en el primer país, si se quiere recibir la protección respectiva.

Con esta disposición se logra que los productos que se comercialicen sean novedosos o de última generación, pues de lo contrario no serán protegidos. Además, se logra disminuir el registro y la comercialización de medicamentos ya obsoletos en otras regiones del mundo. Los productos también podrán importarse después de esos 5 años, pero ya no tendrían derecho a la protección del plazo en exclusiva otorgado por los datos de prueba. Esta medida tiende a una universalización del plazo de los datos de prueba, al exigir la distribución casi simultánea de los productos a nivel mundial (en este caso, por lo menos a nivel regional), lo que conduce a buscar su protección en cada país lo más rápidamente posible. Ello significa, también, que la industria de productos genéricos no se podrá desarrollar sobre medicamentos innovadores cuyo plazo de protección esté vigente, ya sea por medio de una patente o por los datos de prueba. La industria de productos genéricos deberá esperar a que expiren los plazos de protección, en respeto a los derechos de propiedad intelectual del innovador.

Los efectos de las medidas anteriormente descritas sobre el acceso a los medicamentos y la capacidad de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) para adquirirlos son, en la actualidad, el centro de un fuerte debate.

En el TLC-CA se incluyó la deno-

minada “Cláusula o excepción Bolar”. Esta Cláusula establece que una empresa productora de genéricos puede iniciar gestiones para obtener el permiso de comercialización y organizar la producción de la copia del producto, haciendo referencia a los datos de prueba de la empresa que tiene la patente, antes de que la patente venza. La Cláusula Bolar se aplica tanto a los productos farmacéuticos como a los agroquímicos.

Se incorporó además una serie de disposiciones para adecuar los procedimientos administrativos y judiciales y lograr una mayor rigurosidad en cuanto a penalidades. Como novedad, el acuerdo incluye -entre otros puntos- regulaciones para la introducción de nuevas variedades de protección de marcas (olfativas y sonoras), un nuevo régimen de protección de responsabilidades de proveedores de servicios de Internet y una ampliación del régimen sobre medidas tecnológicas para la protección de obras en formato digital.

#### **Puntos de controversia en Costa Rica**

- La fijación del plazo de protección de datos de prueba.
- Plazos distintos para la protección de datos de prueba para productos farmacéuticos y agroquímicos.
- La aprobación del Convenio UPOV.
- La digitalización del registro de marcas sin previsión de fondos para el cumplimiento.
- La imposibilidad de que instancias académicas evadan disposiciones tecnológicas y puedan ejercer, con fines educativos, la excepción de acceso libre a las obras digitales.
- La duración del plazo de patentes por atrasos de la administración.
- Los alcances de la definición de “dominio público” con respecto a los productos farmacéuticos y agroquímicos sujetos a aprobación para la comercialización.
- No hay un plazo de transición entre

la ratificación del TLC-CA y la implementación de las nuevas reglas.

### **Asuntos laborales**

#### **Importancia del tema**

En este capítulo se define el alcance de la protección de los derechos laborales y las libertades sindicales que aplicarán los países miembros del TLC-CA.

#### **Algunas definiciones básicas**

- **Legislación laboral:** leyes o regulaciones de una Parte, o disposiciones de las mismas, que estén directamente relacionadas con los siguientes derechos laborales internacionalmente reconocidos: de asociación, de organizarse y negociar colectivamente, prohibición del uso de cualquier forma de trabajo forzoso u obligatorio, una edad mínima para el empleo de niños, prohibición y eliminación de las peores formas de trabajo infantil, condiciones aceptables de trabajo respecto a salarios mínimos, horas de trabajo y seguridad y salud ocupacional.
- **Leyes o regulaciones:** para Costa Rica, República Dominicana, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, leyes de su órgano legislativo o regulaciones promulgadas conforme a un acto de éste que se ejecutan mediante acción del órgano ejecutivo. Para los Estados Unidos, leyes del Congreso o regulaciones promulgadas conforme a leyes de éste que se pueden hacer cumplir mediante acción del Gobierno Federal.

#### **Principales contenidos**

Los asuntos laborales no forman parte de los acuerdos multilaterales de comercio, pero están siendo incluidos en los tratados de libre comercio que negocia Estados Unidos. El tratamiento de este tema en el TLC-CA parte del respeto a los derechos laborales internacionalmente reconocidos y expresados en la Declaración de Principios y Derechos Fundamentales del Trabajo de la OIT, de 1998, de la



que son miembros todos los países que negociaron el TLC-CA. Esos principios y derechos laborales son: el derecho de asociación, el derecho de organizarse y negociar colectivamente, la prohibición del uso de cualquier forma de trabajo forzoso u obligatorio, una edad mínima para el empleo de niños, la prohibición y eliminación de las peores formas de trabajo infantil, y condiciones aceptables de trabajo respecto a salarios mínimos, horas de trabajo y seguridad y salud ocupacional<sup>13</sup>.

La Declaración de la OIT contempla ocho convenios fundamentales. Costa Rica, Guatemala, Honduras y Nicaragua han ratificado todos, El Salvador seis y Estados Unidos solamente dos<sup>14</sup>. Aquellos países que han ratificado los convenios resultan más vulnerables que aquellos que no los han ratificado. Esto redundará en una asimetría al momento de aplicar principios y reglas en materia laboral, puesto que Estados Unidos tiene en esta materia menos obligaciones internacionales que los demás países.

Por otra parte, el TLC-CA parte del respeto a la legislación laboral nacional de cada país participante en el acuerdo. De esta forma, el respeto a los principios y derechos fundamentales del trabajo, así como a la legislación nacional en este campo y su aplicación efectiva, sin la posibilidad de disminuir la protección laboral en el futuro, quedan contemplados en el Tratado como compromiso nacional.

En el Tratado los países adquieren el compromiso de hacer cumplir efectivamente su propia legislación laboral. No solo se comprometen a que los procedimientos sean justos, equitativos y transparentes, sino a que estos no impliquen costos o plazos irrazonables o demoras injustificadas, y a que las resoluciones finales se hagan disponibles sin demora indebida. A la luz del deterioro que ha sufrido la emisión de resoluciones en materia laboral en Costa Rica en los últimos años, los compromisos adquiridos están orientados a revertir esa tendencia (Proyecto Estado de la Nación, 2001a).

El incumplimiento de la legislación laboral puede conducir a la imposición

de sanciones comerciales o de una multa de hasta 15 millones de dólares. Este procedimiento está ajustado a las normas del derecho internacional. En la situación prevaleciente bajo la ICC, el Gobierno de Estados Unidos es el que determina, unilateralmente, si existe un incumplimiento de la legislación laboral y, con base en ello, procede a aplicar una sanción comercial. En el TLC-CA el procedimiento incluye desde las consultas entre las partes en conflicto y la participación de otros países miembros, hasta el establecimiento de un grupo arbitral internacional para determinar si existe un incumplimiento, en cuyo caso se procede a elaborar un plan de acción para su remoción. Únicamente si se llega a la conclusión de que, pese a las acciones emprendidas, el país infractor no removió los obstáculos al cumplimiento de la ley, se fijará una multa o sanción monetaria. Ésta, a su vez, no consistirá en la transferencia de un monto de dinero al país demandante, sino en una reasignación presupuestaria interna para atender el irrespeto a la legislación laboral y asegurar su eliminación. Además, internamente cada país puede establecer las disposiciones que considere pertinentes, para penalizar a las empresas infractoras.

Ahora bien, son ampliamente conocidos los obstáculos existentes para el efectivo cumplimiento de la normativa laboral en la región, debido a la escasez de recursos humanos, materiales e institucionales. El posible incumplimiento de la legislación laboral por esas razones tiene una contraparte de cooperación contemplada en el Tratado, cuyo contenido es extenso, y va desde la promulgación de leyes, la aplicación práctica y la implementación relacionadas con los elementos básicos de la Declaración Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo, de la OIT, hasta temas de género, sistemas de promoción de nuevas oportunidades de empleo, resolución alterna de conflictos y administración laboral, entre otros aspectos. Además queda abierta la posibilidad de incluir otros asuntos que se acuerden posteriormente.

### Puntos de controversia en Costa Rica

- Si la cláusula que establece a la obligación de los países de respetar los convenios internacionales a que hace referencia la Declaración de la OIT (Costa Rica los ha ratificado todos) conduce a una asimetría al momento de aplicar principios y reglas en materia laboral, en vista de que no todos los países (específicamente Estados Unidos) han ratificado los mismos convenios.
- Si el recurso a los tribunales de trabajo internos garantiza o no el cumplimiento de la legislación, por los problemas actuales para dispensar justicia pronta y cumplida.
- Si la cláusula que señala que la aplicación del mecanismo de solución de controversias únicamente procede cuando se dan incumplimientos de la legislación laboral “de una manera que afecte el comercio”, provee adecuada protección a los derechos laborales.
- Si es conveniente o no que las multas por incumplimiento las deba pagar el país infractor y no las empresas que incurren en violaciones laborales.
- Si las asimetrías en los costos de producción producidas por la falta de armonización de estándares laborales provocan desventajas a un país que, como Costa Rica, tiene estándares laborales más altos.

### Asuntos ambientales

#### Importancia del tema

En esta sección se establecen los estándares, normas y procedimientos que se aplicarán en cuanto a protección de la biodiversidad y uso de los recursos naturales. Este tema tampoco formaba parte de los acuerdos comerciales multilaterales, pero, al igual que la materia laboral, está siendo incluido en los tratados de libre comercio que negocia Estados Unidos.

### Algunas definiciones básicas

■ Legislación ambiental: cualquier ley o regulación de una Parte, o disposiciones de las mismas, cuyo propósito principal sea la protección del medio ambiente o la prevención de algún peligro contra la vida o salud humana, animal o vegetal, mediante la prevención, reducción o control de una fuga, descarga o emisión de contaminantes ambientales; el control de químicos, sustancias, materiales y desechos ambientalmente peligrosos o tóxicos y la diseminación de información relacionada con ello; la protección o conservación de la flora y fauna silvestres, incluyendo las especies en peligro de extinción, su hábitat y las áreas naturales bajo protección especial, en áreas con respecto a las cuales las Partes ejercen soberanía, derechos de soberanía o jurisdicción. No incluye ninguna ley, regulación o disposición relacionada directamente con la seguridad o salud de los trabajadores.

### Principales contenidos

En materia ambiental, el TLC-CA no va más allá del compromiso de cumplir con la legislación nacional de cada país y no debilitarla. El compromiso de la aplicación efectiva de la legislación ambiental actual en cada uno de los países representa un reto de grandes proporciones. La definición de legislación ambiental en el Tratado es restrictiva, en el sentido de que lo acordado no se aplica a las leyes relacionadas con actividades comerciales que tienen que ver con la recolección o la explotación de recursos naturales. Sin embargo, al reconocerse que cada país puede establecer sus propios niveles de protección, así como sus políticas y prioridades en desarrollo ambiental, lo mismo que mejorar las leyes respectivas y determinar su prevalencia sobre cualquier otra obligación, se otorga suficiente margen para que los países apliquen los mecanismos que estimen pertinentes, aun tratándose de legislación considerada de índole comercial, pero que afecte las disposiciones ambientales nacionales.

Una de las mayores debilidades, en toda la región, es que la normativa nacional no se cumple o se cumple a medias. Además, los países de la región han sido particularmente efusivos en ratificar numerosos convenios internacionales, pero poco rigurosos en asegurar que se les dé un adecuado cumplimiento. A pesar de que Costa Rica se declara como una nación plenamente comprometida con la promoción ambiental y el desarrollo sostenible, los esfuerzos realizados hasta ahora no son suficientes. Existen serias dificultades para atender los problemas de la contaminación y el manejo de desechos, así como la implementación de producción orgánica y el uso de tecnologías limpias, entre otros.

Las naciones centroamericanas impulsaron, paralelamente, el objetivo de la cooperación en materia ambiental y lograron negociar el Acuerdo de Cooperación Ambiental (ACA). Sin embargo, en el TLC-CA se excluyó de la cooperación la posibilidad de apoyar la implementación de algunos acuerdos ambientales multilaterales de importancia, como el Protocolo de Kyoto, la Convención de Biodiversidad y el Convenio de Cartagena, ya que Estados Unidos no ha ratificado esos instrumentos.

Mediante el ACA se crea un marco para la cooperación entre los países miembros del Acuerdo, que no solo tiene el propósito de desarrollar todo tipo de cooperación en materia ambiental, sino que además busca lograr armonía y coordinación entre las diferentes iniciativas, de organizaciones públicas y privadas, que llevan a cabo programas y proyectos en esta área, de manera que se eliminen posibles duplicaciones que restrinjan su efectividad.

Especial referencia debe hacerse a la mención explícita del programa de trabajo, que puede incluir el fortalecimiento de los sistemas de gestión ambiental. Esto abarca tres factores relacionados con el marco jurídico e institucional que impiden el adecuado aprovechamiento de los recursos naturales y el avance hacia un modelo de desarrollo sostenible. En este contexto, la aplicación efectiva de la legislación y

las políticas existentes, puede tener efectos positivos para Costa Rica y los demás países de la región. Estos factores son:

- La gestión de los recursos naturales y el ambiente se caracteriza por la dispersión y fragmentación de las políticas, programas y mecanismos institucionales, así como por la falta de planificación estratégica a mediano y largo plazo.
- El marco jurídico-institucional es abundante, pero las agencias del Estado no pueden cumplirlo, debido a la gran dispersión de normas y competencias, así como a la falta de capacidad técnica y financiera.
- Los instrumentos de gestión siguen estando basados en mecanismos de comando y control *ex post*. Aunque se han desarrollado normas y estándares de calidad, así como algunos programas de monitoreo, que al menos permiten evidenciar la evolución del problema e identificar sus elementos más críticos, el sistema carece de mecanismos de prevención efectivos, por lo que el mismo se activa para intervenir en forma *ex post* a través de sanciones administrativas o judiciales. La determinación *ex ante* de los posibles efectos que tendrán nuevas inversiones y el incremento del comercio sobre el ambiente, para tomar medidas de prevención, es un asunto de fundamental importancia.

El logro de los objetivos de aplicación efectiva de la legislación ambiental nacional de cada país y de cooperación para superar las dificultades en el cumplimiento de la normativa ambiental, está condicionado a la posibilidad de fortalecer los mecanismos de gestión ambiental, de manera que se pueda cumplir con lo negociado y evitar sanciones comerciales o multas de hasta 15 millones de dólares, bajo el mismo procedimiento que se aplica al incumplimiento de la legislación laboral.

### Puntos de controversia en Costa Rica

- La conveniencia o no de que la cober-

tura de las obligaciones ambientales esté relacionada con actividades de comercio entre los países.

- Si la definición de “legislación nacional” del Tratado, que excluye todas aquellas leyes que regulan la recolección o explotación comercial de recursos naturales, afecta la vigencia de leyes actuales de protección del ambiente, como la Ley de Biodiversidad, el Código de Minería o la Ley de Hidrocarburos.
- La no inclusión de la obligación de respetar acuerdos importantes para el ambiente como la Convención de Diversidad Biológica, el Protocolo de Kyoto o el Convenio de Cartagena (que no han sido ratificados por Estados Unidos, pero sí por Costa Rica).
- Si es conveniente o no que el Consejo de Asuntos Ambientales del Tratado carezca de potestades para examinar los impactos que la intensificación del intercambio comercial tendrá sobre el ambiente, y para introducir modificaciones en las orientaciones del comercio cuando estas provoquen o incentiven una explotación excesiva de los recursos naturales.

### A modo de cierre: la controversia política

En todos los países, la negociación del TLC-CA ha generado fuertes reacciones a favor y en contra. Costa Rica no es la excepción. Desde el principio se perfiló un debate público que se ha venido intensificando en los últimos meses y que probablemente culminará cuando la Asamblea Legislativa delibere sobre su eventual ratificación o rechazo. Entrelazados con los puntos específicos de controversia señalados en las secciones anteriores se ha esbozado un conjunto de argumentos políticos y jurídicos de orden general sobre la conveniencia o no de la ratificación del TLC-CA.

A favor del Tratado se han elaborado cinco argumentos generales que resaltan los logros obtenidos por el Gobierno de Costa Rica en la negociación, a saber:

- El TLC-CA brindará mayor seguridad

jurídica a productores, inversionistas y trabajadores. Consolidará las concesiones unilaterales de la ICC dentro de un marco legal permanente, que impedirá acciones unilaterales y contendrá mecanismos específicos de solución de controversias

- El TLC-CA contribuirá al desarrollo del país, pues aumentará las inversiones, las exportaciones y el empleo. Esto será consecuencia, por una parte, de la mayor seguridad jurídica y, por otra, de los logros específicos de la negociación, que amplió las oportunidades de libre comercio entre las naciones signatarias.
- El TLC-CA generará beneficios para los consumidores y para los productores mediante un mejor, mayor y más barato acceso a productos importados (bienes de consumo, materias primas, bienes intermedios y bienes de capital). Ello por cuanto removerá un conjunto de barreras arancelarias y no arancelarias para la casi totalidad de los productos y servicios transables.
- El TLC-CA permitirá avanzar en el necesario y entrabado proceso de reforma institucional (véase capítulo 5). Creará obligaciones internacionales para la apertura de los monopolios públicos y la adopción de la normativa internacional en materia de propiedad intelectual y servicios. Contrario a la experiencia de otros países, Costa Rica logró que Estados Unidos aceptara una apertura gradual, selectiva y regulada en telecomunicaciones y seguros.
- El TLC-CA dotará a la integración centroamericana, en su dimensión económica, de un marco institucional más moderno y eficaz, con mecanismos de seguimiento y verificación de compromisos.

Estos argumentos, aunque no mutuamente excluyentes, son distintos; han sido planteados por actores sociales y políticos diversos y pueden incluso tener cierta fricción entre sí (por ejemplo, la experiencia internacional

en materia de apertura de monopolios públicos indica que ésta no necesariamente trae aparejada una reducción de precios). Entre los actores que se han pronunciado en favor del TLC-CA, adoptando (al menos) una de las posiciones antes consignadas, se encuentran las organizaciones empresariales y las dos principales federaciones de consumidores (la Asociación de Consumidores Libres y la Federación Nacional de Asociaciones de Consumidores y Usuarios)<sup>45</sup>. En el ámbito de los partidos políticos, el Movimiento Libertario ha manifestado su apoyo al TLC-CA, así como destacados líderes del PUSC y el PLN, aunque en este último hay importantes divisiones.

En contra del TLC-CA se han esgrimido diversos argumentos, que en común tienen el señalamiento de que es producto de una negociación asimétrica, entre un puñado de pequeños países y la potencia económica más grande del mundo:

- El TLC-CA amarra a Costa Rica, pero no a Estados Unidos. En el país tendrá un rango de tratado (superior a la ley ordinaria) mientras que en Estados Unidos será un *agreement*, con un rango inferior a la ley federal y modificable por ella. Por tanto, no brindará mayor seguridad jurídica.
- El TLC-CA implica el fin del Estado social de derecho, pues afectará instituciones clave como la CCSS, el ICE y el INS. Por ello, atenta contra la soberanía del país al imponer decisiones de reforma institucional, apertura de monopolios estatales y presencia de entidades supranacionales con jurisdicción superior a entidades nacionales, que no fueron producto de acuerdos internos.
- El TLC-CA atenta contra el derecho de las y los costarricenses de tener acceso a medicinas a precios accesibles y contra la protección de la biodiversidad existente en el país, debido a las normas acordadas en materia de propiedad intelectual.
- El TLC-CA no generará el incre-

mento de la producción y el empleo que supuestamente promete, y mucho menos una mejor distribución del ingreso, en virtud de que el país no está preparado para una profundización de la apertura. Es necesario, acordar una estrategia de desarrollo antes de ratificar el TLC-CA.

- El TLC-CA atenta contra la integración centroamericana pues condicionará las normas e instituciones creadas a lo largo de décadas a las nuevas obligaciones contraídas con los Estados Unidos.

Al igual que los argumentos a favor del TLC-CA, no todos los que se oponen al Tratado lo hacen por las mismas razones, ni todas sus posiciones implican un rechazo *per se*. Algunos argumentos tienen cierta fricción entre sí (por ejemplo, la preparación insuficiente para el TLC-CA alude a una condición temporal, pero no a defectos del Tratado). Entre los actores opuestos al TLC-CA se encuentran algunas organizaciones campesinas, sectores productivos agrícolas protegidos (por ejemplo, arroceros), agrupaciones sindicales, ambientalistas y otras organizaciones de la sociedad civil. En el ámbito político, el PAC se ha manifestado en contra de la ratificación del Tratado y ha solicitado su renegociación, lo mismo que un sector del PLN.

Una importante controversia suscitada en los últimos meses se refiere a los requisitos parlamentarios para la aprobación del TLC-CA en la Asamblea Legislativa. Hay quienes sostienen que es suficiente con una mayoría simple (29 votos), mientras otros argumentan que, por ser un tratado que contiene disposiciones que afectan el concepto de territorio y supranacionalidad, se requiere una mayoría calificada (38 votos). Estas posiciones tienen profundas implicaciones sobre la viabilidad política del TLC-CA. La tesis de la mayoría calificada supone la conformación de una coalición con diputados de al menos tres partidos políticos, en tanto que con la mayoría simple el Tratado se podría aprobar si hay acuerdo entre las dos fracciones

mayoritarias.

Finalmente, se han expuesto argumentos condicionales. Se señala que el TLC-CA no es bueno ni malo *per se*; que sus efectos positivos dependen de la adopción de políticas de desarrollo -económicas y sociales- que permitan aprovechar las oportunidades de una mayor apertura comercial. Entre estas políticas se incluyen asuntos como el apoyo a la pequeña y mediana empresa, la inversión pública en infraestructura, mayor educación e inversión en ciencia y tecnología. En caso de que el Estado costarricense no tenga la voluntad o la capacidad para impulsar esa agenda, la economía y sociedad se verían profundamente afectadas. Por otra parte, hay quienes, en principio, dicen no estar en contra de los tratados de libre comercio, sino que critican al TLC-CA en particular. Por ello, proponen su renegociación.

En el debate público entre estas posiciones pueden observarse algunas paradojas. Mientras sectores empresariales consideran que en materia ambiental y laboral se tuvo que hacer concesiones excesivas a cambio de un mayor y mejor acceso al mercado de los Estados Unidos, los sectores contrarios al Tratado estiman que en esta materia lo acordado es insuficiente.

También se ha generado una disputa semántica, que refleja lenguajes, contenidos y visiones políticas distintas. Un caso llamativo es la controversia sobre la denominación de las políticas de desarrollo que el país requiere. Para esto hay tres conceptos: “agenda complementaria”; “agenda de competitividad” y “agenda de desarrollo”. El concepto de agenda complementaria parte del supuesto de que las políticas de desarrollo son, como su nombre lo indica, un complemento necesario de algo que se acepta como necesario y beneficioso: la ratificación del TLC-CA. El término es rechazado por los que se oponen a la ratificación, quienes prefieren el concepto de “agenda de desarrollo”. Esta expresión subraya la separación -y hasta contradicción- entre desarrollo y TLC-CA. Por su parte, el concepto de “agenda de competitividad” es empleado por

quienes aceptan la conveniencia del TLC-CA, pero no que “éste sea lo primordial”, y las políticas económicas y sociales, el complemento. Por último, cabe anotar que las prescripciones para el desarrollo que contiene cada término son distintas (el análisis de estas diferencias excede los propósitos de esta guía).

Contrario a lo sucedido en otros procesos de negociación comercial, el Gobierno costarricense estableció amplios mecanismos de información, participación y consulta. Puso a disposición del público una serie de publicaciones relativas al TLC-CA e información sobre los diversos asuntos de negociación en otros tratados de libre comercio. Promovió foros de información, coordinación y consulta realizados por el Consejo Consultivo de Comercio Exterior, así como la consulta abierta al público, al cual se invitó a enviar opiniones y planteamientos sobre los diferentes temas de negociación. El principal mecanismo fueron las consultas sectoriales y subsectoriales con distintas organizaciones, con el objetivo de fijar objetivos de negociación. En las diversas rondas de negociación se instaló el “cuarto adjunto”, un mecanismo de consulta *in situ* entre el equipo negociador y representantes de distintas organizaciones sociales y económicas. Finalmente, el Gobierno incorporó en el proceso de negociación el tema de la cooperación internacional, como elemento complementario. Este asunto fue abordado mediante la creación de un comité de cooperación que se reunió paralelamente durante las diferentes rondas de negociación. A esas reuniones fueron invitados organismos internacionales, ONG, universidades y otras organizaciones, de todos los países, que habían manifestado interés en participar.

Varias organizaciones decidieron no participar en las diferentes instancias creadas por el Gobierno, por considerar que presuponían aceptar la conveniencia del TLC-CA. Otras estiman que, pese a su participación en diferentes foros y mecanismos de diálogo y consulta, sus posiciones no fueron tomadas en cuenta por las autoridades del Ministerio de Comercio Exterior a la hora de las negocia-

ciones.

Fuera del ámbito gubernamental también se pusieron en marcha diversas iniciativas. La Cátedra Víctor Sabinaria de la Universidad Nacional impulsó entre distintas organizaciones de la sociedad civil el proyecto “Un diálogo ciudadano intersectorial para la elaboración de políticas de comercio

exterior relativas al TLC entre Centroamérica y Estados Unidos con una perspectiva ética”. Esta iniciativa se desarrolló a lo largo de casi todo el año 2003. Por su parte, la Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano y el Centro Internacional para el Desarrollo Humano (CIDH) efectuaron el “Foro ciudadano sobre apertura

comercial, cooperación y TLC con los Estados Unidos”, que llevó a cabo cuatro encuentros entre funcionarios del Ministerio de Comercio Exterior y de otras entidades gubernamentales y representantes de la sociedad civil, para discutir acerca del avance en las negociaciones, sistematizar los aportes realizados y favorecer el diálogo sobre los diferentes temas de negociación.

#### **La dirección y coordinación general de este aporte estuvo a cargo de Eduardo Alonso.**

Para la elaboración de este documento se prepararon los siguientes insumos: Análisis de los capítulos: Disposiciones iniciales, 2: Disposiciones generales, 9: Contratación pública, 10: Inversiones, 16: Laboral, 17: Ambiental, 18: Transparencia, 19: Administración del tratado y comité para la creación de capacidades relacionadas con el comercio, 20: solución de controversias, 21: Excepciones; capítulos 22: Disposiciones finales, realizados por Eduardo Alonso; análisis de los capítulos 3: Trato nacional y acceso de mercancías al mercado, 4: Reglas de origen y procedimientos de origen, 5: Administración aduanera y facilitación del comercio, 6: Medidas sanitarias y fitosanitarias, 7: Obstáculos técnicos al comercio, 8: Defensa comercial, elaborados por Susan Rodríguez; análisis de los capítulos 11: Comercio transfronterizo de servicios, 12: Servicios financieros, 13: Telecomunicaciones y 14: Comercio electrónico, a cargo de José Eduardo Angulo; análisis del capítulo 15: Derechos de propiedad intelectual, realizado por Alejandra Castro.

Un agradecimiento especial por sus comentarios y contribución a diversos capítulos merecen: Natalia Alvarez, Celín Arce, Sylvia Charpentier, Carlos Murillo, Velia Govaere, Patricia Rodríguez, Marco Vinicio Ruiz, Adolfo Solano, Albino Vargas y Saúl Weisleder.

Se agradece la información suministrada por Gabriela Castro, Guisella Chaves, Ana Luisa Leiva, Román Macaya y Ricardo Matarrita.

Se agradece a las siguientes personas por las entrevistas concedidas: Esteban Agüero, Marielos Alfaro, Natalia Alvarez, Adriana Badilla, Jorge Cabrera, Alvaro Camacho, Luis Diego Castro, Mauricio Castro, Vivian Campos, Sylvia Charpentier, Albin Chaves, Jorge Arturo Chaves, Gerardo Corrales, Mario Devandas, Roberto Dobles, Roberto Echandi, Eduardo Elizondo, Gerardo Fumero, Francisco Gamboa, Javier García, Neftalí Garró, Alexander Godínez, Velia Govaere, Ana Lorena Guevara, Anabel González, Eduardo Lizano, Tania López, Gabriela Llobet, Román Macaya, Guido Miranda, Alvaro Monge, Carlos Murillo, Fernando Ocampo, Amparo Pacheco, Mariel Picado, Mimi Prado, María Aminta Quince, Tatiana Remy, Laura Rodríguez, Patricia Rodríguez, Isaac Rojas, Jorge Enrique Romero, Viviana Santamaría, Germán Serrano, Ricardo Ulate, José Antonio Urgelles, Federico Valerio, Luis Paulino Vargas, Susana Vazquez y Juan Luis Zúñiga.

**La edición técnica** la realizó Jorge Vargas Cullell.

**La revisión y corrección de cifras** estuvo a cargo de Elisa Sánchez.

## Notas

**1** La sigla en inglés es CAFTA: Central American Free Trade Agreement.

**2** Costa Rica firmó el TLC-CA en febrero del 2004. La República Dominicana decidió adherirse al TLC-CA, firmando su adhesión en agosto del mismo año.

**3** Estos temas fueron por mucho tiempo el énfasis de las negociaciones comerciales. Uno de los mecanismos para lograr ese objetivo es la reducción o eliminación de los aranceles, considerados por la OMC como el único mecanismo legítimo de protección.

**4** Billones, en inglés, son miles de millones en español. Triliones en inglés, son billones en español.

**5** Costa Rica se comprometió a aplicar lo convenido en el TLC-CA en materia de contratación pública para todo el Gobierno Central, II instituciones autónomas y las 81 municipalidades del país. Estados Unidos aplicará lo acordado a nivel federal, así como en 23 estados.

**6** Existe un periodo de transición de dos años para la aplicación de ciertas obligaciones relacionadas con procedimientos, plazo durante el cual los países harán los mejores esfuerzos para incorporar esas disposiciones en las instituciones públicas, y a cuyo vencimiento esas obligaciones tendrán que estar integradas a los procedimientos. Tales obligaciones son: a) indicar de manera expresa en futuras licitaciones cuáles se rigen por el respectivo capítulo del tratado; b) incorporar el plazo de 40 días para la presentación de las ofertas; c) transmisión escrita de las modificaciones a los carteles y documentos de la licitación; d) publicación del aviso sobre la adjudicación de un contrato, y e) tiempo proporcionado a los proveedores para preparar y presentar impugnaciones por escrito.

**7** Para más detalle consúltese el documento completo, capítulo sobre contratación pública, en el sitio [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr).

**8** Este Convenio fue creado por el Banco Mundial el 18 de marzo de 1965, para facilitar la solución de controversias en materia de inversión entre el Estado receptor de la inversión y los

nacionales de otros Estados. Entró en operación en 1966. Costa Rica lo firmó en 1981 y es miembro desde 1993. El CIADI se estableció por medio del Convenio.

**9** La CNUDMI es un órgano de la Asamblea General de las Naciones Unidas establecido para fomentar la armonización y unificación del derecho mercantil internacional, con miras a eliminar los obstáculos innecesarios ocasionados al comercio internacional por las insuficiencias y divergencias del derecho interno de los países.

**10** Se exceptúa de esta disposición a las empresas que operan bajo el régimen de zonas francas. Vale señalar que la prohibición de exigir este tipo de requisitos de desempeño ya está contemplada en el acuerdo sobre medidas en materia de inversiones relacionadas con el comercio de la OMC.

**11** Es la denominación que reciben las variedades vegetales que haya creado o descubierto y desarrollado una o varias personas (obtenedores). La variedad vegetal es una especie nueva que se genera como resultado de un genotipo cierto o la combinación de varios genotipos que se distinguen de cualquier otro conjunto de plantas. En sí mismo puede considerarse como una unidad única, en el tanto sea nueva, distinta, homogénea y estable.

**12** Las excepciones son usos que autoriza la ley sin que inter venga el inventor.

**13** Las condiciones aceptables de trabajo con respecto a salarios mínimos, horas de trabajo y seguridad y salud ocupacional no son parte de los principios y derechos fundamentales establecidos en la Declaración de la OIT de 1998, pero fueron incluidos como derechos esenciales en el Tratado.

**14** No se dispone de información sobre la ratificación de los convenios por parte de la República Dominicana.

**15** Entre estas organizaciones también hay divergencias en sus posiciones frente a la apertura. Por ejemplo, la Asociación de Consumidores Libres defiende sus principios de apertura total y unilateral de todos los bienes y servicios.



CAPITULO  
4Armonía  
con la naturaleza

## INDICE

<b>Principales hallazgos</b>	<b>239</b>
<b>Valoración general</b>	<b>241</b>
<b>Valoración de años anteriores</b>	<b>242</b>
<b>Aspiraciones</b>	<b>242</b>
<b>Introducción</b>	<b>243</b>
<b>Contexto de la gestión ambiental</b>	<b>243</b>
Costa Rica en la agenda internacional	243
Evolución de la estructura institucional del sector ambiente y energía	245
Una década importante para la participación ciudadana en la gestión ambiental	246
<b>Gestión del patrimonio</b>	<b>249</b>
Salvando la biodiversidad	249
Gestión de las áreas silvestres protegidas	251
Conocimiento de la biodiversidad	253
Usos de la biodiversidad y su contribución al desarrollo nacional	256
<b>Gestión del cambio</b>	<b>259</b>
Recursos marino-costeros	259
El recurso suelo	264
Recurso bosque	268
Recurso de las aguas continentales	272
Recurso energía	278
Evaluación de impacto ambiental: una década de funcionamiento de la SETENA	281
<b>Gestión del riesgo</b>	<b>282</b>
Amplia y constante incidencia de eventos, sobre todo pequeños y medianos	283
Importantes pero insuficientes cambios legales e institucionales	285
<b>Aporte especial Contaminación ambiental: mediciones específicas</b>	<b>293</b>

## PRINCIPALES HALLAZGOS

» Costa Rica se encuentra entre los catorce países del mundo que poseen **más del 23% de su territorio bajo alguna categoría de protección** (25,6% de protección estatal y 7,18 % privada al 2003).

» En el decenio 1994-2003, el **Inventario Nacional de Biodiversidad incorporó 15.187 especies**, para un total de 21.298 identificadas en el país. De ellas, 1.594 especies son nuevas para la ciencia.

» Después de 1990 **se crearon dieciocho de las veinticinco instituciones públicas** del sector ambiental.

» **El MINAE cuenta con menos del 1% del empleo público** para gestionar el 25% del territorio nacional.

» La visita de extranjeros a las áreas protegidas públicas no acompañó el incremento del turismo. Entre 1993 y 2003, la relación de visitantes extranjeros a estas áreas bajó del 60% a un 36% del total.

» Desde 1996, **el PSA ha incorporado 326.846 hectáreas en actividades de protección de bosque** y 71.938 hectáreas en otras modalidades.

» La proporción de madera proveniente de plantaciones forestales pasó de abastecer **cerca del 5% del consumo total en 1995 a casi el 45% en el 2002.**

» En la última década casi se alcanzó la cobertura universal en el abastecimiento de agua para consumo humano, que pasó de 92% en 1991 a 97,5% en el 2003. En este mismo período **la cobertura de agua de calidad potable creció de 50% a 79,5%.**

» Entre 1990 y el 2002 **la inversión pública social en suministro de agua decreció 3,3% en términos per cápita.**

» En los últimos veinticinco años, **la extracción de aguas subterráneas creció** de 2.441 a 9.886 pozos.

» La Compañía Nacional de Fuerza y Luz retiró, en los últimos seis años, aproximadamente 30.193 toneladas de basura de las aguas que llegan a sus centrales hidroeléctricas, con un costo superior a 200 millones de colones.

» **La flota vehicular casi se duplicó en diez años** (de 373.868 en 1992 a 689.763 en el 2002). El subsector transporte es el mayor emisor de gases de efecto invernadero; la emisión de gases pasó de 1,5 millones de toneladas en 1990 a un estimado de alrededor de 3,9 millones de toneladas en el año 2000.

» **Los hidrocarburos importados proporcionan el 70% de la energía que consume el país.** La combinación de más consumo con precios más altos provocó que la factura petrolera se duplicara en la última década. En 1994 representó un gasto de 235 millones de dólares; en 2003 ascendió a 526 millones dólares.

» Más del 80% de los plaguicidas importados entre 1991 y 2001 se clasificaron como alta o extremadamente tóxicos para peces y crustáceos.

» Entre 1993 y 2004 **se registraron 2.959 eventos naturales** que ocasionaron daños a la población y la infraestructura, afectando a cerca de 120.000 personas y 16.833 viviendas.



CUADRO 4.1

**Resumen de indicadores ambientales**

Indicadores	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
<b>Gestión del patrimonio</b>							
Área en parques nacionales (ha) <sup>a/</sup>			567.852	624.098	623.773	625.634	621.267
Área en reservas biológicas (ha) <sup>a/</sup>			21.432	21.674	21.675	21.675	21.663
Área en refugios nacionales de vida silvestre (ha) <sup>a/b/</sup>			175.524	178.189	180.034	180.642	182.473
Área en reservas forestales (ha) <sup>a/</sup>			284.133	227.834	227.834	227.834	227.545
Área en zonas protectoras (ha) <sup>a/</sup>			163.714	155.829	155.816	153.955	166.404
Área en humedales (ha) <sup>a/</sup>			88.289	66.359	77.871	77.871	65.122
Área de fincas del Estado fuera de ASP (ha) <sup>a/</sup>				15.743	15.743	15.743	15.743
Área de reserva natural absoluta (ha) <sup>a/</sup>				1.330	1.330	1.330	1.367
Área de monumento nacional (ha) <sup>a/</sup>				232	232	232	234
Tasa de variación de visitantes a las ASP (%) <sup>c/</sup>	12,8	9,1	6,9	-9,1	0,7	25,5	-7,4
<b>Gestión del cambio</b>							
<b>Uso de recursos forestales</b>							
Aplicación del PSA en manejo de bosque (ha)	9.324	7.620	5.125	0	3.997	1.999	0
Aplicación del PSA en protección de bosque (ha)	88.830	47.804	55.776	26.583	20.629	21.819	65.405
Aplicación del PSA en reforestación (ha)	4.629	4.172	3.156	2.457	3.281	1.086	3.155
Número de permisos forestales tramitados por el SINAC <sup>d/</sup>	1.320	1.961	3.448	1.343	3.135	3.423	3.768
Porcentaje de aprovechamiento anual de madera correspondiente a bosque con planes de manejo	38,7	36,5	18,7	17,9	16,7	6,7	3,0
Número de contratos forestales inscritos en FONAFIFO <sup>e/</sup>	1.531	1.021	925	501	406	329	755
Tasa de crecimiento anual del crédito forestal		-14,2	20,5	-57,8	54,0	60,0	39,8
Porcentaje asignado por el Estado al PSA del tercio recaudado del impuesto selectivo de consumo a los combustibles <sup>f/</sup>	20,0	42,0	41,5	22,9	44,5	100,0	100,0
Porcentaje de incendios forestales dentro de las ASP				17,1	16,6	6,3	19,2
<b>Uso de fauna marina <sup>a/</sup></b>							
Porcentaje de variación de la captura total de pesca <sup>c/</sup>	1,7	0,9	18,6	19,1	2,0	-9,5	-13,9
Porcentaje de pesca artesanal respecto del total	81,2	84,2	81,8	87,2	86,5	80,6	77,7
<b>Agricultura orgánica <sup>b/</sup></b>							
Área en cultivos orgánicos	6.330	9.004	9.500	8.606	8.870	9.003	9.100
Número de productores		6.100	6.000	3.569	3.720	3.900	3.970
<b>Agricultura transgénica <sup>v/</sup></b>							
Área total de semilla de soya y algodón transgénico (ha)	161,0	170,0	112,9	111,7	299,1	583,6	626,2
Porcentaje de variación del área total sembrada de semilla de soya y algodón transgénico	168,3	6,1	-33,9	-1,1	167,8	95,2	7,2
<b>Daños a la salud por efecto de contaminación</b>							
Tasa de crecimiento de las intoxicaciones por plaguicidas	16,7	-29,1	3,7	11,5	-15,3	5,1	0,3
<b>Gestión del riesgo</b>							
<b>Manejo de desechos sólidos</b>							
Contaminación del aire en San José <sup>i/</sup>							
Concentración de partículas (ug/m <sup>3</sup> )	222,5	203,2	186,8	153,7	226,3		
Monóxido de carbono (ug/m <sup>3</sup> )	12,2	10,3	10,3	14,9	14,0		
Concentración de material particulado PM10 (ug/m <sup>3</sup> )	51,0	55,0	40,0	43,0			
Dióxido de azufre (ug/m <sup>3</sup> )	86,0	47,0	75,5	154,4			
Dióxido de nitrógeno (ug/m <sup>3</sup> )	61,6	54,3	47,9	47,5			
Porcentaje promedio de cobertura del servicio de agua potable en la población				78,0	75,8	78,4	79,5

Ver notas al final del capítulo.

## VALORACION GENERAL

La exitosa política de conservación y ampliación del conocimiento del patrimonio natural, que sirvió de eje a la gestión ambiental de Costa Rica durante las décadas de los setenta, los ochenta y principios de los noventa, ha sido condición necesaria, pero no suficiente, para garantizar el desarrollo sostenible del país.

En efecto, la información evaluada a lo largo del último decenio por el *Informe Estado de la Nación* deja claro que los principales desafíos del país se encuentran fuera de las áreas de conservación y están asociados a los usos inadecuados de los recursos naturales ubicados más allá de esas áreas. Los desequilibrios en el uso afectan no solo la calidad y reposición de los recursos, sino que además generan nuevas amenazas para los mismos territorios que con tanto esfuerzo se vienen protegiendo desde hace tres décadas.

Si hace diez años los problemas de contaminación, manejo de los recursos hídricos y marinos, uso del suelo, energía, ordenamiento del territorio y trastornos relacionados con eventos naturales se empezaban a señalar con preocupación, hoy no cabe duda de que ocupan un lugar prioritario en la agenda pública nacional. La información sistematizada en este período demuestra la gravedad de la situación: en diez años aumentó la población en más de un millón de personas, especialmente en las zonas urbanas y con un patrón de expansión desordenado; creció el consumo y con él se duplicaron la producción de desechos, el número de vehículos, la emisión de gases contaminantes y la factura petrolera; hay serios problemas de alcantarillado en la GAM; se incrementaron los episodios de contaminación de las aguas superficiales y subterráneas, y creció la importación de plaguicidas.

Los grados de complejidad que han alcanzado estos problemas evidencian características importantes de la gestión ambiental, que producen nuevos conflictos y le impiden al país acercarse con mayor celeridad a las

aspiraciones del desarrollo humano en esta área. El primero de esos rasgos es el creciente desfase que se ha dado entre crecimiento institucional y el reconocimiento de derechos ambientales, por un lado, y el contenido económico para darles sustento, por el otro. La situación del SINAC, o la del sector hídrico, son buenos ejemplos de esta desarticulación. Costa Rica ha sido prolífica en la creación de instituciones, leyes e instrumentos, pero no ha sido capaz de generar condiciones sostenibles para su viabilidad.

Un segundo rasgo, asociado al anterior, es la debilidad en las figuras de rectoría de la gestión ambiental y la consecuente dispersión de esfuerzos en las distintas áreas del quehacer institucional (agua, suelos, contaminación, energía, prevención de desastres). El MINAE, aunque ha ganado presencia, es un actor disminuido en sus funciones, en parte porque la aspiración planteada a principios de los noventa, de hacer del desarrollo sostenible una política de Estado, no se ha conseguido. Las estrategias diseñadas en los diversos campos son novedosas y creativas, y se han abierto a la participación ciudadana, pero, a falta de lineamientos precisos de política estatal que las articulen, pierden fuerza e impacto. De igual manera, en la aspiración de mitigar los desastres provocados por fenómenos naturales mediante la capacidad de prevención, manejo y mitigación se han logrado avances puntuales, pero no hay una orientación clara de la acción pública hacia la atención de los riesgos manifiestos y la prevención de amenazas futuras.

Una tercera característica se relaciona con la falta de regulaciones y las deficiencias del control ambiental sobre las que ya existen. Los problemas arrastrados por la SETENA evidencian tal debilidad, pero ésta también se manifiesta en algunos sectores cuya legislación data del siglo pasado y en los que el cruce de competencias entre los órganos que los conforman les resta efectividad; el

sector hídrico, de nuevo, es el mejor ejemplo de esta situación. La mayoría de las instituciones que tienen responsabilidades en la protección ambiental mostraron insuficiencias en este campo durante el período analizado.

Un cuarto rasgo de la gestión ambiental son las carencias de información en áreas esenciales como contaminación o uso y distribución de la tierra. En el primer caso, los avances son desiguales en los distintos campos y hay rezagos notables de conocimiento, tal como lo refleja el estudio sobre mediciones de contaminación ambiental que se incluye, como aporte especial, al final de este capítulo. En el segundo caso la falta de un Censo Agropecuario por más de veinticuatro años ha debilitado la capacidad de planificación en este tema clave para el desarrollo nacional. No ha habido una voluntad política clara de invertir en investigación que permita conocer mejor la dimensión de los problemas y planificar sus soluciones en el largo plazo.

A la falta de conocimiento de los problemas asociados al uso de los recursos se suma la incapacidad de valorar el aporte económico del sector ambiental al desarrollo del país. Si bien en algunos aspectos se han hecho aproximaciones puntuales al cálculo de esa contribución, ello no se ha reflejado aún en las Cuentas Nacionales y, por tanto, Costa Rica no es capaz de retribuirle al sector ambiental lo que este le aporta.

El balance del desempeño ambiental del país en los últimos diez años lleva a una conclusión principal: los logros obtenidos en las décadas pasadas podrían perderse si no se invierte en ellos, pero aun cuando se desplegara un gran esfuerzo nacional para hacerlo, todavía no sería suficiente para asegurar el desarrollo sostenible en el futuro, pues han surgido nuevos problemas que no se están atendiendo adecuadamente. La gestión ambiental reciente no alcanza para enfrentar los viejos desafíos, y mucho menos para encarar los nuevos retos.

## VALORACION EN AÑOS ANTERIORES

**Séptimo Informe:** Al iniciarse el siglo XXI Costa Rica tiene un pie en el futuro y otro en el pasado. En el futuro, por su capacidad de innovar en la creación de mecanismos de valoración y custodia de su patrimonio natural, que le han merecido el reconocimiento internacional. En el pasado, dada la persistencia de serios problemas vinculados al tipo de crecimiento urbano y los escenarios de riesgo que éste genera.

**Octavo Informe:** La gestión ambiental del 2001 mostró importantes alarmas por la vulnerabilidad y deterioro del recurso hídrico; lentos avances en gestión del patrimonio e iniciativas innovadoras puntuales en la gestión del cambio. El balance general fue negativo. A pesar de

una conciencia cada vez mayor de la necesidad de una visión integral de la gestión ambiental, las respuestas institucionales continúan siendo dispersas y lentas.

**Noveno Informe:** La gestión del patrimonio en el país en el 2002 mantuvo sus fortalezas históricas, pero con un incremento en la vulnerabilidad de las políticas públicas en materia de conservación. En la gestión del cambio el balance es negativo, y en algunas áreas crítico, pues las actividades económicas y sociales siguen ejerciendo fuertes presiones sobre el patrimonio, sin que las iniciativas desplegadas para mitigarlas hayan logrado hacerlo sustancialmente. En gestión del riesgo no hay avances, situación que resulta preocupante.

## ASPIRACIONES

### >> UTILIZACIÓN DE LOS RECURSOS NATURALES SEGUN SU CAPACIDAD DE REPOSICIÓN

La tasa de utilización de los recursos naturales es menor o igual a la de reposición natural o controlada por la sociedad, siempre y cuando esto no amenace la supervivencia de otros seres del ecosistema.

### >> NIVEL ASIMILABLE DE PRODUCCIÓN DE DESECHOS Y CONTAMINANTES

La tasa de producción de desechos y contaminantes es igual o inferior a la capacidad del ambiente para asimilarlos, ya sea en forma natural o asistida por la sociedad.

### >> REDUCIR EL DETERIORO AMBIENTAL

Medidas socioeconómicas, legales, políticas y educacionales que eviten un mayor deterioro ambiental.

### >> PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL

La sociedad civil participa en el diseño, ejecución y seguimiento de medidas de protección y manejo responsable y sostenido de los recursos naturales.

### >> MINIMIZACIÓN DEL IMPACTO DE LOS DESASTRES

El impacto de los desastres provocados por fenómenos de origen natural es minimizado, por medio de las capacidades de prevención, manejo y mitigación.

### >> EQUIDAD EN EL USO Y DISFRUTE DE LOS RECURSOS NATURALES

Existe equidad en el uso y disfrute de los recursos naturales, de un ambiente saludable y de una calidad de vida aceptable para toda la población.

### >> CONCIENCIA EN LAS Y LOS CIUDADANOS

Existe conciencia acerca de la estrecha relación entre la sociedad, sus acciones y el ambiente, y de la necesidad de realizar un esfuerzo individual y colectivo para que dicha relación sea armónica.

### >> UTILIZACIÓN DEL TERRITORIO NACIONAL

El uso del territorio es acorde con la capacidad de uso potencial de la tierra y su ordenamiento, como parte de las políticas de desarrollo en los ámbitos nacional y local.

# Armonía con la naturaleza

## Introducción

Desde 1994 el capítulo “Armonía con la naturaleza” ha venido estudiando si año a año, la sociedad costarricense utiliza los recursos naturales conforme a las aspiraciones del desarrollo humano en esta materia o si, por el contrario, los emplea de manera tal que pone en riesgo las riquezas naturales, así como las posibilidades futuras de usarlas como soporte del desarrollo.

A partir de 1996 el capítulo hilvana su análisis y balance a partir de concepto de gestión ambiental, que aglutina todas aquellas acciones, políticas y programas, públicos y privados, relacionados con la conservación y uso de los recursos naturales. A su vez este concepto se subdivide en tres dimensiones: gestión del patrimonio, gestión del cambio y gestión del riesgo, las cuales se encuentran íntimamente ligadas entre sí. La primera dimensión valora el desempeño nacional en la tarea de conservar los elementos únicos y amenazados del paisaje y la biodiversidad, así como aquellos recursos que son propiedad común de todos los habitantes. La gestión de cambio profundiza en el impacto del desarrollo sobre los recursos naturales, que se da como resultado de las transformaciones que va experimentando la sociedad costarricense. Finalmente, la gestión del riesgo evalúa las distintas acciones que realiza el país para hacer frente a su condición de escenario de múltiples amenazas naturales y humanas.

En ocasión del Décimo Informe el capítulo ofrece un balance de mediano plazo. Los temas tratados se agrupan de acuerdo con los tres tipos de gestión señalados. En el caso de la gestión del cambio, este año se incluye un aporte especial sobre el tema de la contaminación ambiental, un área de investigación que muestra rezagos importantes en el país y sobre la cual el presente Informe busca llamar la atención.

## Contexto de la gestión ambiental

### Costa Rica en la agenda internacional

### Se interiorizan las normas del derecho internacional ambiental

Durante los años noventa Costa Rica se caracterizó por desarrollar y mantener una actitud “pro-activa” y de constante participación en los principales foros ambientales internacionales. En el período 1990-2003 suscribió un total de 45 convenios en esta materia, la mayoría de los cuales han sido ratificados por la Asamblea Legislativa. De acuerdo con la Constitución Política, estos convenios son vinculantes, están por encima de las leyes y los decretos nacionales y el país está en la obligación de cumplirlos. De esta forma, en el último decenio el derecho internacional ambiental se convirtió en una fuente de derecho y en un instrumento efectivo para la interpretación de la legislación interna, aunque no siempre se han establecido en el orde-

namiento jurídico las normas necesarias para su mejor aplicación y cumplimiento. Los tratados internacionales deben ser desarrollados a nivel nacional para su correcta y efectiva implementación; sin embargo, también pueden servir, como lo ha reconocido la Sala Constitucional, para complementar la legislación interna, brindando soluciones a los problemas ambientales existentes<sup>1</sup>. Con base en estos tratados la Sala ha aceptado algunos recursos, como el interpuesto en el caso de las exploraciones petroleras en el Caribe por la ausencia de consulta a los pueblos indígenas residentes en la zona, hecho que fue impugnado de conformidad con el Convenio 169 de la OIT, sobre pueblos indígenas y tribales.

Los mayores avances logrados en los últimos diez años en el cumplimiento de los compromisos internacionales se refieren al Convenio de Diversidad Biológica, el Convenio sobre Desertificación, la Convención sobre Cambio Climático, el Convenio relativo a los Humedales de Importancia Internacional (RAMSAR) y el Convenio CITES.

Asimismo, en años recientes la experiencia y los esfuerzos de conservación y manejo de los recursos naturales que ha desarrollado el país han sido objeto de reconocimiento alrededor del mundo (cuadro 4.2); algunos de ellos han sido considerados proyectos pioneros y han tenido influencia en el desarrollo de normativa internacional. Tal es el caso de los proyectos de im-

plementación conjunta para la fijación de carbono, promovidos por Costa Rica dentro de la Convención de las Naciones Unidas ante el Convenio de Cambio Climático, creada en 1992 y ratificada por Costa Rica en 1994.

### Una década de integración ambiental centroamericana

A finales del siglo XX Costa Rica se convirtió en un socio activo de la agenda ambiental centroamericana. En 1989, los presidentes del área acordaron establecer la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD). En 1991, al reformarse la Carta Fundacional de la OEA, y a través del Protocolo de Tegucigalpa y la creación del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), los mandatarios decidieron incluir el área ambiental como un subsistema de la institucionalidad de la integración regional.

En 1994, en la llamada Cumbre Ecológica, las mismas autoridades suscribieron la Alianza para el Desarrollo Sostenible (ALIDES), que se enmarca dentro de las iniciativas que impulsara la Conferencia Mundial sobre Ambiente y Desarrollo, convocada por las Naciones Unidas y celebrada en 1992 en Río de Janeiro. De esta forma, el tema ambiental quedó incorporado en la agenda política de alto nivel de los países del istmo y se pusieron en marcha procesos relevantes en este campo, entre los cuales destaca la Agenda Centroamericana de Ambiente y Desarrollo, suscrita en 1992.

Otras iniciativas promovidas en el ámbito regional son el Convenio para la Conservación de la Biodiversidad y Protección de Áreas Silvestres, el Convenio Regional sobre Cambio Climático, el Convenio Regional para el Manejo y Conservación de los Ecosistemas Na-

turales Forestales y el Desarrollo de Plantaciones Forestales (CEPAL y BID, 1998). En 1996 se suscribió el Proyecto de Corredor Biológico Mesoamericano y el Sistema Arrecifal Mesoamericano. Falta, sin embargo, un mecanismo para el control efectivo del cumplimiento de estos acuerdos.

En años más recientes se han desarrollado otros espacios de coordinación regional en materia ambiental, aunque quizá no con el ímpetu de la década de los noventa. En febrero del 2003 se realizó el Primer Congreso Centroamericano de Áreas Protegidas, como un paso preparatorio hacia el Congreso Mundial de Áreas Protegidas que se celebró en Durban, Sudáfrica, en setiembre del mismo año. En la Declaración de Managua (2003) el Consejo de Ministros de Ambiente de Centroamérica acordó apoyar el fortalecimiento de los sistemas nacionales

CUADRO 4.2

#### Algunos reconocimientos internacionales obtenidos por Costa Rica a partir de los años noventa

Reconocimiento	Año	Institución o iniciativa galardonada
Once humedales declarados como sitios RAMSAR de Importancia Internacional	1991	Parque Nacional Palo Verde y Refugio Nacional de Vida Silvestre Caño Negro
	1993	Refugio Nacional de Vida Silvestre Tamarindo
	1995	Humedal Nacional Térraba Sierpe y Refugio de Vida Silvestre Gandoca Manzanillo
	1996	Humedal Caribe Noreste
	1998	Cuenca Embalse Arenal e Isla del Coco
	2001	Laguna Rospingue y Manglares de Potrero Grande
	2003	Las Turberas
	Premio Biología de la Conservación, de la Sociedad de Biología de la Conservación, Estados Unidos	1994
Premio Príncipe de Asturias en Ciencia y Tecnología, España	1995	INBio
Declaración como Patrimonio de la Humanidad, UNESCO	1997	Parque Nacional Isla del Coco
	1999	Área de Conservación Guanacaste
Premio Internacional Rey Balduino para el Desarrollo, Bélgica	2000	FUNDECOR
Green Apple International Award, de The Green Organization, Inglaterra	2003	FUNDECOR
Premio a la Iniciativa Ecuatorial, del PNUD	2003	Proyecto Corredor Biológico Talamanca Caribe

Fuente: Elaboración propia con datos del SINAC.

de áreas protegidas, e instruyó a la CCAD para que elabore una Estrategia Regional de Áreas Protegidas que promueva la participación de todos los sectores sociales en la gestión de estas áreas y reconozca el aporte del conocimiento tradicional. También se destacó la contribución que realizan las áreas privadas, municipales y comunales, como iniciativas que complementan y fortalecen los sistemas nacionales de conservación.

### Evolución de la estructura institucional del sector ambiente y energía

En la actualidad el sector de ambiente y energía de Costa Rica está formado por veinticinco entidades públicas creadas mediante leyes aprobadas por la Asamblea Legislativa<sup>3</sup>. Desde el punto de vista de su

organización, es un sector complejo. El ente rector es el MINAE, y tiene a su alrededor una constelación de entidades adscritas, que son órganos especializados a los cuales la ley ha otorgado funciones específicas y cierto margen de autonomía. Así, el Ministerio preside sobre seis fondos y nueve órganos con distintos grados de desconcentración (cuadro 4.3). Pero además el MINAE es, al menos teóricamente, el rector de instituciones autónomas como el ICE, el ICAA, RECOPE y el Instituto Meteorológico Nacional. Las tres primeras forman parte del grupo de instituciones con mayor patrimonio y tamaño en el Estado costarricense.

La conformación del sector es muy reciente: dieciocho de los veinticinco entes públicos fueron creados en los últimos catorce años (cuadro 4.3). Con

excepción del Servicio de Parques Nacionales, establecido en la década de los setenta, antes de 1990 lo que existía eran instituciones autónomas responsables de sus correspondientes servicios, sin ninguna estructura sectorial (el ICE fue fundado en 1949, el ICAA y RECOPE en 1961). Fue en la década de los noventa que se adoptó el nuevo modelo de gestión, con el MINAE como ente rector de un conjunto de órganos especializados (fondos, direcciones, órganos de desconcentración). Destaca en este período el establecimiento de entidades a cargo de la calidad del ambiente (por ejemplo la SETENA), en contraste con lo que ocurrió durante la primera ola de creación de instituciones ambientales en los años setenta, que estaba orientada especialmente a la conservación.

La adopción del modelo de gestión

CUADRO 4.3

### Evolución de la estructura institucional del sector ambiente y energía. 1960-2003

Naturaleza de la entidad	Antes de 1950	1960 a 1969	1970 a 1979	1980 a 1989	1990 a 1999	2000 a 2003	Total
Institución autónoma <sup>a/</sup>	1	1		1	1		4
Dirección de ministerio <sup>b/</sup>			1		1		2
Fondo <sup>c/</sup>			1		5		6
Órgano <sup>d/</sup>					1		1
Ministerio <sup>e/</sup>					1		1
Órgano de desconcentración máxima <sup>f/</sup>					3	2	5
Órgano desconcentrado <sup>g/</sup>					3		3
Órgano técnico <sup>h/</sup>			1				1
Entidad pública no estatal <sup>i/</sup>					1		1
Sociedad anónima estatal <sup>j/</sup>			1				1
Total por década	1	1	4	1	16	2	25

a/ Instituciones autónomas: ICE (1949), ICAA (1961), RECOPE (1963), SENARA (1983).

b/ Servicio de Parques Nacionales - MAG (1977), DIGECA-MINAE (1990).

c/ Fondo de Parques Nacionales (1977), Fondo de Vida Silvestre (1992), Fondo Nacional Ambiental (1995), FONAFIFO (1996), Fondo Forestal (1996), Fondo Nacional de Emergencias (1996).

d/ Dirección General de Vida Silvestre (1992).

e/ MINAE (antes MIRENEM).

f/ Tribunal Ambiental Administrativo (1995), SETENA (1995), Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias (1999), Comisión de Ordenamiento y Manejo de la Cuenca Alta del Río Reventazón (2000), Parque Marino del Pacífico (2001).

g/ Consejos Regionales Ambientales (1995), Comisión Nacional para la Gestión de la Biodiversidad (1998), SINAC (1998).

h/ Instituto Meteorológico Nacional (1977).

i/ Dirección Nacional Forestal (1996).

j/ RECOPE (1974). Esta institución fue fundada en 1961 y nacionalizada en 1974; en 1993 se transformó en sociedad anónima estatal.

Fuente: Alfaro, 2004.

institucional en el sector de ambiente y energía no parece haber sido acompañada por un fortalecimiento del MINAE y de los entes especializados que preside. Así, el surgimiento de nuevas entidades no implicó un aumento en el empleo público del MINAE y de sus órganos especializados y dependientes. Comparado con el nivel de empleo de 1994, de por sí restringido, el del 2003 era prácticamente el mismo (gráfico 4.1). Además se supone que el MINAE, que con menos del 1% del empleo público está obligado a gestionar casi el 25% del territorio nacional y velar por la calidad del ambiente, debe ejercer la rectoría sobre instituciones como el ICE, RECOPE, ICAA y otros, que en conjunto representaron entre 8% y 9% del empleo estatal durante el decenio 1994-2003.

### Una década importante para la participación ciudadana en la gestión ambiental

La participación ciudadana ganó importantes espacios en la última década, tanto en el marco de la institucionalidad estatal y la formación de políticas ambientales, como en el crecimiento de espacios propios de la sociedad civil. Aunque este desarrollo no ha sido uniforme en todos los niveles, el balance es positivo, y su principal característica es el estilo “pro-activo” de esta participación en el campo ambiental.

Desde la Cumbre de la Tierra, realizada en 1992, se reconoce que “el mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados en el nivel que corresponda...” En este apartado interesa destacar algunos rasgos de la participación ciudadana, entendida como la acción organizada que tiene el efecto o la intención de influir en la sociedad, para lograr beneficios que ninguno de los involucrados podría obtener individualmente.

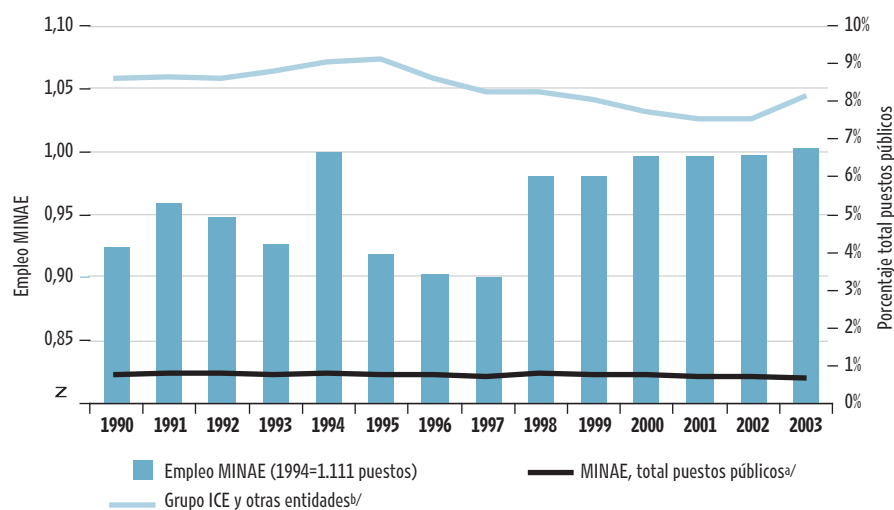
### El Estado abrió nuevos espacios de participación

En el período 1994-2003 se ampliaron las oportunidades para la participación ciudadana en la gestión institu-

GRÁFICO 4.1

### Costa Rica: evolución del empleo público en las principales instituciones del sector de ambiente y energía. 1990-2003

(año base 1994=100)



a/ Total de puestos públicos se refiere a los puestos registrados por la Autoridad Presupuestaria. MINAE: incluye MINAE, Dirección General de Vida Silvestre, Dirección de Geología, Minas e Hidrocarburos, Fondo Forestal, Fondo Nacional Ambiental, Fondo de Parques Nacionales y Comisión Nacional para la Gestión de la Biodiversidad.

b/ Grupo ICE y otras entidades: ICE, RACSA, CNFL, RECOPE, IMN, ARESEP.

Fuente: Alfaro, 2004.

cional relacionada con la elaboración de políticas, aunque en menor medida en el plano de la ejecución y el control. Desde 1990 se han diseñado estrategias, políticas y leyes que promueven la participación como un elemento fundamental (cuadro 4.4). Se crearon asimismo varias instancias formales con componentes participativos, como los Consejos Locales (1993), los Consejos Regionales Ambientales (1995), los Consejos Regionales de Áreas de Conservación (1998) y, en algunas áreas de conservación, Comités de Comanejo y Asesoría, especialmente en la región del Caribe. En otros casos se promovieron instancias no permanentes, como la denominada Agenda XXI, en la península de Osa.

En 1998 se creó la Dirección de Sociedad Civil del MINAE, como canal de relación entre la ciudadanía y el Estado. Hasta ahora, su funcionamiento se da mediante la generación de recursos propios; aun así, ha logrado apoyar

instituciones importantes, entre ellas el establecimiento de los Comités de Vigilancia de los Recursos Naturales (COVIRENA) en 1992, que ha consolidado la red de voluntariado más amplia de Costa Rica<sup>3</sup>. Aunque originalmente tuvo su centro de atención en las áreas silvestres protegidas, ha expandido su foco de acción a los entornos de las mismas. En la actualidad se cuenta con un total de 180 COVIRENA, 167 de los cuales están en las áreas de conservación. El ACCVC tiene el mayor número de comités, 43 (25,8% de los existentes en áreas de conservación); le siguen ACOPAC con 32, ACOSA con 24 y ACLA-Pacífico con 23. Las provincias de Alajuela y Puntarenas, en conjunto, tienen el 47% de los COVIRENA del país, en tanto las provincias de Cartago, Heredia y Guanacaste suman el 18,5%. La presencia de mujeres en estos comités es reducida: 19,3% del total de participantes (Dirección de Sociedad Civil,

CUADRO 4.4

### Legislación y políticas gubernamentales que incorporan la participación ciudadana en la gestión ambiental. 1990-2003

Legislación o política gubernamental	Año
Estrategia de Conservación para el Desarrollo Sostenible (ECODES)	1990
Estrategia para el Uso Racional de los Humedales de Costa Rica	1992
Plan Nacional de Política Ambiental Eco-2005	1996
Ley Orgánica del Ambiente	1996
Estrategia Nacional para el Manejo del Fuego 1997-2000	1997
Estrategia Nacional de Conservación y Uso Sostenible de la Biodiversidad	1997
Estrategia Nacional de Educación Ambiental	1998
Ley Forestal	1998
Ley de Biodiversidad	1998
Ley Nacional de Emergencias	1999
Plan de Acción del Programa Nacional de Agricultura Orgánica	2000
Programa Nacional de Desarrollo Forestal	2000
Estrategia Costarricense por la Sostenibilidad- ECOSOS 2000	2000
Plan de Acción de la Estrategia Nacional de Conservación y Uso Sostenible de la Biodiversidad	2001
Plan Nacional de Desarrollo Forestal	2002
Agenda para las Áreas Protegidas	2002
Estrategia para el Control de la Tala Ilegal	2002-2007
Estrategia Nacional Ambiental	En proceso

Fuente: Elaboración propia con datos del SINAC.

MINAE, 2004).

Los COVIRENA han tomado fuerza en los espacios de gestión ambiental de las municipalidades (San José, Coronado, Escazú, Heredia, Golfito, Osa y Moravia). También se han incorporado al sistema organizaciones conformadas por mujeres, como los grupos de Puntarenas (Morales y Chira) y Guanacaste (Mujeres del Sol). Se han celebrado doce encuentros regionales, en los cuales se nombraron seis direcciones regionales de COVIRENA, y en el año 2003 se realizó el segundo Congreso Nacional de los integrantes de la red.

Además de estas instancias se han generado procesos inéditos de consulta popular, como el que se dio en la formulación de la Ley de Biodiversidad, que incluyó a varios sectores en la preparación del borrador. Adicionalmente, para asegurar el cumplimiento efectivo de la ley y fortalecer la participación de la sociedad civil, representantes de la Mesa Campesina, la Mesa

Indígena, organizaciones ambientales no gubernamentales y académicos, formaron una red de monitoreo de dicha legislación.

En el 2003 se dio un paso importante en la participación de las comunidades en la gestión de los recursos naturales de sus respectivas regiones, con la puesta en operación de los consejos regionales en las once áreas de conservación del país. Estas instancias, integradas por el director del área de conservación y por representantes de diferentes sectores sociales, tienen la potestad de definir políticas, plantear presupuestos e, incluso, destituir a funcionarios del área ambiental en sus regiones. Pese a que su conformación estaba prevista en la Ley de Biodiversidad, de 1998, no fue sino hasta el año 2003 que se oficializó su funcionamiento.

La Dirección de Género del MINAE (1998) es otra de las entidades establecidas durante el período para impulsar la participación ciudadana. A

través de ella se brinda apoyo a grupos de mujeres de todo el país, para el desarrollo de proyectos de manejo de la vida silvestre.

Algunos de los espacios institucionales creados tienen problemas operativos, carecen de competencias vinculantes y funcionan solo como órganos consultivos (Chaves, 2001). En términos de apoyo de las comunidades a la gestión de las áreas protegidas locales, si bien existen al menos seis experiencias que corresponden a lo que se ha definido como “co-manejo” (administración conjunta de las áreas protegidas), no se ha diseñado todavía una política que realmente promueva la búsqueda de modelos de gestión más sostenibles y equitativos, aunque desde el 2002 hay esfuerzos en esta línea.

No obstante algunas limitaciones que presentan las iniciativas estatales para ampliar la participación ciudadana, su existencia refleja un enfoque de la gestión gubernamental diferente al de otros períodos (1970 y 1980), en los que más bien prevalecía el enfrentamiento con las comunidades y los grupos conservacionistas (Solís et al, 2004).

### La participación ciudadana crece con independencia del Estado, pero falta articulación entre los esfuerzos

En los últimos diez años la problemática ambiental sirvió de marco para el surgimiento de un importante espectro de organizaciones y experiencias desde la sociedad civil, con independencia del Estado. Un estudio realizado para la GTZ (Buller, 1998) demuestra que las ONG con intereses ambientales superan la cifra de 10.000, incluyendo asociaciones de desarrollo y organizaciones de voluntariado, entre otras. Además se han establecido organismos de segundo grado como la FECON, que agrupa a veintisiete organizaciones de diverso tipo y que ha logrado constituirse en el principal interlocutor en materia ambiental del sector de las ONG. Otra experiencia valiosa es la Red de Reservas Privadas, que reúne a propietarios de bosques que, como colectivo, representan alrededor del 1% del territorio



nacional (Solís et al, 2004).

En los noventa también surgieron varios frentes nacionales asociados a diversos temas “críticos” (bosques, minería a cielo abierto, proyectos hidroeléctricos y explotación petrolera), que lograron posicionarse como actores de relevancia en la discusión nacional sobre los asuntos de su interés. Otro hecho significativo fue la incorporación de temas ambientales en las agendas de entidades sectoriales como organizaciones campesinas, grupos indígenas, grupos empresariales<sup>4</sup> y las comunidades.

Estos sectores sociales se han integrado con gran dinamismo a los esfuerzos de conservación de los recursos naturales. Las experiencias de participación en este nivel han puesto en evidencia el importante papel de la sociedad civil, en un contexto en el cual las limitaciones de gestión y control ambiental por parte del Estado dejan espacios abiertos para una mejor articulación entre ambos tipos de actores.

### La sociedad civil es “pro-activa” e incide en las políticas ambientales

Pese a la apertura formal antes mencionada, el proceso de formación de políticas públicas aún genera decisiones conflictivas en materia ambiental. En varios casos, la participación ciudadana ha tenido una incidencia directa y decisiva en la transformación de políticas controversiales, en parte debido a que algunas debilidades de control del Estado dejan canales abiertos para esa injerencia. Aunque esto se exprese en situaciones extremas y aisladas, lo cierto es que la sociedad civil pasó del papel reactivo de las décadas anteriores, a un papel “pro-activo”, con una agenda propia y mayor capacidad de proponer alternativas y generar canales diversos para influir sobre dichas políticas. Varios ejemplos denotan estos alcances de la participación ciudadana, ya fuera del marco institucionalizado: el frente de lucha contra la minería a cielo abierto, la lucha contra la explotación petrolera en el Caribe (recuadro 4.1), el Foro Ambiental CR-USA y el plebiscito en defensa del río Sarapiquí. Este último marcó un hito como proceso espontáneo de organiza-

#### RECUADRO 4.1

### La Coordinadora Antipetrolera de Talamanca: un caso exitoso de movilización e incidencia local

En 1999, la empresa Harken Holdings de Costa Rica compró una concesión de exploración y explotación de hidrocarburos en cuatro bloques, dos terrestres y dos marinos, otorgada por el MINAE en 1998, mediante la resolución R-702-98, a la empresa estadounidense MKJ Explorations Inc. En noviembre de 1999 se realizó un estudio de reflexión sísmica en un área marina de 107 km<sup>2</sup> frente a Limón. En abril de 2000, el MINAE adjudicó una segunda concesión petrolera a la empresa Mallon Oil Co., para seis bloques adicionales en el Caribe y la zona norte de la región atlántica.

A finales de 1999, líderes comunales de Talamanca convocaron a una asamblea cantonal para compartir información y organizar una red, con el objetivo de oponerse a la decisión gubernamental de autorizar la exploración petrolera en el Caribe costarricense. Participaron 37 organizaciones comunales y nacionales, así como representantes locales de diversas instituciones públicas. Como resultado se conformó la Coordinadora Antipetrolera de Talamanca (luego denominada ADELA), integrada por asociaciones de desarrollo comunal, cámaras de turismo, asociaciones de productores, comités ambientales, comerciantes, organizaciones indígenas, mujeres, miembros de la comunidad afrocostarricense, empresarios, pescadores, ONG, consejos de vecinos, pastoral social y otros. En marzo de 2000 se estableció una alianza con ELAW-CR, una red de abogados ambientalistas de alcance nacional e internacional, para recibir apoyo jurídico y técnico-científico, y se constituyó la Coordinadora Nacional Antipetrolera, conformada por representantes de Talamanca, Limón, universidades, ONG ambientales nacionales y personalidades en distintos campos: políticos, escritores y artistas. También se recibió apoyo de la Diócesis de Limón y de comunidades indígenas de Panamá.

En setiembre de 2000, la Sala Constitucional emitió el fallo 8019, anulando el otorgamiento de la primera concesión, con base en la falta de consulta previa en territorios indígenas. Sin embargo, en noviembre la Sala estipuló, mediante la

resolución 10075, que dicha anulación se refería solamente a los bloques terrestres, por lo que quedó en firme la concesión sobre los dos bloques marinos. Se intensificaron entonces las manifestaciones públicas en contra de la exploración petrolera y se presentaron alegatos técnicos ante SETENA. ADELA diseñó y ejecutó una estrategia de participación ante esta institución, y realizó acciones entre las que se destaca la exigencia de una audiencia pública en la zona.

A pesar de que la Comisión Técnica de la SETENA, en una decisión de finales del 2001, recomendó la aprobación del estudio de impacto ambiental (EIA), a inicios del 2002 ADELA se movilizó para recabar mayores criterios técnicos que permitieran rebatir esta decisión. En febrero del mismo año, el Consejo Pleno de SETENA rechazó por unanimidad el EIA del proyecto de perforación del pozo petrolero y en abril, por acuerdo unánime, la Municipalidad de Talamanca declaró una moratoria petrolera en el cantón. Posteriormente, la Administración Pacheco conformó una Comisión Tripartita (ADELA, RECOPE y el MINAE) para estudiar el proyecto de ley de derogación de la Ley de Hidrocarburos y presentar un texto sustitutivo. El MINAE inició el proceso administrativo de rescindir el contrato, basándose en el incumplimiento de la empresa con los términos del mismo, al no haber presentado un nuevo EIA.

La experiencia de ADELA es un caso en que las comunidades, mediante la organización y la movilización, logran revertir una decisión gubernamental. Entre otros factores que contribuyeron a su éxito figuran: el trabajo por consenso de amplios sectores, la organización comunal, las alianzas nacionales e internacionales, la definición de una estrategia en varios frentes (divulgación, comunicación, asesoría legal, respaldo técnico y científico), la continua investigación y la persistencia en acudir a todas las instancias disponibles.

Fuente: Elaboración propia con base en Yozell y Joseph, 2004.

ción, que evolucionó hacia una forma de protesta civil ante los constantes problemas ambientales ocasionados por la construcción de represas en la cuenca. La comunidad se organizó en comités locales de defensa y elaboró varias propuestas para el manejo de las aguas del río, que implicaban otorgarle la categoría de monumento natural, dada su importancia histórica. En este marco, la Municipalidad de Sarapiquí sería quien liderara un plan de manejo integral y comunitario, con la asesoría del MINAE y las universidades. Los comités de defensa solicitaron una consulta popular al gobierno local. Ese plebiscito, que se realizó el 24 de setiembre de 2000, fue la primera consulta popular de carácter ambiental del siglo XXI en Costa Rica. El resultado fue el sí, tanto al manejo integral de las aguas, por medio una declaratoria de la cuenca del río Sarapiquí como Monumento Histórico Natural, como al manejo comunitario de la cuenca. La Municipalidad conformó una Comisión de Seguimiento, que se disolvió posteriormente. La voluntad popular de contar con un plan de manejo comunitario de la cuenca no se ha cumplido todavía (Solís et al, 2004).

Estas experiencias reflejan cómo desde la sociedad civil se han ido gestando iniciativas para identificar, analizar y denunciar los problemas ambientales. En los casos comentados se han desarrollado estrategias articuladas con los aspectos sociales, políticos, jurídicos, de comunicación y divulgación, que han permitido la formulación de propuestas concretas.

### Gestión del patrimonio

Los esfuerzos que Costa Rica realizó durante las tres décadas finales del siglo XX, para conservar y ampliar el conocimiento de su patrimonio natural, le permiten ocupar hoy un lugar de reconocimiento mundial. Sin embargo, en los últimos diez años los problemas de recursos y las deficiencias en la gestión de las áreas protegidas han generado en ellas crecientes vulnerabilidades, cuya atención es prioritaria para que el país no retroceda en un logro

tan importante, que ha demandado un trabajo sostenido del Estado y la sociedad civil por mucho tiempo.

### Salvando la biodiversidad

#### Fin de la expansión de las áreas silvestres protegidas

Costa Rica se encuentra entre a catorce naciones del mundo que poseen más del 23% de su territorio bajo alguna categoría de protección, lo cual corresponde a la mitad de los bosques existentes en el país. En la región latinoamericana le acompañan Panamá, Belice, Venezuela y Ecuador (Obando, 2002). La superficie total cubierta por las 158 áreas silvestres que se encuentran bajo protección es de 1.301.818 hectáreas, equivalentes al 25,6% del territorio nacional, y la mitad de ellas forma parte de parques nacionales (cuadro 4.5). El establecimiento de las primeras áreas protegidas data de 1945; las 158 declaradas desde entonces se agrupan en siete categorías de manejo: 10 reservas biológicas (que incluyen dos reservas naturales absolutas), 26 parques nacionales, 63 refugios nacionales de vida silvestre, 31 zonas protectoras, 11 reservas forestales, 1 monumento nacional y 15 humedales (González, 2004). En categorías de manejo de importancia internacional se han declarado en el país 2 reservas de la biosfera (Programa MAB-UNESCO), 3 sitios de patrimonio mundial (UNESCO) y 11 sitios RAMSAR o humedales de importancia internacional (González, 2004).

El Parque Internacional La Amistad, situado en la cordillera de Talamanca, es la única área silvestre protegida de carácter transfronterizo (binacional) y la de mayor tamaño con que cuenta el país (199.147 hectáreas en la sección de Costa Rica, equivalentes a un 3,9% del territorio nacional). Para su manejo existe un convenio binacional con Panamá. Esta área protegida es, además, Reserva de la Biosfera (1982), junto con algunas reservas indígenas que la rodean y otras áreas protegidas aledañas. En 1983 fue declarada también Sitio de Patrimonio Mundial por la UNESCO (SINAC-

CUADRO 4.5

### Áreas protegidas en Costa Rica. 2003

(total y porcentaje)

Categoría de protección	Hectáreas <sup>a/</sup>	Porcentaje del territorio nacional <sup>b/</sup>
Parques nacionales	621.267	12,2
Reservas forestales	227.545	4,5
Refugios de vida silvestre	182.473	3,6
Zonas protectoras	166.404	3,3
Humedales	65.122	1,3
Reservas biológicas	21.663	0,4
Monumento nacional	234	0,0
Otras categorías <sup>c/</sup>	17.110	0,3
Total	1.301.818	25,6

a/ Los datos varían con respecto a los consignados en Informes anteriores para algunas categorías. Esto se debe a rectificaciones anuales o a cambios en los métodos de cálculo del SINAC.

b/ Área del territorio nacional: 5.099.873 hectáreas.

c/ Reserva natural absoluta, fincas del Estado fuera de las ASP.

Fuente: SINAC-MINAE, 2004b.

MINAE, 2003b).

En la pasada década se llegó al final de la expansión territorial de las áreas silvestres protegidas (ASP) en Costa Rica. En la historia del desarrollo del sistema de áreas protegidas públicas, el mayor crecimiento se dio en los años setenta, con 524.467 hectáreas, y en la década de los ochenta, con 436.539 hectáreas. En el primer quinquenio de los noventa las ASP se ampliaron en 157.058 hectáreas, mientras que en el período 2001-2004 esta cifra bajó a 5.052. De estas últimas, 1.848 hectáreas corresponden a parques nacionales y 3.204 a refugios de vida silvestre, relacionados especialmente con humedales<sup>5</sup> (Jiménez y González, 2004). En el período 1994-2003 es de destacar el avance en el tema de los humedales, a partir de la Estrategia Nacional para la Conservación y el Desarrollo Sostenible de Hu-

medales, de 1994, y la celebración de la Conferencia de las Partes del Convenio RAMSAR en Costa Rica, en 1999 (ver más adelante).

Un logro notable en la década fue la ampliación de las reservas biológicas privadas, que complementan el sistema de ASP. Hoy en día estas abarcan más de un 1% del territorio nacional, representan cerca de 60.000 hectáreas y están cubiertas de bosque natural en un 85% (RCRNP, 2004).

Costa Rica cuenta también con importantes áreas marinas protegidas, lo que la une a un pequeño número de naciones que han dado este paso. Las áreas marinas protegidas constituyen un instrumento favorable en la protección de la biodiversidad marina y de las zonas de reproducción de especies de relevancia económica. Aunque no existen datos oficiales de la extensión total protegida en ecosistemas marinos, los estimados van desde 328 hasta 4.174 km<sup>2</sup> (Obando, 2002; Programa Estado de la Nación, 2003). El estimado más alto representa apenas un 0,7% del total del territorio marino del país. Las trece áreas marinas protegidas están distribuidas en ambas costas; el Parque Nacional Isla del Coco cuenta con cerca de 97.000 hectáreas (Obando, 2002) y el resto se encuentra en franjas alrededor de las islas del Caño y San Lucas, así como en franjas costeras de parques nacionales, refugios de vida silvestre y de la Reserva Natural Absoluta Cabo Blanco. Pese a estos avances, las áreas marino-costeras no han recibido una atención proporcional a la dimensión e importancia estratégica de sus recursos para el país, ni a la complejidad e interdependencia que existe entre estos ecosistemas y los continentales (véase sección “Recursos marino-costeros,” más adelante).

En la década de los noventa se dieron además notables progresos en el análisis técnico-biológico de la representatividad de los ecosistemas en las ASP. Cuando se estableció esta modalidad de protección, los criterios obedecieron más a la observación empírica y a consideraciones de oportunidad, que a bases científicas claramente definidas o a una planificación del proce-

so. La urgencia por crear las áreas protegidas se debió principalmente a la situación de crisis generada por la pérdida acelerada de la biodiversidad, sobre todo en los años setenta y ochenta. Esto requería actuar de manera rápida y con la información que se tenía en el momento (Gámez et al, 2002).

Si bien no se contaba con el conocimiento de los ecosistemas, se puede decir que, en términos generales, los criterios seguidos para el establecimiento de ASP desde el punto de vista técnico fueron correctos. En efecto, en 1994 el MINAE puso en marcha el proceso de ordenamiento territorial con fines de conservación conocido como Proyecto GRUAS (García, R., 1997), con base en la cual se llevó a cabo una revisión de la cobertura de áreas protegidas dedicadas a la conservación de la biodiversidad (parques nacionales y reservas biológicas), a fin de analizar la representatividad de los diferentes ecosistemas en ellas. Este proceso permitió determinar que, de los 53 macrotipos de vegetación<sup>6</sup> del país, 22 están debidamente representados en los parques y reservas biológicas, mientras que los 31 restantes no se protegen o muestras de ellos se encuentran en ASP con otros objetivos de manejo; incluso dos han desaparecido por completo, dado el tipo de uso que se les dio<sup>7</sup>. Respecto a la meta planteada por la iniciativa GRUAS en 1994, en el sentido de ampliar las categorías de parques nacionales y reservas biológicas a un 19,5% de la superficie del país, todavía se está lejos de alcanzarla. En el 2003 estas modalidades de máxima protección apenas representaban el 12,6% del territorio nacional, lo que dejaba pendientes 355.770 de las 998.700 hectáreas propuestas por GRUAS<sup>8</sup>.

Otro esfuerzo que se promovió en la década bajo análisis fue la creación de corredores biológicos, con los cuales se pretende restablecer o mantener la conectividad entre áreas silvestres protegidas y brindar mayor viabilidad a las especies y ecosistemas que ahí se protegen. Actualmente existen cincuenta iniciativas locales de corredores biológicos, que comprenden más

del 23% del territorio nacional (11.700 km<sup>2</sup>). Algunas de estas experiencias tienen una trayectoria de más de diez años (Corredor Talamanca-Caribe), mientras otras son propuestas preliminares de conceptualización o están en diferentes fases de desarrollo, como el Corredor Paso de la Danta y el Corredor Biológico de Osa, entre Corcovado y Piedras Blancas (SINAC-MINAE 2003b).

Junto a los corredores biológicos, los territorios indígenas tienen un papel relevante en la conservación de la biodiversidad y ocupan alrededor de un 6,5% del territorio nacional (21 reservas) (Sevilla, 2003).

### Crecientes amenazas a las áreas protegidas

Las amenazas a las áreas protegidas y al recurso que resguardan son muchas y van en aumento. Su motivo más importante es la presión que ejercen las actividades económicas y las poblaciones, sea porque extraen directamente los recursos de las áreas protegidas para usufructuarlos, o porque desarrollan actividades en zonas aledañas que impactan sobre la biodiversidad protegida. De acuerdo con el SINAC, las principales amenazas son: cacería y pesca furtivas, extracción ilegal de flora y fauna, tala ilegal, incendios forestales, precarismo, aumento de la población humana y la demanda de recursos, contaminación de fuentes de agua, cambio de uso de la tierra, desarrollo urbanístico y turístico desordenado (especialmente en humedales y ambientes costeros), que provoca fragmentación del paisaje y aislamiento genético de poblaciones silvestres. La explotación de petróleo y la minería son amenazas latentes (SINAC-MINAE 2003b).

La tala ilegal es una práctica generalizada en el país. En las zonas rurales es conocida como “socola”. Aunque está prohibida por el artículo 19 de la Ley Forestal, n° 7575, se estima que, debido a esta práctica, desde el 2000 se han perdido entre 4.000 y 8.000 hectáreas de bosque por año solo en la zona de Sarapiquí (Jiménez, 2004; más información en la sección sobre el

recurso forestal).

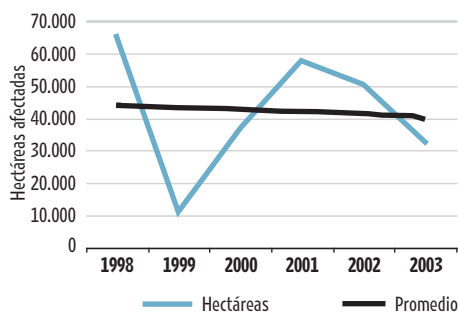
Por su parte, los incendios forestales afectan un promedio de 43.000 hectáreas por año, de las cuales cerca del 17% está dentro de ASP (SINAC-MINAE 2003b). Las áreas de conservación más perjudicadas han sido Tempisque, Guanacaste, Huetar Norte, Arenal Tempisque y Pacífico Central. Los datos muestran dos picos, en 1998 y 2001, en tanto que en los últimos tres años se observa una reducción del área afectada (gráfico 4.2).

En el periodo 1994-2003 se dieron cambios significativos en el manejo de los incendios forestales y el control de la tala ilegal. En el primer caso, a partir de 1997 se implementó la Estrategia Nacional de Manejo del Fuego, con participación de diferentes instituciones, organizaciones públicas y privadas y la sociedad civil. Los gastos en actividades de prevención y control de incendios forestales ascendieron a 246,7 millones colones en el 2002, año en que la empresa privada aportó poco más de 16 millones de colones con los mismos fines. También donaron sus servicios 802 bomberos voluntarios, un 49% de los cuales se ubicaba en el Área de Conservación Tempisque. En cuanto a la tala ilegal cabe mencionar el importante paso que dio el MINAE en el 2003, al adoptar, con el apoyo de FUNDECOR y el PNUD, la tecnología de posicionamiento global satelital (GPS), para el control de la extracción ilegal de madera y el manejo forestal<sup>9</sup>.

No obstante, la capacidad para enfrentar algunas de las amenazas más serias para las áreas protegidas, así como el impacto de las áreas urbanas y rurales sobre ellas, es aún incipiente en la mayoría de los casos. Esto lo evidencia el hecho de que, de las 927 denuncias interpuestas por el SINAC ante los tribunales de justicia en el 2003, solo un 8,5% (79) fue resuelto (SINAC-MINAE 2004b). La Fiscalía de Delitos Ambientales, por su parte, recibió 3.455 denuncias en el 2003, 1.356 de ellas relacionadas con la Ley Forestal; un 21% fue presentado en el Tribunal Segundo de Alajuela y un 18% en la zona sur del país (Fiscalía Ambien-

GRÁFICO 4.2

### Costa Rica: área afectada por incendios forestales. 1998-2003



Fuente: SINAC-MINAE, 2004b.

tal, 2004)<sup>10</sup>.

Por lo tanto, al valorar si el país está acercándose o no a las metas propuestas de conservación, es evidente que la evaluación biológica (estado y monitoreo) y socioeconómica de los logros en esta materia constituye un desafío pendiente.

### Gestión de las áreas silvestres protegidas

En los últimos años se produjeron notables transformaciones en la estructura institucional y las políticas para la gestión de las ASP. Estos cambios fueron parte de un proceso de desarrollo ocurrido en el sector público de ambiente y energía, cuya modificación más relevante fue la definición del MINAE como ente rector en este ámbito, mediante la aprobación de su Ley Orgánica, en 1993. Posteriormente, en 1998, se creó el Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC), al cual se le asignó la gestión de las áreas protegidas. Al SINAC le corresponde un ingreso tributario específico, originado en la tarifa que pagan los visitantes a las ASP, cuya finalidad es asegurar su autonomía presupuestaria y garantizar su sostenibilidad.

Desde el punto de vista de la gestión de las ASP, en la última década se han desarrollado políticas y mecanismos novedosos. Se pusieron en marcha los planes de manejo de las áreas

protegidas y, a partir de 1999, se implementó el Sistema de Evaluación del Mejoramiento Continuo de la Calidad (SEMEC), que recopila, analiza y difunde datos valiosos relativos a las áreas de conservación y sus diferentes actividades. El MINAE tiene un programa de monitoreo de la gestión de las ASP, que se inició en 1997 en cinco áreas protegidas y en los años siguientes se aplicó a un promedio de veinticinco, la mayoría parques nacionales. El programa cuenta con una base de datos y funcionarios capacitados para su uso. En términos de estrategias, en 1994 la propuesta GRUAS identificó áreas potenciales para parques nacionales, así como importantes extensiones en las cuales se deberían promover acciones de conservación en propiedad privada. Esto representó el inicio de un cambio en la estrategia de conservación del país, en busca de una “corresponsabilización” de la sociedad civil o del sector privado en la gestión de la biodiversidad (MINAE e INBio, 1998)<sup>11</sup>.

En general, se puede decir que hoy el SINAC cuenta con mejores instrumentos para realizar su labor. Sin embargo, y pese a los cambios institucionales y de política pública, subsisten severos problemas en la gestión de áreas protegidas por parte de este Sistema, tal como ha sido señalado en anteriores ediciones de este Informe. Las dificultades se deben, en primer lugar, a las fuertes restricciones presupuestarias con que tuvo que operar el SINAC a lo largo de la década, a pesar de que, en principio, la ley estipula una fuente de financiamiento estable. Esta falta de recursos afectó la expansión de las áreas protegidas<sup>12</sup>. En segundo lugar, la onerosa deuda con los propietarios de terrenos que fueron comprados para ser protegidos constituyó una seria limitante para la gestión. Esta deuda, arrastrada de décadas anteriores, fue producto de la gran expansión del área protegida que se registró en esa época, y que no fue acompañada por la correspondiente movilización de recursos. Por último, las capacidades institucionales del SINAC también muestran debilidades

importantes. La Contraloría General de la República ha llamado la atención sobre aspectos tales como la insuficiencia en la aplicación de la metodología de evaluación, la falta de reglamentación para la correcta ejecución y control de concesiones para los servicios y actividades no esenciales en las ASP y la deficiencia en la gestión de compra de tierras. Sobre este último punto cabe señalar que la información no es confiable ni uniforme, y se encuentra dispersa; se han detectado casos de fincas con más de diez años de compradas que permanecen a nombre de terceros (CGR, 2001 y 2002d).

La escasez de recursos es, indudablemente, una debilidad estratégica del SINAC. Se estima que existe un guardaparque por cada 3.262 hectáreas, cifra que podría elevarse a 5.000 hectáreas debido a que buena parte del personal está contratado por fondos especiales y hasta la fecha no se le ha dado continuidad a su recontractación (Soto, A. 2004). El 78% de los guardaparques es pagado por el Estado y el restante 22% por diversas ONG. Únicamente un 26% de las ASP (41 áreas), tiene la presencia regular de al menos una persona (SINAC-MINAE, 2003b). Un diagnóstico de necesidades financie-

ras del Sistema realizado en el 2003 concluyó que se requieren 888 personas más, entre guardaparques, administrativos y personal especializado, lo que constituye un 31% más sobre el total actual de 1.937 funcionarios. Por su parte, el diagnóstico para el período 2004-2006 indica que se necesita un total de 19.000 millones de colones anuales durante esos años. Este dato, en comparación con el presupuesto del 2003, refleja un déficit de 11.000 millones de colones, es decir, alrededor del 60% de los requerimientos económicos del Sistema carece de financiamiento (SINAC-MINAE, 2003a). A pesar de estas imperiosas necesidades, existen problemas en la ejecución del presupuesto y parte del gasto asignado por el Ministerio de Hacienda se queda sin ejecutar (cuadro 4.6).

A los problemas de ejecución se suma además el hecho de que el MINAE no puede gastar todos los ingresos que genera (cuadro 4.6), debido al límite de gasto (tope presupuestario) establecido anualmente por el Ministerio de Hacienda, que se define en términos del comportamiento del gasto y no de la proyección de ingresos o ingresos reales. Si se genera un superávit, su incorporación al presupuesto supone un

nuevo procedimiento que tarda varios meses, lo que en la mayoría de los casos se traduce en períodos de ejecución muy cortos (Jiménez, 2004). La Contraloría General de la República señaló, en su informe del 2002, que la gestión del MINAE es deficiente en lo que concierne a la entrega oportuna de recursos provenientes de los impuestos y tasas, por parte de los agentes recaudadores (CGR, 2003).

Como apoyo a la gestión de las áreas protegidas, en forma paralela se han desarrollado experiencias de captación y manejo de fondos, como los fideicomisos con que cuentan las áreas de conservación Guanacaste (ACG), La Amistad Pacífico (ACLAP), La Amistad Caribe (ACLAC), Osa (ACOSA) y Arenal-Tempisque (ACAT).

La segunda restricción importante para la gestión del SINAC es la deuda por compra de tierras en áreas protegidas estatales, para las categorías de manejo correspondientes a parques nacionales, reservas biológicas y monumentos nacionales. Actualmente en estas tres categorías se adeuda un total aproximado de 55 millones de dólares, que corresponden al 12% de la superficie protegida en dichas áreas y que se concentra principalmente en terrenos

CUADRO 4.6

### Ingresos totales, gasto presupuestado y gasto efectivo del SINAC mediante el Fondo de Parques Nacionales. 1995-2003

(millones de colones corrientes)

Año	Ingresos totales al FNP	Gasto presupuestario asignado <sup>a/</sup>	Gastos efectivos	Ingresos totales menos gasto efectivo	Presupuesto sin ejecutar
1995	984,0	1.063,6	795,1	188,9	268,5
1996	478,6	1.688,5	641,7	-163,1	1.046,8
1997	981,5	1.116,3	732,9	248,6	383,4
1998	858,2	730,0	707,8	150,4	22,2
1999	1.285,3	905,3	829,6	455,7	75,7
2000	1.613,6	1.422,5	1.125,3	488,3	297,2
2001	1.827,9	1.470,5	1.394,0	433,9	76,5
2002	2.602,3	2.056,9	1.887,8	714,4	169,1
2003	2.907,5	2.076,1	1.980,3	927,3	95,8

a/ A partir del límite establecido cada año por el Ministerio de Hacienda, según la metodología de flujo de caja definida por la STAP (2004).

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Dirección Superior del SINAC y la STAP.

de parques (SINAC-MINAE, 2000b). Este monto podría incrementarse hasta en un 10%, dado que no se cuenta con avalúos actualizados. El 2000 fue un año significativo en este aspecto: se giraron 6.699 millones de colones, provenientes de fondos públicos, para adquirir la Hacienda Santa Elena, en el Parque Nacional Guanacaste, y comprar tierras en el Parque Nacional Barbilla (SINAC-MINAE, 2000b).

En otro orden de ideas, se han desarrollado distintos instrumentos de planificación<sup>13</sup> que contemplan acciones y recomendaciones para la gestión de las ASP. Sin embargo, un diagnóstico del SINAC reconoce un conjunto de debilidades institucionales, entre las que destacan la escasez y subutilización de la información técnica y científica para la toma de decisiones de manejo de las áreas y sus recursos, la poca prioridad que se da a los proyectos de investigación en las ASP y la necesidad de fortalecer los programas de protección y aseguramiento de la calidad en los servicios que brinda el Sistema (SINAC-MINAE, 2003b).

Actualmente solo un 11% de las áreas (5) tiene planes de manejo

actualizados y vigentes, y en 12 de ellas los planes están en proceso de formulación o empezando a elaborarse; la mayoría corresponde a parques nacionales o refugios de vida silvestre<sup>14</sup>. El monitoreo de las ASP ha ratificado la falta de promoción de la investigación y la existencia de acciones y prácticas de manejo inadecuadas para el desarrollo de propuestas de mejora. En términos generales, el monitoreo ha determinado una gestión aceptable, mas no satisfactoria, en la administración de las áreas (SINAC-MINAE, 2003b). La implementación del SEMEC ha sido lenta, y aunque se han logrado avances, problemas técnicos de equipo de cómputo, de escasez de personal, de visión de su importancia como un mecanismo de rendición de cuentas y de exactitud en la información que se brinda, entre otros, han hecho que el Sistema todavía no esté funcionando debidamente en todas las áreas<sup>15</sup>.

### Conocimiento de la biodiversidad

#### Avances en el conocimiento de especies, ecosistemas y genes

En la última década se dieron

avances inéditos en el conocimiento de la biodiversidad, gracias al convenio INBio-MINAE, a la participación de otras instituciones de investigación y al aporte de científicos nacionales y extranjeros<sup>16</sup>. Actualmente Costa Rica es reconocido entre los veinte países más ricos en biodiversidad del planeta, y si se considera la densidad de especies (número de especies por unidad de área), podría estar entre los primeros lugares en el mundo (cuadro 4.7). A finales del siglo XX ya se habían descrito cerca de 90.000 especies costarricenses, un 17% de la biodiversidad esperada para el país, estimada en no menos de 500.000 especies (Obando, 2002).

Hasta el 2003, el Inventario Nacional de Biodiversidad realizado por el INBio y el MINAE había descrito 21.298 especies, de las cuales el 71% (15.187) corresponde al decenio 1994-2003. Entre ellas se han descubierto 1.780 especies nuevas para la ciencia, de las cuales 1.594 fueron conocidas en la última década. En este esfuerzo ha sido clave el aporte brindado por cerca de trescientos taxónomos internacionales, tanto en la identificación

CUADRO 4.7

### Densidad de especies de algunos grupos taxonómicos, con respecto a varios países considerados "megadiversos"<sup>a/</sup>. 2002

(especies/1.000 km<sup>2</sup>)

País	Plantas	Aves	Reptiles (km <sup>2</sup> )	Mamíferos	Anfibios	Extensión	Extensión territorial con respecto a Costa Rica (número de veces)
Costa Rica <sup>b/</sup>	199,6	16,7	4,46	4,66	3,48	51.100	
México	13,2	0,5	0,36	0,22	0,14	1.972.547	38,6
Colombia	39,4	1,5	0,42	0,40	0,50	1.141.748	22,3
Brasil	6,5	0,2	0,05	0,05	0,06	8.511.965	166,6
Indonesia	10,4	0,8	0,28	0,30	0,14	1.919.270	37,5
Australia	3,2	0,1	0,08	0,03	0,03	7.686.849	150,4

a/ Megadiversos: países que en su totalidad abarcan entre el 60% y el 70% de la biodiversidad presente en el mundo. Son doce países: Australia, Brasil, Colombia, China, Ecuador, Estados Unidos, India, Indonesia, Madagascar, México, Perú y República del Congo.

b/ Los datos toman en cuenta las 11.000 especies de plantas esperadas para el país.

Fuente: Obando, 2002.

de especies como en la capacitación de especialistas nacionales. Este aporte se estima en más de 12 millones de dólares (Matamoros, 2004).

Para los grupos de plantas y vertebrados se conoce la mayoría de especies estimadas para el país (más del 90% de las plantas y cerca del 80% de los vertebrados) (cuadro 4.8). Para insectos, bacterias y virus aún faltan muchas especies por descubrir; de los insectos solo se conoce un 18,3%; de las bacterias un 0,8%, y de los virus un 1,6% (Obando et al, 2004).

El conocimiento de los ecosistemas es indispensable para la comprensión de su funcionamiento, así como para la identificación y priorización de las acciones que se requieren para conservarlos. Empero, subsisten vacíos de información en cuanto a su estado de salud, su funcionamiento y el de las poblaciones de especies silvestres que los componen (MINAE, 2000; Obando, 2002). Algunos avances de la década incluyen el conocimiento de ecosistemas o regiones específicas, como el bosque lluvioso de la Estación Biológica La Selva, (Mc Dade et al, 1994; Hartshorn, 1991), el bosque nuboso de la Reserva Monteverde (Hartshorn, 1991 y CCT, 2004) y el bosque seco del

Área de Conservación Guanacaste (Janzen, 1991 y ACG, 2004), así como la identificación y mapeo de los ecosistemas presentes en seis áreas de conservación (ACLAC, ACLAP, ACO-PAC, ACOSA, ACT y ACA), en el marco del proyecto Ecomapas, del IN-Bio y el SINAC.

También es limitado el conocimiento de la biodiversidad marina. Mucha de la investigación en este campo está relacionada con el interés económico (concentración de estudios en el golfo de Nicoya) en algunos elementos de la biodiversidad, como las tortugas marinas, los arrecifes de coral y, más recientemente, los mamíferos marinos. La investigación sobre ecosistemas y biodiversidad marino-costera es mucho menor en el Caribe costarricense. Además, los ambientes pelágicos y los fondos marinos no se conocen bien. Sin embargo hay avances relevantes, como el conocimiento sobre las especies de moluscos en el Caribe Sur; en la franja de línea costera que va de punta Cahuita hasta punta Mona se han descrito 59 especies nuevas para la ciencia (Magaña, 2004; Camacho, 2004) y se sabe que allí se encuentra más del 10% de las especies de moluscos marinos del continente

americano. Debido a la diversidad y el endemismo de especies halladas en la zona, se sugiere que esta podría representar un lugar único en el Caribe y posiblemente en el mundo (Magaña, 2004).

Otros vacíos importantes incluyen el conocimiento sobre el impacto que tienen las actividades humanas en la biodiversidad a nivel de especies y ecosistemas. Es probable que muchas especies se hayan extinguido sin haber sido conocidas y descritas. Igualmente existe una laguna informativa en cuanto la diversidad genética de las especies que no tienen interés agrícola o para la salud.

Entre los mayores retos en materia de generación de información destacan el logro de una coordinación más estrecha entre las áreas de conservación y las universidades estatales, institutos y ONG que realizan investigación en el país; el desarrollo de estudios que satisfagan los requerimientos específicos del manejo de las áreas y su biodiversidad, y una mayor disponibilidad de información para los tomadores de decisiones. Un ejemplo positivo de colaboración en este ámbito es el proyecto "Desarrollo de los Recursos de la Biodiversidad" (INBio-SINAC) con financiamiento del Banco

CUADRO 4.8

**Diversidad de especies conocidas en plantas y vertebrados, por país, según grupo taxonómico. 2004**

	Centroamérica	Belize	Costa Rica <sup>a/</sup>	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá	México
Plantas	20.000	3.409	10.000	3.360	8.000	7.524	9.000 <sup>b/</sup>	9.915	26.000
Anfibios		43 <sup>c/</sup>	182	30 <sup>d/</sup>	112	111	92 <sup>b/</sup>	170	282
Aves	1.174	540 <sup>c/</sup>	857	524	669	715	673 <sup>b/</sup>	929	1.054
Mamíferos	273	152 <sup>c/</sup>	238	129	250	228	187 <sup>c/</sup>	232	439
Reptiles		125 <sup>c/</sup>	222	95 <sup>d/</sup>	231	210	170 <sup>b/</sup>	228	707
Peces de agua dulce		116	135	40	220	88	157	146	506
Totales	21.447	4.385	11.634	4.178	9.482	8.876	10.279	11.620	28.988

a/ Obando et al, 2004.

b/ CEP, 2004.

c/ CNR, 2004.

d/ CCAD, 2004a.

e/ CCAD, 2004b.

Fuente: Obando et al, 2004, con base en actualización de datos de CCAD, 2002.

Mundial. Este esfuerzo ha permitido efectuar estudios en cinco áreas de conservación (ACLAP, ACLAC, ACT, ACAT y ACOSA) con participación de 42 especialistas de las universidades estatales (UNA, UCR, ITCR), el CA-TIE y otras organizaciones independientes. La información obtenida ha tenido impacto directo, entre otros, en el establecimiento de decretos de veda, una mejor regulación de los permisos de aprovechamiento, el pago de servicios ambientales, la reintroducción de especies silvestres (oso perezoso) y una mayor coordinación entre investigadores, instituciones, ONG, funcionarios y miembros de comunidades (INBio, 2004).

Por otra parte, en los últimos años se han hecho esfuerzos por recopilar información dispersa y ponerla a disposición de los diferentes usuarios, mediante la colaboración entre organizaciones estatales y privadas. Entre ellas sobresalen las bases de datos BINABITROP ([www.ots.ac.cr/en/binabitrop](http://www.ots.ac.cr/en/binabitrop)), que contiene 26.000 registros de publicaciones científicas sobre temas ambientales en Costa Rica; ATTa, sobre especímenes, especies y ecosistemas ([www.inbio.ac.cr](http://www.inbio.ac.cr)) y la de made-ras tropicales ([www.fundecor.org](http://www.fundecor.org)).

### Sin capacidad para evitar la extinción de especies silvestres en estado crítico

El país no se encuentra en capacidad de evitar la extinción de especies *in situ*, de acuerdo con la opinión de científicos costarricenses que identifican la destrucción del hábitat y la cacería como las principales amenazas para los recursos naturales (Carrillo, 2004; Wong, 2004 y Bolaños, 2004a). En este tema es crucial realizar estudios de línea base (estado de poblaciones en un momento dado) y establecer mecanismos de monitoreo biológico que permitan conocer la salud de los recursos naturales. También falta información científica sobre el estado de las poblaciones, principalmente de aquellas que se encuentran en estado crítico. Asimismo, es necesaria la capacitación de los funcionarios del SINAC para prevenir y mitigar el impac-

to que genera la pérdida de especies o la introducción de especies exóticas a áreas silvestres, asunto de gran relevancia en el que aún no se ha incursionado.

Pese al impacto de la posible pérdida de especies, hay pocos avances en el conocimiento de las especies amenazadas y en peligro de extinción. El último decreto del MINAE con información al respecto data de 1997. Este instrumento no ha sido actualizado, aunque desde el 2002 se realizan esfuerzos en ese sentido, en el marco del programa INBio-SINAC. Según este decreto, un 45,5% de las poblaciones de anfibios está amenazado y un 1,12%, en peligro de extinción; le siguen los reptiles, con un 12% de poblaciones amenazadas y un 3,5% en peligro de extinción. Por último están las aves y los mamíferos, con 9,6% y 6%, respectivamente, de poblaciones amenazadas, y 6% y 5,5% de poblaciones en peligro de desaparecer. En general, 1.324 especies, excluyendo plantas, presentan poblaciones reducidas (13%) y 77 están en peligro de extinción (0,8%) (Obando, 2002). En cuanto a árboles, 21 especies se encuentran amenazadas y 19 en riesgo de extinción (Jiménez, 1999). Con respecto a la lista del Convenio Internacional de Tráfico de Especies, CITES, Costa Rica tiene 6 especies de anfibios, 15 de reptiles, 126 de aves y 37 de mamíferos, para un total de 184 especies incluidas (UNEP y WCMC, 2004).

Entre las poblaciones amenazadas destacan los anfibios, y las causas de su disminución aún no están claras. Desde 1990 se reveló que 23 de estas especies han sufrido menoscabo en sus poblaciones y 11 de ellas no se han observado en mucho tiempo (Cordero, 2003), como es el caso del sapo dorado (*Bufo periglenes*) de la Reserva Biológica Monteverde. La lapa verde (*Ara ambigua*) es otra especie en grave peligro de extinción en el territorio nacional, debido a la deforestación y, especialmente, a la tala ilegal del almendro (*Dipterix panamensis*), su principal fuente de anidación y sustento. De acuerdo con datos del Proyecto de Investigación y Conservación de la Lapa Verde, existen entre 25 y 35 pa-

reas reproductivas en la zona fronteriza entre Costa Rica y Nicaragua, pero se estima que se requieren 50 para contar con una población genéticamente saludable (Murillo, 2003). El jaguar (*Panthera onca*) es amenazado sobre todo por la caza ilegal del chanco de monte (*Tayassu pecari*), su principal fuente proteica; en el Parque Nacional Corcovado las poblaciones de jagua-res pasaron de entre 75 y 125 ejemplares a entre 30 y 40 en menos de diez años (Carrillo, 2004). También se encuentran en grave peligro especies forestales como el cocobolo (*Dalbergia retusa*), el tempisque (*Sideroxylon capiri*), el ron ron (*Astronium graveolens*) y el guapinol (*Hymenaea courbaril*), para las cuales los estudios recomiendan una veda en la sub-región Nicoya (MINAE e INBio, 2002).

Algunas especies son amenazadas por la tenencia ilegal, entre ellas los pericos, las orquídeas, los monos y los felinos pequeños. Los sapitos venenosos (dendrobátidos) son la familia que se decomisa con mayor frecuencia a extranjeros que salen del país (Calvo, 2004). Solo durante las vacaciones de Semana Santa del 2003 fueron decomisados más de trescientos pericos en los operativos en carretera. Diariamente el SINAC recibe entre tres y cuatro denuncias por tenencia ilegal de vida silvestre, pero es difícil determinar si esto responde a una mayor conciencia ciudadana sobre la conservación de este recurso, o al aumento en el tráfico ilegal de especies.

Por su parte, la tortuga carey (*Eretmochelys imbricata*) enfrenta el peligro de su captura y muerte para usar su caparazón en artesanía. Entre los años 2002 y 2003, en operativos efectuados en San José, Puntarenas, playas del Coco y Jacó, se encontraron alrededor de 50.000 piezas de carey. Durante el 2003 también fue descubierta una matanza de cocodrilos en una de las márgenes del río Caño Negro, a manos de una red de cazadores que comercializa la carne y el cuero de este animal en Nicaragua (Hernández, 2003).

Los problemas de declive y disminución de poblaciones han motivado a organizaciones de investigación a rea-



lizar esfuerzos de manejo *ex situ* con fines de repoblamiento, reintroducción, rescate o reubicación de especies. No obstante, las iniciativas son aisladas y sus mayores obstáculos son la falta de financiamiento, de investigación aplicada, de monitoreo de poblaciones y de educación ambiental de la población costarricense (INBio y SINAC, 2004). A la fecha, los principales logros en reintroducción de especies se han dado con la lapa roja (*Ara macao*) (Ramírez, S., 2004).

En cuanto al manejo de flora y fauna silvestre en cautiverio, en el país hay 56 establecimientos autorizados: zoológicos, zocriaderos, viveros, mariposarios, centros de rescate y otros.

El SINAC no tiene, ni a nivel central ni en las áreas de conservación, posibilidades técnicas, financieras y de infraestructura para cubrir la función de rescate de fauna y flora, en especial la decomisada o llevada al MINAE. Para algunas áreas como la Cordillera Volcánica Central, que alberga cerca del 60% de la población nacional, el tema de la fauna desplazada se ha vuelto prácticamente inmanejable (SINAC-MINAE, 2002). Sin embargo, se cuenta con un recurso humano muy capacitado y las alianzas establecidas en el tema de educación entre los sectores privado, académico y estatal, se han fortalecido. Existen programas de educación biológica y ambiental en las universidades estatales y privadas. Además se encuentran en marcha importantes y diversos esfuerzos de ONG como INBio, OET, CCT, PROMAR, Fundación Neotrópica, FUNDECOR, ASEPALECO, Grupo Yiski y la Fundación de Educación Ambiental, entre otras.

### Usos de la biodiversidad y su contribución al desarrollo nacional

La valoración inadecuada de los bienes y servicios de la biodiversidad es una de las razones del deterioro ambiental. El reto de convertir los recursos en activos, como parte de la estrategia de conservación de la biodiversidad, muestra un avance notorio con el Programa Nacional de Servicios Ambientales. Empero, no ha sucedido lo mismo con el proceso de

inclusión de estos activos naturales en las Cuentas Nacionales y en la valoración económica de recursos como el agua (véase sección de aguas continentales, más adelante) y de la biodiversidad en todos sus aspectos.

Un estudio reciente (Fürst et al, 2004) determinó que en el 2002 los parques nacionales y las reservas biológicas hicieron un aporte a la economía costarricense de al menos 832,6 millones de dólares, equivalentes a un 6,1% del PIB. Esto significa que, en promedio, cada hectárea protegida bajo estas categorías de manejo aportó 1.286 dólares, lo que a su vez refleja la relevancia de su impacto en el bienestar socioeconómico del país, aunque, por otro lado, las actividades económicas beneficiadas no hayan efectuado la adecuada retribución, particularmente el turismo. Cabe aclarar que el monto indicado no incluye muchos de los aportes que se dan en forma de servicios ambientales, sino únicamente aquellos que son cuantificables. Así, una valoración más precisa de la contribución de la biodiversidad al producto turístico es aún un asunto pendiente, pese a la importancia que tiene el turismo para la economía. Se trata de un tema que contribuiría a integrar las agendas nacionales de conservación y de desarrollo, que todavía se administran en forma separada.

### Se estanca el uso turístico de las áreas protegidas

Costa Rica ha sido pionera en el llamado turismo de naturaleza o turismo ecológico, orientado hacia el disfrute de las zonas silvestres. Al finalizar la década de los noventa el turismo se convirtió en la principal fuente generadora de divisas del país (Baéz y Valverde, 1999), superando al café y el banano. Esta actividad, desde sus orígenes, ha estado ligada al recurso natural, con la gran ventaja comparativa de que en el territorio nacional se encuentra una gran diversidad biológica en un espacio reducido, además de la presencia de dos océanos, cadenas montañosas y condiciones climáticas que favorecen la existencia de una gran variedad de ecosistemas y micro-

climas.

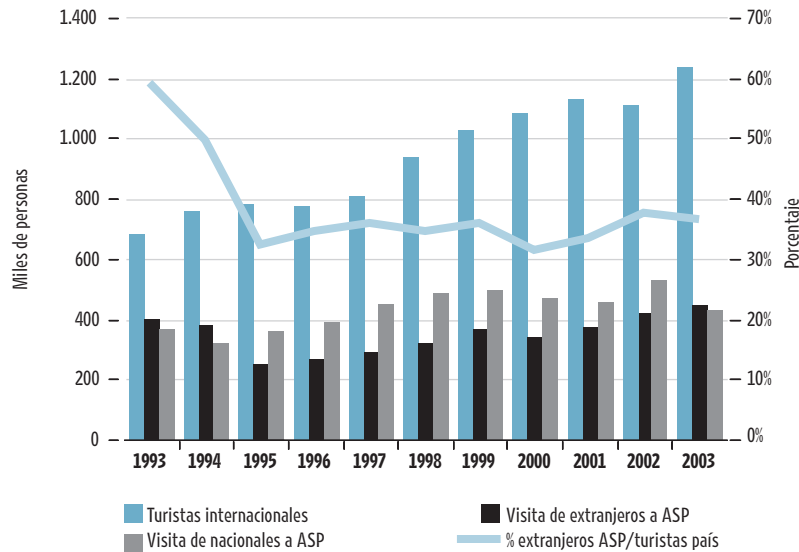
Pese al fuerte crecimiento del turismo, las visitas a las ASP no se han incrementado paralelamente. En efecto, mientras en 1993 casi el 60% de los turistas internacionales que llegaban a Costa Rica acudían a estas áreas, en el 2003 la proporción decreció marcadamente (36%). Este declive proporcional no fue del todo compensado por el aumento en la presencia de nacionales (gráfico 4.3). En términos absolutos, en el 2003 las visitas de costarricenses y extranjeros a estas áreas ascendió a 870.026 personas, un 13,8% mayor que la registrada en 1993 (772.025), lo que denota un bajo ritmo de crecimiento, cercano al 1% anual.

El monto recaudado por visitas a áreas protegidas en el 2003 (4.752 millones de colones) representa alrededor del 60% del presupuesto del SINAC para el mismo año y cerca de un 25% de sus necesidades financieras reales, según un diagnóstico realizado por la institución. Sin embargo, como ya se señaló, el SINAC no puede gastar el total de recursos generados a través de parques nacionales, pues el presupuesto asignado a partir del tope presupuestario por el Ministerio de Hacienda es menor. Casi dos tercios de los ingresos que percibe el Fondo de Parques Nacionales por concepto de tarifas de admisión provienen únicamente de tres parques: Volcán Poás, Volcán Irazú y Manuel Antonio. Ello genera un grado considerable de dependencia del SINAC con respecto a estas ASP (SINAC-MINAE, 2003b).

El país enfrenta importantes retos en materia turística. Con el fin de consolidar las políticas nacionales de conservación y uso sostenible de la biodiversidad, es necesario reforzar los estímulos para el desarrollo del turismo ecológico. Uno de estos mecanismos es la acreditación de servicios y sitios turísticos mediante el Certificado para la Sostenibilidad Turística (CST), promovido por el ICT y apoyado por una comisión interinstitucional de acreditación. Hasta el 2003, 50 hoteles poseían el CST, el cual garantiza al usuario que el servicio cumple una serie de estándares ambientales, cul-

GRÁFICO 4.3

### Costa Rica: turistas internacionales y visitas a áreas silvestres protegidas. 1993-2003



Fuente: Elaboración propia con datos de ICT, 2004 y SINAC, 2004b.

turales y sociales. Pese a que solo el 13,5% de los hoteles con declaratoria turística cuenta con el CST, y que aún falta mucha capacitación y convencimiento para adoptar la certificación, esta fue aprobada por el Consejo Centroamericano de Turismo para implementarla en la región centroamericana (Salas, 2004).

A lo interno de las ASP, además de la falta de personal e infraestructura para atender las actividades turísticas, en la mayoría de las 31 áreas que reciben visitantes y llevan registros permanentes no existen estudios de capacidad de carga. El Parque Nacional Rincón de la Vieja es la única área protegida que cuenta con un plan de desarrollo completo y en vigencia, que constituye un instrumento de planificación específico para atender adecuadamente el tema del turismo (SINAC-MINAE, 2003b).

La falta del presupuesto necesario para atender la demanda turística tiene un ejemplo claro en el Parque Nacional Tortuguero. Para la vigilancia de aproximadamente 76.000 hectáreas protegidas, 50.000 de ellas marinas, solo se cuenta con 22 funcionarios, es decir, uno por cada 3.469 hectáreas

(Loaiza, 2003). En contraste, el Parque y sus tortugas marinas generan 6,7 millones de dólares anuales por concepto de turismo y unos 265 empleos en la industria hotelera, según un estudio económico realizado por la WWF. Entre 1988 y el 2002 las visitas al Parque Nacional Tortuguero aumentaron a una tasa promedio del 16% anual (Troëng y Drews, 2004).

### Emerge el turismo rural comunitario

Durante los últimos cinco años en Costa Rica han crecido los proyectos de turismo comunitario, un sector protagonizado por iniciativas de gestión local asociadas a esfuerzos de conservación. Con apoyo de cooperación internacional no reembolsable, más de cincuenta organizaciones de base comunal han desarrollado productos turísticos que destacan su patrimonio natural y cultural (Solano, 2003; Guereña, 2004). Debido al rescate que hace de valores tradicionales, el turismo rural comunitario es el nicho de mercado que más respalda el ICT en sus actividades de promoción dirigidas al mercado nacional. Se brinda asistencia a un total de quince “expoferias”

turísticas en todo el país, en las cuales las comunidades dan a conocer sus productos turísticos (Murillo, 2004). En la actualidad existen más de cuarenta iniciativas de turismo rural comunitario impulsadas por organismos como el Programa de Pequeñas Donaciones del PNUD.

El turismo rural comunitario representa una oportunidad para fortalecer la economía local y la imagen del país como destino turístico sostenible

RECUADRO 4.2

### Turismo rural comunitario contribuye a la restauración de la cuenca del río Nosara

La cuenca del río Nosara, en el cantón de Hojancha, fue deforestada intensamente como consecuencia de los procesos productivos de las décadas de los treinta a los sesenta. Esto ocasionó graves deficiencias en los procesos de infiltración y, con ello, una crisis de abastecimiento de agua potable en las comunidades de Hojancha, Pilangosta, La Maravilla, Monte Romo, Huacas y Pita Rayada. En respuesta a tal situación, en 1994 la Fundación ProReserva Forestal Monte Alto implementó un agresivo plan que incluyó la gestión, ante el MINAE, de la declaratoria del río Nosara como zona protectora, así como la sensibilización de la población acerca del problema. Esto dio origen a la creación de un fondo comunal con aportes propios y de otros donantes, para la compra de 300 hectáreas de terrenos en los alrededores de la cuenca. Aprovechando la belleza escénica de la región, en 1996 se construyó, además, infraestructura para la prestación de servicios turísticos.

El proyecto es autosostenible, ofrece servicios de hospedaje para veinte personas y cuenta con miradores, cinco kilómetros de senderos y un eco-museo que rescata valores culturales. Entre los años 2002 y 2003 visitaron el albergue 2.500 personas, que generaron recursos económicos para la compra de tierras. Más allá, de estos logros, los habitantes de Hojancha han cambiado su percepción sobre el valor de los recursos naturales y participan activamente en las actividades de la Fundación.

Fuente: Calderón y Guereña, 2004.

(recuadro 4.2). Es una opción que puede contribuir a generar medios de vida sostenibles y, de este modo, reducir la presión sobre los recursos naturales (Guereña, 2004). Sin embargo, enfrenta limitaciones como una débil capacidad financiera y una incipiente calificación en aspectos turísticos y empresariales, además de barreras en cuanto a infraestructura de acceso, comunicación y servicios básicos, que caracterizan a muchas zonas rurales y suponen una desventaja en términos de competitividad (Guereña, 2004).

### Se amplió la investigación científica aplicada al uso y conservación de los recursos naturales

El país ha incursionado en años recientes en el desarrollo de productos y servicios de la biodiversidad con valor agregado. Entre las herramientas tecnológicas generadas están las del Proyecto Ecomapas, mencionado anteriormente, que produce mapas de ecosistemas de las áreas de conservación y de composición de especies, que son utilizados por organizaciones e institucionales nacionales para aplicaciones de manejo (Avecedo, 2004). Otra experiencia que ha marcado un liderazgo del país en la generación de productos de información de alta tecnología para el manejo de los recursos naturales y el ordenamiento territorial, es el Programa Nacional de Investigaciones Aerotransportadas y Sensores Remotos, iniciado en el 2003. El programa apoya 34 proyectos de diversas organizaciones nacionales para aplicaciones en campos como la vulcanología, el urbanismo, la biodiversidad y la agricultura (recuadro 4.3).

También hay mayor desarrollo en proyectos enfocados hacia la conservación y el uso sostenible de los recursos naturales, impulsados por universidades estatales, ONG nacionales e internacionales y grupos de base a lo largo del país. Un claro ejemplo son las actividades que realizan comunidades organizadas en corredores biológicos, apoyadas por el Programa de Pequeñas Donaciones del PNUD. La iniciativa ha sido declarada programa mo-

#### RECUADRO 4.3

### Investigación con tecnologías aerotransportadas dirigida por científicos nacionales

En marzo del 2003 se llevó a cabo en Costa Rica la Misión CARTA 2003, la cual sentó las bases para establecer un programa nacional de investigación tendiente a desarrollar y promover el uso de sistemas de mapeo con sensores remotos e *in situ*, con tecnología de punta. Esta iniciativa fue desarrollada por el Centro Nacional de Alta Tecnología (CENAT), en colaboración con la Administración Nacional para la Aeronáutica y el Espacio (NASA), de los Estados Unidos. Dicho programa se ha expandido a otras misiones de investigación científica con base aerotransportada, utilizando a Costa Rica como sitio de despliegue. En él participan más de veinte instituciones nacionales e internacionales y es dirigido por científicos costarricenses, en coordinación con cuatro centros espaciales y de investigación de la NASA; cuenta, además, con comités en las áreas científica, técnica y de formación de recursos humanos.

El objetivo central de la Misión CARTA 2003 fue establecer un equipo de trabajo interdisciplinario e interinstitucional de científicos costarricenses para que estudien, desarrollen y apliquen sensores remotos e instrumentos especializados para la identificación y análisis cualitativo y cuantitativo de problemas atmosféricos, ambientales y del uso del suelo en el país.

Con este propósito, el avión-laboratorio WB-57 de la NASA realizó una campaña de vuelos de tres semanas sobre el territorio nacional, que permitió mapear y recolectar datos atmosféricos, ambientales y de uso de la tierra. Se utilizaron varios sensores: el MASTER (espectrómetro aerotransportado para imágenes multiespectrales), cámaras fotográficas aerotransportadas de color infrarrojo para fotografía aérea, y el AVEMS (espectrómetro aerotransportado de masa para

emisiones volcánicas). El AVEMS se utilizó exitosamente para monitorear emisiones volcánicas desde el avión e *in situ*, al mismo tiempo que logró examinar la calidad del aire cerca de las ciudades y autopistas congestionadas. Con el MASTER y las cámaras fotográficas se obtuvieron imágenes con una amplia cobertura del territorio nacional (al menos un 70%). Esta información será de gran utilidad para comprender las consecuencias de cambios en el uso de la tierra en Costa Rica, la biodiversidad, las dinámicas de ciclos de carbono, la administración de recursos naturales y otras muchas aplicaciones para proyectos que actualmente llevan a cabo organizaciones nacionales e internacionales.

En el 2003 se determinó que la Misión CARTA fue el proyecto científico más grande realizado en el país y se le declaró de interés nacional (decreto ejecutivo 31412-MICIT-MINAE). Asimismo, con el desarrollo del proyecto se inauguró oficialmente, por parte del CENAT y la Dirección de Aviación Civil, el Hangar Nacional de Investigaciones Aerotransportadas (HANIA), en el aeropuerto Juan Santamaría, equipado con tres laboratorios y tres Direcciones para apoyar el despliegue de futuras misiones. También se creó el Laboratorio de Análisis de Imágenes Fotográficas y Multiespectrales para seguimiento, aplicación y capacitación de usuarios de la información recopilada por las misiones. La NASA, reconociendo la capacidad científica, logística y de ejecución del programa, decidió proponer a Costa Rica como un sitio idóneo para el despliegue de misiones de investigación en ciencias atmosféricas y de la Tierra en el área tropical.

Fuente: Díaz y Campos, 2004.

delo en el mundo y en sus diez años de existencia ha financiado 245 proyectos en más de 100 comunidades. Todos estos esfuerzos tienen relación con el desarrollo sostenible y la conservación en comunidades aledañas a áreas protegidas y dentro de corredores biológicos. Dos de ellos han sido reconocidos a nivel mundial con premios o menciones honoríficas, como es el caso de la Iniciativa Ecuatorial (Mata, 2004).

Un campo en el que el país ostenta

un liderazgo indiscutible es el de la bioprospección<sup>17</sup>. En este sentido el INBio ha sido una institución clave; en el 2003 contaba con más de treinta convenios con la industria y la academia nacional e internacional, y logros como el aislamiento, en el 2002, de un compuesto molecular contra la malaria. Varias iniciativas impulsadas por el Proyecto de Apoyo al Desarrollo del Uso de la Biodiversidad por Pequeñas Empresas<sup>18</sup> están en ejecución e

incluyen, entre otros, la producción de biopesticidas y fitofármacos, así como la domesticación de cuatro especies de palma.

Las universidades estatales y otras instituciones de educación superior cuentan con importantes centros de investigación, tales como: el Centro de Investigación en Biología Celular y Molecular, el Centro de Tecnología de Alimentos, la Escuela de Química de la UCR; el Laboratorio de Polímeros, el Laboratorio de Genética, el Laboratorio de Cultivo de Tejidos, la Escuela de Biología de la UNA, el Instituto Regional de Estudios en Sustancias Tóxicas, el Instituto de Servicios Forestales de la UNA y diversos centros de investigación en el ITCR, el CATIE y la OET.

La investigación en genética con aplicaciones en agricultura y medicina le ha dado grandes réditos al país. Destaca el trabajo del Centro de Investigación en Biología Molecular y Celular de la Universidad de Costa Rica (CIBCM), en conjunto con la Universidad de California en San Francisco y la Asociación de Familias del Síndrome Bipolar, que condujo a patentar, para fines de diagnóstico de la enfermedad bipolar, una región de un cromosoma del genoma de los pacientes. La invención generó regalías que han sido distribuidas equitativamente entre las partes (Brenes, 2003). Gracias a este hallazgo se puede ayudar a los psiquiatras en su diagnóstico a través de un método genético de fácil aplicación.

En los últimos diez años Costa Rica ha desarrollado investigación en materia de cultivos transgénicos, un tema que ha resultado controversial. Las investigaciones en este campo incluyen cultivos de arroz, maíz, plátano y banano. El país cuenta con una Comisión Nacional de Bioseguridad que vela por la calidad y características de los productos que ingresan a su territorio, pero la discusión apenas empieza.

En diciembre del 2003 Costa Rica se convirtió en la primera nación latinoamericana y una de las pocas en el mundo con una normativa oficial de acceso a recursos genéticos. Esta regu-

la tres tipos de permisos: investigación básica, bioprospección y aprovechamiento económico. Presenta como recurso novedoso el consentimiento previamente informado, que consiste en un contrato entre el interesado en el

---

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE **GESTIÓN DEL PATRIMONIO** véase Obando et al, 2004 en el sitio [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr).

---

### Continúan esfuerzos por ampliar la educación ambiental

Como se consignó en informes anteriores (Proyecto Estado de la Nación, 2002; Programa Estado de la Nación, 2003), en la última década el país avanzó en la producción y socialización del conocimiento ambiental, y se realizaron estudios concretos sobre los valores ambientales de la población. Pese a que los problemas en este campo no ocupan todavía un lugar prioritario en la mayoría de las y los costarricenses (UNIMER, 2002), se han ampliado los esfuerzos formativos y han nacido nuevas instancias enfocadas hacia la educación ambiental. En 1993 se creó la Dirección de Educación Ecológica del MEP, que en 1994 pasó a ser la Dirección de Educación Ambiental y Desarrollo Sostenible<sup>19</sup>; en el 2000 se presentó el Plan Nacional de Educación Ambiental, con actividades de educación y extensión. También surgieron centros académicos, como el Centro de Educación Ambiental de la UNED y la Comisión Interuniversitaria de Educación Ambiental (CIEA), del CONARE. Las universidades públicas expandieron las carreras ambientales y sus promociones.

En el año 2001 la educación ambiental pasó a ser un eje transversal de los programas de estudio, a partir de una revisión del currículo nacional y la incorporación de actividades y contenidos en los ciclos de la educación general básica. Asimismo, con la idea de integrar estos temas en la educación superior, desde 1994 funciona en el CONARE la Comisión Interuniversitaria de Educación Ambiental (CIEA), que elaboró una propuesta de indicadores para medir el grado de in-

corporación de la dimensión ambiental en programas y proyectos universitarios. Esta instancia además ha producido cerca de veinte publicaciones y diversas actividades académicas con enfoques metodológicos sobre cómo involucrar el tema del ambiente en los currículos de las universidades públicas, así como estudios sobre su presencia en algunos niveles educativos (CONARE-OPES, 2002).

### Gestión del cambio

Esta sección analiza el desempeño del país en el uso y manejo de los recursos naturales, en áreas como recursos marino-costeros, suelos, bosque, aguas continentales y energía. Esta valoración se complementa con el aporte especial anexo al capítulo, dedicado exclusivamente al tema de la contaminación ambiental. La complejidad que han adquirido los problemas asociados con estos asuntos en los últimos diez años los colocan en un lugar prioritario de la agenda pública nacional.

### Recursos marino-costeros

En el período 1994-2003 continuó la fuerte presión económica y ambiental sobre los recursos marino-costeros del país. Las medidas de protección o mitigación, aunque tuvieron éxitos parciales, fueron insuficientes para compensar esta situación. En términos generales, puede afirmarse que prevaleció un uso que afecta el patrimonio de biodiversidad y compromete la sostenibilidad de las actividades económicas y las condiciones de vida de la población que directa o indirectamente depende de estos recursos. Así, aunque los niveles de producción pesquera se han mantenido, como resultado del incremento de la captura de especies pelágicas, se observa una reducción del recurso tradicional, como corvina, róbalo, pargo, cabrilla y congrio. Por su parte, la producción acuícola ha crecido sustancialmente, en particular la de tilapia<sup>20</sup>. Se desconocen, sin embargo, los impactos ambientales de esta actividad (Fournier, 2004)

Entre las especies marinas continúa la explotación de aleta de tiburón y de peces ornamentales para exporta-

ción. Aunque la captura de tortugas marinas para carne está mejor controlada, muchas de ellas mueren atrapadas en redes de pesca, y se mantiene la amenaza de su explotación ilegal para carne y artesanía, así como la alteración de sus lugares de alimentación y anidamiento. También la contaminación provocada por las aguas residuales domésticas e industriales, la basura en bolsas plásticas y los derrames de hidrocarburos y agroquímicos son amenazas permanentes a las poblaciones de tortugas. Los anidamientos de las tortugas Carey y baula en Guanacaste muestra disminuciones significativas.

Los recursos marino-costeros no se conocen bien. No han recibido una atención proporcional a su dimensión e importancia estratégica, ni a la complejidad e interdependencia que existe entre ellos y los ecosistemas continentales. El país requiere un sistema de información estadística actualizada para mejorar el conocimiento y manejo de estos recursos, habida cuenta de que su superficie marina es diez veces más grande que la terrestre.

### Los humedales costeros son ecosistemas sensibles en deterioro

En Costa Rica el país se han caracterizado más de 350 humedales (MINAE et al, 1998). Sin embargo, esto no incluye los sistemas fluviales, las zonas de protección, las nacientes, ni la zona marino-costera. Se estima que el 50% de los humedales del país no está incluido en este inventario (Bravo y Piedra, 2004). Del total inventariado, alrededor del 60% está protegido bajo alguna categoría de manejo. Las regiones con las mayores concentraciones corresponden a la cuenca baja del río Tempisque y las partes bajas del Caribe y Talamanca, que se caracterizan por la interrelación de diferentes tipos de humedales: fluviales, costeros, lacustres, estuarinos y palustres, lo cual influye directamente sobre la diversidad de ecosistemas y hábitats.

Hoy en día los humedales constituyen el 15% de la superficie total del país, aunque se estima que en el siglo XX se perdió, o transformó, cerca de un 30% de las áreas de este tipo que

existían en el territorio nacional (Bravo y Piedra 2004). Es probable que la mayor parte de los humedales fuera desecado durante las décadas de los setenta y los ochenta, en asocio con las elevadas tasas de deforestación para cambio de uso del suelo, principalmente para la actividad ganadera, que se dieron en esa época. En la actualidad hay alrededor de 22.000 hectáreas de lagos y lagunas, 100.000 hectáreas de bosques anegados, 70.000 hectáreas de pantanos y unas 40.000 hectáreas de manglares<sup>21</sup> (Fournier, 2004).

Estos sistemas se encuentran protegidos desde la ratificación de la Convención RAMSAR, en 1991. En 1995 se incluyó el concepto de humedal como categoría de manejo en la Ley Orgánica del Ambiente. Actualmente existen 11 humedales (6 asociados al sistema marino-costero) con declaratoria de Sitio RAMSAR o de importancia internacional, para un total de 510.050 hectáreas<sup>22</sup>. Solo Palo Verde, Caño Negro, Gandoca-Manzanillo e Isla del Coco tienen planes de manejo; el Humedal Caribe-Noreste cuenta con un plan de manejo exclusivamente para la porción sur, que corresponde al Parque Nacional Tortuguero. Entre los humedales, los arrecifes de coral son los ecosistemas marinos de mayor diversidad (recuadro 4.4).

Dada su alta vulnerabilidad, los humedales se consideran ecosistemas amenazados y existen múltiples acciones que afectan sus valores, funciones y usos. Algunos problemas son la reducción del caudal de los sistemas fluviales por efecto de la agricultura, la contaminación con sustancias químicas y orgánicas provenientes de las actividades agrícolas e industriales y el aumento de la erosión por deforestación y por prácticas agrícolas inadecuadas.

### Recursos pesqueros sobreexplotados

Desde 1984 en Costa Rica empezaron a observar bajos niveles de captura pesquera en aguas costeras. Los niveles de producción se mantuvieron porque, mediante la transformación tecnológica y organizativa de la flota nacional, se incrementó la pesca de las

especies pelágicas, en especial del dorado. Sin embargo, los recursos tradicionales como corvina, róbalo, pargo, cabrilla y congrio (Palacios, 2003; Programa Estado de la Nación, 2003) ya sobrepasaron el punto del máximo rendimiento sostenible. Además, el comportamiento de las especies pelágicas, como el dorado y el pez vela, debe estudiarse con cuidado en los próximos años.

Las capturas de las tres especies de camarón que se explotan en el país han sufrido un decrecimiento importante. Por ejemplo, en la pesca de camarón blanco la máxima captura, de 572 toneladas métricas, se obtuvo en 1964, cuando operaban 42 embarcaciones; estas llegaron a ser 70 en los años ochenta y 50 en el 2001, y en este último año la captura fue de apenas 162 toneladas (gráfico 4.4). Entre 1995 y 1999, el INCOPECA implementó una veda móvil en consulta con la UCR y la UNA, y logró una mejora notable en las capturas, de hasta 479 toneladas métricas; después se dejó la asesoría científica y entre 1999 y 2002 la pesca de camarón blanco disminuyó de nuevo en más de un 50% (Palacios, 2003). Las medidas de ordenamiento y vigilancia impulsadas en los primeros diez años de existencia del INCOPECA parecen haber sido insuficientes y actualmente se considera que, para posibilitar la recuperación del recurso, se necesitan medidas drásticas de reducción del esfuerzo de pesca, de entre 20% y 50% según la especie (Palacios, 2003).

La pesca de tiburón sigue siendo motivo de alarma. La prohibición del aleteo aprobada por el INCOPECA en el 2001 (INCOPECA, 2001c), que solo autorizaba el desembarque de animales completos, fue modificada en el 2003 (INCOPECA, 2003) para admitir la descarga de aletas separadas en una proporción de 7,7%, que puede aumentar en un 5% dependiendo del tipo de corte. Esta normativa entró en vigencia en noviembre de 2003 y ha sido implementada de manera conjunta por el INCOPECA y el Colegio de Biólogos de Costa Rica (CBCR). Con su aplicación se ha

## RECUADRO 4.4

**Los arrecifes coralinos de Costa Rica**

Los arrecifes coralinos son los ecosistemas marinos con mayor biodiversidad en el planeta. Se localizan en los mares tropicales, en aguas poco profundas y con pocos sedimentos, y donde hay poca influencia del agua dulce. En Costa Rica se encuentran arrecifes en la parte sur de la costa del Caribe y a lo largo de casi toda la costa del Pacífico, incluyendo las islas del Caño y del Coco (Cortés y Jiménez 2003a y 2003b). Afortunadamente, la mayoría de ellos se ubica dentro de parques nacionales o refugios de vida silvestre, lo que les garantiza cierto grado de protección. La principal región arrecifal fuera de algún área protegida es bahía Culebra. Los arrecifes y comunidades coralinas (grupos de corales que no llegan a formar un arrecife) son afectados por perturbaciones naturales y por impactos antropogénicos, problemas que, en su mayor parte, tienen su origen fuera del área.

Los arrecifes del Caribe se localizan en la sección sur de la costa, entre Moín y punta Mona (Cortés y Jiménez, 2003a). Tienen 41 especies de corales, 3 de hidrocorales y 26 de octocorales, además de un gran número de otras especies de invertebrados y peces.

El arrecife más grande del Caribe se encuentra en el Parque Nacional Cahuita.

Los arrecifes y comunidades coralinas del Pacífico se ubican desde bahía Salinas, al norte, hasta el golfo Dulce, al sur, y están a lo largo de toda la costa excepto en las bocas de ríos y en el golfo de Nicoya (Cortés y Jiménez, 2003b). Se han identificado 24 especies de corales constructores de arrecifes y 13 especies de corales no formadores de arrecifes. Algunos arrecifes del Pacífico empezaron a crecer hace unos 5.000 años, pero en época reciente se han visto afectados por fenómenos naturales e impactos antropogénicos.

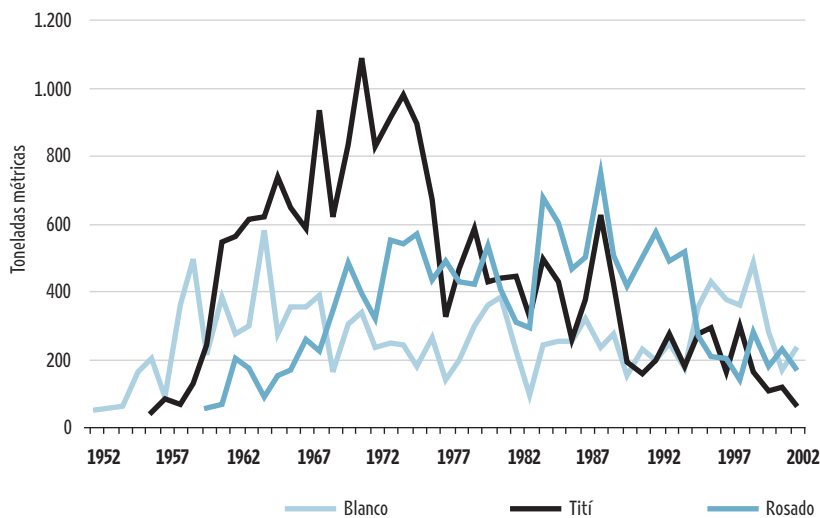
Entre las perturbaciones naturales destacan el terremoto de Limón en 1991, las tormentas que arrancan corales y, la más impactante de todas, el calentamiento del agua durante la ocurrencia de El Niño. Este fenómeno ha sido el responsable de las mayores mortandades de corales en el Pacífico. En la isla del Caño se ha visto una reducción del 50% o más del coral vivo y en la isla del Coco de hasta el 90%, como resultado de los varios eventos de El Niño. Aunque también se observa recuperación, esta es muy lenta: toma entre cincuenta y cien años.

Entre los impactos producidos por la actividad humana están la contaminación, la extracción de organismos y la sedimentación. Esta última es la principal causa de deterioro de los arrecifes del Caribe y de algunas regiones del Pacífico. En Cahuita, debido principalmente, pero no en forma exclusiva, a la sedimentación, se ha visto una disminución del coral vivo de 40% a menos de 10% en veinte años, y probablemente la reducción continúa.

Sobre los disturbios naturales es poco lo que se puede hacer, pero sobre los impactos antropogénicos sí es factible actuar. Entre las medidas más importantes figuran: prohibir la extracción de organismos de los arrecifes, no solo de corales, sino también de otros grupos; ejercer mayor control sobre el turismo en áreas arrecifales para mitigar su impacto; disminuir todo tipo de contaminación y reducir significativamente la sedimentación, mediante la reforestación y la recuperación natural de los bosques (protección de las márgenes de los ríos).

Fuente: Cortés, 2004.

## GRAFICO 4.4

**Costa Rica: evolución de la captura de camarón. 1952-2002**

Fuente: Palacios, 2003.

logrado pasar de 10% a 100% de cobertura en las inspecciones de desembarques de tiburón y, especialmente, de aleta separada, en este último caso con fiscalización exclusiva de regentes del

CBCR. Se han rechazado unos diez desembarques que no cumplieran con los nuevos lineamientos, situación que antes no ocurría y que constituye un logro en materia de conservación y manejo

pesquero (Mug, 2004).

No obstante, grupos ambientalistas nacionales han criticado los cambios en la regulación y han cuestionado la estimación de los porcentajes de peso aleta/peso cuerpo usados en las inspecciones, así como los lugares de desembarque, sobre todo de naves con pabellón extranjero. Los porcentajes para admitir la descarga de las aletas separadas, fijados a partir de estudios hechos en Costa Rica, han sido objeto de otras investigaciones, las cuales sugieren que la relación entre aletas y cuerpos debe ser de 5%. Según PRETOMA, la disposición de 12,7% de aletas permitidas favorece el aleteo, ya que por cada 10 kilogramos de aleta desembarcados se descartarán 6 tiburones al mar. Un problema adicional es que el desembarque de la flota internacional de pesca de tiburón se hace en muelles privados no autorizados por las leyes aduaneras del país, lo que imposibilita los controles estatales (Arauz, 2004). Estas críticas se

sustentan en la comparación con los criterios seguidos en las pesquerías de Estados Unidos, Australia, y Europa, donde se emplea un corte rasante de aletas y cuerpo. En Costa Rica, una parte de la flota nacional utiliza ese mismo método, que localmente se conoce como “corte tradicional”, y en el cual la relación estimada del peso entre aletas y cuerpos es la misma que en las tres regiones antes citadas (5%). Sin embargo en el país, y especialmente en embarcaciones de otros pabellones, se usa también un tipo de incisión conocido como “corte asiático”, cuyo resultado es una aleta de mayor peso que en el corte tradicional, y cuya proporción con respecto al cuerpo sería admisible de acuerdo con la nueva normativa (Mug, 2004).

Para mejorar la imagen que tiene Costa Rica en el exterior, de ser el principal responsable del desperdicio y matanza de tiburones por desaleteo en esta zona del Océano Pacífico Oriental (OPO, 40° norte, 40° sur, 150° oeste), se requiere un planteamiento estratégico para el manejo de la pesquería y la cooperación regional. Información suministrada por científicos de la Comisión Interamericana del Atún Tropical (CIAT) sugiere que la flota palangrera en el OPO está conformada por 2.454 buques de 23 naciones. A marzo del 2004, en el país se habían registrado desembarques de 67 de esas naves, aparte de las operaciones normales de la flota nacional. Hasta el momento, los esfuerzos de control realizados en esta materia no tienen referentes en buena parte de América Latina, por lo que han despertado el interés de otros países en conocer la experiencia costarricense y valorar su adopción. Esto puede ayudar a avanzar en la meta de mejorar los mecanismos nacionales para ejercer supervisión sobre esa extensa flota (Mug, 2004).

### Peces ornamentales: extracción con pocos controles

La extracción de peces de arrecife para acuarios domésticos se realiza desde inicios de los años ochenta, pero su captura se reguló a partir 1989 (decreto 19450-MAG). Con poco conoci-

miento de los sitios de pesca y el impacto ecológico de esta actividad, se establecieron seis zonas de extracción en el litoral del Pacífico y dos en el Caribe, permitiendo un máximo de 20 buzos por zona y la recolecta de 1.000 peces por especie, por zona y por mes, con excepción de dos zonas en Guanacaste, donde solo se autorizan 10 buzos y 500 individuos por especie. La información de la década sobre capturas por zona y por especie registradas en las Direcciones regionales, principalmente en Guanacaste, no ha sido procesada por el INCOPESCA, lo que evidencia un control exiguo de esta modalidad de pesquería.

De las 35 especies de peces de colores de interés para el mercado, unas veinte son objeto de captura, entre ellas: passer (*Holocanthus passer*), cortés (*Pomacanthus zonipectus*), cabrilla (*Cirrhitichthys oxycephalus*), narizón (*Oxycirrhites typus*), cabeza azul (*Thalassoma lucasanum*), mejicana (*Thalassoma sp.*), espinudo (*Diodon hystrix*), puffer (*Arothron meleagris*) y cardenal (*Apogon sp.*) (Fournier, 2004). La biodiversidad de peces de arrecife es alta, por la variedad de nichos existentes; las comunidades son muy complejas y se les puede causar daño al alterar las relaciones entre organismos, cuando se extraen ciertas especies y otras no se pescan del todo (Lowe-McConnell, 1987; Wood, 1985). Además, algunas especies como el passer se recolectan en estado juvenil, pues presentan colores más llamativos y tallas aptas para el mercado, lo que afecta el desarrollo de una población sana y viable (Thomson et al, 1979).

Una valoración económica del paisaje submarino en el golfo de Papagayo entre 1990 y 1995, determinó que el valor de uso del recurso de peces de arrecife con fines recreativos es mucho mayor que el que se realiza con fines extractivos. El valor de uso recreativo durante ese período mostró un valor creciente, de 296.217 dólares en 1990 a 872.391 dólares en 1995, mientras que los valores de uso extractivo tuvieron un comportamiento decreciente, de 390.321 dólares en 1990 a 177.379 dólares en 1995 (Fournier, 2004). A pesar

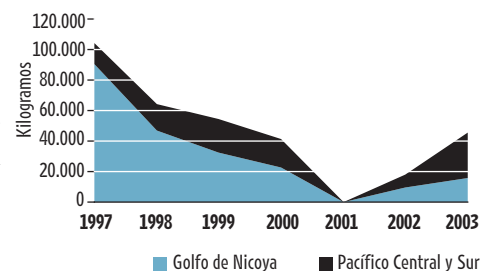
de la falta de estudios sobre su impacto ecológico, esta actividad contó en el pasado con el apoyo económico de los CAT. Aparte de los ingresos que perciben los buzos autorizados, la explotación de peces ornamentales no tiene una incidencia alta en la economía local y además solo 2 ó 3 empresas se benefician de su exportación (INCOPESCA, 2001a).

### Disminuye la producción de moluscos del manglar

Después de la veda de la chucheca (*Anadara grandis*), la explotación de moluscos se centra en dos especies, *Anadara tuberculosa* y *Anadara similis*, conocidas como pianguas. Casi mil personas, entre las cuales un 40% son mujeres (INCOPESCA, 2001b) dependen de la extracción de estos moluscos en la zona intermareal<sup>23</sup>. Prácticamente la totalidad de esas personas labora sin licencia de extracción. El área del golfo de Nicoya es la más importante, con el 60% de los piangueros y el 50% del mercado en el período 1997-2003. La disminución de un 75% entre los años 1997 y 2000, de 90.000 a 22.500 kilogramos (gráfico 4.5) evidencia una fuerte presión de pesca en esta zona. En un estudio realizado hace catorce años se demostró que en Chomes ya se estaba comercializando piangua bajo la talla mínima de captura. La fuerte explotación de este recurso está asociada a la facilidad de acceso al mismo y a la falta de alternativas de trabajo en las áreas costeras (Campos

GRÁFICO 4.5

### Costa Rica: extracción de pianguas por región del Pacífico. 1997-2003



Fuente: INCOPESCA, 2003.

et al, 1990).

Al disminuir la producción en el golfo de Nicoya, ha adquirido mayor peso la extracción de pianguas en el Pacífico Central y Sur. Para el período 1997-2003 la mitad de la producción total se extrajo de esta zona, y en el 2003 la captura en la zona sur duplicó la del golfo de Nicoya (INCOPECA, 2003). Las mareas rojas que ocurrieron a finales del 2000, en el 2001 y en parte del 2002, ocasionaron la prohibición de la comercialización de moluscos en todo el país. Durante ese lapso el INCOPECA y el IMAS financiaron 1,5 millones de dólares para el desarrollo del programa de muestreo de aguas y de ayuda a unas 800 familias recolectoras de bivalvos afectadas por la veda (Viquez, 2002).

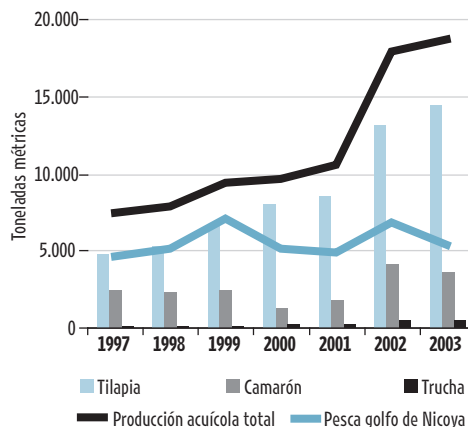
### Crecimiento sostenido de la producción acuícola con poco conocimiento de impactos

La producción acuícola de Costa Rica se inició hace casi treinta años, con el cultivo de camarón marino. En la actualidad se basa en tres cultivos principales: dos peces de agua dulce, la tilapia (*Oreochromis spp.*) y la trucha arco iris (*Oncorhynchus mykiss*), y el camarón blanco marino (*Litopenaeus vannamei*). La magnitud del crecimiento de la acuicultura puede valorarse al comparar la producción de este sector en el período 1997-2003 con la extracción pesquera total del golfo de Nicoya (gráfico 4.6) en esos mismos años. En 1998 el espejo de agua dedicado al cultivo de la tilapia era de 67 hectáreas, y aumentó a 222 en el 2003. En el mismo lapso, el área dedicada al cultivo de trucha y camarón se incrementó de 4 a 6,5 hectáreas, y de 1.150 a 1.448 hectáreas, respectivamente (INCOPECA, 2004). Parte de la producción piscícola cuenta con apoyo y asesoría gubernamental, a través de las estaciones acuícolas de investigación y la venta de alevines, mientras que el cultivo de camarones se ha desarrollado exclusivamente por iniciativa privada (Otárola, 2002)<sup>24</sup>.

Un total de 1.448 hectáreas se dedicaron al cultivo de camarón en el 2003; de ellas, alrededor de 900 están

GRÁFICO 4.6

### Costa Rica: producción acuícola y pesca en el golfo de Nicoya. 1997-2003



Fuente: INCOPECA, 2003.

ubicadas en el golfo de Nicoya y el resto en las zonas de Parrita, Palmar Norte, Pacífico Central y Sur. Esta actividad cuenta con 89 productores, que siembran desde una hectárea en antiguas salinas del golfo de Nicoya, hasta 400 hectáreas en el sur del país (INCOPECA, 2004).

La acuicultura en general requiere aguas limpias y puede verse afectada por la sedimentación y la contaminación con plaguicidas agrícolas y aguas servidas de actividades industriales. Sin embargo, también podría generar impactos en el ambiente, aun no estudiados en Costa Rica, por el incremento en la entrada de nutrientes a los sistemas hídricos y marino-costero y por el uso de desinfectantes, antibióticos y hormonas, entre otros (Gräslund y Bengtsson, 2001; Kautsky et al, 2000; Rosamond et al, 2000). Por otra parte, es necesario evitar la tala ilegal de manglar para el cultivo de camarón. Los manglares, que solo cubren el 1% del área del golfo de Nicoya, aportan el 76% de la biomasa de ese sistema (Wolff et al, 1998). Existen varios lineamientos de organizaciones intergubernamentales para el desarrollo de una acuicultura sostenible, entre ellos algunos puntos incluidos en el artículo

9 del Código de Conducta para la Pesca Responsable de la FAO, que Costa Rica oficializó mediante el decreto ejecutivo 27919-MAG, del 14 de junio de 1999. El incremento rápido de esta actividad en los últimos años señala la importancia de guiar su desarrollo en armonía con el ambiente.

### Tortugas marinas: un capital para el desarrollo costero que declina en algunas poblaciones

Las playas costarricenses tienen gran valor mundial para la anidación de tortugas marinas (Cajiao et al, 2003); seis de las siete tortugas marinas existentes en el mundo anidan aquí: la caguama o cabezona (*Caretta caretta*), la carey (*Eretmochelys imbricata*), la lora (*Lepidochelys olivacea*), la verde o blanca (*Chelonia mydas*), la verde del Pacífico o negra (*Chelonia mydas agassizii*) y la baula o tora (*Dermochelys coriacea*)<sup>25</sup>. En el país se han realizado seguimientos a cuatro de ellas: la tortuga verde, cuya anidación en las playas del Parque Nacional Tortuguero refleja un incremento; la tortuga lora, que registra estabilidad; la tortuga carey, que tiende a disminuir y muestra un declive de 3,9% anual desde 1956 (SINAC-MINAE, 2001) y la tortuga baula, cuya presencia se ha reducido drásticamente en la principal playa de anidación en el Pacífico costarricense.

Se han desplegado importantes esfuerzos para proteger a las tortugas marinas<sup>26</sup>. El proyecto más antiguo en Centroamérica lo lleva a cabo la Corporación Caribeña de Conservación (CCC), que desde 1955 investiga el desove de la tortuga verde en el Parque Nacional Tortuguero. En este sitio, que alberga la colonia más grande del Atlántico, se observó entre 1971 y 2003 un incremento del 417% en los nidos. A partir de 1999 se estima un promedio de 104.411 nidos y entre 17.402 y 37.290 hembras por año (Fournier, 2004).

El Refugio Nacional de Vida Silvestre Ostional, en el Pacífico, es una de las cuatro playas del mundo donde se da el desove masivo o arribada de tortugas lora. Dado que la densidad es



muy alta, ocurre una destrucción de nidos por parte de las tortugas que llegan después de la primera noche. Por este motivo, como caso único en el planeta, desde 1987 al pueblo de Ostional se le permite extraer el total de los huevos durante la primeras 36 horas de arribada, para comercializarlos en el mercado nacional (Chacón et al, 2001; Chaves, 1998a), a la vez que se mantiene un seguimiento de la población de tortugas. Ese monitoreo se da desde 1991, pero con diferentes metodologías para estimar el número de tortugas, por lo que se cuenta con valores de distintas magnitudes; no obstante, la tendencia en el tamaño de las arribadas se considera estable (Ballestero et al, 2000)<sup>27</sup>.

El Parque Nacional Las Baulas, en bahía de Tamarindo, Guanacaste, representó en el pasado el cuarto sitio mundial para la reproducción de la tortuga baula. Sin embargo, en el 2002 solo anidó allí alrededor del 7% del total de tortugas que lo hizo en 1988; las estimaciones durante ese período en las playas Grande y Ventanas variaron entre 1.400 y menos de 100 tortugas por año (Spotila, 2002)<sup>28</sup>. Según Spotila et al (2000), la especie se encuentra frente a la extinción. Para salvar las tortugas baulas se requieren acciones inmediatas que minimicen la pesca incidental y maximicen los nacimientos; de ahí la importancia de controlar cuidadosamente el impacto de las actividades humanas, tanto en tierra como en la zona marino-costera, sobre esta especie y sobre las otras que anidan en Costa Rica<sup>29</sup>.

Tradicionalmente las tortugas marinas han tenido valor en la economía costera de subsistencia y, en fecha más reciente, en la actividad turística. Un estudio publicado en el 2004 (recuadro 4.5), afirma que el aprovechamiento de estas especies en el turismo es más rentable que su uso comercial. Sin embargo, la distribución equitativa de los ingresos por turismo es un tema por

#### RECUADRO 4.5

### Las tortugas marinas valen más vivas que muertas

El turismo para la observación de tortugas marinas genera ingresos casi tres veces superiores a los que se derivan de la venta de los productos que se obtienen de ellas, según un estudio económico realizado por WWF en dieciocho sitios ubicados en África, Asia, América Latina y el Caribe, incluida Costa Rica. En nueve de esos lugares, donde la tortuga es apreciada comercialmente por su carne, sus huevos y su concha, el ingreso promedio anual por estos productos asciende a 582.000 dólares, mientras que en las otras nueve localidades, donde las tortugas constituyen una atracción turística, el ingreso promedio anual es de 1,65 millones de dólares. La caída mundial de las poblaciones de tortugas marinas pone en riesgo los empleos, el turismo y las economías costeras, especialmente en los países en desarrollo, ya que dos tercios de estos albergan a estas especies. Debido a la sobreexplotación, entre otros factores, las seis variedades de tortuga marina del Hemisferio Occidental se encuentran amenazadas de extinción, tres de ellas en peligro crítico.

En Costa Rica hay ejemplos de usos no extractivos, como el turismo de tortugas marinas en las comunidades de Tortuguero, Parismina y Gandoca, en el Caribe, así como en Tamarindo y Matapalo (playa Grande), en el Pacífico. El único uso extractivo legal en Costa Rica es la cosecha de huevos de tortuga lora en Ostional. En el Parque Nacional Tortuguero, considerado como el sitio mejor establecido de los nueve estudiados globalmente, el turismo de la tortuga marina genera 6,7 millones de dólares anuales y unos 265 empleos en la industria hotelera.

Además, hay 235 guías turísticos, de los cuales por lo menos un 20% son mujeres. La presencia de investigadores, guías y turistas en la playa de anidación desmotiva a los cazadores furtivos de huevos y tortugas, y facilita el reporte de actividades ilegales a las autoridades. La anidación de tortugas verdes en Tortuguero se ha incrementado en 417% desde 1971 (Troëng et al, 2004).

La comparación entre Tortuguero y Ostional sugiere que el uso no extractivo es una opción más lucrativa y que genera más desarrollo que el uso extractivo. En la comunidad de Ostional, la cosecha legal de 4.137.000 huevos de tortuga lora durante las arribadas del 2003, produjo 1.011.615 dólares, que beneficiaron a 235 miembros de la Asociación de Desarrollo Integral de Ostional (ADIO), 66 intermediarios y varios vendedores de huevos en los mercados costarricenses. Para los miembros de ADIO, esto equivale a entre 70 y 100 dólares por mes (39%-56% del salario mínimo en Costa Rica). En Tortuguero, por el contrario, los guías turísticos devengan en promedio entre 1.755 y 3.510 dólares durante cinco meses, equivalentes a entre 2,1 y 4,1 veces el salario mínimo mensual. El ingreso por turismo de tortugas marinas parece tener mayor potencial de crecimiento que el uso extractivo. Las visitas al Parque Nacional Tortuguero aumentaron a una tasa promedio del 16% anual entre 1988 y 2002. En contraste, el número de huevos colectados en Ostional se ha mantenido constante en años recientes.

Fuente: Troëng y Drews, 2004

discutir.

### El recurso suelo

En la última década el uso de la tierra mostró notables cambios. Por el lado positivo, la reducción del área para fines pecuarios eliminó uno de los factores que más provocó, en el período 1950-1980, la pérdida de calidad de los suelos, debido a la deforestación y el uso inadecuado asociados a la fuerte expansión del área pecuaria ocurrida en ese lapso. Además, las estimaciones más recientes señalan que el sobreuso de la tierra ha disminuido a cerca de la mitad de la incidencia registrada quince años atrás, aunque existen cuencas con estimados de sobreuso superiores a 30% y 40%. Asimismo, se ha desa-

rollado una creciente actividad de agricultura orgánica, mucho más respetuosa de la sostenibilidad ambiental. Por el lado negativo, la rápida expansión urbana ha tenido un fuerte impacto sobre el territorio del Valle Central y ha generado importantes descargas contaminantes al aire y las aguas superficiales, subterráneas y marinas (véase la sección especial al final del capítulo). La falta de un ordenamiento territorial se mantiene, aunque algunas de sus dimensiones han empezado a tener presencia en la agenda de política pública. La expansión o el desarrollo de actividades agrícolas basadas en el empleo intensivo de insumos agroquímicos genera facto-

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

**RECURSOS MARINO-COSTEROS**

Véase Fournier, 2004 en el sitio [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr).

res que inciden de manera negativa sobre el uso adecuado de la tierra y la biodiversidad. Desafortunadamente, como en pocos temas, existe una carencia casi completa de estudios actualizados acerca de los efectos de la actividades económicas y sociales sobre la fertilidad y los limitantes biofísicos del suelo.

**Importantes modificaciones en el uso del territorio costarricense**

Las tendencias generales de uso del territorio costarricense han varia-

do sustancialmente con respecto a las características de la segunda mitad del siglo XX. Pese a las discrepancias entre diversas fuentes de información consultadas (Bertsch, 2004), todas señalan que en los últimos diez años se registró una marcada disminución del territorio dedicado a actividades pecuarias, con el consecuente aumento de la categoría “otras tierras”, en la cual se ubican los terrenos en uso forestal (gráfico 4.7). Cabe recordar que, entre 1960 y 1990, el incentivo crediticio a la ganadería condujo a la trans-

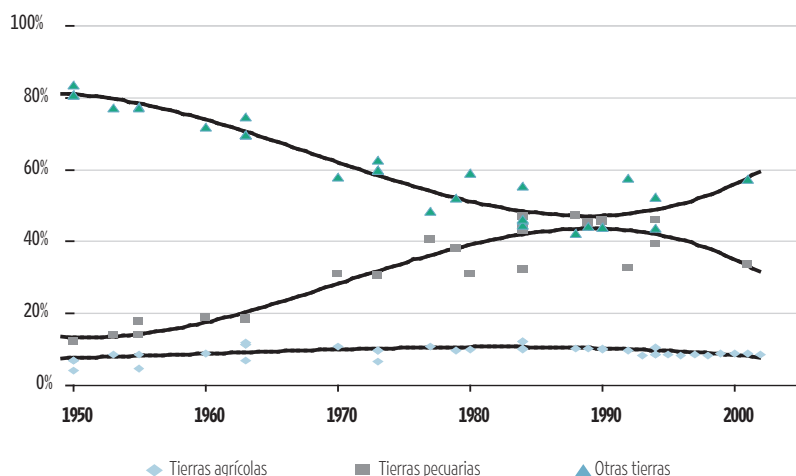
formación masiva de tierras de cobertura forestal en áreas de pastos (Proyecto Estado de la Nación, 1995 y 1996). Así, en 1988 las tierras de pastoreo registraron una expansión que llegó a abarcar un 48% del territorio nacional (CADETI, 2004). En el 2002, la proporción de tierras pecuarias fue estimada por CCT y CIEDES (CCT et al, 2002) y CADETI (2004) en alrededor de una tercera parte (34%)<sup>30</sup>. La extensión del área agrícola total del país no ha variado significativamente en los últimos sesenta años, pues ha rondado un 10% del total de tierras (Bertsch, 2004).

Desde el punto de vista de la sostenibilidad ambiental, la mejor práctica de conservación de suelos es el uso de la tierra acorde con su propia capacidad. Si se compara el uso real con la capacidad de uso, mediante la sobreposición de capas en sistemas de información geográfica, por ejemplo, es posible obtener las áreas de conflicto o divergencia en este sentido<sup>31</sup>. Lamentablemente no existen estimaciones recientes sobre la capacidad de uso de la tierra, que permitan confrontar las mediciones disponibles, que corresponden a inicios de la década anterior. Según el último estimado (MAG, 1991), que excluye las áreas protegidas (25,6%), un 37% del territorio nacional está entre las clases I a IV, lo que significa que tienen capacidad para usarse en actividades agropecuarias sin mayor riesgo<sup>32</sup>.

Por otra parte, la comparación contra el uso real de diferentes años (1973, 1984, 1988 y 2001) hecha por Quesada et al (2001) indica una mejoría. En 1973 la estimación de sobreuso de la tierra era de 37,3% del territorio nacional, porcentaje que subió a 40,7% en 1984 y llegó a un máximo de 57,8% en 1988, año en que empezó a disminuir. El último cálculo generado para el 2001 (cuadro 4.9), señala a nivel nacional una fuerte reducción: 20% de sobreuso, incluyendo tierras sobreutilizadas y gravemente sobreutilizadas (CADETI, 2004). Sin embargo, estas estimaciones se hicieron usando una escala de 1:200.000 (Vásquez, 1989) y estudios más detallados en algunas zonas muestran diferencias

GRAFICO 4.7

**Costa Rica: evolución porcentual del uso de la tierra con base en las tierras agrícolas y pecuarias. 1950-2002**



Fuente: Bertsch, 2004.

CUADRO 4.9

**Divergencias de uso de la tierra a nivel nacional. 2001**

Categoría de uso	Área (ha)	Porcentaje
Tierras bien utilizadas	2.714.977	54,9
Tierras bien utilizadas, pero que requieren tratamientos de conservación	521.598	10,5
Tierras subutilizadas	732.217	14,8
Tierras sobreutilizadas	475.205	9,6
Tierras gravemente sobreutilizadas	504.585	10,2
Total	4.948.581	100,0

Fuente: CADETI, 2004.

significativas. Utilizando la cartografía existente (1:200.000), la cuenca Jesús María presenta un 19,6% de sobreuso de sus tierras y un 16% con señales de sobreuso severo, principalmente por efecto de la actividad ganadera en áreas que deberían estar bajo cobertura forestal. Mediante criterio experto y visitas de campo se estimó que en realidad cerca de un 35% tiene condiciones de sobreuso severo (CADETI, 2004).

Las cuencas más afectadas por sobreuso de la tierra corresponden fundamentalmente a la vertiente del Pacífico. En el Pacífico Central destacan: Parrita (47%), Tusubres y otros ríos (43%), Jesús María (36%), Barranca (34%), Abangares (29%), Bebedero (26%), península de Nicoya y costa norte (25%), Grande de Tárcoles (24%) y Tempisque (22%). En la subvertiente norte las cuencas más afectadas son: Pocosol y otros ríos (41%) y Frío (30%) (CADETI, 2004)<sup>33</sup>.

El uso productivo inadecuado de la tierra es uno de los factores que provocan erosión. Otros son los deslizamientos de estabilización natural, los huracanes y terremotos, y la inapropiada construcción de caminos y carreteras. Sin embargo, no hay datos recientes sobre los problemas de fertilidad de los suelos. Asimismo, los limitantes físicos de los suelos causados por el manejo, tales como compactación y mal drenaje, no han sido cuantificados sistemáticamente.

### La transformación agrícola se refleja en cambios en el uso del territorio

A finales de la década anterior, el *Tercer Informe Estado de la Nación* (1997) incluyó un estudio que daba cuenta de profundos cambios en las zonas rurales del país. El estudio se tituló “Mundo rural en transición” y concluyó:

“El mundo rural se ha transformado significativamente en la última década. En la actualidad se caracteriza por una mayor presencia de actividades tradicionalmente vinculadas al medio urbano, como el comercio y los servicios (...) En lo referente a la estructura agraria, destaca la importan-

cia de nuevas actividades orientadas a la exportación, sin mayores articulaciones con el sector tradicional. El Estado ha reducido al mínimo su participación tanto en el mercado de tierra como en el de granos básicos, y se han debilitado la políticas y los programas públicos específicos dirigidos específicamente al sector” (Proyecto Estado de la Nación, 1997).

En los últimos años la información disponible sobre el uso de la tierra agrícola es relativamente escasa. La sección anterior documentó una marcada disminución en el área de los terrenos pecuarios, el cambio más importante en este tema. A esto se debe agregar una segunda modificación: el rápido crecimiento del territorio dedicado al cultivo de nuevos productos de exportación. En efecto, datos de SEP-SA indican que si bien el área total destinada a la agricultura se mantuvo estable (apenas aumentó en 13.000 hectáreas entre 1993 y 2002), hubo una acelerada expansión de los nuevos cultivos de exportación (el área aumentó un 58%), entre los cuales destacan las áreas sembradas de piña, melón y naranja. En términos generales, las nuevas exportaciones implican usos intensivos de las tierras, que emplean paquetes de insumos agroquímicos y maquinaria agrícola. Por su parte, los cultivos tradicionales de exportación mostraron un leve incremento entre 1993 y 2003 y siguen constituyendo el principal uso agrícola del territorio (cuadro 4.10). En el caso del café, los expertos señalan que los datos de SEP-SA no denotan la disminución del área de cultivo ocurrida en los últimos años, que podría superar el 5% estimado por ICAFE, mientras otros señalan que podría ser hasta de un 15% del área de cultivo (Bertsch, 2004).

Los cultivos que más han expandido sus áreas de producción son actividades económicas que emplean de manera intensiva la tierra (piña, melón y sandía, por ejemplo). En varios de ellos se emplean tecnologías y paquetes de insumos agroquímicos que tienen consecuencias sobre la biodiversidad de los suelos, la calidad de las aguas superficiales y la preservación

de la cobertura forestal en las zonas adyacentes a los cauces de ríos. En los últimos años han ocurrido eventos de fuerte contaminación de aguas que han desatado conflictos en diversas regiones del país (el tema de la contaminación de aguas se trata con más detalle en la sección especial que se incluye al final del capítulo).

El hecho de que no se cuente con un Censo Agropecuario desde hace veinte años impide valorar los cambios en la estructura socioproductiva asociados a las modificaciones en el uso del territorio. El país carece de información sistemática y básica sobre la profundidad de los cambios en el mundo rural, que se requiere para poder actuar sobre sus implicaciones y planificar hacia futuro. Como alternativa, para el presente Informe se recopilaron datos de una amplia variedad de fuentes. Aunque la información no es completa ni exhaustiva, es útil para establecer las diferencias socioproductivas entre las distintas actividades agrícolas.

En materia de cambios tecnológicos en la agricultura destaca el aumento en siembras bajo riego y en áreas bajo ambientes protegidos como “sarán”, plástico e invernaderos propiamente dichos. Según datos del Observatorio del Desarrollo (OdD, 2004), de 1985 a 1999 las tierras bajo riego pasaron de 73.000 a 108.000 hectáreas (casi un 50% de incremento). En el Área de Conservación Tempisque la descarga de aguas con este propósito ha tenido efectos nocivos sobre el humedal de Palo Verde (Rodríguez, 2004). Por su parte, y para el 2002, la Comisión Nacional para la Producción en Ambientes Protegidos registró 180 hectáreas bajo este sistema en todo el país, en manos de 340 productores dedicados a 63 diferentes cultivos, en especial chile y tomate (Comisión AP, 2003). No obstante, conviene tener en cuenta que la construcción de este tipo de estructuras plásticas tiene un impacto significativo en el valor escénico del territorio, que no debe descuidarse al fomentar su desarrollo, además de que afecta el ciclo hidrológico y la impermeabilización del terreno

CUADRO 4.10

### Evolución del área dedicada a la agricultura. 1993, 1998 y 2002 (hectáreas)

Cultivos	Estacionalidad	1993	1998	2002
<b>Cultivos tradicionales de plantación</b>				
Café	Perenne	105.000	106.000	113.130
Banano	Perenne	49.394	46.968	42.182
Caña de azúcar	Perenne	38.700	46.000	47.000
Palma aceitera	Perenne	26.600	26.455	42.480
Cacao	Perenne	12.000	2.000	3.550
Tabaco	Anual	1.064	400	117
<b>Subtotal plantaciones tradicionales</b>		<b>232.758</b>	<b>227.823</b>	<b>248.459</b>
Evolución (1993=100)		100	98	107
<b>Granos y plátano</b>				
Arroz	Anual	41.870	56.014	47.849
Frijol	Anual	59.030	37.118	22.088
Maíz	Anual	19.219	13.784	6.776
Plátano	Perenne	7.500	8.000	11.800
<b>Subtotal granos y plátano</b>		<b>127.619</b>	<b>114.916</b>	<b>88.513</b>
Evolución (1993=100)		100	90	69
<b>Hortalizas</b>				
Papa	Anual	2.187	3.413	3.316
Tomate	Anual	217	1.272	1.482
Cebolla	Anual	726	572	1.020
<b>Subtotal hortalizas</b>		<b>3.130</b>	<b>5.257</b>	<b>5.818</b>
Evolución (1993=100)		100	168	186
<b>Nuevas exportaciones</b>				
Naranja	Perenne	18.000	25.000	26.000
Palmito	Perenne	3.822	12.500	8.500
Mango	Perenne	6.696	7.492	8.200
Coco	Perenne	3.500	4.000	4.000
Macadamia	Perenne	6.680	2.746	3.996
Pimienta	Perenne	488	130	145
Yuca	Semiperenne	3.767	5.943	8.813
Raíces	Semiperenne	2.711	4.554	6.724
Papaya	Semiperenne	778	707	701
Chayote	Semiperenne	220	500	555
Piña	Anual	7.000	9.300	15.500
Melón	Anual	4.218	7.404	8.500
Fresa	Annual	80	150	100
<b>Subtotal nuevas exportaciones</b>		<b>57.960</b>	<b>80.426</b>	<b>91.734</b>
Evolución (1993=100)		100	139	158
<b>Total área agrícola</b>		<b>421.467</b>	<b>428.422</b>	<b>434.524</b>
Evolución (1993=100)		100	102	103

Fuente: SEPSA, 2003.

(Bertsch, 2004).

En cuanto al área estimada de producción orgánica el país pasó de 9.004 hectáreas en 1998 a 14.900 hectáreas en el 2003 (Amador, 2004). De la superficie reportada para este último año, 9.100 hectáreas estaban debidamente certificadas ante el MAG, y el resto se encontraba en transición o no estaba certificado (MAG, 2004). La mayor parte del área certificada está destinada a productos de exportación, que continúan siendo la orientación primordial de la agricultura orgánica costarricense. Los principales productos orgánicos en términos de área y volumen son banano, café, naranja, cacao, mora, caña de azúcar, piña y otras frutas. Entre los actores que hacen posible este trabajo sobresalen unas 3.000 familias agrupadas en 40 asociaciones de productores, 14 empresas familiares, 12 sociedades anónimas y 8 cooperativas (Bertsch, 2004).

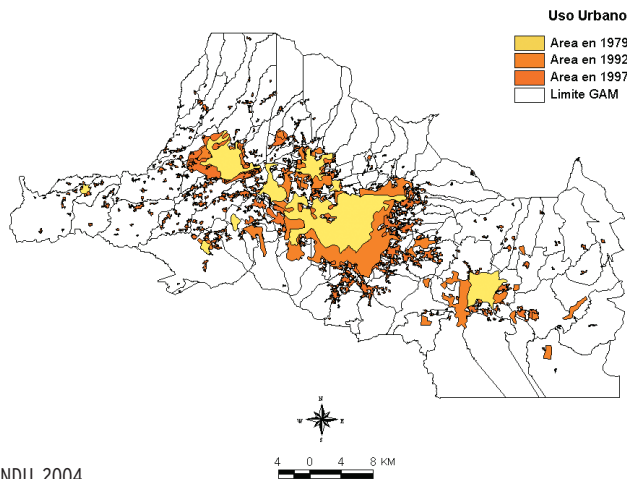
#### Rápida expansión urbana presiona los suelos del Valle Central

El intenso proceso de urbanización del Valle Central ha provocado cambios significativos en el uso de la tierra en esta región. Por una parte, la rápida expansión de la mancha urbana (mapa 4.1) ha ocasionado la pérdida de tierras fértiles en la Gran Área Metropolitana (GAM); por otra, como lo reportó Reynolds para el *Cuarto Informe Estado de la Nación* (1998), en una zona rica en aguas superficiales y acuíferos, el cambio de usos rurales a usos urbanos ha generado fuertes y negativos impactos. En efecto, se ha incrementado la extracción de agua para diversas actividades económicas y sociales (véase sección sobre aguas continentales, más adelante), ha disminuido la capacidad de recarga de los acuíferos y ha crecido la vulnerabilidad de las fuentes de agua (Reynolds y Fraile, 2002). Finalmente, existe una fuerte contaminación del aire y las aguas continentales (véase sección especial sobre contaminación, al final del capítulo).

En el período 1990-2003, mientras la población aumentó en más de un millón de personas -que se concentraron

MAPA 4.1

### Evolución del crecimiento urbano en la Gran Área Metropolitana. 1979, 1993 y 1997



Fuente: PNDU, 2004.

especialmente en las zonas urbanas, siguiendo el patrón dominante desde 1984 (recuadro 4.6)- no se dieron cambios legales e institucionales capaces de implantar patrones más ordenados en la urbanización del territorio, mediante políticas de planificación urbana (véase sección especial sobre segregación residencial en el capítulo 2, y FUPROVI, 2004 en el sitio [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)).

La formulación del Plan Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU), en el 2002, y el apoyo financiero otorgado por la Comunidad Europea en el 2003, por once millones de euros, para la elaboración del Plan de Desarrollo Urbano de la GAM (MIVAH, 2004) han contribuido a visibilizar la planificación urbana como un tema relevante de la agenda pública, luego de casi dos décadas sin mayores acciones en este campo. Sin embargo, está por verse si en los próximos años el PNDU logrará introducir correctivos importantes en el uso de la tierra en los centros urbanos. En la actualidad existe una gran dispersión institucional, dada la multiplicidad de entidades que poseen competencias relacionadas con la gestión del recurso suelo<sup>34</sup>, así como organismos que tienen a su cargo la gestión urbana<sup>35</sup>. No obstante, el país carece de una normativa legal que ordene la dispersión

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE RECURSO SUELO véase Bertsch, 2004 en el sitio [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr).

y la duplicación de competencias institucionales y ofrezca mecanismos más eficientes para la planificación y el ordenamiento urbano (Bertsch, 2004; FUPROVI, 2004).

#### Recurso bosque

El mayor logro de la década pasada fue la recuperación de la cobertura forestal del país con respecto a la existente a finales de los ochenta. A ello contribuyeron los diferentes programas de incentivos, especialmente el de pago por servicios ambientales (PSA), la disminución de los precios de la carne y el desarrollo del ecoturismo. Además hubo una mejoría en el control de la tala ilegal, gracias al fortalecimiento institucional, el apoyo de la sociedad civil y el uso de tecnología para el control de la cobertura forestal.

Una de las herramientas más valiosas para promover la conservación y ampliación de la cobertura forestal del país ha sido el PSA, creado en 1996 con la promulgación de la Ley Forestal, n° 7575. Su principal debilidad es que no tiene asegurada su sostenibilidad a largo plazo. La oferta de poseedores de tierras que quieren ingresar al programa supera las 800.000 hectáreas, pero la fal-

RECUADRO 4.6

#### Se acentúa el patrón de crecimiento en zonas urbanas

Buena parte del incremento de la población urbana (74%) en Costa Rica se debe al crecimiento de las áreas que en 1984 ya tenían una proporción alta de esta población. Así, 11 cantones del país abarcan el 52% del aumento en la población urbana y 17 concentran dos tercios de ese incremento. No obstante, este fue un cambio generalizado en el país. El gráfico 4.8 muestra que prácticamente todos los cantones, a excepción de 6, mantuvieron o aumentaron su población urbana entre 1984 y 2000. De igual forma, solo en 16 cantones la tasa de crecimiento de este segmento es menor a la tasa de crecimiento de la población nacional. En un grupo de cantones señalados en el gráfico se incrementó considerablemente el porcentaje de población urbana. Por su ubicación cercana a, o como parte de, las ciudades principales del Valle Central, el aumento en esos casos pareciera explicarse por la localización residencial de las personas. Estos cantones son La Unión, Paraíso, El Guarco, Oreamuno y Cartago, en Cartago; Santo Domingo y San Rafael, en Heredia y, en menor medida, Alajuela, en la provincia homónima.

Fuente: Elaboración propia con datos de los Censos de Población de 1984 y 2000.

ta de recursos impide cubrirlas. Otro reto del PSA es el logro de una mayor equidad y un mayor impacto social.

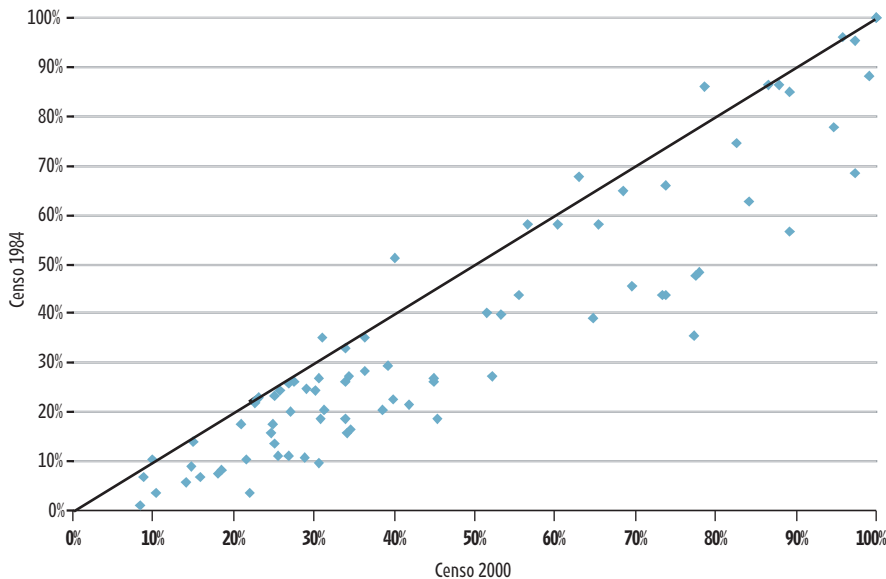
La última década se caracterizó por ser un período de transición, entre el abastecimiento de madera a partir del bosque natural y el uso de recursos de plantaciones forestales. En el 2002, el 45% del consumo nacional provino de estas últimas. Sin embargo, hay una disminución significativa en el área plantada por año, lo cual amenaza la disponibilidad de esta materia prima a partir del 2008.

#### Se recuperó la cobertura forestal

Los estudios sobre el estado actual de la cobertura forestal evidencian una recuperación en relación con 1987, año en que los bosques estaban reducidos prácticamente a las áreas

GRAFICO 4.8

### Costa Rica: porcentaje de población urbana por cantones. 1984 y 2000



Nota: La línea de 45 grados (función identidad) muestra el punto en el cual la proporción de población urbana sería la misma en 1984 y 2000. Los cantones ubicados por debajo de la línea indican que el porcentaje de población urbana aumentó. Los cantones por encima de la función identidad indican disminución en el porcentaje de población urbana, y los ubicados sobre la función no presentan cambios.

Fuente: Elaboración propia con datos de los Censos de Población de 1984 y 2000.

protegidas por el Estado. Con una perspectiva de más largo plazo, se estima que hacia 1940 la cobertura de bosque en el país era de 33.610 km<sup>2</sup>, la que declinó hasta 17.696 km<sup>2</sup> en 1977 (Rodríguez et al, 2004). Estudios más recientes muestran un aumento desde 1990. Para los años 1997-1998, el Centro Científico Tropical y el Centro de Investigaciones en Desarrollo Sostenible de la UCR estimaron que el área de bosques ocupaba el 40,3% del territorio nacional. En el 2000 esa proporción era del orden de 45,4% a 46,3% (CCT et al, 2002) y en el 2001 de un 48% (FAO et al, 2001).

Las divergencias entre las coberturas reportadas obedecen a diferencias metodológicas, y en años anteriores este Informe ha consignado las controversias que se han suscitado al respecto (Proyecto Estado de la Nación,

2002; Programa Estado de la Nación, 2003). No obstante, las diversas mediciones coinciden en señalar una recuperación de la cobertura forestal, aunque cada estudio calcula de manera distinta su magnitud. El avance en los sistemas de medición permitirá tener estimaciones cada vez más precisas (Calvo, 2004).

Las razones que se han planteado para explicar esta mejoría son variadas. Entre ellas destacan la valoración económica del bosque -tanto por el desarrollo de las políticas públicas para el pago de servicios ambientales como por la expansión de la actividad turística- y la crisis del sector pecuario (Rodríguez et al, 2004). Sin embargo, no se cuenta con estudios que estimen la incidencia de estos factores sobre la recuperación de la cobertura forestal.

Lo expuesto anteriormente no sig-

nifica que la tala ilegal del bosque primario haya sido eliminada. En la última década hubo serias denuncias de tala ilegal, debida tanto a los insuficientes controles públicos como a irregularidades por parte de funcionarios públicos y empresarios (Proyecto Estado de la Nación, 2001 y 2002; Programa Estado de la Nación, 2003). La tala ilegal en la península de Osa y en zonas aledañas a parques nacionales han sido los casos más severos.

### El pago de servicios ambientales hizo evidente el valor de los bosques

Uno de los principales aportes a la gestión ambiental durante la pasada década fue la instauración del pago de servicios ambientales (PSA). Esta es una de las herramientas más valiosas para promover la conservación y ampliación de la cobertura forestal del país. El programa fue creado en 1996, con la promulgación de la Ley Forestal, n° 7575, que permite el "reconocimiento a los propietarios de bosques y plantaciones de los bienes y servicios que los mismos brindan a la sociedad". Se trata de una iniciativa de alcance nacional, lo que la distingue de experiencias generadas en otras latitudes, donde se circunscriben a actividades locales (Rodríguez et al, 2004).

Desde su inicio, el PSA ha incorporado 326.846 hectáreas en proyectos de protección de bosques, que es la modalidad con más área dentro del programa (86,5%); el manejo del bosque natural (modalidad que no operó durante los años 2000 y 2003) acumula 28.066 hectáreas, equivalentes a un 7,4% del total de áreas con PSA, y la reforestación alcanza un 5,8%, con 21.936 hectáreas. El restante 0,33%, 1.248 hectáreas, corresponde a plantaciones con recursos propios<sup>36</sup>. No obstante, el ritmo de incorporación anual de hectáreas al programa es volátil y muestra una fuerte disminución a lo largo del período, exceptuando la recuperación parcial experimentada en el 2003 (gráfico 4.9).

Durante los últimos ocho años la inversión en PSA superó los 41.000 millones colones en términos nominales, que fueron aportados por diversas

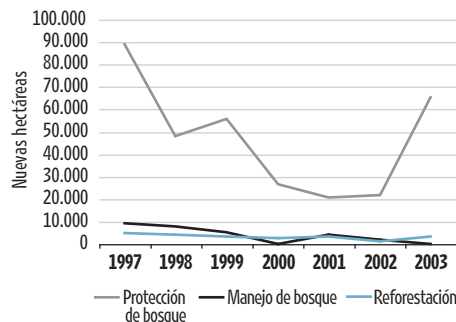
fuentes de financiamiento<sup>37</sup>. Si se examinan los montos erogados descontando la inflación pueden distinguirse dos periodos: de 1995 a 2001 se experimentó una tendencia a la disminución real de los recursos; en el año 2000 se invirtieron, en términos reales, 700,9 millones de colones (base 1995), menos de la mitad de la cifra registrada en 1995, de 1.508,4 millones; en el segundo período (2003-2003) se dio un aumento en la inversión, de modo tal que en el 2003 se logró el mayor nivel de la década: 2.181,6 millones de colones (Rodríguez et al, 2004). El fuerte incremento se debe al comportamiento del PSA Ecomercados, que recibió un aporte externo considerable, pues la inversión originada en ingresos propios del Estado se redujo de manera significativa (gráfico 4.10). Como puede verse, en la década ocurrió una diversificación de las modalidades de PSA y una pérdida de importancia de los Certificados de Apoyo Forestal (CAF).

El principal efecto del PSA es el estímulo a la conservación de los bosques y el mejoramiento de la calidad de vida (Ortíz, 2003). Además, la expectativa de ingresar al programa ha motivado a los propietarios de bosques a mantener su cobertura<sup>38</sup>. En este sentido, el reto de la próxima década será consolidar el PSA como un mecanismo financieramente sostenible, para asegurar la existencia de corredores biológicos que permitan la recuperación que hasta ahora solo se ha dado de manera fragmentada, y logren además la conectividad de las áreas silvestres protegidas por el Estado.

Este programa se caracteriza por la participación de pequeños y medianos propietarios de bosques y plantaciones forestales. Los tamaños promedio de los proyectos sometidos al PSA es de 82 hectáreas en la modalidad de protección de bosque, 69 hectáreas en manejo de bosques (durante el período que estuvo vigente) y 26 hectáreas en reforestación. Por otra parte, se ha procurado hacer una priorización territorial en las regiones con menor desarrollo, utilizando el índice de desarrollo social (IDS) de MIDEPLAN.

GRAFICO 4.9

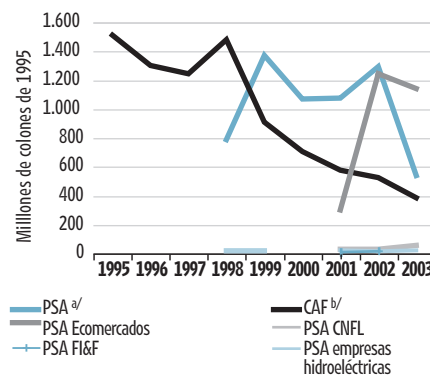
### Costa Rica: nuevas hectáreas incorporadas al programa de pago de servicios ambientales, por modalidad. 1997-2003



Fuente: FONAFIFO, 2004.

GRAFICO 4.10

### Costa Rica: pago por servicios ambientales por fuente de financiamiento. 1995-2003 (millones de colones de 1995)



a/ PSA: incluye el 5% para gastos administrativos. A partir del 2003 se incrementó al 7%. El monto del Presupuesto Ordinario asignado en el 2002 fue sustituido por los recursos del convenio de préstamo con el Banco Mundial, Proyecto Ecomercados.

b/ CAF: asignaciones presupuestarias para cumplir con compromisos adquiridos.

Fuente: Elaboración propia con base en Rodríguez et al, 2004 y datos del BCCR.

A partir del 2003 los cantones con IDS iguales o menores a 35 se consideran prioritarios para este programa (Rodríguez et al, 2004).

La presencia de las mujeres a lo

largo de la aplicación del PSA ha ido aumentando en forma lenta, debido a obstáculos de diversa índole, entre los que destacan los relacionados con derechos de propiedad. En el año 2000 fueron beneficiarias del programa 22 mujeres, número que se incrementó paulatinamente hasta llegar a 123 en el 2003. Se trata, sin embargo, de una proporción pequeña con respecto al total<sup>39</sup>. Buena parte de este aumento puede estar vinculado a la apertura que se dio a la participación de personas sin título de propiedad. La restricción de incluir en el programa solo fincas debidamente inscritas en el Registro Público de la Propiedad fue superada en el 2003. Ello posibilitó la incorporación de fincas en posesión para beneficio de 57 personas, en un área de 6.789,5 hectáreas. Por otro lado, durante el período 1997-2003 representantes de territorios indígenas suscribieron con el FONAFIFO contratos para PSA por más de 21.000 hectáreas, que representan para las comunidades un ingreso superior a 1.500 millones de colones. Aunque este instrumento es útil para retribuir a estos grupos por los beneficios que la protección de sus bosques genera a la sociedad, hasta la fecha las comunidades indígenas solo han recibido el 4% del financiamiento total distribuido del PSA (Rodríguez et al, 2004).

Otra innovación importante de la política pública ha sido la promoción del desarrollo de un mercado de servicios ambientales. En 2001 el FONAFIFO creó el Certificado de Servicios Ambientales (CSA), como una opción de financiamiento para captar recursos de la empresa privada, organismos internacionales y multilaterales, agencias de cooperación y ONG. Al adquirir los certificados, los inversionistas reconocen los servicios ambientales de los bosques a propietarios que benefician a la empresa privada, ya sea turística, industrial o agrícola. Actualmente se han consolidado dos emisiones: la primera para proteger la cuenca del río Segundo y la segunda para preservar los acuíferos de Guanacaste<sup>40</sup>. La oferta de dueños o poseedores de tierras que quieren ingresar al programa

supera las 800.000 hectáreas y es mucho mayor que los recursos disponibles.

### La industria forestal se transformó

En la última década la industria forestal costarricense experimentó grandes cambios organizativos y tecnológicos, condicionados básicamente por dos factores: la escasez cada vez más acentuada de madera proveniente del bosque natural y de árboles en sitios abiertos, y la aparición de madera de plantaciones forestales. De esta forma, el volumen autorizado de corta ha disminuido consistentemente desde 1995, en tanto que la proporción de la madera de plantaciones forestales pasó de cerca del 5% en 1995 a casi el 45% del consumo total en el 2002, que fue de 743.223 m<sup>3</sup> (gráfico 4.11).

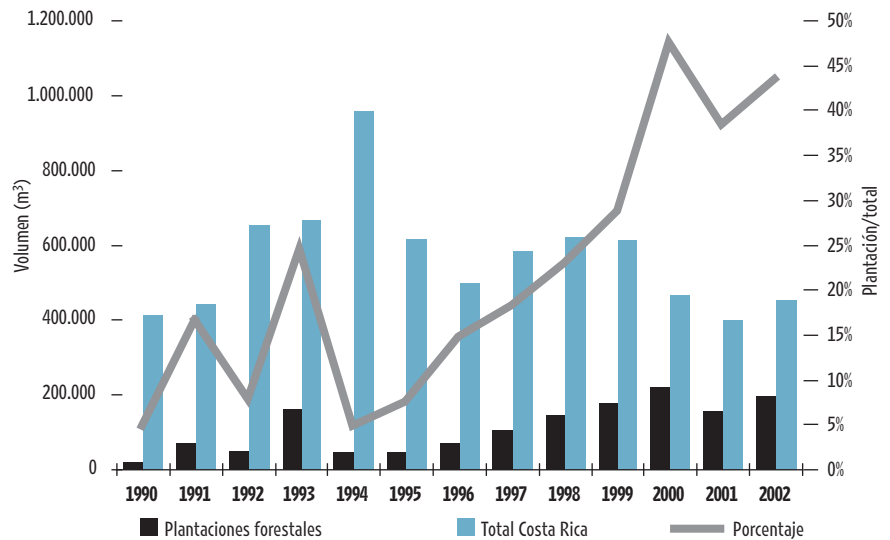
Para aprovechar la madera de plantaciones se requiere efectuar cambios para el procesamiento de trozas de diámetro pequeño, hecho que ha provocado la disminución de las industrias de aserrío tradicional. En los últimos ocho años desapareció alrededor del 50% de los aserraderos tradicionales, y ha proliferado una cantidad significativa de pequeñas y medianas industrias dedicadas al trabajo con madera proveniente de plantaciones (cuadro 4.11). Estas industrias tienen capacidades de procesamiento que varían entre 10 m<sup>3</sup> a 150 m<sup>3</sup> de trozas por día. Los aserraderos móviles procesan las trozas más pequeñas directamente en las plantaciones, y se reporta la existencia de unos 53 de ellos, que aprovechan cantidades menores a 3.000 m<sup>3</sup>/año (Carrillo, 2001). Existen discrepancias sobre el número de este tipo de aserraderos en el país (el Noveno Informe reportó 709 aserraderos móviles registrados, y agregó que su control en el campo es difícil).

Se ha producido un importante proceso de organización y transformación que ha permitido mejorar la competitividad de este sector. Un ejemplo de ello es la diversidad de productos con mayor valor agregado que se exportan actualmente: puertas y ventanas, muebles, tableros y artesanías. Las exportaciones de la industria maderera alcanzaron la suma de 49,7 millones de dólares en el período 2000-2001

GRÁFICO 4.11

### Costa Rica: volumen cosechado en plantaciones forestales y volumen total autorizado para la corta. 1990-2002

(metros cúbicos y porcentajes)



Nota: Los datos para los años 1994-1999 corresponden a estimaciones realizadas por la ONF, el FONAFIFO y el SINAC a fin de presentarlas al BCCR, para efectos de las estadísticas de Cuentas Nacionales.

Fuente: Alfaro et al, 2003.

CUADRO 4.11

### Industrias primarias estacionarias del sector forestal. 1995, 1998, 2000 y 2003

Año	Industria primaria	
	Tradicional	Diámetros menores <sup>a/</sup>
1995	275	1
1998	185	13
2000	175	19
2003	140	42

a/ Empresas o aserraderos que procesan materia prima de plantaciones forestales. Incluye empresas "tarimeras".

Fuente: Rodríguez et al, 2004.

(Rodríguez et al, 2004). Pese a la caída en el volumen de corta, hay 7.280 empresas directa o indirectamente relacionadas con la actividad forestal, que generan un valor agregado total de 125,4 millones de dólares. Entre

ellas sobresalen, en el sector comercio, los depósitos, con 901 empresas y un valor agregado de 22,1 millones de dólares; en el sector secundario, los muebles, con 950 empresas y un valor agregado de 23,3 millones de dólares y en el sector primario, los aserraderos de diámetros menores, con 70 empresas y un valor agregado de 15,4 millones de dólares (Mckenzie, 2003). Finalmente, en la última década se ha acumulado un valioso conocimiento sobre manejo de plantaciones, procesamiento de la madera de diámetros menores y procesos secundarios como secado y encolado (tableros y *finger joint*), mediante iniciativas promovidas por el proyecto COSEFORMA<sup>41</sup> y otras organizaciones.

Otro importante cambio tecnológico han sido las inversiones en equipo de secado artificial de madera, realizadas por 32 empresas. Este esfuerzo permitió incrementar la capacidad de secado en unos 3.282 m<sup>3</sup> en los últimos cinco años<sup>42</sup>. La comercialización también ha dado un giro completo, debido a la existencia de una mayor oferta



originada por artículos importados y productos sustitutos de la madera; las industrias han tenido que pasar de un mercadeo pasivo a uno activo, en el que se invierte más en publicidad, servicio al cliente y mejora de los productos (Carrillo, 2001). De acuerdo con representantes del sector forestal público y privado, la actividad generada por esta industria demanda 18.000 empleos directos y 30.000 empleos indirectos (CCF et al, 2003).

En otro orden de ideas, si bien es cierto que se ha producido un desarrollo más dinámico de la industria forestal y un incremento de la madera de plantaciones en el mercado, desde 1995 se observa también una disminución significativa en el área plantada por año, lo cual pone en riesgo la disponibilidad de esta materia prima a partir del 2008. Esto se debe, entre otros factores, al mal manejo de las plantaciones establecidas, que se traduce en bajos rendimientos e ingresos, así como a causas de orden económico y financiero propias de la actividad. El actual esquema limita la participación de pequeños y medianos productores, pues se requieren grandes inversiones al inicio del proceso, y la mayor proporción de los ingresos está concentrada al final del ciclo productivo (Arce, 2004).

### Una década de importantes cambios legales e institucionales

En el transcurso de los últimos diez años Costa Rica ha producido, revisado y adecuado la legislación relacionada con la gestión forestal, con lo cual se ha expandido considerablemente la base de obligaciones nacionales e internacionales en esta materia, así como los controles sobre la utilización de estos recursos. Las tres leyes más importantes emitidas son la Ley del Ambiente, n° 7554, en noviembre de 1995; la Ley Forestal, n° 7575, en 1996, y la Ley de Biodiversidad, n° 7788, en 1998. La Ley Forestal garantiza la perpetuidad del recurso al no permitir la sustitución de los bosques por otros usos. Se consagró así el principio de “no cambio de uso del suelo”, que implica el manejo racional de los

bosques<sup>43</sup>. Asimismo, mediante la Ley 8219, que ratificó el Protocolo de Kyoto, relativo al cambio climático, se creó el Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL) como el único instrumento de mercado dentro de dicho Protocolo, abierto a la participación de las naciones en desarrollo. El MDL permite realizar proyectos de reducción de emisiones (generación y eficiencia energética) o de absorción de las mismas (mediante proyectos forestales), a menor costo, en los territorios de los países signatarios (Rojas, 2003). Este mecanismo abre oportunidades de financiamiento a algunas actividades productivas del país, entre ellas las forestales.

Estos cambios legales generaron una ampliación de la institucionalidad ambiental, específicamente con la creación de la Dirección Costarricense de Implementación Conjunta (OCIC), en 1995, la Dirección Nacional Forestal (ONF), en 1996 y el Fondo Nacional de Financiamiento Forestal (FONAFIFO) también en 1996. Este último es un órgano de desconcentración máxima dedicado al financiamiento de la actividad forestal de pequeños y medianos productores. Una institución que ya existía, el Colegio de Ingenieros Agrónomos, cobró especial importancia a partir de la publicación de la Ley Forestal, ya que se dio a los regentes forestales la facultad de informar sobre el avance de proyectos a la administración forestal del Estado, de manera que esta pueda realizar las gestiones que la misma ley le asigna<sup>44</sup>. Los cambios institucionales no han sido en todos los casos acompañados por un fortalecimiento de los recursos presupuestarios correspondientes (véase la sección sobre la institucionalidad del sector ambiental, en la primera parte de este capítulo).

Paralela a lo anterior también surgió en última década una serie de organizaciones locales y regionales que apoyan a los pequeños y medianos productores con asistencia técnica y administrativa. Entre ellas destacan la Comisión de Desarrollo Forestal de San Carlos (CODEFORSA), la Junta Nacional Forestal Campesina (JUNA-

FORCA), la Fundación para el Desarrollo de la Cordillera Volcánica Central (FUNDECOR), la Cámara Costarricense Forestal (CCF), la Asociación Regional Agroforestal del Pacífico Central (ARAPAC) y la Asociación de

---

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE RECURSOS FORESTALES consúltese Rodríguez et al, 2004 en el sitio [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

Desarrollo Forestal de la Zona Brunca (ADEFOR BRUNCA).

### Recurso de las aguas continentales

El proceso de degradación de los recursos hídricos continentales del país se mantuvo en la última década y actualmente las principales cuencas hidrográficas muestran un deterioro considerable. Las principales causas de esta situación son el uso indiscriminado del recurso y las descargas incontroladas de contaminantes por parte de los sectores productivos y de la sociedad en general, agravadas por la falta de control y monitoreo. Si bien el agua constituye uno de los insumos esenciales de la economía nacional, para actividades como el turismo, la generación de energía, la agroindustria, la acuicultura, etc., la mayoría de los usuarios no paga por su uso, o lo hace de forma ambientalmente distorsionada, lo cual reduce la captación de ingresos para la posterior reinversión. Puede decirse, entonces, que existe un subsidio ambiental a la operación económica de Costa Rica (Barrantes, 2004).

En la gestión del recurso hídrico persisten importantes fallas de coordinación y planeamiento, así como traslapes y duplicidad de funciones. A pesar de la conciencia general sobre la necesidad de implementar acciones en pro de una eficiente gestión en este ámbito, no se ha otorgado al agua el reconocimiento que merece como motor del desarrollo económico y social<sup>45</sup>. Las estimaciones de presupuesto hídrico indican que algunas cuencas están llegando a márgenes negativos, lo que a su vez evidencia la sobreexplotación del recurso. Por otra parte, existe una gran incertidumbre sobre el apro-

vechamiento real de las aguas subterráneas y sobre los niveles de presión a los que están sometidos los acuíferos. El abastecimiento de agua para consumo humano ha mostrado progresos y actualmente la cobertura alcanza a casi la totalidad de la población, pero aún se debe mejorar la calidad del agua potable y las debilidades en la gestión del recurso ponen en riesgo los avances logrados en la última década.

### Presupuesto hídrico: algunas cuencas llegan a márgenes negativos

Para analizar la gestión del recurso hídrico es necesario contar con el presupuesto de aguas, es decir, la cuantificación física de la oferta y demanda de agua para sus diferentes usos. En Costa Rica se han hecho pocos intentos en este sentido, pero existe como ejemplo destacado un estudio sobre cinco cuencas de la vertiente del Pacífico (IPS, 2003). De acuerdo con ese trabajo, las cuencas de los ríos Tárcoles y Tempisque muestran una oferta natural disponible (escorrentía total) de 2.744,5 millones m<sup>3</sup>/año y de 5.086,0 m<sup>3</sup>/año, respectivamente. Sin

embargo, el presupuesto hídrico indica que esas cuencas están llegando a márgenes negativos de excedentes disponibles de agua superficial (alrededor de -377,5 millones de m<sup>3</sup>/año y -103,1 millones de m<sup>3</sup>/año, en cada caso) lo cual revela una tendencia de sobreexplotación (cuadro 4.12). En la cuenca del río Potrero los datos señalan una sobreexplotación de las aguas subterráneas (-3,1 millones de m<sup>3</sup>/año) de acuerdo con el potencial de recarga estimado, situación que pone de manifiesto la urgente necesidad de acciones en pro de un manejo integrado, para garantizar la estabilidad y per-

CUADRO 4.12

#### Presupuesto hídrico de cinco cuencas hidrográficas de la vertiente del Pacífico. 2003

(volumen en millones de m<sup>3</sup>/año)

Indicador	Río Tempisque	Río Tárcoles	Río Potrero	Río Savegre	Cuencas que drenan al noreste del Parque Nacional Juan Castro Blanco
<b>Oferta</b>					
Total <sup>a/</sup>	10.994,4	5.150,1	60,7	2.477,4	1.453,3
Disponible <sup>b/</sup>	5.086,0	2.744,5	25,8	1.943,1	996,3
Agua superficial <sup>c/</sup>	4.327,8	2.390,2	26,2	1.554,5	479,5
Propia cuenca	2.771,2	2.335,4	26,2	388,6	479,5
Otra cuenca	1.556,6	56,8			
Recarga potencial <sup>d/</sup>	758,2	352,4	- 0,4		516,8
<b>Demanda</b>					
Total	10.994,4	5.150,1	59,9	557,2	1.453,4
Evapotranspiración <sup>e/</sup>	5.908,4	2.405,5	34,1	534,3	457,1
Demanda social <sup>f/</sup>	4.783,0	2.643,8	2,7	22,9	328,1
Agua superficial	4.705,3	2.493,4	0,1	0	327,8
Agua subterránea	77,7	150,5	2,7	0	0,3
Excedente disponible <sup>g/</sup>	303,1	100,7	23,0	1.920,2	668,2
Agua superficial	- 377,5	-103,1	26,1	0	151,6
Agua subterránea	680,6	201,9	- 3,1	0	516

a/ Oferta total: incluye en la precipitación (lluvia) dentro de la cuenca y lo que ingresa desde otras cuencas.

b/ Oferta disponible: consiste en la diferencia entre la precipitación total menos la evapotranspiración. Esta oferta se mide en función de las necesidades humanas, que incluyen usos en actividades económicas, y también con base en los requerimientos de ríos y otros cuerpos de agua.

c/ Oferta superficial: es la cantidad de agua de escorrentía superficial que resulta de la precipitación. Se contabiliza la que existe en la cuenca correspondiente, más la que ingresa desde otras cuencas.

d/ Recarga potencial: cantidad de agua de la precipitación que tiene potencial de recargar acuíferos.

e/ Evapotranspiración: se refiere al agua que se evapora por el calor y a la que transpiran las plantas, fundamentalmente.

f/ Demanda social: es el agua que se aprovecha en las distintas actividades de la población.

g/ Excedente disponible: cantidad de agua que queda para otros usos después de restar de la oferta disponible el agua que se usa para las actividades humanas.

Fuente: IPS, 2003; Barrantes, 2004.

manencia de este recurso vital.

### Se intensificó explotación de aguas subterráneas y superficiales

En los últimos veinte años se produjo un fuerte aumento en la extracción de aguas subterráneas y superficiales para diversos usos económicos y sociales. En 1979 la cantidad registrada de pozos era de 2.441<sup>46</sup>; en 1999 estos eran 5.116 y en el 2003 se contabilizó un total de 9.886 (cuadro 4.13). Solo en los últimos cuatro años se dio un incremento del 93%. Del total de pozos registrados en el 2003, 2.325 habían sido concesionados por el Departamento de Aguas del MINAE. Por otro lado, se estima que en el país existen 15.000 pozos ilegales (Barrantes, 2004); esto genera una gran incertidumbre sobre el aprovechamiento real de las aguas subterráneas y los niveles de presión a los que están sometidos los acuíferos, lo que incrementa el riesgo de agotamiento.

De acuerdo con información de SENARA, en el acuífero de Barva, en Heredia, se han perforado 1.224 pozos, de los cuales solo 345 fueron concesionados, es decir, hay 879 pozos que operan sin control (Barrantes, 2004). Este dato es una muestra de la cantidad de extracciones que se realizan, sin que se conozca con exactitud el volumen de agua que entra y sale de los acuíferos, dadas las debilidades en los sistemas de medición de los organismos reguladores.

Las amenazas a los principales acuíferos del país (Colima Superior e Inferior, Barva, Libertad, Curridabat-Zapote, Moín y la Bomba, Zapandí y los acuíferos costeros, Jacó, Playas del Coco, Brasilito y Flamingo) incluyen el vertido de aguas residuales domésticas sin ningún tratamiento, las actividades agrícolas con uso intensivo de agroquímicos, el empleo generalizado de tanques sépticos ubicados en sitios de gran permeabilidad y altas densidades de población, la deforestación y el acelerado crecimiento urbanístico, industrial y turístico, que genera cambios considerables en los patrones de consumo y las tasas de extracción de

CUADRO 4.13

### Volumen de agua superficial y subterránea y número de pozos registrados o concesionados, según cuenca. 2003

Cuenca	Departamento de Aguas del MINAE			SENARA Número de pozos
	Número de pozos	Caudal subterráneo (lt/seg)	Caudal superficial (lt/seg)	
Abangares y otros	21	28,6	5.537,6	259
Barranca	50	99,3	447,3	262
Bebedero	35	74,3	133.329,5	280
Grande de Tárcoles	1.202	2.894,9	38.353,2	4.263
Grande de Térraba	7	17,0	32.058,5	52
Jesús María	48	45,5	6.226,6	231
Península de Nicoya y costa norte	257	553,4	159,7	1.216
Reventazón-Parismina	225	795,1	76.181,3	628
San Carlos	21	35,8	65.892,1	92
Sarapiquí	39	159,2	36.666,1	102
Tempisque	115	1.581,1	22.331,5	1.487
Otros	305	1.686,9	23.211,1	1.014
Total general	2.325	7.971,1	440.394,5	9.886

Fuente: Elaboración propia con base en datos de SENARA y el Departamento de Aguas del MINAE.

las aguas subterráneas (Proyecto Estado de la Nación, 2000). Actualmente hay una fuerte demanda de agua superficial concesionada en algunas cuencas importantes, entre ellas las de Tárcoles, Tempisque, Parismina y San Carlos. El caso de Bebedero es especial, porque el significativo volumen de agua concesionada tiene que ver con el Distrito de Riego Arenal-Tempisque, cuyo concesionario es SENARA (Barrantes, 2004).

Los daños al recurso hídrico como resultado del mal manejo de las actividades humanas, constituyen uno de los impactos ambientales más comunes en el país. Esos daños incluyen la muerte de diversas especies de flora y fauna, así como el perjuicio económico de las comunidades que dependen de la pesca para subsistir (el tema de la contaminación, de aguas se aborda más ampliamente en la sección especial sobre contaminación, al final del capítulo). En los últimos años han sido frecuentes los conflictos sociales por el mal uso y contaminación de las aguas; algunos de los sucesos más relevantes están asociados a actividades mineras,

explotación de acuíferos costeros en proyectos turísticos y contaminación de canales y ríos, con la consecuente muerte de peces y otra fauna silvestre (casos relacionados con el vaciado del embalse de un proyecto hidroeléctrico, con la producción de banano y arroz, y con el procesamiento de caña y aceite de palma) (Barrantes, 2004).

### Una década sin valoración ambiental del agua

No obstante el incremento en el uso del agua superficial y subterránea, en el período 1993-2003 los usuarios no asumieron ningún costo que reflejara el valor de la conservación y el manejo adecuado de este recurso. Actualmente, en la estructura del canon se considera la asignación de caudales fijos en litros por segundo, con una valoración económica que varía según rangos de consumo y con un comportamiento de valor decreciente. Esto quiere decir que, a mayor caudal asignado, menor es el valor del litro por segundo asignado correspondiente a rangos de mayor amplitud<sup>47</sup>. La estructura solo contempla costos admi-

nistrativos, y no incluye otros componentes de importancia para una gestión óptima del agua, como la investigación, el control y el monitoreo, entre otros. Esto hace que la relación con los usuarios se restrinja al trámite de gestiones para la asignación de concesiones, sin que sea posible avanzar hacia esquemas más consolidados para la administración óptima y el manejo integral del recurso hídrico.

Pese al alcance de las concesiones otorgadas a importantes empresas en el país, el pago por las mismas es mínimo y el sector doméstico es el que asume el mayor costo (por unidad de volumen asignado en metros cúbicos) por el derecho a usar el agua, aunque es el usuario que demanda menos cantidad de ella (cuadro 4.14). Al comparar los valores de los sectores doméstico e industrial para aguas superficiales, se observa que el primero paga más de 23 veces el valor promedio que desembolsa el segundo. En el caso del agua subterránea, comparando los sectores riego e industrial con el doméstico, se aprecia que este último paga más de 34 veces el valor que corresponde a riego y más de 17 veces el valor para industria.

### Mejora cobertura en abastecimiento de agua, pero crece la vulnerabilidad

En los últimos diez años Costa Rica casi logró cobertura universal en el abastecimiento de agua para consumo

CUADRO 4.14

#### Valores promedio del canon de aprovechamiento de aguas con base en la estructura actual. 2003

##### Canon de agua (colones/m<sup>3</sup>)

Sector	Superficial	Subterránea
Doméstico	0,0571	0,0737
Poblacional	0,0009	0,0013
Hidroeléctrico	0,0003	
Industria	0,0025	0,0043
Riego	0,0017	0,0021
Otros usos	0,0015	0,0016

Fuente: IPS, 2003.

humano<sup>48</sup>. En 2003, el 97,5% de la población contaba con sistemas de acueducto. De ese total, el 92,7% recibió el servicio por cañería y el 4,8% por fácil acceso, urbanizaciones y acueductos privados; para el restante 2,5% se desconoce la forma de abastecimiento utilizada. Por otra parte, el Laboratorio Nacional de Aguas estima que, en el mismo año, el 79,5% de la población nacional obtuvo agua de calidad potable<sup>49</sup> (3.277.420 habitantes) y el 17,8% (739.580 habitantes) no tuvo acceso a ella. Se ignora la calidad de agua que recibió el restante 2,7% de la población (Mora y Portuguez, 2004). El documento más completo sobre la

situación y gestión del sector agua potable y saneamiento es el análisis sectorial realizado por ICAA-OPS en el año 2002. Con datos de diversas fuentes, ese trabajo estima que la cobertura del servicio de agua fue de 94,5% de la población en 1984 (incluyendo 8,5% en pozo o fuente pública) y de 94,9% en el 2002 (OPS-ICAA, 2002).

Se calcula que Costa Rica posee cerca de 2.122 acueductos, de los cuales 1.695 son operados por Comités Administradores de Acueductos Rurales (CAAR) / asociaciones administradoras de acueductos y alcantarillados (ASADAS); 251 se encuentran bajo control municipal, 170 están a cargo del Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (ICAA) y 6 son administrados por la Empresa de Servicios Públicos de Heredia (ESPH) (Pérez y Alvarado, 2003). Los acueductos que opera el ICAA abastecen al 46,5% de la población y el 90,6% del servicio prestado por esta institución se clasifica como agua de primera calidad. En la ESPH este último indicador llega a aproximadamente 99%. Por su parte, los CAAR brindan una cobertura de agua de calidad potable del 54%, proporción que en los acueductos municipales asciende al 73% (Pérez y Alvarado, 2003). En el cuadro 4.15 se resumen los datos de cobertura, vigilancia y control de calidad del agua para consumo humano, según entidad operadora, para el período 2002-2003.

CUADRO 4.15

#### Cobertura y calidad del agua para consumo humano según entes operadores. 2002-2003

Operador	Cobertura poblacional				Cobertura con agua de calidad potable				Variación 2003-2002
	2002	%	2003	%	2002	%	2003	%	
ICAA	1.892.272	46,3	1.916.937	46,5	1.845.871	46,8	1.831.257	44,5	-2,3
Municipalidades	670.309	16,4	713.367	17,3	479.696	11,6	486.847	11,8	0,2
ESPH	191.481	4,7	191.481	4,7	191.481	4,7	191.481	4,7	0,0
CAAR/ASADAS	980.980	24,0	995.715	24,2	548.846	13,4	605.043	14,7	1,3
Fácil acceso, urbano+privados	252.327	6,2	199.500	4,8	141.303	3,4	162.792	3,9	0,5
Sin información	102.240	2,5	103.000	2,5					
Totales	4.089.609	100,0	4.120.000	100,0	3.207.201	78,4	3.277.420	79,5	1,1

Fuente: Mora y Portuguez, 2004.

En el caso de los CAAR, la provincia de Guanacaste presenta el mayor margen de población con abastecimiento de agua de calidad potable, 64%, seguida por Cartago, con 60%, mientras que Puntarenas muestra el menor porcentaje, con un escaso 38,8% (Mora y Portuguez, 2004).

Las acciones de control sobre los sistemas de abastecimiento de agua para consumo humano que realizan los organismos rectores son básicamente de monitoreo, es decir, no se ejecutan programas intensivos de vigilancia sanitaria, a pesar de que se ha mostrado la alta vulnerabilidad de las fuentes, tanto superficiales como subterráneas. Por su parte, la evaluación de la potabilidad del agua suministrada por los entes distribuidores se hace fundamentalmente desde el punto de vista microbiológico, sobre todo en lo que concierne al nivel de coliformes fecales<sup>50</sup>. Los aspectos físicos y químicos se monitorean con menor regularidad. El control de contaminantes químicos presentes en el agua para consumo humano, tales como plaguicidas, metales pesados, hidrocarburos y solventes, entre otros, prácticamente no existe.

Cerca de 319 fuentes de agua superficial, 708 pozos y 2.433 nacientes (cuadro 4.16), que abastecen las necesidades de agua de la población nacional, son vulnerables a focos de contaminación puntuales y continuos. En los últimos años ocurrieron serios incidentes de contaminación de fuentes de agua que afectaron a miles de personas (Proyecto Estado de la Nación, 2002; Programa Estado de la Nación, 2003). En el 2004, un informe del Laborato-

rio de Aguas del ICAA ha llamado la atención sobre la necesidad de evaluar los servicios de agua potable en el país, contemplando aspectos como calidad, continuidad, cobertura, costos y estado de los acueductos (Mora y Portuguez, 2004). El análisis sobre la inversión social pública entre 1990 y 2002 realizado para el presente Informe (capítulo 2) indica que en ese período la inversión en el suministro de agua decreció un 3,3% en términos per cápita, lo cual debe ser motivo de reflexión, por las consecuencias futuras que esto podría provocar en la salud de las personas (Trejos, 2002).

Si bien Costa Rica dispone de fuentes hídricas de muy buena calidad físico-química, las actividades humanas han provocado altos niveles de contaminación en las aguas superficiales y subterráneas. Destaca el aumento en la presencia de nitratos en los acuíferos Barva y Colima Superior, de los cuales depende el abastecimiento de alrededor del 20% de la población nacional (OPS et al, 2003). Un estudio elaborado recientemente en la zona atlántica evidenció la vulnerabilidad de pozos y nacientes a la contaminación por agroquímicos utilizados en actividades de agricultura intensiva. Un 10% de los pozos muestreados (entre ellos dos acueductos rurales) contenía residuos de plaguicidas, en especial el herbicida Bromacil, que se usa en el cultivo de piña; además, el 62% de los pozos tenía niveles de nitratos mayores a 5 mg/l (Ruepert et al, 2004).

### Buenas prácticas en favor de los recursos hídricos

Para la adecuada conservación del recurso hídrico es indispensable proteger la cobertura forestal. Sin embargo, en algunas cuencas ésta se ha reducido drásticamente. Es el caso de la cuenca del río Tárcoles, donde en el año 2000 el número de hectáreas de bosque fue de tan solo 38.384 (42% menos de lo reportado en 1992) y para el año 2004 se redujo a un 16% del área total (35.489,9 hectáreas) (Barrantes, 2004). Esta es una peligrosa tendencia de deterioro; el colapso de esta cuenca estratégica significaría un desastre social de enormes proporciones, tanto por la población que alberga (60% del total del país) y la actividad económica que concentra (70% de la actividad industrial), como por las limitadas capacidades económicas del país para hacer frente a una eventual catástrofe en esta zona. Otras cuencas con baja cobertura forestal son la del Tempisque, con apenas un 39% de bosque, y la de Bebedero, con 36%; en ambos casos se observa también una tendencia a la disminución de la cobertura (IPS, 2003).

El PSA que administra el FONAFIFO ha contribuido a la protección de los bosques. Además de este esfuerzo, la ESPH cobra a los usuarios del servicio de agua potable una tarifa hídrica ambientalmente ajustada, que representa una de las mayores innovaciones realizadas en el país. Esta experiencia se está promoviendo para su implementación a nivel nacional, mediante el ajuste ambiental del canon por aprovechamiento de agua. Se propone modificar la estructura actual del canon en dos aspectos fundamentales, que han sido identificados como deficiencias para la administración y conservación del recurso hídrico: a) los componentes que integran el canon, y b) la unidad de medida por utilizar. Con respecto a los componentes es necesario incorporar los elementos necesarios para una gestión óptima del agua, que incluyen investigación, control, monitoreo, planificación, mediciones, administración, inversiones, etc., y que estarían contemplados en lo que se ha denominado “derecho de uso del agua”, cuya propuesta de valor

CUADRO 4.16

#### Fuentes de abastecimiento de los acueductos según entes operadores. 2002-2003

Institución	Pozos	Nacientes	Plantas	Superficial	Subtotales
ICAA	176	147	27	25	375
Comités rurales	501	2.037	0	253	2.791
Municipalidades y ESPH	31	249	3	41	324
Totales	708	2.433	30	319	3.490

Fuente: Espinoza et al, 2003; Mora y Portuguez, 2004.

se considera como una fracción del valor económico del agua en sus distintos usos. También se requiere integrar los costos de conservación y restauración de ecosistemas, los cuales estarían contemplados en lo que se ha llamado “servicio ambiental hídrico”, cuya propuesta de valor se considera con base en el costo de oportunidad del uso del suelo, para el componente de conservación, y el costo correspondiente de restaurar ecosistemas para el componente de restauración (Barrantes, 2004). En la actualidad, la ESPH tiene en PSA más de 800 hectáreas<sup>51</sup>. Otro avance logrado en el país fue la promulgación del decreto 31176-MINAE, sobre el canon ambiental por vertidos, cuyos efectos serán visibles, de mantenerse vigente, en los próximos años<sup>52</sup>.

### No se superó la dispersión institucional

En la última década se dieron importantes cambios en la estructura institucional con competencias en la gestión de los recursos hídricos. En primer lugar, la legislación ambiental aprobada durante el período<sup>53</sup> otorgó al MINAE el carácter de ente rector de esta gestión y creó órganos especializados, adscritos a ese ministerio, con responsabilidades sobre la regulación del uso de los recursos<sup>54</sup>. En segundo lugar, se desarrolló una nueva institucionalidad para la defensa de los derechos ciudadanos (Sala Constitucional y Defensoría de los Habitantes) y las entidades que ejercen control sobre la acción pública (ARESEP y Contraloría General de la República) establecieron mecanismos regulatorios inéditos en el país. También se aprobó la reforma constitucional al artículo 50 (que instauró el derecho al ambiente sano) y la Sala Cuarta amplió su injerencia en casos relacionados con el ambiente (véase, por ejemplo, el caso reseñado en el recuadro 4.1).

Sin embargo, durante la década prevalecieron la dispersión y la superposición de competencias entre las instituciones con responsabilidades en esta materia, situación ya analizada en el Quinto Informe (Proyecto Estado de la Nación, 1999). Según la Contralo-

ría General de la República (2003), tanto entre las instituciones rectoras del agua como dentro de ellas se encuentran importantes fallas de coordinación y planificación, así como traslapes y duplicación de funciones que no contribuyen a una eficiente gestión del recurso. Un estudio del ICAA y OPS señaló la ausencia de planificación sectorial en los planos nacional, regional y local (OPS-ICAA, 2002).

La dispersión y superposición de competencias debilita la gestión del recurso hídrico. Además del MINAE, otras entidades comparten funciones de rectoría en ciertos ámbitos. Así, al Ministerio de Salud le corresponde autorizar proyectos de abastecimiento de agua potable, normar y fiscalizar la calidad del líquido que recibe la

población, aprobar y controlar los proyectos de alcantarillado sanitario, disposición de excretas y tratamiento de aguas residuales domésticas e industriales y su ubicación y, a la vez, autorizar la descarga de estas últimas en los cuerpos de agua. Por su parte, las municipalidades están facultadas para condicionar el otorgamiento de permisos de construcción y patentes de funcionamiento, a que se cumpla con las disposiciones de la Ley General de Salud y la legislación conexas, en términos de contaminación y aprovechamiento de aguas públicas (cuadro 4.17).

La dispersión institucional es congruente con una dispersión de las leyes relacionadas con la gestión de los recursos hídricos, cuyos principales cuerpos normativos datan de varias

CUADRO 4.17

### Principales instituciones con competencias sobre los recursos hídricos en Costa Rica

Acción institucional	Institución
Regulación y fiscalización de la prestación de los servicios del sector de agua potable y saneamiento.	Autoridad Reguladora de Servicios Públicos Ministerio de Ambiente y Energía Ministerio de Salud Ministerio de Agricultura y Ganadería Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados Servicio Nacional de Aguas Subterráneas, Riego y Avenamiento Instituto de Normas Técnicas de Costa Rica
Dictámenes vinculantes para la regulación, la fiscalización y la prestación de los servicios	Sala Constitucional Contraloría General de la República Procuraduría General de la República
Control de la contaminación de cuerpos de agua	Ministerio de Salud Ministerio de Ambiente y Energía
Suministro y control de calidad de agua potable Tratamiento aguas negras y servidas Conservación y protección de cuencas	Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados Ministerio de Ambiente y Energía Instituto Costarricense de Electricidad
Otorgamiento de patentes y permisos de construcción. Distribución de agua potable (en algunos casos administran acueductos)	Municipalidades

Fuente: Barrantes, 2004.

décadas atrás<sup>55</sup>. Lamentablemente la Asamblea Legislativa no ha aprobado el proyecto de Ley de Recursos Hídricos, que vendría a ordenar el sector<sup>56</sup>. Un año después no ha variado la situa-

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE AGUAS

CONTINENTALES véase Barrantes, 2004 en el sitio [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr).

ción descrita en el 2003 por el *Noveno Informe Estado de la Nación*.

### Recurso energía

El consumo energético del país mostró un rápido incremento en la última década, en asocio con un aumento en la dependencia de fuentes externas. El consumo total de energía creció un 50.7% desde 1990, pasando de 78.222 terajulios en ese año (DSE, 2002) a 109.793 en el 2001 (DSE, 2003b). Para el 2001, el 75% de ese consumo fue cubierto mediante importaciones (DSE, 2003b) (gráfico 4.12).

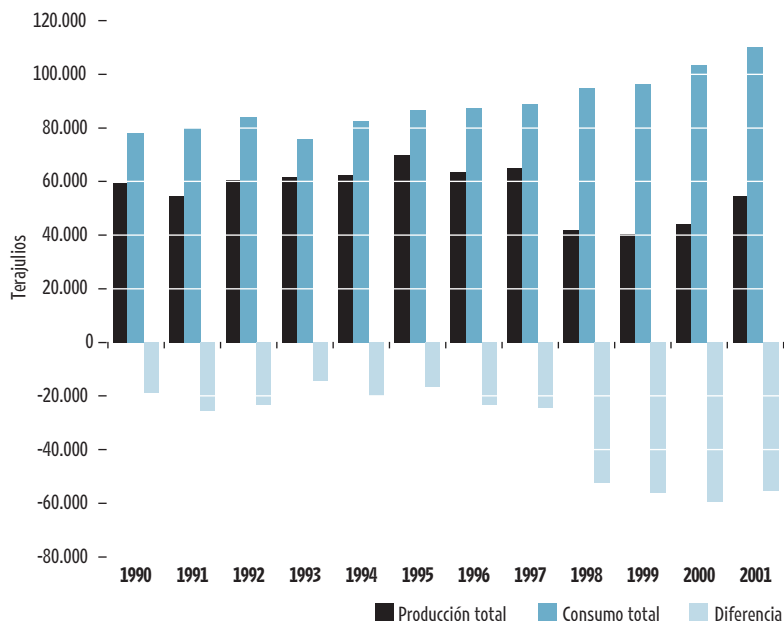
El disparador de esta creciente dependencia externa son los hidrocarburos importados, que actualmente proporcionan el 70% de la energía que consume el país. En el 2002 se utilizó un 47% más de derivados de petróleo que diez años antes y más del doble que en 1990 (gráfico 4.13). Los hidrocarburos son usados sobre todo por el sector transporte, que consume el 78% del diesel y el 98% de la gasolina. El resto del consumo energético es suplido en un 20% por la electricidad, principalmente como resultado de las fuertes inversiones en generación de energía hidroeléctrica, que permitieron aumentar en un 85% la capacidad instalada entre 1993 y 2003 (como se verá más adelante). El otro 10% se abastece con recursos biomásicos como bagazo de caña, leña, cascarilla de café y cascarilla de arroz, utilizados en los sectores residencial y agroindustrial (DSE, 2003a). El sector residencial absorbe el 45% de la electricidad y el 51% de la leña, tendencia de consumo que se ha mantenido en la última década (véase Compendio Estadístico).

En estos años Costa Rica realizó un importante esfuerzo para modificar la oferta de energía primaria, que hasta 1994 estuvo conformada esencialmente

GRAFICO 4.12

### Costa Rica: evolución de la producción y el consumo total de energía. 1990-2001<sup>a/</sup>

(terajulios)



a/ Cifra del 2001 actualizada según DSE, 2003b.

Fuente: Elaboración propia con datos de DSE, 2002 y 2003a.

por los hidrocarburos importados y por los recursos hidráulicos y biomásicos. A partir de entonces se inició el aprovechamiento de la energía geotérmica para la generación eléctrica; en 1996 se comenzó a utilizar la energía eólica y -en forma aislada y limitada- la energía fotovoltaica para electrificación rural. No obstante, el vigoroso crecimiento del consumo de fuentes fósiles contuvo, hasta cierto punto, los beneficios del empeño puesto en incentivar las fuentes "limpias", especialmente para la producción y consumo de electricidad.

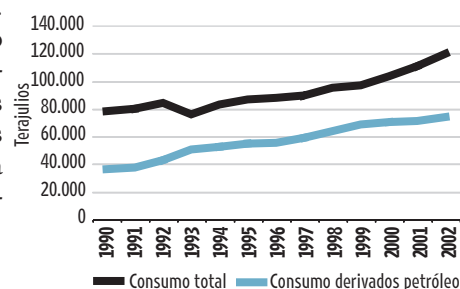
### Creciente dependencia de fuentes fósiles

En 1994 el consumo de derivados del petróleo fue de 11.843.388 barriles, cifra que aumentó a 14.985.033 barriles en el 2003 (Román, 2004). La razón principal de este incremento es la expansión sostenida del parque automotor, que pasó de 373.868 vehículos en 1992 a 689.763 en el 2002. Los auto-

GRAFICO 4.13

### Costa Rica: evolución del consumo de energía total y del consumo de derivados del petróleo. 1990-2002

(terajulios)



Fuente: Elaboración propia con datos de DSE, 2001a, 2002 y 2003a.

móviles y las unidades de carga liviana siguen constituyendo cerca del 80% de la flota. Una segunda causa del crecimiento en el consumo de hidrocarburos fue el cierre de los ferrocarriles decretado en 1995, una decisión que

no solo provocó un fuerte aumento en el transporte de carga pesada por vehículos automotores, sino que presionó la deteriorada red vial del país (véase sección especial “Balance de la infraestructura vial y su gestión institucional”, en el capítulo 3).

A la vez, los precios promedio de los hidrocarburos empleados en el sector transporte se elevaron notablemente en el período; solo en el 2003 se incrementaron un 20% con respecto al 2002 (Blanco, 2004). La combinación de más consumo con precios más altos ocasionó que la factura petrolera del país se duplicara en los últimos diez años: en 1994 representó un gasto de 235 millones de dólares, y en 2003 ascendió a 526 millones de dólares (Román, 2004). En una época de gran dinamismo exportador (capítulo 3), la factura petrolera aumentó rápidamente; en consecuencia, pasó de un 10% a un 11% como proporción de las exportaciones en los años mencionados (MINAE, 2003b). En respuesta a tal situación, se ha venido utilizando el gas licuado de petróleo (GLP) para disminuir el uso de gasolina en los motores de combustión interna. Sin embargo, hasta la fecha la transformación mecánica que requieren los motores se hace sin ninguna regulación, ya que está pendiente la norma técnica para que el MOPT controle el empleo del GLP en el sector transporte.

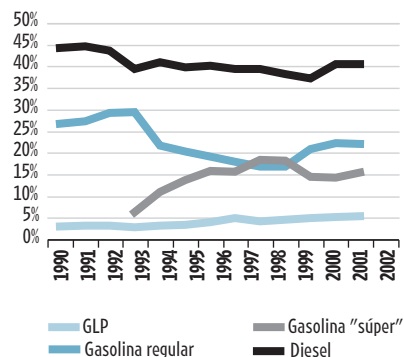
También se ha propuesto reemplazar el MTBE (metil terbutil etileno) que se utiliza en la formulación de la gasolina “súper” como oxigenante y elevador de octanaje, por productos renovables de origen vegetal, como el etanol anhidro, en un esfuerzo por usar materias primas locales y reducir las contaminantes del agua (MINAE, 2003a). No obstante, luego de un impulso inicial, la gasolina “súper” ha disminuido como proporción del consumo de derivados del petróleo (gráfico 4.14).

La reactivación de la infraestructura ferroviaria, especialmente para el transporte de carga pesada, es indispensable para reducir el consumo de hidrocarburos en el sector transporte, contrarrestar el aumento de la flota automotriz,

GRAFICO 4.14

### Costa Rica: evolución del consumo de derivados del petróleo. 1990-2002

(porcentajes)

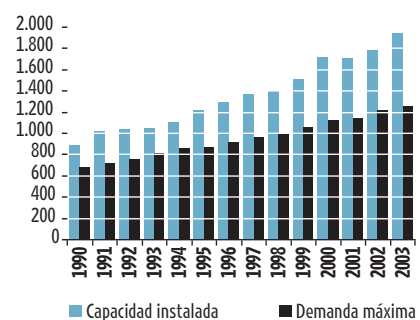


Fuente: Elaboración propia con datos de DSE, 2001a, 2002 y 2003b.

GRAFICO 4.15

### Costa Rica: evolución de la capacidad instalada y la demanda máxima de energía eléctrica. 1990-2003

(MW)



Fuente: Elaboración propia con base en ICE, 2003a.

mitigar el deterioro acelerado de la infraestructura vial y promover el aprovechamiento de los recursos energéticos de origen local (CNFL, 2004).

### Fuerte expansión de la oferta eléctrica

La oferta eléctrica prácticamente se duplicó en los últimos diez años (gráfico 4.15), pues pasó de 1.050 MW en 1993 a 1.939 MW en el 2003 (ICE, 2003a). La provisión de este servicio se

realiza mediante distintas formas de energía limpia: hidroeléctrica, (72%), geotérmica (8%), eólica (4%) y biomásica (1%). Pese a esta fuerte expansión, el país tiene un amplio potencial aún no explotado. A finales de los años noventa se estimó que el potencial técnico es de alrededor de 10.000 MW, de los cuales en el 2003 estuvieron disponibles unos 4.500 MW (Blanco, 2004).

Los recursos geotérmicos muestran una participación creciente en la generación eléctrica desde 1994; de un potencial geotérmico estimado en 865 MW, se explotan 142,4, que suplen aproximadamente un 13% del consumo de electricidad. Existen tres plantas en operación, ubicadas en las faldas del volcán Miravalles. Esta modalidad de generación utiliza el vapor de agua almacenado bajo presión en la corteza terrestre y es una forma de energía muy confiable, ya que las plantas pueden operar casi todo el año ofreciendo “energía firme”. Por su parte, las áreas de mayor potencial para generación de energía eólica están en las zonas volcánicas de la cordillera de Guanacaste y el Valle Central, algunas de ellas dentro de parques nacionales, donde se estima que el potencial aprovechable es de 600 MW (MINAE, 2003b). En Guanacaste hay zonas interesantes en las que se comenzó a aprovechar este tipo de energía a partir de 1996. En la actualidad existen cuatro desarrollos eólicos en el área de Tilarán, con una capacidad de instalada de 71 MW (tres privados y uno del ICE)<sup>57</sup>. Costa Rica tiene además otras oportunidades para emplear comercialmente las denominadas fuentes alternas de energía renovable, que incluyen recursos biomásicos, la captura y transformación del biogas, la gasificación y la producción de alcohol carburante para uso en el sector transporte<sup>58</sup>.

En el 2003, el 97,8% de la generación eléctrica correspondió a la operación de plantas que utilizan recursos naturales renovables y solamente un 2,2% se produjo con plantas que usan hidrocarburos. Paralelamente se ha observado una tendencia de menor consumo de hidrocarburos para la generación térmica. En 1994 se genera



ron 821 GW/h a partir de diesel y bunker, frente a solo 157 GW/h en el 2003. (ICE, 2003a)<sup>59</sup>. A futuro, sin embargo, existen complejos desafíos para la generación eléctrica basada en recursos renovables. Por un lado, una parte importante del potencial hidroeléctrico y geotérmico se localiza en parques nacionales, lo cual crea dudas sobre lo que realmente se podrá aprovechar. A nivel nacional se estima que al menos trece proyectos hidroeléctricos en estudio por parte del ICE se ubican dentro de los parques Braulio Carrillo, Juan Castro Blanco, Chirripó e Internacional La Amistad. El 70% de los proyectos hidroeléctricos dentro de estas áreas protegidas se encuentra en el Parque Internacional La Amistad, declarado Reserva de la Biosfera y Patrimonio de la Humanidad (Portilla, 2002). Por otro lado, existe el riesgo de que en el año 2007 la capacidad de generación eléctrica no alcance a cubrir la demanda. Las causas serían los rezagos en inversión debidos a restricciones presupuestarias, los lentos procesos para la obtención de permisos ambientales y los atrasos en la contratación de empresas constructoras (Obregón, 2004).

### Apertura del mercado de generación eléctrica

En la última década se efectuó una apertura parcial del mercado de generación eléctrica. Mediante la Ley 7200, de 1990, se autorizó la participación de empresas privadas en esta actividad (participación que fue ampliada con la Ley 7580, de 1995), a condición de que emplearan fuentes renovables. Hoy existe un mercado con un operador dominante (el ICE) y un sector privado que representa el 10% de la capacidad total instalada en el país y un 12% de la generación eléctrica en kWh<sup>61</sup> (Blanco, 2004). Para el suministro de electricidad se cuenta con ocho empresas distribuidoras, cada una de las cuales tiene un área geográfica de responsabilidad.

La apertura parcial de este mercado ha sido tema de una intensa y no zanjada polémica. Por un lado, el precio de compra de la producción de al-

#### RECUADRO 4.7

### El caudal ambiental

El concepto de caudal ambiental se refiere a la cantidad mínima de agua que debe asegurarse en un río o cuerpo de agua después de algún tipo de aprovechamiento, con el objetivo de producir el menor impacto posible y mantener el hábitat acuático necesario para sostener las condiciones y comunidades del ecosistema del río y la ribera<sup>60</sup>. En Costa Rica la discusión sobre el tema de los caudales ambientales se inició en la década de los noventa, a propósito de los estudios de impacto ambiental para la construcción de proyectos hidroeléctricos. Hasta el presente no se cuenta con una ley o normativa que fije la obligatoriedad de respetar el caudal ambiental; solo existen directrices y recomendaciones que, con base en el principio de precaución, se toman en consideración en los estudios para reducir o mitigar impactos en los ecosistemas acuáticos.

En las políticas de la ARESEP para las compañías generadoras privadas se establece el principio de que el cauce del río no puede quedar seco en ningún momento. Así, se señala que con el fin de satisfacer las necesidades del medio ambiente y los usos comunes, en el sector comprendido entre la toma de agua y el punto de restitución "debe discurrir continua y

permanentemente un caudal mínimo, que es equivalente al 10% del caudal promedio anual de la fuente". En 1997 SETENA indicó que en cualquier aprovechamiento de agua se debe mantener como mínimo el 10% del caudal medio anual, y en casos de ríos de gran caudal este puede reducirse hasta un 5%.

Las distintas propuestas para una ley sobre el recurso hídrico que están en estudio en la Asamblea Legislativa, incluyen la obligatoriedad de respetar un caudal ambiental, pero ninguna define una metodología ni una recomendación concreta para determinarlo. En algunas de las iniciativas queda la disposición para ser resuelta vía reglamento.

El ICE, junto con la ASDI, de la cooperación sueca, está ejecutando un proyecto para formular una metodología aplicable a los ríos del país. Se tomará como base la información histórica hidrológica, para efectuar una regionalización que permita definir el caudal en cualquier río de Costa Rica. Además se integrarán las restricciones biológicas y socioeconómicas para establecer escenarios que posteriormente conduzcan a recomendar un caudal ambiental.

Fuente: Chaves, 2004.

gunas firmas privadas y la obligación del ICE de adquirir la misma han sido objeto de cuestionamientos por parte de la ARESEP y la Contraloría General de la República. Por otro lado, no hay una instancia de planificación estratégica del sector eléctrico distinta a los operadores y el marco regulatorio del mercado es débil. Un punto importante es la carencia de un plan de uso racional de las cuencas de los ríos que se emplean para la generación eléctrica, asunto que ha provocado conflictos por el uso de agua en ciertas regiones de el país (véase sección sobre aguas continentales en este capítulo). Por último, como se analizó en el Séptimo Informe, la apertura del mercado eléctrico y, especialmente, el intento de abrir el de telecomunicaciones, dio lugar a un fuerte estallido social en el año 2000 (Proyecto Estado de la Nación, 2001).

Recientemente se produjeron dos cambios relevantes en las políticas del

sector eléctrico. En primer lugar la Ley 8345, aprobada en el 2003, permitió al MINAE otorgar concesiones de agua para la producción de hidroelectricidad a cooperativas de electrificación rural y a empresas de servicios públicos municipales, con lo cual se abrió un nuevo espacio para la generación eléctrica. La Federación Costarricense para la Conservación del Ambiente (FECON) se opuso a esta ley, por considerar que posibilitaba la creación de servidumbres en áreas protegidas. Por otra parte, se causó un vacío legal con la derogación de la Ley 258, mediante la Ley 7593, de la ARESEP, que le resta competencia legal al MINAE para otorgar concesiones de aprovechamiento de agua destinadas al desarrollo privado de fuerzas hidráulicas e hidroeléctricas.

Costa Rica ha sido pionera en el diseño y validación del mecanismo de pago por servicios ambientales asocia-

do a la generación hidroeléctrica. En algunos casos, tanto el Estado como los generadores eléctricos, públicos o privados, contribuyen a la protección de las cuencas y los ecosistemas donde se ubica el potencial hidráulico. Se trata, sin embargo, de experiencias puntuales. En la actualidad el país cuenta con nueve proyectos del sector energía aprobados según los lineamientos de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, algunos de los cuales ya han comenzado a monetizar certificados de reducción de emisiones de gases con efecto invernadero (uno biomásico, uno hidroeléctrico y tres eólicos) (Blanco, 2004).

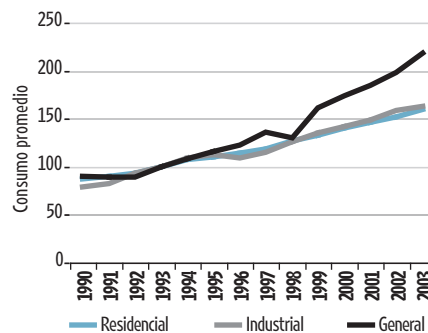
### Crecimiento del consumo presiona estrategia basada en fuentes renovables

Entre 1993 y 2003, la cobertura del servicio eléctrico pasó del 92,5% al 97,0% de la población (en 1990 era del 90,0%) (Compendio Estadístico). Considerando el crecimiento demográfico, ello significó la expansión del servicio a más de un millón de personas adicionales. Se estima que existen unas 50.000 viviendas sin electrificar, ubicadas principalmente en las provincias de Puntarenas, Guanacaste y Alajuela, en áreas geográficas donde no es costo-eficiente extender la red pública debido a su bajo consumo eléctrico y alta dispersión. Para solventar el problema en zonas aisladas hay experiencias en varias regiones del país, como Guanacaste y la península de Osa, donde se han instalado sistemas fotovoltaicos (MINAE, 2003b; TUV, 2002).

El incremento en el consumo de electricidad fue, sin embargo, mayor que el de la cobertura. Tanto en el sector residencial como en el industrial el consumo aumentó en cerca del 60% durante la década (gráfico 4.16). Así, el sector residencial pasó de 1.791,6 GW en 1993 a 2.855,3 GW en 2003, en tanto que el sector industrial aumentó de 1.173,2 a 1.908,9 GW en el mismo período. En el 2003, el primero de estos sectores representó el 43,6% del consumo total, frente a 48,6% a inicios de la década anterior.

GRAFICO 4.16

### Costa Rica: crecimiento del consumo promedio de energía eléctrica por sector. 1990-2003 (año base 1993 =100)



Fuente: DSE, 2001a y 2002; ICE, 2002 y 2003a.

En los próximos años son previsibles aumentos sostenidos en la demanda y los precios de energía. De continuar la tendencia actual, se darán aumentos en las importaciones de hidrocarburos para generación eléctrica, al igual que adiciones en la capacidad instalada para la generación de electricidad estimadas en unos 110 MW cada año, con impactos económicos, sociales y ambientales muy significativos para el país (MINAE, 2003b). Por otra parte, la disponibilidad de energía hidráulica es vulnerable a las variaciones anuales en la precipitación pluvial, así como a fenómenos meteorológicos asociados al cambio climático (El Niño, por ejemplo), por lo que en los futuros proyectos es necesario incorporar consideraciones de tamaño de planta con embalses de regulación, a fin de optimizar el uso de este recurso renovable. Por ello no sorprende que la ubicación de los proyectos hidroeléctricos por desarrollar esté asociada al potencial hidrográfico de cuencas en las cercanías de parques nacionales, donde la disponibilidad del recurso hídrico minimiza el riesgo de fluctuaciones en el caudal para la producción de energía (Blanco, 2003).

Uno de los principales problemas del sector energético costarricense, como lo es el uso ineficiente de la energía debido a una cultura de desperdicio, a precios distorsionados y al empleo de

equipos ineficientes, no ha sido resuelto (MINAE, 2003)<sup>62</sup>. Existen algunos esfuerzos de la CNFL y el ICE, para promover acciones y campañas educativas dirigidas a sectores de consumidores<sup>63</sup>.

### Evaluación de impacto ambiental: una década de funcionamiento de la SETENA

La preocupación por los efectos ambientales de las actividades productivas llevó al país a desarrollar normas de evaluación de impacto ambiental, como un requisito para la aprobación de proyectos. Aunque el Código de Minería (1982) contemplaba la realización de estudios de impacto ambiental, no fue sino hasta la creación de la Secretaría Técnica Nacional Ambiental (SETENA) en 1995, dentro de la Ley Orgánica del Ambiente, que se dispuso de un amplio marco jurídico y reglamentario en este campo. La misión de la SETENA es armonizar el impacto ambiental con los procesos productivos, haciendo que la inversión en proyectos y su ejecución sea responsable con la naturaleza (SETENA, 2002; Astorga y Sequeira, 2002). El artículo 86 de la citada ley establece que “la SETENA deberá responder a las necesidades de eficiencia y eficacia en el análisis de las evaluaciones de impacto ambiental, de conformidad con las normas específicas, viables y funcionales para la conservación del ambiente orientada hacia el desarrollo sostenible”.

No obstante la importancia de sus funciones, luego de una década de funcionamiento la SETENA no ha logrado la consolidación, autonomía y estabilidad necesarias para atender con eficiencia las tareas que le fueron asignadas. Desde su creación, las principales limitaciones han sido:

- Carencia de autonomía (pese a haber sido definida como órgano de máxima desconcentración en el artículo 83 de la Ley Orgánica del Ambiente) de los jefes del MINAE (DHR, 2002).
- Funcionarios “prestados” de varias instituciones gubernamentales,

quienes tienen poca experiencia en evaluaciones de impacto ambiental, y atomización del trabajo que realizan (SETENA, 2002; Proyecto Estado de la Nación, 1999).

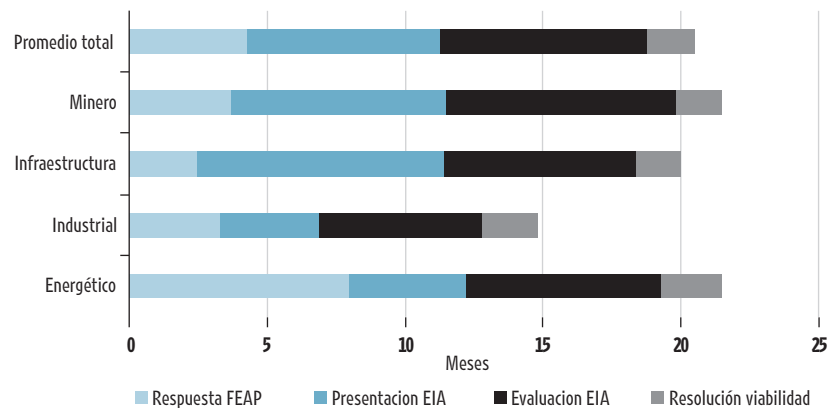
- El desarrollo técnico-logístico alcanzado no es proporcional al volumen de trabajo, lo que incide sobre su efectividad (Programa Estado de la Nación, 2003).
- Problemas de coordinación con otras instituciones, departamentos o entidades gubernamentales que tienen mandatos o injerencia en asuntos ambientales (DHR, 2002; Programa Estado de la Nación, 2003).
- Limitada apertura a la participación de representantes de la sociedad civil, que actualmente no están representados en la Comisión Plenaria de la Secretaría (Miranda y Barrientos, 2003).
- Concentración de esfuerzos institucionales en el análisis y registro de gran número de proyectos, con procedimientos e instrumentos que extienden los plazos y no garantizan la calidad del contenido de los estudios (SETENA, 2002, Astorga y Sequiera, 2002).

Para visualizar la situación actual de los tiempos de ejecución en el proceso de evaluación ambiental por parte de la SETENA, se evaluaron los expedientes que requerían estudio de impacto ambiental (EIA) y que concluyeron en el año 2003, en las actividades de energía, minería, infraestructura e industria (Miranda y Barrientos, 2004). La muestra incluyó 27 expedientes. El gráfico 4.17 muestra la distribución del tiempo en cada etapa del proceso.

En total, el tiempo de ejecución del proceso para los expedientes analizados fue de 20,5 meses, de los cuales la evaluación del EIA ocupó aproximadamente la tercera parte, 7,3 meses. La primera etapa, de respuesta al formulario de evaluación ambiental preliminar, consumió 4,2 meses, que son excesivos en virtud del trámite involu-

GRAFICO 4.17

### Costa Rica: duración promedio del trámite de los proyectos con estudio de impacto ambiental, por sector, según etapas del proceso en la SETENA. 2003



FEAP: formulario de evaluación ambiental preliminar.

Presentación EIA: estudio de impacto ambiental. Esta etapa es responsabilidad de la empresa.

Evaluación EIA: evaluación del estudio de impacto ambiental.

Resolución de viabilidad: respuesta por parte del Plenario de la SETENA.

Fuente: Miranda y Barrientos, 2004.

crado. Estas dos etapas son responsabilidad de la SETENA y las acciones que se tomen para reducir sus tiempos de ejecución serán claves en el mejoramiento de la eficiencia del proceso.

Pese a las limitaciones señaladas, la Secretaría ha tratado de llevar adelante su trabajo y ha obtenido algunos logros, como la definición de procedimientos de emergencia para solicitar y resolver las evaluaciones de impacto ambiental de la gran variedad de proyectos productivos; el mejoramiento en el flujo de información; la formulación de requisitos claros para los procesos establecidos y la redacción de un nuevo reglamento para la presentación y evaluación de impacto ambiental, con el que se pretende suplir algunos cuestionamientos y debilidades en los procedimientos e instrumentos utilizados para los EIA<sup>64</sup> (Madrigal y Solís, 2004). Estos avances, aunque importantes, resultan todavía insuficientes en contraste con los retos del país en materia de evaluación ambiental, tales como:

- Lograr la desconcentración total de la SETENA y las condiciones financieras

y técnicas necesarias para que esta desarrolle sus funciones con eficiencia.

- Contar con personal técnico estable y especializado, que se caracterice por su capacidad de análisis y respuesta oportuna a las diferentes temáticas atendidas.
- Asegurar un acompañamiento adecuado desde las esferas superiores de la Administración Pública, que favorezca una gestión ambiental coordinada y articulada de todas las instancias gubernamentales con responsabilidades ambientales, evitando el conflicto de competencias.
- Ejercer una coordinación, a cargo de la SETENA, que ayude a unir esfuerzos, coordinar acciones y garantizar una respuesta amplia de la institucionalidad en el campo de la evaluación ambiental (Miranda y Barrientos, 2004).

### Gestión del riesgo

De manera constante en el país se registran daños asociados a fenómenos naturales, que provocan inunda-

ciones y deslizamientos, principalmente. Las provincias costeras son las que acumulan mayor cantidad de efectos en la población, aunque, exceptuando a Limón, no son las que más eventos reportan. El análisis en este ámbito sugiere un patrón de impactos, de acuerdo con el cual las zonas rurales tienen menos incidentes, pero con altas intensidades, en tanto que en las zonas urbanas el patrón se caracteriza por eventos de alta frecuencia y baja intensidad, que se reproducen de manera crónica y cuyos daños se acumulan progresivamente. Esta última condición se vincula con el crecimiento de la población, pero más aún con la forma en que ésta se distribuye: concentrada en el centro del país y con una expansión urbana desordenada. En la atención de estos problemas, en los últimos diez años el país ha tenido avances importantes, pero puntuales, tanto en lo institucional como en lo normativo. Sin embargo, los logros no alcanzan para que Costa Rica se acerque con mayor celeridad a la aspiración de minimizar el impacto de los desastres causados por fenómenos de origen natural, por medio de la capacidad de prevención, el manejo y la mitigación. En este apartado se ilustran y fundamentan con mayor detalle estas conclusiones.

### Amplia y constante incidencia de eventos, sobre todo pequeños y medianos

Durante el período 1994-2003 se registraron en el país eventos extremos de origen natural tales como tormentas tropicales (Lilly, 1996; Michelle, 2001), huracanes (César, 1996; Mitch, 1998; Floyd, 1999 y Keith, 2000), deslizamientos y avenidas (Pérez Zeledón y San Marcos de Tarrazú, 1996; cerro El Silencio, 2000; Alto Loaiza en Orosi, 2001; Jucó, 2003), vendavales, sismos (Corredores y Golfito, 2002 y 2003), erupciones volcánicas (Arenal, 2000) y el fenómeno ENOS (El Niño, 1997-1998; La Niña, 1998-2000). Estos fenómenos de carácter extremo son los que consignan las bases de datos internacionales sobre el tema; por ejemplo, el Centro para la

Investigación en Epidemiología de Desastres (CRED), de la Universidad de Lovaina, contabiliza 18 desastres para el período bajo análisis. Empero, cada año Costa Rica sufre un número mucho mayor de eventos de pequeña y mediana escala, que se asocian con daños y pérdidas recurrentes en los niveles locales, y que hoy se reconocen como probablemente de tanta importancia acumulativa como los grandes pero poco frecuentes sucesos. La base de datos DESINVENTAR-LA RED permite un acercamiento al número y relevancia de este tipo de eventos: registra un total de 2.959 incidentes en todo el territorio nacional en la misma década, con algún grado de impacto sobre la población y su entorno social y económico. De estos registros, un máximo de 20% coincide con los grandes desastres registrados en los otros inventarios y bases internacionales.

Entre los eventos asociados con amenazas naturales o socio-naturales<sup>65</sup>, las tres categorías principales en

el período 1994-2003 fueron las inundaciones, (61,0%), los deslizamientos (25,7%) y los vendavales (4,2%) (Lavell et al, 2004). Las inundaciones provocaron mayores daños a la infraestructura y afectaron a más de 110.000 personas, en su mayoría damnificadas y evacuadas. Sin embargo, los deslizamientos han sido los sucesos en los que han muerto más personas (47 en total).

El análisis de la distribución provincial de los eventos indica que entre 1994 y 2003 se repitió la situación prevaletante desde 1970: Guanacaste, Heredia y Puntarenas constituían el grupo de provincias con menor cantidad de registros y, en el extremo opuesto, San José y Limón se ubicaban siempre en los primeros lugares. San José concentró un tercio (32,6%) del total registrado en el período, seguida por Limón (15%), Alajuela (14%) y Cartago (12%). En todas las provincias, las inundaciones, los deslizamientos y los vendavales, en ese or-

CUADRO 4.18

#### Número de personas y viviendas afectadas por inundaciones, deslizamientos y vendavales. 1994-2003

	Inundaciones	Deslizamientos	Vendavales	Total
<b>Personas</b>				
Afectados <sup>a/</sup>	6.137	857	550	7.544
Damnificados <sup>b/</sup>	58.734	2.239	906	61.789
Evacuados <sup>c/</sup>	47.009	1.690	201	48.900
Heridos <sup>d/</sup>	60	71	17	148
Muertos <sup>e/</sup>	32	47		79
Reubicados	187	23		210
Total personas	112.159	4.927	1.674	118.670
<b>Unidades habitacionales</b>				
Viviendas afectadas	13.672	946	931	15.489
Viviendas destruidas	1.203	121	20	1.344
Total unidades habitacionales	14.875	1.067	951	16.833

a/ Afectados: personas que sufren efectos indirectos o secundarios asociados a un desastre.

b/ Damnificados: personas que, en forma directamente asociada al evento, han sufrido daños graves en sus bienes y o servicios individuales o colectivos.

c/ Evacuados: personas evacuadas temporalmente de sus viviendas.

d/ Heridos: personas que resultan afectadas en su integridad física.

e/ Muertos: personas fallecidas por causas directas, bien sea inmediatamente o tiempo después de ocurrido el desastre.

Fuente: Lavell et al, 2004.

den, fueron los hechos más frecuentes (cuadro 4.18)<sup>66</sup>. En las provincias costeras (Guanacaste, Puntarenas y Limón) se produjo la mayor cantidad de población afectada, con 74% del total, a pesar de que, individualmente, San José sufrió el mayor número de eventos (32,6%). La categoría de escapes de sustancias peligrosas tiene importancia en las provincias más industrializadas; en Alajuela, San José, Cartago y Heredia se ubicó en el cuarto lugar de incidencia. De ahí que la actualización del Reglamento de Zonas Industriales para la GAM y el resto del país sea una prioridad y un requisito para regular las condiciones de establecimiento y ubicación de las zonas industriales en todo el territorio nacional, tal como lo indicó la Defensoría de los Habitantes en el año 2003 (DHR, 2003) (véase la sección especial sobre contaminación para ampliar este tema).

Los cantones con mayores acumulados de deslizamientos y avenidas a lo largo de la década fueron Desamparados y Acosta, ambos pertenecientes a la provincia de San José. Desamparados nuevamente reafirmó la condición

de escenario de riesgo que ha venido mostrando a nivel nacional y local. En este caso incide un conjunto de factores urbanos como la alta densidad poblacional, la consolidación de asentamientos humanos en precario ubicados en zonas de riesgo, el colapso del sistema de alcantarillado, el estrangulamiento de quebradas y ríos por basura y rápidos procesos de expansión urbana. En términos de inundaciones este cantón es seguido por Limón, San José, Alajuela, Matina, Siquirres, Talamanca, Goicoechea, San Carlos, Cartago y Puntarenas. En materia de vendavales San José es el cantón que registra más eventos, seguido por Cartago, Desamparados, Puntarenas y Barva de Heredia (cuadro 4.19).

Heredia es un caso de interés. Hasta finales de la década de los noventa la provincia mantuvo un bajo perfil en la génesis de eventos dañinos, lo que parece estarse modificando en forma paulatina pero sostenida. Esta localidad experimenta un acelerado incremento de la oferta urbanística, con posibles efectos sobre la ocurrencia de eventos y desastres. En este

como en otros casos, la tendencia a la concentración urbana del riesgo debe ser destacada y tomada en cuenta en el diseño e instrumentación de la política urbana en el futuro.

Los daños y pérdidas ocasionados por distintos tipos de eventos pueden revisarse en función de sus consecuencias para los sectores de la economía y para la infraestructura civil y estratégica -acueductos, alcantarillados, educación, industria, salud, sector agropecuario, transporte- así como en términos de su impacto directo sobre las personas y sus bienes. De acuerdo con los registros de DESINVENTAR-LA RED para el período 1994-2003, los sectores agropecuario y de transportes fueron los más perjudicados. El primero totalizó 132 eventos, entre los cuales las inundaciones fueron la mayoría (104). Hubo solamente tres episodios de sequía, todos ellos asociados con El Niño de 1997-1998, que pese a su bajo número tuvieron un gran impacto, por la cantidad de meses durante los cuales se manifestaron los efectos del déficit hídrico. Tres provincias concentraron el 72% de los eventos

CUADRO 4.19

**Número de personas y viviendas afectadas por eventos dañinos, por provincia. 1994-2003**

	San José	Alajuela	Cartago	Heredia	Puntarenas	Limón	Guanacaste
<b>Personas</b>							
Afectados <sup>a/</sup>	1.237	1.147	1.891	661	2.246	1.300	0
Damnificados <sup>b/</sup>	3.855	4.451	4.741	2.643	7.223	17.680	26.129
Evacuados <sup>c/</sup>	2.592	2.731	1.642	1.464	8.356	15.481	18.356
Heridos <sup>d/</sup>	238	51	1.482	60	37	10	36
Muertos <sup>e/</sup>	58	7	24	14	30	16	9
Reubicados	41	14	180	0	23	1	77
Total personas	8.021	8.401	9.960	4.842	17.915	34.488	44.607
<b>Unidades habitacionales</b>							
Viviendas afectadas	2.573	1.333	1.178	814	2.529	4.212	3.479
Viviendas destruidas	846	40	272	42	104	82	79
Total unidades habitacionales	3.419	1.373	1.450	856	2.633	4.294	3.558

a/ Afectados: personas que sufren efectos indirectos o secundarios asociados a un desastre.

b/ Damnificados: personas que, en forma directamente asociada al evento, han sufrido daños graves en sus bienes y o servicios individuales o colectivos.

c/ Evacuados: personas evacuadas temporalmente de sus viviendas.

d/ Heridos: personas que resultan afectadas en su integridad física.

e/ Muertos: personas fallecidas por causas directas, bien sea inmediatamente o tiempo después de ocurrido el desastre.

Fuente: Lavell et al, 2004.

que generaron daños al sector agropecuario: Limón con 34, Puntarenas con 33 y Guanacaste con 28. Los huracanes y las tormentas tropicales, como Opal y Roxane (octubre de 1995), César y Lily (julio y octubre de 1996) y fuertes precipitaciones derivadas de otros fenómenos atmosféricos, se reportan como los detonantes de estos impactos. Particularmente afectada fue la producción bananera, con 20.000 hectáreas anegadas (Lavell et al, 2004).

En el sector transporte los mayores destrozos se dieron en la infraestructura de caminos, para la cual el mes de octubre es normalmente el más crítico, por la intensificación de las lluvias sobre la vertiente del Pacífico, donde se concentra la mayor cantidad de las vías nacionales. En especial, los años 1996, 1999 y 2003 estuvieron marcados por la alta proporción de daños de este tipo, relacionados con 366 eventos de inundación y 356 de deslizamiento, que representan el 93% de los 776 registros de este sector. Los huracanes César y Lily (1996) y los efectos acumulativos de saturación de los suelos y deterioro de la infraestructura después del huracán Mitch (1998), explican en parte esta situación (Lavell et al, 2004).

DESINVENTAR-LA RED arroja 126 reportes de daños en la infraestructura de acueductos y 202 eventos que afectaron el sistema de alcantarillado. El 80% de los primeros y el 95% de los últimos estuvieron vinculados a inundaciones. Las provincias más perjudicadas fueron Limón (42%) y Puntarenas (16%) en el caso de los acueductos, y San José, con 38%, en el caso del alcantarillado. Los daños en el sistema de alcantarillado se deben, entre otros factores, a la basura que se acumula en caños y bocas de alcantarillas, al aumento en el volumen de la escorrentía asociada a la impermeabilización de suelos en el área urbana, y a los inadecuados sistemas de drenaje pluvial en muchas áreas de la ciudad capital.

Los sectores educativo y de salud sufrieron principalmente por inundaciones que incidieron sobre su infraestructura y los servicios que prestan, ám-

bito en el que destacan los registros asociados al huracán Mitch. El tendido eléctrico, y el sector energético en general, recibieron el impacto de inundaciones y deslizamientos durante la década; San José y Cartago fueron las provincias que más frecuentemente registraron daños de esta naturaleza (51%).

En cuanto a incidentes de tipo tecnológico, en DESINVENTAR se reportaron 102 eventos en la década (escapes, contaminación, explosión) que equivalen al 4,1% del total registrado. Por su parte, la bitácora de la Unidad de Materiales del INS y la CNE (Sánchez, 2004) contabilizaron 285 emergencias químicas para el período 1998-2003. Los lugares donde más se produjeron estos accidentes fueron complejos industriales, almacenes de depósito, bodegas de plaguicidas, laboratorios, universidades, durante el transporte de mercancías peligrosas por carretera o tuberías, y depósitos de materiales peligrosos a granel (CNE, 2004). Los accidentes químicos más frecuentes fueron los derrames y escapes o fugas, con el 70% de los casos registrados (Sánchez, 2004). Las sustancias químicas reportadas más a menudo fueron los gases amoníaco, LPG y cloro, hidrocarburos como diesel, bunker, aceites, solventes y gasolina, ácidos, plaguicidas, sales inorgánicas y otras cuya naturaleza química no fue determinada.

De acuerdo con la información de DESINVENTAR, el desastre tecnológico más grave en la historia del país ocurrió en 1996, con los pacientes tratados por cáncer en el hospital San Juan de Dios, quienes sufrieron una sobreirradiación de hasta un 73,2%, por una mala calibración de la bomba de cobalto. Hubo al menos 109 personas afectadas.

La filtración de combustible que se suscitó en abril de 2003 en la planta de tratamiento de agua potable de Ipís de Goicoechea también resulta muy significativa, por sus implicaciones para la salud y porque perjudicó a aproximadamente medio millón de personas en los cantones de Moravia, Tibás y Goicoechea. Los escapes o derrames de sustancias peligrosas durante su manipulación, transporte y almacena-

je, llaman la atención por su recurrencia; en la provincia de Alajuela, por ejemplo, este tipo de amenaza aparece en el tercer lugar global de eventos dañinos. Los escapes son la categoría más importante entre los accidentes tecnológicos y tienen el agravante de que, a la vez que generan pérdidas económicas, pueden tener un impacto muy severo sobre trabajadores y comunidades vecinas a las instalaciones productivas donde se generan. El escape de gas cloro de una fábrica en Concepción de Tres Ríos, en el año 2003, afectó a 1.200 personas. En otros casos, como el incendio en una bodega de agroquímicos en Alajuela, se evidencia la falta de controles y procedimientos adecuados. En síntesis, los numerosos accidentes tecnológicos por derrames, incendios y explosiones de sustancias peligrosas que han ocurrido en los últimos años plantean la

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE **GESTIÓN DEL RIESGO** véase Lavell et al, 2004 en el sitio [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr).

necesidad urgente de atender este tipo de riesgos (Lavell et al, 2004).

### Importantes pero insuficientes cambios legales e institucionales

En un estudio sobre la conformación y características de la intervención estatal en el problema del riesgo y los desastres hasta 1994, Lavell (1996) concluyó que Costa Rica tenía una estructura institucional avalada legalmente para la respuesta, pero no para la prevención y la mitigación de riesgos y desastres, disponía de un débil o vacilante financiamiento, y sufría de un enfoque excesivamente tecnocrático y sobre-centralizado, con bajos niveles de participación ciudadana y de los sectores económicos, sociales y ambientales en la gestión. Diez años después, como resultado de cambios en la normativa legal, en las instituciones y en sus políticas, la situación ha mejorado, pero el país exhibe todavía importantes deficiencias en esta materia.

A partir de 1990 surgieron incentivos para el cambio y el mejoramiento de las respuestas institucionales a los riesgos, como una reacción ante los impactos y las lecciones derivadas de

los desastres sucedidos tanto en el país como en el resto de la región centroamericana y América Latina en general. Esos desastres ocurrieron en un período en que el interés internacional a favor de la prevención y la mitigación iba en ascenso. Unido a ello, desde hace unos años las proyecciones de los científicos en torno a los efectos del cambio climático global han servido para aumentar las preocupaciones con respecto a este tema.

El concepto de “gestión de la reducción del riesgo de desastre”, mejor conocido como “gestión del riesgo”, surgió en Centroamérica, esencialmente, después de El Niño de 1997-1998 y el huracán Mitch, en octubre de 1998. Este enfoque, que plantea la noción de la reducción del riesgo de desastre en el marco de los procesos de desarrollo, reducción de la pobreza y gestión ambiental, recibió gran atención y difusión durante los últimos dos años del siglo XX y los primeros del siglo XXI, debido al impacto de aquellos eventos. Estos “revelaron”, de manera dramática, la relación entre el monto y significado de los daños y pérdidas, por un lado, y la pobreza, la degradación ambiental y la marginación social, por el otro. Se formuló entonces una propuesta regional para la gestión del riesgo, los desastres y el desarrollo sostenible, que se encuentra plasmada en el Marco Estratégico para la Reducción de las Vulnerabilidades y el Impacto de los Desastres, firmado por los presidentes centroamericanos en Guatemala (Guatemala II) en 1999 (CEPRENAC, 1999). Este documento reconoce el carácter social, económico y ambiental del riesgo (Lavell et al, 2004).

En Costa Rica, un hito importante fue el desarrollo de un innovador plan de vigilancia y monitoreo de inundaciones (o sistema de alerta temprana) en las cuencas medias y altas de los ríos, con la participación clave de la población local e indígena, que se dio a raíz del terremoto de Limón, en 1991, y de sus impactos en las cuencas de la vertiente caribeña. Este sistema sigue funcionando y ha marcado la pauta de una opción válida en alerta temprana con participación popular, que además

ha tenido repercusiones dentro y fuera del país. Desde de 1998, un proyecto regional de la agencia alemana GTZ, con fondos de la Dirección Humanitaria de la Comunidad Europea-ECHO, promueve una iniciativa similar para la cuenca del río Reventado, con participación popular y significativos beneficios para la población de Los Diques de Cartago. Los sistemas de alerta temprana han continuado exitosamente en el país y se han logrado avances en zonas como el cerro Tapezco, en Santa Ana, el río Reventazón y el valle de La Estrella. Asimismo, el impacto del huracán César (1996) en las regiones sur y centro-oeste del territorio nacional estimuló la adopción de planes reguladores en Ciudad Cortés, Pérez Zeledón y Parrita, en lo que constituye un referente valioso en cuanto a reducción del riesgo, prevención y mitigación. Sin lugar a dudas, los efectos de César motivaron la reflexión sobre el problema de la degradación de cuencas y los riesgos de inundación y deslizamiento, que se retomarían posteriormente con Mitch.

En este contexto de creciente atención centroamericana a la gestión del riesgo y las respuestas nacionales a los desastres, en 1999 se aprobó la Ley Nacional de Emergencias, n° 7914, que implica un avance notable por cuanto reconoce la prevención como eje de la acción y abre espacios para la prevención y la mitigación que no existían anteriormente. Entre otros, esta ley señala la obligación de la Comisión Nacional de Emergencias (CNE), de organizar y coordinar el Sistema Nacional de Emergencias y preparar el Plan Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias. Establece que la CNE debe aprobar la elaboración y actualización de los planes reguladores municipales<sup>67</sup> y, además, con carácter vinculante puede desautorizar el desarrollo de nuevas edificaciones en zonas de riesgo inminente de emergencia definidas con anterioridad<sup>68</sup>. Por último, la CNE puede ordenar, por resolución motivada de acatamiento obligatorio, la demolición de cualquier estructura que ponga en riesgo la seguridad o la salud de la ciu-

dadanía<sup>69</sup>. La ley estipula también que los municipios tienen la obligación de hacer reservas presupuestarias para la atención de emergencias en sus jurisdicciones. No obstante estos logros, la ley trata esencialmente el tema de la respuesta a emergencias, y presta poca atención a los nuevos enfoques conceptuales, terminológicos y de organización en torno a la gestión del riesgo.

Durante la última década se ha promovido el establecimiento de una organización sectorial e institucional, con miras a la construcción de un sistema nacional de prevención y atención. Este proceso se ha llevado a cabo bajo el liderazgo de la CNE y a través de los comités sectoriales e institucionales de emergencia, que han derivado en la creación de Direcciones propias en entidades de diversos sectores, como salud, agricultura y transportes. En el nivel territorial, específicamente en el municipal, hay una mayor participación que diez años atrás; cerca del 80% de los gobiernos locales colabora activamente en los comités locales de emergencia establecidos por la CNE<sup>70</sup>. Por otra parte, el desarrollo del PNDU y de los planes reguladores urbanos sientan condiciones para incluir la gestión del riesgo en la planificación territorial del país. Sin embargo, el mayor interés municipal en este tema no se traduce en la correspondiente movilización de recursos. De acuerdo con la nueva Ley de Emergencia, como ya se mencionó, los municipios tienen la obligación de hacer reservas presupuestarias para la atención de emergencias en sus jurisdicciones; pese a ello, muchos no cuentan con fondos suficientes para cubrir esta área. Aún en el caso de municipalidades que disponen de mayores recursos, como la de San José, el gasto anual en este rubro desde el año 2000 nunca ha excedido los 7 millones de colones (Lavell et al, 2004).

El mejoramiento en la producción y acceso a la información básica se dio con la instalación de un sistema de información geográfica en la CNE y la elaboración de un atlas de amenazas a nivel municipal, a inicios de la década de los noventa. Adicionalmente, las

instituciones dedicadas a la investigación han incrementado su interés por hacer aportes relevantes al estudio del riesgo y los desastres, aunque tiende a mantenerse la concentración en problemas vinculados con las amenazas y los fenómenos naturales asociados a ellas, así como en el tema de la respuesta a desastres, en tanto que el análisis de la vulnerabilidad y el riesgo es aún incipiente y se efectúa de manera dispersa (Lavell et al, 2004). También se observa un aumento en las opciones docentes disponibles en esta materia, tanto en disciplinas como la Sociología, la Geografía y la Psicología, como con la creación de maestrías en riesgos y desastres en la Universidad de Costa Rica y la Universidad Nacional, las cuales han dado pasos

para promover enfoques más interdisciplinarios sobre el tema.

A pesar de los avances conseguidos en la década para acercar al país al enfoque de la gestión de riesgo, prevalece una serie considerable de limitaciones. Un estudio realizado en el 2002 para CEPREDENAC y la CNE señaló que Costa Rica no ha podido establecer todavía un sistema nacional de prevención y mitigación, sino un conjunto de organismos con actividades y prerrogativas relacionadas con la atención del riesgo y su gestión que, sin embargo, no se organizan de manera coordinada para garantizar eficiencia en sus interrelaciones, mientras prevalecen la competencia, los celos institucionales y la falta de conceptos y métodos de trabajo comunes, entre otras condiciones,

lo que impide el desarrollo de una plataforma interinstitucional de trabajo adecuadamente enlazada (Valverde, 2002). El Plan Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias, elaborado en el 2003 pero aún no aprobado, podría contribuir a solventar algunos de estos problemas. En resumen, los avances legales, institucionales, de política pública y de conocimiento logrados en años recientes en materia de gestión del riesgo son insuficientes. Las instituciones, las empresas privadas y la población no tienen la organización, los recursos y los conocimientos necesarios para actuar eficientemente ante los desastres. En consecuencia, a menos que haya cambios importantes, es de esperar que en el futuro próximo se repita

#### NOTAS DEL CUADRO 4.1

a/ Los cambios en el número de hectáreas de un año a otro obedecen a dos factores: cambios que responden al mandato de un decreto y cambios que se derivan de los procesos de revisión y ajuste mediante el Sistema de Información Geográfica de vértices y linderos de las ASP, realizados por el SINAC. No se calcula el porcentaje de extensión marina. Los datos del 2003 son preliminares.

b/ Se crearon el Refugio Nacional de Vida Silvestre DUARU (339 hectáreas) y Santuario Ecológico Vela Mar (289 hectáreas), mediante los decretos ejecutivos 31096-MINAE, del 1 abril de 2003, y 31449-MINAE, del 13 de noviembre de 2003.

c/ Año 2003 es preliminar.

d/ Dato del 2000 corresponde únicamente al segundo semestre.

e/ La cifra puede cambiar debido a que, por petición de los beneficiarios, algunos contratos globales se individualizaron por problemas de liquidez de la organización que inicialmente presentó el contrato. Datos actualizados al 2003.

f/ Para el año 2001 incluye solo los meses de enero a junio; entre julio y diciembre entró en vigencia la Ley 8114, de Simplificación Tributaria, que asignó un 3,5% del impuesto al FONAFIFO.

g/ La pesca artesanal total incluye artesanal y semi-industrial. El dato del 2002 es preliminar.

h/ Las cifras de 1998 corresponden a productores certificados y no certificados; las cifras del 2000 en adelante corresponden a productores orgánicos certificados y registrados en el Departamento de Acreditación y Registro en Agricultura Orgánica del MAG.

i/ Se refiere a proyectos para exportación de semilla, excepto pequeñas cantidades que permanecen en custodia en el país.

j/ Corresponde al promedio de valores en cuatro puntos del centro de San José con alto flujo vehicular, según datos de PECAire-UNA.



La coordinación del capítulo estuvo a cargo de Luisa Eugenia Castillo.

Se prepararon para el capítulo los siguientes insumos: "Gestión del patrimonio", de Katyana Murillo, Randall García, Vilma Obando y Rodrigo Gámez (INBio); "Bosques, pago de servicios ambientales e industria forestal", de Jorge Mario Rodríguez; "El estado de las aguas continentales en Costa Rica: superficial y subterránea", de Gerardo Barrantes (IPS) en colaboración con Leidy Jiménez; "La zona marino-costera", de María Luisa Fournier (Biosfera Consultores S.A./ IRET-UNA); "El recurso suelo en Costa Rica", de Floria Bertsch (Centro de Investigaciones Agronómicas-UCR); "Uso sostenible de fuentes de energía", de José María Blanco (BUNCA); "Papel de la SETENA", de Eliana Miranda y Guido Barrientos; "Gestión del riesgo en Costa Rica: 1994-2003", de Allan Lavell, Adriana Bonilla y Alice Brenes (FLACSO); "Costa Rica en

la agenda internacional", de Patricia Madrigal (Coope SoliDar R.L); "La conservación de humedales en Costa Rica", de Juan Bravo y Lilibiana Piedra (UNA); "Participación ciudadana en la gestión ambiental: una década importante para el país", de Vivianne Solís e Ivannia Ayales (Coope SoliDar R.L).

Colaboraron como asistentes de investigación Raymi Padilla y Juan Manuel Muñoz.

Un agradecimiento especial por sus comentarios a Pascal Girot, Oscar Lücke, Moisés Mug, Darner Mora, Francisco González, Carlos Drews y Marielos Alfaro.

Los talleres de consulta se efectuaron los días 25 de mayo, 4 de junio y 9 de agosto de 2004. En ellos se contó con la asistencia de las siguientes personas: Marielos Alfaro, Mario E. Arias, Ivannia Ayales, Alfonso Barrantes, Gerardo Barrantes, Floria Bertsch, José María Blanco, Alice Brenes, Jan

Borchgrewink, Alvaro Campos, Luisa Castillo, Joaquín Cerdas, Carlos Drews, Kathia Fajardo, Juan Figueroa, María Luisa Fournier, Randall García, Lidia Hernández, Jorge Herrera, Jens Honerhoff, Gustavo Jiménez, Roberto Jiménez, Allan Lavell, Ana Luisa Leiva, Oscar Lucke, Patricia Madrigal, José Joaquín Matarrita, Eliana Miranda, Arturo Molina, Dennis Mora, Juan Manuel Muñoz, Katiana Murillo, Vilma Obando, Johnny Pérez, Jorge Polimeni, Gabriel Quesada, Katia Quirós, Agustín Rodríguez, Jorge A. Rodríguez, Jorge Mario Rodríguez, Isaac Rojas, Oscar Sánchez, Shirley Sánchez, Fernando Pineda, Ruth Solano, Vivianne Solís, Helen Torres, Leonel Umaña, Daniel Vartanian y Gloria Villa.

La edición técnica la efectuaron Isabel Román, Jorge Vargas Cullell y Leonardo Merino.

La revisión y corrección de cifras estuvo a cargo de Elisa Sánchez y Leonardo Merino.

## Notas

1 Voto 3705-93, de las 15:00 horas del 30 de julio de 1993.

2 De acuerdo con la Procuraduría General de la República, una entidad pública es todo ente que tiene, cuando menos, personería jurídica instrumental.

3 Los COVIRENA constituyen una subdependencia de la Dirección de Sociedad Civil del MINAE y fueron establecidos por el decreto ley 26923 de ese Ministerio. Son programas de organizaciones voluntarias que existen a lo largo de todo el país para ayudar en la aplicación de la legislación ambiental. A manera de ejemplo sobre el aporte de esta iniciativa cabe citar el caso del Área de Conservación de Osa (ACOSA), donde problemas como la cacería y la deforestación están poniendo en jaque la supervivencia de muchas especies. En esta área existen 24 COVIRENA, con miembros en edades de entre 18 y 75 años, quienes han denunciado actividades ilegales como la desviación de cauces de ríos, la cacería y la extracción de fauna silvestre, contribuyendo grandemente a la labor de vigilancia de ACOSA, deprimida por la falta de recursos financieros (Monge, 2004).

4 La UCCAEP creó una Unidad Técnica de Desarrollo Sostenible, al igual que la Cámara de Industrias y las empresas bananeras (Comisión Ambiental Bananera).

5 Muchos humedales están dentro de la categoría de manejo de refugios de vida silvestre.

6 Sistema de clasificación según tipos vegetación por regiones, definido en 1986 para el país por Luis Gómez y Wilbert Herrera. Fue considerado en la propuesta GRUAS por ser el más preciso

de los sistemas existentes en cuanto a los tipos de vegetación que propone (Obando, 2002).

7 Se trata del macrotipo conocido como "bosque tropical lluvioso de bajura", cuya superficie original ha sido sustituida por cultivos de banano, a excepción de pequeños parches al sureste de Limón, y el "bosque siempreverde estacional de bajura", ocupado en su gran mayoría por la Gran Área Metropolitana.

8 Este porcentaje es distinto al consignado en el Noveno Informe, debido a rectificaciones efectuadas por el SINAC.

9 Desde julio del 2003, gracias al aporte de FUNDECOR y el PNUD a través del proyecto PROFOR, se ha adquirido equipo de alta tecnología (40 agendas con su respectivo receptor de GPS por un monto aproximado a 10,4 millones de colones, se ha diseñado *software* y se ha capacitado a 200 funcionarios, fiscales del Colegio de Ingenieros Agrónomos y regentes forestales. Este sistema se basa en el uso de agendas electrónicas de mano y receptores de GPS, con los cuales los funcionarios del SINAC pueden determinar, mediante el empleo del Mapa de Cobertura Forestal (FONAFIFO, 2001), si en un área específica donde se está solicitando un permiso para corta de árboles aislados en tierras de uso agropecuario actual, se han dado con anterioridad actividades que han propiciado el cambio de uso de la tierra y, por lo tanto, favorecido la desaparición paulatina del bosque. La nueva tecnología se utilizó en el 2003 como plan piloto en la zona de Sarapiquí y los resultados obtenidos indican la necesidad de consolidarla y oficializarla a nivel nacional, aspecto que se espera lograr con la modificación de los artículos 90 y 91 del Reglamento a la Ley Forestal, en el 2004; esto no solo permitiría

una reducción de la tala ilegal, sino que aseguraría una mayor transparencia y rigurosidad técnica en el trámite de permisos forestales. Se estima que, en su primer año de aplicación, la oficialización de la herramienta tecnológica podría reducir hasta en un 25% la cantidad de árboles que se autorizan para corta en terrenos de uso agropecuario, por evidenciarse que son producto de la eliminación del bosque original. En términos de ahorro, solo por concepto de recuperación de estas áreas a través de la reforestación, representaría un monto cercano a los 235 millones de colones, dejando de lado los costos asociados a los demás impactos ambientales, sociales y económicos que genera la tala ilegal (Jiménez, 2004).

10 Las denuncias por delitos ambientales atendidas por las áreas de conservación e interpuestas en los tribunales de justicia alcanzaron en el 2003 la cifra de 927; de ellas, un 21% correspondía a delitos cometidos dentro de áreas protegidas.

11 La participación privada en la implementación de la propuesta GRUAS se concreta en la extensión protegida mediante el programa de pago por servicios ambientales, el cual ha tomado la citada propuesta como criterio de priorización.

12 En el 2003, por ejemplo, estaba prevista la creación del Parque Nacional Maquenque, considerado de vital importancia para evitar la extinción de la lapa verde (*Ara ambigua*) en el país; la falta de fondos para la compra de tierras produjo, en su lugar, un decreto del MINAE (n° 31215), que establece los límites preliminares del parque y suspende el aprovechamiento forestal en el área, mientras se realizan estudios y se gestionan fondos nacionales e internacionales para la adquisición de los terrenos (Soto, 2004).

**13** La Estrategia de Conservación y Desarrollo Sostenible (1989), la Estrategia Nacional para la Conservación y Uso de la Biodiversidad (2001), la Estrategia Nacional de Investigación en Recursos Naturales y Culturales (2001), la Estrategia Nacional para la Conservación y el Manejo de la Vida Silvestre (2003), la Estrategia Nacional para el Control del Fuego (2003) y las Políticas para los Humedales de Costa Rica con su correspondiente plan de acción (SINAC-MINAE, 2004b).

**14** La Dirección Superior del MINAE inició en el 2003 un plan de apoyo a las áreas de conservación, para llevar a cabo o actualizar los planes de manejo (SINAC-MINAE, 2003b).

**15** En el tema de biodiversidad, el INBio hace un aporte relevante al desarrollo de sistemas de información con la base de datos Atta, que maneja la información de más de tres millones de especímenes, producto del inventario de biodiversidad en áreas protegidas efectuado en el marco del convenio INBio-MINAE. Esta base de datos se puede consultar en línea y periódicamente se actualiza y enriquece.

**16** Estos complementan la investigación generada por el Museo Nacional desde principios del siglo XX.

**17** Esta consiste en la búsqueda sistemática de usos directos de la biodiversidad utilizando las herramientas de la ciencia y la tecnología modernas. De esta forma, procura encontrar microorganismos, compuestos químicos, moléculas, genes y otros componentes de las especies con potencial para ser usados en la elaboración de productos de interés económico.

**18** Apoyado por el BID con recursos de cooperación técnica no reembolsable del Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN).

**19** De 1995 a 1999 funcionó con el nombre de Gerencia de Educación Ambiental y Desarrollo Sostenible, y en el 2000 se abrió de nuevo como Dirección de Educación Ambiental.

**20** Las otras dos especies de importancia son el camarón blanco y la trucha arco iris.

**21** No existe información sobre el área aproximada de los sistemas fluviales, marinos-costeros, arrecifes y turberas.

**22** Los más importantes de acuerdo a su extensión son: las Turberas del Cerro de la Muerte (San José-Cartago, 192.520 hectáreas), el Parque Nacional Isla del Coco (Puntarenas, 99.623 hectáreas), el Humedal Caribe Noreste (Limón, 75.310 hectáreas), el Humedal Nacional Terraba-Sierpe (Puntarenas, 30.654 hectáreas) y el Parque Nacional Palo Verde (Guanacaste, 24.519 hectáreas).

**23** Extensión de un litoral delimitado por el nivel de la pleamar y el nivel de la bajamar (INBio, 2004a).

**24** La producción de tilapia tiende a concentrarse en pocos productores; en el 2003 se contabilizaron 733, con una producción total estimada de 14.467 toneladas métricas, de las cuales

el 80% provino de un solo propietario en Cañas, Guanacaste. En el caso de la trucha, en el 2003 se sembraron 6,5 hectáreas y 261 productores obtuvieron 513 toneladas métricas; este cultivo es de tipo intensivo y se da en las faldas del cerro Chirripó, la zona de Los Santos, San Ramón y Bajos del Toro (Otárola, 2004).

**25** Los sitios de alimentación, migración, apareamiento y anidación de tortugas marinas más importantes del país están localizados en el Caribe, en los arrecifes coralinos y los ecosistemas aledaños de Tortuguero, Mondonguillo y Gandoca-Manzanillo (Chacón et al, 2001) y en el Pacífico, en Ostional y en el Parque Marino Las Baulas, en Guanacaste.

**26** Las políticas de conservación iniciadas por el Gobierno de Costa Rica hace cuarenta años, como la prohibición de explotar huevos, exportar conchas, pescar tortugas, así como la creación del Parque Nacional Tortuguero, han contribuido a este objetivo. Sin embargo, como la población es compartida con otros países, se requerirán cambios legales y acciones de conservación más fuertes en el Caribe para mejorar las tasas de supervivencia de las tortugas (Troëng et al, 2004).

**27** Para un mejor seguimiento a la población se deberá acordar, mediante consulta nacional entre los expertos en el tema, un método de conteo definitivo.

**28** La población de baula viaja por todo el Pacífico, pasando por las costas de Chile y de Perú, donde además del impacto a que ha estado sometida en la zona costera de Costa Rica por el desarrollo turístico, la iluminación de las playas y las visitas, entre otros, es afectada por la captura incidental en la pesca de línea larga (Lewison et al, 2004; Pacheco, 2003).

**29** Por sus hábitos migratorios, las tortugas marinas son recursos de aguas internacionales y nacionales de varios países, por lo que se han desarrollado acciones conjuntas para su protección, como la Red Mesoamericana de Tortugas Marinas (<http://www.wfca.org>). En mayo del 2001 entró en vigencia la Convención Interamericana para la Protección y Conservación de las Tortugas Marinas, de la cual Costa Rica es una de las diez partes contratantes.

**30** Muchas de las áreas ganaderas en terrenos escarpados han venido siendo abandonadas debido a su baja productividad y se ha permitido su regeneración natural (CADETI, 2004). Este proceso también ha sido promovido por las políticas de incentivos forestales.

**31** Sin embargo, no todas las divergencias de uso producen degradación: hay subuso y sobreuso. Este último es el peligro para el ambiente (CADETI, 2004).

**32** El sistema oficial para Costa Rica (decreto ejecutivo 23214-MAG-MIRENEM, 1995) contempla ocho clases de capacidad de uso de la tierra (reflejan la capacidad natural que tienen las tierras para soportar distintas formas de uso). Estas clases se designan con números romanos y las limitaciones de las tierras aumentan progresivamente de la clase I a la VIII. La intensidad de uso está

ligada al grado de laboreo que requiere una tierra para sembrar determinados cultivos, pastos o árboles. Las clases con capacidad agropecuaria alcanzan hasta la IV, sin mayores limitantes (MAG, 1991).

**33** En el Segundo Informe se señaló que la erosión de los suelos impactaba la producción de energía hidroeléctrica en los embalses para producción de energía hidroeléctrica (Proyecto Estado de la Nación, 1996). Desafortunadamente, no se tiene información para años más recientes.

**34** Entre ellas están el MINAE, el MAG, el Catastro y Registro Nacional, la Secretaría Técnica Nacional Ambiental (SETENA), el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE), el Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM), la Dirección Nacional Forestal (ONF), el Fondo Nacional de Financiamiento Forestal (FONAFIFO), las municipalidades y el Instituto Geográfico Nacional (IGN). Además existe una serie de centros de investigación que han realizado estudios sobre el tema, tales como la Asociación Costarricense de la Ciencia del Suelo (ACCS), la Universidad de Costa Rica (UCR), la Universidad Nacional (UNA), el Instituto Tecnológico de Costa Rica (ITCR), el Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza (CATIE) y la Escuela de Agricultura para la Región del Trópico Húmedo (EARTH) (Bertsch, 2004; FUPROVI, 2004).

**35** El Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU), el Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos (MIVAH) y las municipalidades (Bertsch, 2004; FUPROVI, 2004).

**36** Para todas las modalidades los pagos se hacen durante cinco años. Sin embargo, los compromisos que adquieren los beneficiarios varían según de la modalidad. Para protección la vigencia es de cinco años, para manejo de bosque es de diez y para reforestación puede ser de hasta quince años, dependiendo del turno de corta de la especie plantada.

**37** Entre ellas destacan el aporte de Presupuesto Nacional (financiado con el impuesto a los combustibles), el empréstito con el Banco Mundial (Proyecto Ecomercados), la cooperación financiera del KfW, del gobierno de Alemania, y convenios con empresas privadas nacionales, así como los aportes locales realizados por empresas hidroeléctricas u otras usuarias del servicio ambiental que brindan los bosques en la protección del recurso hídrico.

**38** Un esfuerzo novedoso, comentado en la sección sobre aguas continentales de este mismo capítulo, es la experiencia a nivel local que se ha generado con la Empresa de Servicios Públicos de Heredia (ESPH), la cual, mediante la internalización del valor de la protección del recurso hídrico, en sus tarifas, capta recursos para el pago de servicios ambientales y la compra de tierras forestales dentro del área de su jurisdicción, a saber, los cantones de San Rafael y San Isidro de Heredia.

**39** Como se indicó, entre los obstáculos que impiden una mayor participación femenina sobresale el tema de la tenencia de

la tierra y su titulación. No poseer tierra, no tenerla inscrita en el Registro Público a pesar de ser adjudicataria y tener que solicitar autorización a la Junta Directiva del IDA para someter parte de su parcela al PSA son algunos de los factores identificados sistemáticamente como limitantes para que las mujeres accedan a este programa (Saborío, 2003). Algunos estudios han revelado que la participación de las mujeres ha sido limitada también por la falta de divulgación, información, capacitación y apoyo, tanto en el proceso de selección como una vez dentro del PSA (Saborío, 2003).

**40** Si bien es cierto que los primeros certificados de la emisión Guanacaste fueron adquiridos por empresas, dos agroindustrias y una compañía hotelera, por razones administrativas los recursos aún no se han depositado en las cuentas de FONAFIFO.

**41** "Cooperación en los Sectores Forestal y Maderero" fue un proyecto de la cooperación técnica alemana, finalizado en el año 2000.

**42** Siete de esas empresas son consideradas grandes (consumen más de 20.000 m<sup>3</sup>/año), 4 medianas (consumen entre 10.000 y 20.000 m<sup>3</sup>/año) y 21 pequeñas (consumen menos de 10.000 m<sup>3</sup>/año).

**43** Estas tres leyes constituyen los pilares de un cuerpo legal más amplio, en el que se deben resaltar instrumentos complementarios como la Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP), n° 7597 de 1997, que posibilita la internalización de la sostenibilidad ambiental en las tarifas de los servicios públicos.

**44** Esta figura, denominada "fe pública", es fiscalizada a su vez por el Colegio de Ingenieros Agrónomos. La misma ley creó una fuente de recursos para la Fiscalía del Colegio y para el financiamiento de la ONF, que consiste en un porcentaje del impuesto que se cobra por industrializar la madera. Lamentablemente estos recursos no están llegando en la cantidad prevista, debido a problemas administrativos que dificultan el cobro y transferencia a las instancias correspondientes.

**45** En el "Foro de Agua para las Américas en el Siglo XXI", se señaló que en el continente solo un 0,5% del PIB se ha utilizado para atender asuntos hídricos, a pesar de que un alto porcentaje de las enfermedades presentes se relacionan con problemas de contaminación de este recurso (Foro del Agua, 2002).

**46** El registro de un pozo ante SENARA no significa necesariamente que se cuente con la concesión respectiva, pero una concesión de aprovechamiento de aguas sí debería significar que el pozo se encuentra debidamente registrado.

**47** Por ejemplo, según el decreto para el canon de aprovechamiento de aguas vigente y publicado en *La Gaceta* n° 18, del martes 27 de enero de 1998, en el uso hidroeléctrico para el rango de 0 a 10 l/s, el valor es de 1.500 colones/l/s asignado, mientras que

para más de 500 l/s asignados el valor disminuye a 18 colones/l/s. Es decir, el valor del litro asignado pasa de 1.500 a 18 colones.

**48** Agua utilizada para la ingesta, preparación de alimentos, higiene personal, lavado de utensilios, servicios sanitarios y otros menesteres domésticos (puede ser potable o no potable).

**49** Se refiere al agua que, al ser consumida, no causa daño a la salud del usuario. Esto significa que debe cumplir con los requisitos físico-químicos y bacteriológicos establecidos por el Reglamento para la Calidad del Agua Potable.

**50** La evaluación física y química se realiza con menor frecuencia que la microbiológica, debido a que las variables que se utilizan son más estables en el tiempo (Mora, D., 2004).

**51** En el año 2002, la ARESEP aprobó para la ESPH una tarifa hídrica equivalente a 1,90 colones/m<sup>3</sup>. No obstante, en fecha reciente la misma entidad autorizó el incremento de la tarifa a 3,8 colones/m<sup>3</sup>. Los recursos financieros recaudados alcanzan un monto cercano a los 33 millones de colones/año, que se destinan al pago de servicios ambientales a propietarios de tierra que decidan destinar parte de su finca a protección o restauración de bosques, fortaleciendo así la conservación de las fuentes de abastecimiento de agua que usa la ESPH para satisfacer la demanda de agua de la población atendida.

**52** Al canon ambiental están sometidas todas las personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, que utilicen directa o indirectamente los cuerpos de agua para introducir, transportar, diluir y/o eliminar vertidos que provoquen modificaciones en la calidad física, química y biológica del agua. Este es un instrumento económico de regulación que se fundamenta en el principio de que "quien contamina paga" y que tiene el objetivo social de alcanzar un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 50 de la Constitución Política. Para ello, establece el cobro de una contraprestación en dinero a quienes usen el servicio ambiental de los cuerpos de agua, bien de dominio público, para el transporte, la dilución y eliminación de desechos líquidos originados en el vertimiento puntual, los cuales pueden generar efectos nocivos sobre el recurso hídrico, los ecosistemas relacionados, la salud humana y las actividades productivas. Hay que hacer la salvedad de que este no es un derecho a contaminar, dado que si sobrepasan los niveles permitidos por la legislación sobre estándares de vertido, el responsable deberá restaurar el ecosistema dañado y compensar a la sociedad por los daños causados.

**53** Entre otras: Ley Orgánica del Ambiente, n° 7554, artículos 50, 51, 52, 64, 65, 66 y 67; Ley de Conservación de la Vida Silvestre, n° 7317, artículo 132 y el Reglamento de Vertido y Reuso de Aguas Residuales (decreto ejecutivo 26042-S-MINAE) y sus reformas. Además de esta legislación que regula el uso y manejo de las aguas, en el país existe otra serie de leyes que tienen relación con este recurso, como la Ley de ARESEP (1996), la Ley Forestal (1996/1998), la Ley de Biodiversidad (1998), la Ley de

Uso y Manejo de Suelo (1998), la Ley de Protección Fitosanitaria (1998), la Ley de Salud Animal (1994), la Ley de INCOPECA (1994) y el Código Municipal (1998-1999) (Barrantes, 2004).

**54** El MINAE cumple una función reguladora en cuanto a la prevención de impactos ambientales de proyectos públicos y privados, a través de la Secretaría Técnica Nacional Ambiental (SETENA); además recibe y tramita las denuncias y apelaciones ante el Tribunal Ambiental. Esta labor se complementa con la de la Sala Constitucional y la Defensoría de los Habitantes en este ámbito.

**55** Las principales normas, además de las mencionadas, son la Constitución Política, artículo 121, incisos 14 y 140, y la Ley General de Salud, n° 5395, Título II, artículos 275, 276, 277 y 293.

**56** Este proyecto de ley tiene por objeto regular: a) el dominio público del recurso hídrico y las competencias del Estado para su tutela, b) el marco institucional para la protección, conservación, gestión y manejo integral, uso racional y sostenible del recurso hídrico, bajo una perspectiva ecosistémica, c) el derecho de los habitantes al aprovechamiento y disfrute racional del recurso hídrico y su deber de conservarlo y protegerlo, y d) el derecho de participación de los ciudadanos en los procesos de toma de decisión y gestión del recurso hídrico. En el proyecto se incluyen instrumentos como el canon ambientalmente ajustado para el aprovechamiento de agua y el canon ambiental por vertidos, que se consideran necesarios para garantizar la administración y conservación de este recurso en el país, así como para consolidar la capacidad institucional para la investigación, medición y monitoreo del recurso hídrico en cantidad y calidad.

**57** Debido al carácter intermitente del viento, el ICE ha limitado la capacidad instalada eólica a un 6% de la capacidad total del Sistema Interconectado Nacional. Empero, esta fuente de energía renovable podría ofrecer un mayor potencial de penetración, porque en Costa Rica los regímenes de viento son menos intermitentes precisamente en la época seca, cuando disminuye el caudal hidráulico de los ríos.

**58** El bagazo de caña para la cogeneración en los ingenios azucareros tiene un potencial estimado de 30 MW (BUNCA, 1997). El ingenio Taboga, con una capacidad instalada de 16,5 MW, aportó la totalidad de la energía térmica de generación privada en el 2003 (ICE, 2003a). Actualmente está en construcción el proyecto Biotérmico Río Azul, de 3,5 MW, que explotará emanaciones de gas metano para generar electricidad en el relleno sanitario de Río Azul, en el Área Metropolitana, como resultado de una alianza comercial entre la CNFL y una empresa privada, el Grupo Corporativo SARET. Estos recursos alternativos deben evaluarse desde el punto de vista económico y ambiental. El aprovechamiento de los bio-combustibles debe estar asociado al desarrollo de políticas agrícolas sostenibles, sobre todo en el aprovechamiento de cultivos extensivos como la caña de azúcar, la palma africana y el sorgo, entre otros.

**59** La generación térmica se utiliza básicamente para atender

la demanda máxima en horas pico.

**60** Otros términos para referirse al caudal ambiental son: caudal ecológico, caudal de compensación, caudal de mantenimiento o caudal mínimo.

**61** Otros dos proyectos hidroeléctricos privados en el esquema BOT (por sus siglas en inglés: Build-Operate-Transfer) están en construcción, La Joya (50MW) y El General (39MW).

**62** A la fecha de redacción de este Informe no fue posible contar con información sobre eficiencia energética.

**63** En el 2003 se completó la sustitución de 12.000 lámparas de mercurio por lámparas de alta eficiencia en el sistema de alumbrado público del cantón central de San José. Igualmente la Cámara de Industrias provee asesoramiento a este sector para el logro de una mayor eficiencia energética.

**64** Con este nuevo reglamento se intenta disminuir la presión de trabajo, categorizando los proyectos y destinando mayor atención a aquellos de mayor relevancia ambiental. Hay expectativas sobre la efectividad de su aplicación, pero la evaluación de sus resultados debe esperar un tiempo prudencial, pues para que entre en funcionamiento se necesitan los nuevos tipos de formularios, para cuya confección se ha dado un plazo de tres meses.

**65** Por amenaza natural se entiende el peligro latente asocia-

do con la posible manifestación de un fenómeno de origen natural -por ejemplo un terremoto, una erupción volcánica, un tsunami o un huracán- cuya génesis se encuentra en los procesos naturales de transformación y modificación de la Tierra y el ambiente. Estos fenómenos suelen clasificarse, de acuerdo con sus orígenes, en terrestres o atmosféricos, lo que permite identificar, entre otras, amenazas geológicas, geomorfológicas, climatológicas, hidrometeorológicas, oceánicas y bióticas.

Por amenaza socio-natural se entiende el peligro latente asociado con la probable ocurrencia de fenómenos físicos cuya existencia, intensidad o recurrencia se relaciona con procesos de degradación ambiental o de intervención humana en los ecosistemas naturales. Ejemplos de estos pueden encontrarse en inundaciones y deslizamientos resultantes de, o incrementados o influenciados en su intensidad por procesos de deforestación y degradación o deterioro de cuencas; erosión costera por la destrucción de manglares; inundaciones urbanas por falta de adecuados sistemas de drenaje de aguas pluviales. Las amenazas socio-naturales se crean en la intersección de la naturaleza con la acción humana y representan un proceso de conversión de recursos en amenazas. Los cambios en el ambiente y las nuevas amenazas que se generarán con el cambio climático global son el ejemplo más extremo de la noción de amenaza socio-natural.

**66** A pesar de que Costa Rica es un país de alto riesgo sísmico, en el período bajo estudio se registraron pocos eventos de este tipo, solo el 0,3% del total contabilizado a nivel nacional. La pro-

vincia de Puntarenas ha sido la principal víctima de la reciente actividad sísmica en el sur del país; en los años 2002 y 2003 los cantones de Parrita, Corredores, Coto Brus y Golfito sufrieron los impactos de dos sismos que, si bien no provocaron el nivel de daño que hubo en la década anterior, recuerdan la amenaza que representan estos eventos para la zona y el país en general.

**67** Ley Nacional de Emergencias, nº 7914, Capítulo IV, de las Funciones, artículo 23, inciso g.

**68** Ley Nacional de Emergencia, nº 7914, capítulo IV, Resoluciones Vinculantes, artículo 26.

**69** Ley Nacional de Emergencia, nº 7914, capítulo II, Declaración de Emergencias, artículo 11.

**70** Por ejemplo, ante al rápido crecimiento físico del área metropolitana de San José en la última década, y dada la persistente ocupación de terrenos inestables e inseguros, en 1997 se creó la Dirección de Prevención y Atención de Desastres en la Municipalidad de San José. La apertura y operación de esta Dirección es un logro en tanto implica una toma de conciencia sobre la creciente importancia e impacto de eventos dañinos en la ciudad capital.

# APORTE ESPECIAL

## Contaminación ambiental: mediciones específicas

### Introducción

El desarrollo urbano, agrícola e industrial trae beneficios al país, pero también provoca una serie de impactos en el ambiente, como la generación de desechos y las emisiones de sustancias tóxicas que, de no manejarse adecuadamente, afectan la calidad de vida de las y los costarricenses, la sostenibilidad futura de los recursos y el derecho de las nuevas generaciones a su disfrute y usufructo.

Una de las aspiraciones de desarrollo humano planteadas por el *Informe del Estado de la Nación* en los últimos diez años es que “la tasa de producción de desechos y contaminantes que produce el país sea igual o inferior a la capacidad del ambiente para asimilarlos, ya sea de forma natural o asistida”. En las distintas ediciones del Informe se ha buscado documentar los problemas de contaminación y deterioro de la calidad del ambiente, cuyo análisis constituye una de las áreas de mayor rezago; los avances en los diversos temas son parciales y desiguales, tanto en el diagnóstico como en la identificación de soluciones. Esto se debe, entre otros factores, a las modestas inversiones que Costa Rica destina a la investigación en este campo (con pocas excepciones).

En este aporte anexo al capítulo “Armonía con la naturaleza” se realiza un esfuerzo especial por documentar algunos de los hallazgos que se han obtenido a través de mediciones puntuales en algunas áreas seleccionadas,

como contaminación de aguas, aire, desechos sólidos y peligrosos, sustancias químicas de uso industrial y plaguicidas. Para ello, se pidió a un conjunto de especialistas del Instituto Meteorológico Nacional (IMN), de la Dirección de Gestión de la Calidad Ambiental (DIGECA) del MINAE, del Centro de Protección Ambiental (CIPA) del ITCR, del Laboratorio de Gestión de Desechos (LAGEDE), del Laboratorio de Química Marina de la Escuela de Química de la UNA, del Programa de Estudios de la Calidad del Aire (PECAire) y del Instituto Regional de Estudios en Sustancias Tóxicas (IRET) de la UNA, que elaboraran ponencias específicas que documentaran el estado de la cuestión con respecto a la información disponible sobre contaminación ambiental. En algunos casos se logró la sistematización de datos inéditos, como por ejemplo la contaminación por sustancias tóxicas.

El estudio no es exhaustivo<sup>1</sup> y, a diferencia del resto del Informe, no pretende efectuar un balance de mediano plazo sobre el desempeño nacional en estos temas. Más bien, procura destacar problemas y generar las bases para el tratamiento de estos en futuros trabajos del Programa Estado de la Nación. Asimismo, busca llamar la atención acerca de la necesidad de ampliar el conocimiento en esta materia, para lo cual resulta esencial fortalecer el apoyo a los esfuerzos de investigación que se realizan tanto en las

universidades como en las instituciones públicas y las empresas privadas. Esto con el fin de mejorar la capacidad nacional de prevención frente a los riesgos que genera la contaminación para la salud de las personas, los recursos naturales y los ecosistemas del país.

El documento se organiza en cinco secciones: contaminación de aguas (ríos y aguas marino-costeras); contaminación del aire; desechos sólidos y peligrosos; sustancias químicas de uso industrial y contaminación por plaguicidas de uso agropecuario.

### Contaminación de aguas superficiales y marinas

#### Aguas residuales en ríos<sup>2</sup>

La calidad de los cuerpos de agua ha experimentado un proceso de degradación progresiva en las últimas décadas. A ello contribuyen diversos factores, tales como la falta de tratamiento de las aguas provenientes de los sectores doméstico, industrial y agrícola, los deficientes controles de las regulaciones ambientales en cuanto a contaminación hídrica y la escasa conciencia ambiental de la población.

A nivel nacional no se encuentra disponible información detallada sobre este tema, con excepción de los estudios realizados en la cuenca del río Grande de Tárcoles, donde se da la mayor concentración demográfica y de actividades industriales que afectan la calidad del recurso hídrico (PROAMSA, 2003). Seguidamente se presenta

un resumen de la situación actual de las aguas residuales en el tramo alto de esa cuenca<sup>3</sup>, en lo que concierne a la carga orgánica y los niveles de tratamiento provenientes de los sectores doméstico, agroindustrial<sup>4</sup> e industrial. El estudio es un aporte de la Dirección de Gestión de Calidad Ambiental (DIGECA) del MINAE<sup>5</sup>.

En relación con la carga orgánica uno de los problemas más importantes está directamente vinculado con la falta de plantas de tratamiento en el alcantarillado sanitario. La cobertura de alcantarillado sanitario en el área de estudio varía entre un 3,4% en la provincia de Cartago y el 69,4% en la provincia de San José, para un promedio, siempre en el área de estudio, del 49,9%. Sin embargo, al considerar la población con alcantarillado sanitario y con planta de tratamiento en operación<sup>6</sup> la cobertura baja a 1,6%. La

provincia que muestra el índice más alto de tratamiento es Heredia, con apenas un 5,5 % de la población con este servicio (cuadro 4.20).

Se estima que en el área de estudio alrededor de 183.019 viviendas hacen uso de tanques sépticos (Chinchilla, 2004). Aunque esta práctica es una solución en zonas donde no existe servicio de alcantarillado sanitario, conlleva problemas asociados a la posible contaminación de los acuíferos, producto de las aguas infiltradas por los sistemas de drenaje; además, en muchos casos los drenajes no realizan su función correctamente y las aguas de rebalse drenan a caños pluviales u otros cuerpos de agua. La mayor parte de los lodos acumulados en los tanques sépticos se vierte en los ríos sin ningún tratamiento.

Pero no solo el sector residencial es fuente de contaminación para la cuenca del Grande de Tárcoles. Las actividades

económicas, tanto industriales como agroindustriales, tienen un bajo nivel de tratamiento de sus aguas residuales. En el sector industrial, según la información disponible, solo un 8,5% de los entes registrados realiza algún tipo de tratamiento de estas aguas (no necesariamente el óptimo) (cuadro 4.21). Además, la industria y la agroindustria manejan otras sustancias químicas, como metales pesados, solventes, hidrocarburos y otras, cuya cuantificación resulta difícil (Chinchilla, 2004).

En el sector agroindustrial, el porcentaje de entes registrados que poseen algún grado de tratamiento de las aguas residuales oscila entre un 35,3% para el subsector de matanza de ganado, preparación y conservación de carnes, hasta el 93,3% para los beneficios de café, donde actualmente 28 de los 30 establecimientos registrados cuentan con algún tipo de tratamiento.

CUADRO 4.20

**Población cubierta con alcantarillado sanitario y planta de tratamiento, en el tramo alto-oriental de la cuenca del río Grande de Tárcoles, por provincia. 2003**  
(datos absolutos y porcentajes)

Situación		Provincia				Total
		San José	Alajuela	Cartago	Heredia	
Población total en el área de estudio	Habitantes	1.001.865	198.760	94.104	335.467	1.630.196
Población con servicio de alcantarillado sanitario	Habitantes	695.578	53.337	3.226	60.610	812.751
	Cobertura respecto a la población total en el área de estudio (%)	69,4	26,8	3,4	18,1	49,9
Población con planta de tratamiento	Habitantes	28.126	53.337	3.226	60.610	145.299
	Cobertura respecto a la población total en el área de estudio (%)	2,8	26,8	3,4	18,1	8,9
Población con planta de tratamiento en operación	Habitantes	5.128	2.528	402	18.475	26.533
	Cobertura respecto a la población total en el área de estudio (%)	0,5	1,3	0,4	5,5	1,6

Fuente: Elaboración propia con datos de OPS et al, 2003 y CCSS, 2003.

CUADRO 4.21

**Entes con tratamiento de aguas residuales, según sector. 2004**

Sector	Población/número de entes registrados	Población/ entes con tratamiento de aguas residuales	Porcentaje de población/ entes con tratamiento
Doméstico	1.630.196	26.533	1,6
Agroindustrial <sup>a/</sup>	253	105	41,5
Industrial <sup>b/</sup>	1.787	152	8,5

a/ Incluye producción pecuaria, matanza de ganado, preparación y conservación de carnes, beneficios de café y aserraderos.

b/ Incluye alimentos, bebidas y tabaco; textiles, vestido y cuero; madera y sus manufacturas; papel, cartón, imprentas y editoriales; químico, caucho y plásticos; minerales no metálicos; metalmecánicas y electrónicas y otras manufacturas.

Fuente: MINAE-DIGECA, 2004; CCSS, 2003 y OPS et al, 2003.

La casi total ausencia de tratamiento adecuado de las aguas residuales, sobre todo en los sectores doméstico e industrial, trae como consecuencia una carga orgánica contaminante sumamente alta (cuadro 4.22). Estos dos sectores aportan en conjunto un alto porcentaje de la carga contaminante, estimada en carga orgánica y sólidos - 83,6% en demanda bioquímica de oxígeno (DBO), 81,7% en demanda química de oxígeno (DQO) y 79,9 en sólidos suspendidos totales (SST)-. Entre ellos el sector doméstico es responsable de más del 60% en los tres parámetros estimados. En la agroindustria, la producción pecuaria es la principal responsable de la carga contaminante, con porcentajes de DBO, DQO y SST estimados entre 65% y 72,9%. Aunque más del 90% de los beneficios de café cuentan con algún tipo de tratamiento, producen entre el 21% y el 24,5% de las cargas contaminantes de los tres parámetros estimados para este sector en esa cuenca.

CUADRO 4.22

**Cargas contaminantes estimadas en términos de DBO, DQO y SST, según sector generador de contaminación. 2004**

Sector	Cargas contaminantes estimadas					
	Demanda bioquímica de oxígeno <sup>a/</sup>		Demanda química de oxígeno <sup>b/</sup>		Sólidos suspendidos totales <sup>c/</sup>	
	(ton/año)	(%)	(ton/año)	(%)	(ton/año)	(%)
<b>Doméstico</b>						
Aguas domésticas del servicio de alcantarillado sanitario	17.363	68,6	31.833	64,9	17.363	65,7
Lodos de tanques sépticos	944	3,7	2.135	4,4	623	2,4
<b>Agroindustrial</b>	<b>4.129</b>	<b>16,3</b>	<b>8.993</b>	<b>18,3</b>	<b>5.326</b>	<b>20,2</b>
<b>Industria</b>	2.861	11,3	6.089	12,4	3.123	11,8
<b>Total</b>	25.297	100,0	49.050	100,0	26.435	100,0

a/ La prueba de la demanda bioquímica de oxígeno (DBO) es un procedimiento experimental, tipo bioensayo, que mide el oxígeno requerido por los organismos, en sus procesos metabólicos, al consumir la materia orgánica presente en las aguas residuales o naturales. Es una prueba usada para determinar los requerimientos de oxígeno para la degradación bioquímica de la materia orgánica en las aguas municipales, industriales y residuales en general; su aplicación permite calcular los efectos de las descargas de los efluentes domésticos e industriales sobre la calidad de las aguas de los cuerpos receptores.

b/ La demanda química de oxígeno (DQO) determina la cantidad de oxígeno requerido para oxidar la materia orgánica en una muestra de agua residual, bajo condiciones específicas de agente oxidante, temperatura y tiempo.

c/ Los sólidos suspendidos totales (SST) o residuos no filtrables de una muestra de agua natural o residual, industrial o doméstica, se definen como la porción de sólidos retenidos por un filtro de fibra de vidrio que posteriormente se seca a 103-105°C hasta peso constante.

Fuente: MINAE-DIGECA, 2004 y Water Pollution Control Federation, 1995.

En la industria, de acuerdo con las estimaciones realizadas en el registro de entes generadores de contaminación de la DIGECA, las principales actividades contaminantes son la industria alimenticia, de bebidas y tabaco, seguida por la industria de química, plástico y caucho, en el caso de DBO y DQO, y por la industria de papel, cartón, imprentas y editoriales, en el caso de SST.

### Contaminantes químicos: se identifican metales pesados en sedimentos del golfo de Nicoya<sup>7</sup>

En el golfo de Nicoya drena casi una cuarta parte de las aguas del territorio nacional. Ahí llegan las aguas fluviales de grandes cuencas: Tempisque (3.405 km<sup>2</sup>), Bebedero (2.050 km<sup>2</sup>) y Grande de Tárcoles (2.168,5 km<sup>2</sup>), en los cuales se realizan actividades pecuarias, acuicultura, agricultura de granos, melón, caña de azúcar, café, hortalizas y frutales, y donde se concentran la mayor densidad de actividades industriales y más del 70% de los centros urbanos del país. La contaminación del golfo de Nicoya con metales pesados es un claro indicio de la vulnerabilidad de este a los vertidos de contaminantes de las áreas urbanas, industriales y agrícolas ubicadas en las cuencas que allí drenan. Los metales pesados son elementos químicos que se encuentran presentes en el ambiente en concentraciones habitualmente bajas. Sin embargo, las actividades humanas pueden provocar enriquecimientos en las concentraciones normales de estos compuestos, con consecuencias serias para la salud y el entorno.

Uno de los pocos estudios que existen sobre contaminantes químicos en el golfo de Nicoya es el que realizó el Laboratorio de Química Marina de la Universidad Nacional entre 1995 y 1996, en 33 estaciones de esa zona, en el cual se analizó la presencia de mercurio, cadmio, plomo, cobre, níquel, zinc, manganeso, hierro y carbono orgánico total en sedimentos (León et al, 2004). Esta investigación permitió observar enriquecimiento de mercurio, cobre, zinc, níquel y plomo en zonas cercanas a la desembocadura del río

Grande de Tárcoles y el estero de Puntarenas, cuya procedencia se presume que es antropogénica. Los principales hallazgos de este estudio se exponen a continuación.

La distribución espacial de los metales en el bajo golfo, con excepción del cadmio, es similar: bajas concentraciones en el área opuesta a Puntarenas y en el estuario del Tempisque, y altas concentraciones en las inmediaciones de la isla de Chira. La distribución espacial de cobre, zinc, plomo y carbono orgánico muestra altos valores frente al estuario del Tárcoles y decrece hacia la costa oeste del golfo. El mercurio y el manganeso exhiben distribuciones altas frente al estuario del Tárcoles y decrecen hacia la parte externa del golfo. Los enriquecimientos de cadmio fueron encontrados frente a los estuarios del Tárcoles y del Tempisque y en un transepto de punta Morales a la costa oeste. Valores ligeramente altos de cobre, zinc y plomo fueron hallados frente al estuario del Tárcoles y hacia el norte de este río.

Las concentraciones de hierro, cobre, níquel, zinc, manganeso y plomo corresponden a niveles que se consideran naturales a nivel mundial, con enriquecimientos de cobre, zinc y plomo en la parte opuesta a la desembocadura del Tárcoles. El cadmio es muy bajo en todo el golfo, excepto en el estuario del Tárcoles y la parte media alta del golfo, donde se encontraron valores superiores a los naturales. El mercurio está distribuido en todo el golfo.

Las concentraciones más altas se asocian a los sedimentos más finos y a la materia orgánica, con excepción del hierro de origen geológico. Lo anterior puede indicar que la procedencia de algunos metales es antropogénica. En la parte externa del golfo todos los metales introducidos se asocian al carbono orgánico y a la fracción de limo-arcilla con los sedimentos. Cabe recordar que en la cuenca del Grande de Tárcoles drena el área industrial y urbana más grande del país, por lo que es de suponer que, en el estuario de este río, los enriquecimientos de metales pesados como mercurio, cobre,

zinc y plomo, tienen una procedencia antropogénica; en cambio, en la zona interna de la cuenca se estima que solamente el mercurio, el cobre y el plomo estarían asociados a la actividad humana (De la Cruz et al, 1999).

### Esfuerzos para controlar la contaminación en cuencas y playas<sup>8</sup>

En los últimos diez años se desarrolló en el país una serie de esfuerzos orientados a la conservación, el ordenamiento y la reducción de la contaminación de las cuencas hidrográficas, con un enfoque de largo plazo. El Plan de Mejoramiento Ambiental de la Cuenca Alta del Río Virilla (PLAMA VIRILLA), que abarca un área de 142 km<sup>2</sup>, es una de las iniciativas más relevantes e integrales, pues incluye programas de educación ambiental, reforestación y descontaminación de aguas y suelos. También se puso en marcha el Programa de Manejo de la Cuenca del Río Grande de Tárcoles, cuyas acciones en una primera etapa son el estudio de los recursos hídricos y el alcantarillado sanitario de la GAM, San Ramón y San Isidro de Heredia, la construcción de obras de emergencia para el drenaje pluvial, el manejo de desechos sólidos y el ordenamiento territorial (uso del suelo, reforestación, planes reguladores municipales y regionales) (Abt Associates Inc, 1999). Otro proyecto importante es el Plan de Manejo Integral de la Cuenca del Río Reventazón (2.950 km<sup>2</sup>) que tiene como objetivo una región que cubre el 48% de la provincia de Cartago y genera casi la tercera parte de la energía hidroeléctrica del país; en esta zona, la horticultura y la ganadería sin prácticas de conservación de suelos, en la parte norte de la cuenca, generan una sedimentación de 17,5 a 37,8 toneladas métricas por hectárea por año (ICE, 2000). Por su parte, el sector cafetalero ha realizado esfuerzos significativos para reducir la descarga de agua contaminada en los ríos, como consecuencia de los procesos de beneficiado (recuadro 4.8).

En materia de protección de aguas costeras, en la última década se



RECUADRO 4.8

**Reducción de la contaminación en la actividad cafetalera**

La caficultura fue en el pasado una de las actividades económicas que más contaminaban los ríos en Costa Rica. Ante esta situación, el sector cafetalero se propuso descontaminar las aguas que se usan en los beneficios de café y desechar apropiadamente los subproductos sólidos. El propósito era reducir de manera radical la descarga de aguas contaminadas en los ríos para proteger el ambiente y ofrecer un café más amigable con la naturaleza.

Entre los tipos de desecho que genera el beneficiado están: las aguas del despulpado, que vertían a los ríos la pulpa perdida por el café mientras era transportado por agua dentro del beneficio; el lavado del mucílago (las mieles que rodean el grano) y el vertido directo de pulpa, que constituía la forma más seria de contaminación. Como se ve, era crucial visualizar la pulpa como un subproducto utilizable, y ya no como un desecho.

Estudios del Centro de Investigaciones del ICAFE (CICAFE) llevaron a proponer un plan de descontaminación, que se convirtió en un convenio de cooperación interinstitucional entre el ICAFE, el ICAA,

la ARESEP y el Ministerio de Salud. Se planteó un programa en cuatro etapas (de 1992 a 1998), cuya meta más importante era reducir en un 80% la contaminación causada por esta agroindustria. Los estudios periódicos del Laboratorio de Aguas del ICAA, confirman el logro de esa meta en la cuenca Virilla-Tárcoles (Vargas, 2004).

En el marco del programa se promovió la utilización de tecnologías más limpias para la descontaminación de las aguas, tales como el tamizaje o colado de los desechos sólidos de pulpa, el tratamiento del resto de desechos pequeños en tanques para su sedimentación, así como la reducción del uso de agua (la economía de agua se alcanzó en un 90%, proporción que incluso fue mejorada en algunos beneficios). Los desechos del mucílago, que se disuelven en agua, ahora son descompuestos en sistemas de tratamiento secundario, principalmente en reactores o lagunas anaeróbicas (es decir, que funcionan sin oxígeno, con auxilio de bacterias que se alimentan de desecho orgánico). Sólo hasta que el agua ha pasado por todo este

tratamiento y tiene menores niveles de contaminación, va al río, contrario a la práctica tradicional de hacer múltiples descargas de agua sin tratamiento alguno. Actualmente el despulpado en seco y el transporte de la pulpa sin agua previenen el 50% de los contaminantes.

Por otra parte, el sector beneficiador se ha enfocado en la búsqueda del aprovechamiento de la broza, uno de los principales subproductos del proceso. Hoy en día, la mayor parte se utiliza como abono orgánico y como combustible. Según investigaciones del CICAFE, el uso como abono orgánico resulta un excelente complemento del fertilizante químico, e incluso puede hacer que se reduzca la necesidad de éste hasta en un 25%, en los lotes en que todos los años se aplica broza. Esto disminuye los costos para el productor. También se ha comprobado que aumenta el rendimiento por hectárea, por lo que se le considera un posible sustituto del fertilizante químico.

Fuente: Elaboración propia con base en Alpízar, 2004 y Vargas, 2004.

desarrolló también el Programa Bandera Azul Ecológica (PBAE), un esfuerzo de varias instituciones del Estado que evalúa, entre otros, las calidades microbiológicas del agua de mar y las condiciones sanitarias de las costas (desechos sólidos, vertidos y tratamiento de aguas residuales). El PBAE se ha venido fortaleciendo como un indicador de gestión ambiental y de atractivo turístico. En 1996, al inicio del programa, fueron galardonadas 10 playas y para el 2003 ese número ascendió a 56. En el período 1998-2003 se analizó el agua de mar frente a 82 playas, que fueron clasificadas en cuatro categorías según la presencia de coliformes fecales (mapa 4.2). Las playas de Guacalillo, en la desembocadura del Tárcoles, Quepos, Golfito, así como Portete y el Balneario Municipal de Limón presentan altas concentraciones de coliformes, seguidas por Camaronal, Doña Ana, Dominical, Bahía Ballena y Manzanillo (Mora y Portuquez, 2004).

**Contaminación atmosférica**

MAPA 4.2

**Costa Rica: clasificación de las playas según la presencia de coliformes fecales. 1998-2003**  
(por cada 100 mililitros de agua)



Fuente: Laboratorio Nacional de Aguas, ICAA.

La contaminación del aire es un problema en la mayoría de los países desarrollados y se asocia, entre otros factores, a las emisiones de la flota vehicular y de la actividad industrial. En el caso de Costa Rica, la GAM concentra gran parte de la flota vehicular y de la industria nacional, lo que la hace más propensa a los problemas de contaminación atmosférica. La contaminación del aire ocasiona daños en el ambiente y afecta la biodiversidad en general. Además tiene un impacto sobre el espesor de la capa de ozono y contribuye al deterioro de edificios, monumentos y otras estructuras expuestas a los contaminantes. Igualmente causa daños a la salud del ser humano, provocándole afecciones del sistema respiratorio. De allí se desprende el interés de organismos nacionales e internacionales por desarrollar estudios sobre la contaminación del aire, especialmente en la GAM.

### Emisiones de gases de efecto invernadero<sup>9</sup>

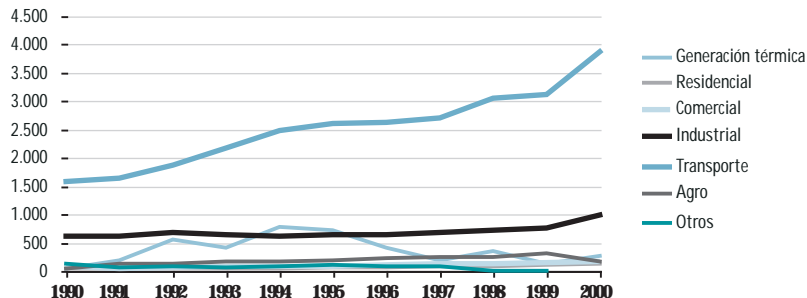
Costa Rica ratificó la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC) en junio de 1994. En torno a este tema se han realizado dos inventarios de gases de efecto invernadero, el primero en 1990 y el segundo en 1996; los sectores evaluados son: energía, procesos industriales, agricultura, uso de la tierra y manejo de desechos. En estos contextos, los gases más importantes son el dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>) que representa el 87,9% de las emisiones, el monóxido de carbono (CO) con 6,1% y el metano (CH<sub>4</sub>) con 4,4%. Las emisiones totales de los inventarios efectuados presentan valores que oscilan entre los 4 millones y 4,5 millones de toneladas.

El sector energético es el principal emisor de estos gases, con una contribución del 87,3%, seguido por el de procesos industriales, con 8,8%, y el de agricultura, con 3,1%. El sector energía incrementó sus emisiones a lo largo de la década de los noventa, en tanto que el de uso de la tierra pasó de ser un emisor a ser fijador de carbono. El aumento en los otros segmentos ha sido moderado (gráfico 4.18).

El incremento de las emisiones del

GRAFICO 4.18

### Costa Rica: emisiones de dióxido de carbono estimadas por sector en el Área Metropolitana de San José. 1990-2000<sup>a/</sup> (miles de toneladas)



a/ Las cifras sobre emisiones del año 2000 son preliminares.

Fuente: Chacón, 2004.

sector energético se explica por el consumo de una mayor cantidad de hidrocarburos, cuya combustión genera CO<sub>2</sub>, CO, óxidos de nitrógeno, CH<sub>4</sub> y otros. Los subsectores sobresalientes en este ámbito son los de generación térmica y transporte; este último es el emisor más importante y presentó una tendencia creciente muy fuerte en la década de los noventa, al pasar de 1,5 millones de toneladas de CO<sub>2</sub> emitidas en 1990, a un estimado de alrededor de 3,9 millones de toneladas en el año 2000. El análisis por tipo de vehículo indica que los automóviles fueron los que generaron un crecimiento mayor de las emisiones en la década, hecho que se relaciona de manera directa con el comportamiento de la flota vehicular, que muestra un aumento lineal sostenido cercano al 8% anual. La cantidad de vehículos en circulación prácticamente se duplicó en el período 1992-2002, de 373.868 a 689.763 (Compendio Estadístico).

Aunque en el país la generación eléctrica se realiza en un alto porcentaje a través de fuentes renovables, en períodos climáticos adversos o por incremento de la demanda se utilizan las centrales térmicas, que consumen una gran cantidad de combustible.

Por otra parte, y a pesar de esta tendencia al aumento de las emisiones, Costa Rica se compara favorablemen-

te con otras naciones latinoamericanas. La emisión per cápita del país, de acuerdo con el inventario de 1996, es de 1,2 toneladas por habitante (gráfico 4.19). Los altos niveles de emisión de Bolivia y Panamá son generados fundamentalmente por el sector uso de la tierra, debido a la deforestación por medio de quema (Chacón, 2004).

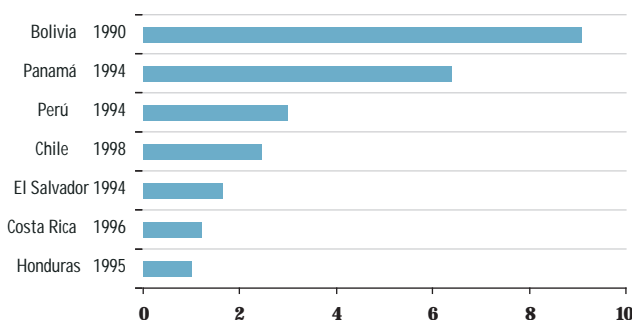
### Vigilancia de la calidad del aire

Para complementar las estimaciones de gases de efecto invernadero antes comentadas, diferentes instituciones académicas y gubernamentales han puesto en marcha planes de monitoreo de la calidad del aire en diversos puntos de la GAM. Los primeros intentos de diagnóstico se dieron en 1971, pero fueron intermitentes hasta 1993, cuando PECAire-UNA, con el apoyo de Swisscontact<sup>10</sup>, inició un monitoreo de la calidad del aire enfocado principalmente a la valoración de las emisiones vehiculares.

Entre los contaminantes monitoreados en la ciudad capital destacan el material particulado en suspensión y, en especial, la fracción de partículas que se conoce con el nombre de material particulado PM-10. Esta fracción, que posee diámetros iguales o menores a 10 micras, puede ingresar al sistema respiratorio de los seres humanos. Los niveles encontrados muestran una disminución

GRAFICO 4.19

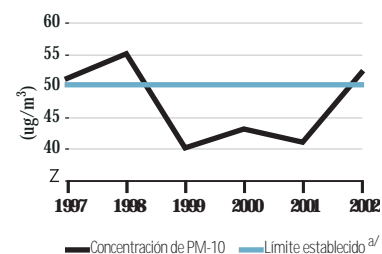
**Latinoamérica: comparación de emisiones de gases de efecto invernadero en algunos países. 1990-1998**  
(toneladas per cápita)



Fuente: Chacón, 2004 con base en las Comunicaciones Nacionales de los países mencionados ante la Convención Marco de Cambio Climático.

GRAFICO 4.20

**San José: variación de la concentración de material particulado PM-10. 1997-2002**



a/ Representa el valor promedio anual para partículas PM-10 establecido en el Decreto de Inmisiones de Costa Rica: 50 µg/m³.

Fuente: Alfaro, 1999 y Herrera y Rodríguez, 2002.

después de 1998, coincidente con la entrada en vigencia de los controles de emisiones vehiculares, y una reversión de la tendencia a partir del año 2001, paralela a la suspensión de la revisión técnica periódica que se mantuvo hasta mediados del 2002, cuando inició actividades la firma Riteve SyC (gráfico 4.20) (Herrera y Rodríguez, 2004).

Un estudio de los niveles de sulfatos y nitratos en el material particulado PM-10 colectado del aire de la ciudad de San José (Herrera, 2003) indica que algunos de los valores promedio mensuales obtenidos en las cercanías del Ministerio de Seguridad Pública y del Museo Nacional, superan los parámetros de referencia establecidos por la Agencia de Protección Ambiental de los Estados Unidos. La ocurrencia de estos niveles se relaciona con el alto flujo vehicular en estos puntos y con las características del combustible que se expende en el país, el cual tiene un alto contenido de azufre.

Otro de los contaminantes presentes en el aire es el dióxido de nitrógeno<sup>11</sup>, que es generado principalmente por los procesos de combustión tanto de fuentes móviles como estacionarias. La tendencia observada en este caso es similar a la que se detectó en el material particulado (gráfico 4.21). Un estudio realizado en catorce puntos de

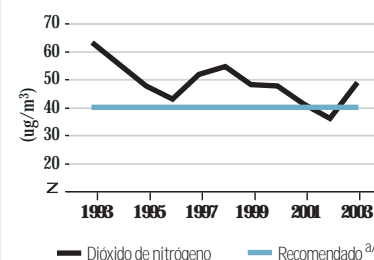
los cuatro distritos de la ciudad de San José en el 2003 (Herrera y Rodríguez, 2004) señala que los valores obtenidos en los puntos de monitoreo localizados sobre la Avenida Segunda y la Avenida Diez excedieron en los cuatro muestreos mensuales (setiembre-diciembre 2003), el valor promedio recomendado por la OMS para este contaminante (40 µg/m³). Tres puntos adicionales excedieron estos niveles en dos de los cuatro muestreos efectuados

Un caso exitoso en el control de contaminantes atmosféricos lo constituye la importante reducción del plomo en la gasolina a principios de los años noventa y su posterior eliminación en 1996, que en el término de una década logró bajar el plomo presente en el material particulado a valores promedio anuales de 0,035 µg/m³ (Herrera y Rodríguez, 2002), muy por debajo de la norma nacional de 2 µg/m³.

El Laboratorio de Química de la Atmósfera (LAQAT) de la UNA, en coordinación con la Municipalidad de Belén, el MINAE y el Ministerio de Salud, cuenta con una estación de monitoreo de la calidad del aire en el cantón de Belén. Durante el 2002 ninguno de los contaminantes medidos<sup>12</sup> en esa estación alcanzó, por períodos del orden de una hora, concentraciones superiores a las normas de inmisión

GRAFICO 4.21

**San José: variación de la concentración de dióxido de nitrógeno. 1993-2003**  
(por metro cúbico)



a/ Representa el valor recomendado por la Organización Mundial de la Salud como promedio anual.

Fuente: Alfaro, 1999; Rodríguez et al, 2004.

para veinticuatro horas y un año (Valdés et al, 2003). En el transcurso del año, los valores se comportaron en función de la dirección e intensidad del viento predominante, que afecta el grado de dilución de las emisiones. Los máximos se dieron en la época lluviosa, cuando el viento por lo general es moderado, con un aumento en los niveles de contaminantes originados en el vecindario de Belén. Los valores míni-

mos se produjeron en la época seca, en la cual la velocidad media del viento del este fue mayor a 10 m/s. Se registraron mayores niveles de óxidos de nitrógeno y partículas en el aire provenientes de San José y la autopista General Cañas, y estos coincidieron con las horas pico de transporte. Ello sugiere que una de las fuentes predominantes de la contaminación del aire en Belén durante la época seca es el transporte automotor en San José y entre Alajuela y San José (Valdés et al, 2003).

No se cuenta con datos sobre la presencia de otros contaminantes del aire, como el benceno y algunos compuestos orgánicos volátiles importantes como el MTBE, sustituto del plomo.

El control de emisiones vehiculares por parte de la empresa Riteve S y C inició en el segundo semestre del 2002. Durante los primeros dieciocho meses de operación, la empresa realizó más de dos millones de inspecciones, siguiendo un régimen de asistencia de acuerdo con el último dígito de la placa del vehículo. Sin embargo, la asistencia mensual ha oscilado entre 33% y 43%, lo que indica falta de control en las carreteras y poca conciencia de los propietarios sobre la importancia de la revisión técnica. El principal defecto grave detectado en las estaciones ha sido el nivel de emisiones contaminantes: 4 de cada 10 vehículos ins-

peccionados no superan la prueba por este motivo (Riteve S y C, 2003). Un análisis de la reglamentación vigente sobre emisión e inmisión de contaminantes atmosféricos se publicó en el Noveno Informe (Programa Estado de la Nación, 2003).

### Desechos sólidos

Pese a que el manejo de los desechos sólidos fue objeto de una declaración de emergencia nacional en 1991, el 59% de las municipalidades (IFAM, 2002) continúa depositando su basura en botaderos a cielo abierto y la recolección de desechos sólidos se da únicamente en el 69,5% del territorio nacional. La recolección se hace en forma indiscriminada para su posterior envío a los vertederos, sin aprovechar los beneficios económicos, ambientales y energéticos que poseen los desechos ordinarios. Lo que no se recolecta va a botaderos clandestinos, lotes baldíos o directamente a los cauces de los ríos. Para ilustrar el impacto de los desechos no recolectados puede observarse el historial de los materiales extraídos por la Compañía Nacional de Fuerza y Luz (CNFL) de algunas plantas hidroeléctricas. En los últimos seis años, la CNFL ha removido de los cauces que alimentan las plantas de Río Segundo, Belén, Brasil, Nuestro Amo y Electriona un total de

30.193 toneladas de desechos sólidos (cuadro 4.23). El costo de esta extracción es alto: en el 2003 ascendió a 29,5 millones de colones, que fueron asumidos por la CNFL (Soto y Sasa, 2004).

Los registros de la Municipalidad de San José, que datan de 1978 (Municipalidad de San José, 2004), indican que la producción de desechos ha crecido continuamente desde ese año, salvo en los periodos 1981-1985 y 1994-1998 (gráfico 4.22). El promedio nacional es de 0,87 kg/habitante/día, para una generación diaria proyectada de 3.507 toneladas de desechos sólidos en todo el país. En el 2003, quince municipios mantuvieron una producción per cápita superior a 1 kg/habitante/día, cifra que es comparable con las de países que poseen elevados niveles de consumo. Estos municipios se ubican tanto en la GAM como en zonas rurales; los valores más altos corresponden a Pérez Zeledón, Garabito y Cañas, con una generación per cápita mayor a los 2 kg/habitante/día. En el 2002, los desechos sólidos domésticos del cantón central de San José ascendieron a 804.400 y a 368.900 toneladas en el caso del sector industrial (Municipalidad de San José, 2004).

La composición de los desechos sólidos se muestra en la gráfico 4.23. Tanto para el sector doméstico como para el industrial se observa que un porcentaje alto corresponde a papel y cartón, es decir,

CUADRO 4.23

### Historial de los desechos extraídos de las plantas hidroeléctricas de la CNFL y los costos asociados. 2000-2003 (toneladas y colones corrientes)

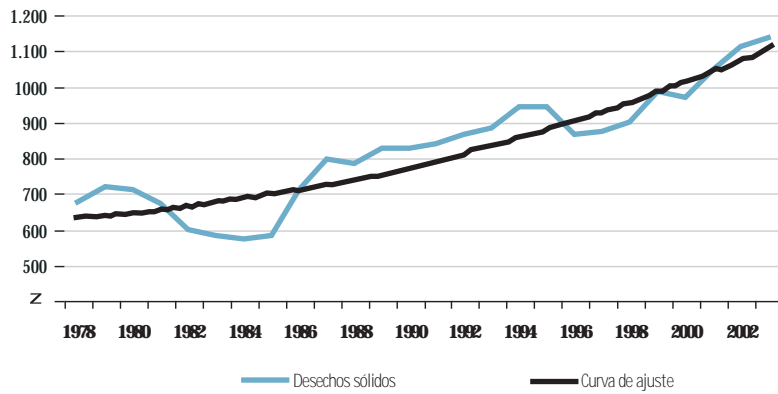
Planta hidroeléctrica	2000		2001		2002		2003	
	Peso (toneladas)	Costo total (colones)	Peso (toneladas)	Costo total (colones)	Peso (toneladas)	Costo total (colones)	Peso (toneladas)	Costo total (colones)
Río Segundo	12,2	281.746	12,2	312.826	12,2	331.214	12,2	443.102
Belén	205,6	1.597.535	162,7	1.462.570	206,3	1.476.960	239,9	2.795.056
Brasil	5.881,7	52.756.237	5.111,4	46.402.688	6.247,6	57.476.863	2075,9	21.418.505
Nuestro Amo	155,0	1.359.389	191,6	1.780.530	236,3	2.623.740	234,2	3.069.438
Electriona	147,2	852.879	99,2	990.000	91,8	855.000	118,5	1.782.979
Total	6.401,7	56.847.786	5.577,2	50.948.615	6.794,3	63.033.778	2680,7	29.509.080

Fuente: Rosas y Jiménez, 2004.

GRAFICO 4.22

**San José: cantidad de desechos per cápita para el cantón central. 1978-2003**

(gramos/per cápita/día)

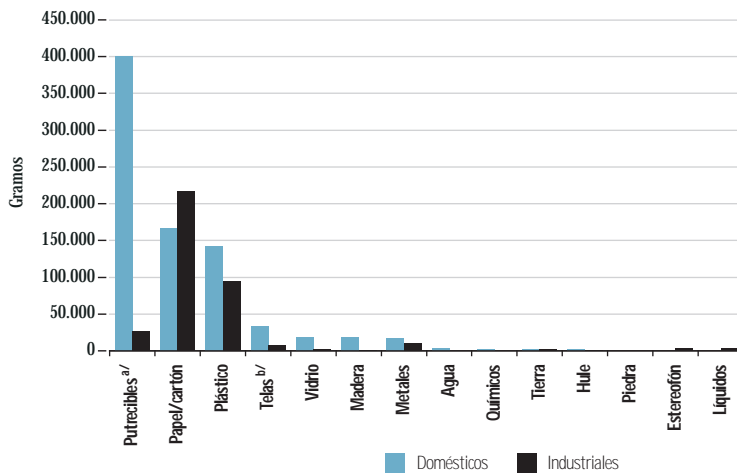


Fuente: Municipalidad de San José, 2004.

GRAFICO 4.23

**San José: composición de los desechos sólidos municipales, industriales y domésticos. 2002**

(por metro cúbico)



a/ Incluye la categoría "orgánicos" en los desechos industriales.

b/ Incluye la categoría "telas" en los desechos industriales.

Fuente: Municipalidad de San José, 2004.

y embalses, y son dañinos para la vida silvestre y acuática. Al ser incinerados, algunos tipos de plástico, como el PVC, producen dioxinas, que están prohibidas en la mayoría de los países debido a sus posibles efectos en mutaciones genéticas en el ADN (Soto y Sasa, 2004).

**Manejo de desechos industriales, electrónicos y peligrosos**

Los desechos del sector industrial incluyen materiales peligrosos, como restos de plaguicidas, fertilizantes, disolventes orgánicos, metales pesados (mercurio usado en tintas), y materiales no peligrosos como diferentes tipos de plásticos, papeles, cartones, tarimas, textiles y otros. No obstante su posible impacto en el ambiente y la salud, los datos disponibles sobre el manejo de estos desechos son escasos.

Se estima que en la actualidad existen unas 12.000 toneladas de equipo electrónico en desuso, principalmente computadores y sus componentes, que contienen metales pesados (plomo, cadmio, mercurio, cromo), que no tienen ningún tipo de manejo y se están mezclando con la basura tradicional. Además se calcula que en el país se desecha un millón de baterías de teléfonos celulares anualmente (Valerio, 2004).

En marzo de 1995 Costa Rica suscribió la Convención sobre el Control de los Movimientos Transfronterizos de los Desechos Peligrosos y su Eliminación, conocida como Convenio de Basilea. La firma de este instrumento permitió al país la exportación de desechos peligrosos que por muchos años se habían almacenado sin tratamiento o disposición final. La mayoría de ellos corresponde a solventes agotados, aceites dieléctricos (con PCB<sup>13</sup>) y medicamentos vencidos (cuadro 4.24).

Los desechos radiactivos resultantes de su uso para fines médicos, de investigación científica y desarrollo de productos, son estrictamente controlados a través de un programa permanente de monitoreo y vigilancia del Ministerio de Salud. Todas las instalaciones donde se almacenan estos desechos están supervisadas y son objeto de inspecciones anuales. La Escuela de Física de la UCR administra una instalación dedicada al

desechos susceptibles de reciclado. En el sector doméstico los desperdicios orgánicos constituyen casi la mitad de los desechos. El plástico ocupa un lugar importante en ambos sectores, como resultado de la sustitución que se ha hecho a nivel mundial de otros productos más ca-

ros por artículos plásticos. Costa Rica importa anualmente 70.000 toneladas de plástico como materia prima, y otras 3.000 toneladas que ingresan como producto terminado (Escorriola, 1998). Los desechos plásticos mal manejados generan contaminación visual, saturan alcantarillas

CUADRO 4.24

### Categorías de los desechos, características de peligrosidad y exportaciones según Convenio de Basilea y acuerdos bilaterales con Estados Unidos. 2003-2004

Categoría de desechos por controlar	Características de peligrosidad	Exportaciones	
		2004	2003
PCB: sustancias y artículos de desecho que contengan o estén contaminados con PCB	Ecotóxica <sup>a/</sup> Sustancias tóxicas <sup>b/</sup>	550.000 kg 500.000(T1) <sup>c/</sup>	160.000 kg
Disolventes orgánicos, tintas, adhesivos y plastificantes: desechos resultantes de la producción, preparación y utilización de disolventes orgánicos, tintas, plastificantes y adhesivos	Sustancias tóxicas <sup>b/</sup>	100.000 kg 5.520(I1) <sup>d/</sup> 5.165 (I2) <sup>e/</sup>	200.000 kg
Desechos de medicamentos: desechos resultantes de la producción y preparación de productos farmacéuticos.	Sustancias tóxicas <sup>b/</sup> Tóxico agudo <sup>f/</sup>	500.000 kg	160.000 kg
Desechos de medicamentos			
Plomo: plomo, compuestos con plomo	Tóxico agudo <sup>f/</sup>	410.000 kg 27.598kg(I3) <sup>g/</sup>	
Biocidas: desechos de la utilización de biocidas y productos fitofarmacéuticos	Tóxico agudo <sup>f/</sup>	200.000 kg 105.000(T2) <sup>h/</sup> 743.000(T3) <sup>i/</sup>	

a/ Ecotóxicos: son sustancias o desechos que, si se liberan, tienen o pueden tener efectos adversos inmediatos o retardados en el medio ambiente, debido a la bioacumulación o los efectos tóxicos en los sistemas bióticos.

b/ Sustancias tóxicas (con efectos retardados o crónicos): son aquellas sustancias o desechos que, de ser aspirados o ingeridos, o de penetrar en la piel, pueden entrañar efectos retardados o crónicos, incluso carcinogénicos.

c/ T1: Estos desechos se encuentran en tránsito en el país. Proviene de Colombia y se enviarán a través de puerto Moín a Europa, para su tratamiento o disposición final.

d/ I1: Solventes desechados por la empresa Intel.

e/ I2: Desechos de epóxidos y adhesivos generados por la empresa Intel.

f/ Tóxicos agudos (venenos): son sustancias o desechos que pueden causar la muerte, lesiones graves o daños a la salud humana, si se ingieren, se inhalan o entran en contacto con la piel.

g/ I3 Desechos con plomo, generados por la empresa Intel.

h/ T2: Estos desechos de toxafeno se encuentran en tránsito en el país. Proviene de Nicaragua y se enviarán a través de puerto Moín a Europa, para su tratamiento o disposición final.

i/ T3: Estos desechos (varios tipos de plaguicidas) se encuentran en tránsito en el país. Proviene de Venezuela y se enviarán a través de puerto Moín a Europa, para su tratamiento o disposición final.

Fuente: Elaborado con datos del Ministerio de Salud y el Departamento Ambiental de INTEL.

tratamiento de pequeñas cantidades de desechos radiactivos (Madrigal, 2004).

**Sustancias químicas de uso industrial**

Son muy pocos los estudios que existen en Costa Rica sobre la contaminación por sustancias químicas de uso industrial. Para ilustrar este tema a continuación se presenta una sinopsis de los resultados de tres investigaciones independientes efectuadas por las universidades estatales. La primera consistió en una revisión de las mercancías químicas (excepto plaguicidas) que ingresan por el puerto de Caldera y su peligrosidad (Mora, 2004). La segunda analizó el almacenamiento y manipulación de sustancias químicas peligrosas en las industrias del cantón de Belén (Alfaro, 2004). El tercer estudio examinó el caso de la industria de pinturas en el país, con base en una revisión de la información con que cuentan el Ministerio de Salud y PROCOMER (Soto y Sasa, 2004).

**Trasiego de mercancías químicas en puerto Caldera**

La información sobre trasiego de mercaderías exportadas e importadas a través de puerto Caldera normalmente no refleja datos específicos sobre mercancías químicas, por lo que se utilizó la base de datos de exportación /importación de la Dirección General de Aduanas para clasificar las mercancías que pasaron por el citado puerto entre enero de 2001 y mayo de 2002 (Mora, 2004). Aunque este estudio no incluyó plaguicidas, se sabe que Caldera es un puerto de entrada importante para estos productos. La necesidad de contar con datos específicos sobre los tipos y volúmenes de sustancias peligrosas que entran y salen del país obedece, entre otras razones, a su relevancia para la salud del personal que labora en el puerto, el riesgo de accidentes en las áreas de trasiego y almacenaje, y los posibles impactos ambientales, además de que contribuye al conocimiento de las sustancias químicas peligrosas que se utilizan en el país.

Durante el período de estudio se movilizaron aproximadamente 234.000

toneladas métricas de mercancías químicas (Dirección General de Aduanas, 2002). Si se clasifican las mercancías químicas definidas como prioritarias<sup>14</sup>, de acuerdo con las diferentes clases incluidas en el Código Marítimo Internacional de Mercancías Peligrosas (IMDG)<sup>15</sup>, se tiene que un 32% se ubicó en la clase 8 (sustancias corrosivas), 23% en la clase 3 (líquidos inflamables), 21% en la clase 6 (sustancias venenosas e infecciosas), 14% en la clase 4 (sustancias no clasificadas como explosivas que, en las condiciones de transporte, entran con facilidad en combustión o pueden provocar incendio) y 10% en la clase 5 (comburentes y peróxidos orgánicos) (gráfico 4.24).

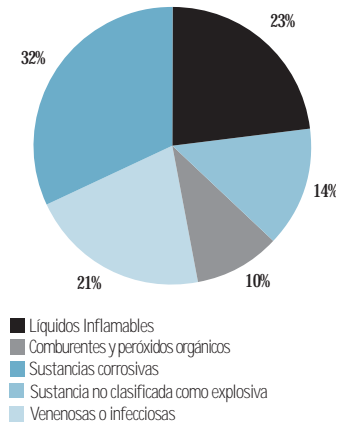
**Almacenamiento y manipulación de sustancias peligrosas de uso industrial**

De acuerdo con el reglamento para la concesión de permisos de funcionamiento del Ministerio de Salud, las industrias pueden clasificarse según su riesgo ambiental y su tamaño. Las industrias de alto riesgo ambiental y para la salud de las personas corresponden a la categoría A, y las de mediano riesgo en las categorías B1 y B2. En el país no existen estudios de alcance nacional o regional (Valle Central, por ejemplo) sobre este tema. Sin embargo, recientemente una tesis de grado de la Escuela de Química de la Universidad Nacional, realizó un estudio para el cantón de Belén, una localidad que tiene una alta densidad poblacional y ha experimentado un fuerte crecimiento demográfico y urbano. El principal hallazgo de la investigación es que el 40% de las industrias de Belén se ubica en la categoría A; de éstas, el 31% se localiza en zona industrial y el 9% en zonas residenciales de mediana y baja densidad (gráfico 4.25). El 60% restante se clasifica como de mediano riesgo ambiental (B1 y B2); de ellas, un 40% se encuentra en zona industrial, un 15% en zonas residenciales (9% en zonas de baja y mediana densidad y un 6% en zona de alta densidad) y un 3% en zona mixta comercial (Alfaro, 2004).

Por otra parte, se encontró que son

GRAFICO 4.24

**Costa Rica: porcentaje de mercancías químicas importadas y exportadas a través de Puerto Caldera<sup>a/</sup>. Enero 2001-mayo 2002**

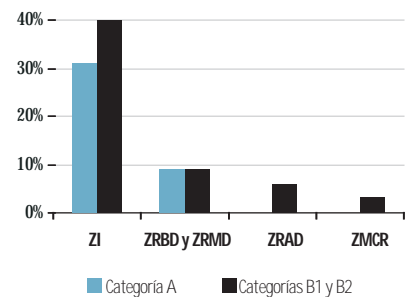


a/ Según clasificación del Código Internacional de Mercancías Peligrosas.

Fuente: Mora, 2004.

GRAFICO 4.25

**Cantón de Belén: porcentaje de industrias establecidas, según clasificación ambiental<sup>a/</sup> y su ubicación según zonificación<sup>b/</sup>**



ZI: Zona industrial.

ZMCR: Zona mixta comercial residencial.

ZRBD: Zona residencial de baja densidad.

ZRMD: Zona residencial de mediana densidad.

ZRAD: Zona residencial de alta densidad.

a/ Clasificación ambiental establecida por el Ministerio de Salud.

b/ Zonificación establecida en el plan regulador del cantón.

Fuente: Alfaro, S., 2004.

pocas las empresas que manipulan y almacenan cantidades mayores a 1.000 toneladas de productos químicos peligrosos: un 6,2% de los establecimientos analizados. El estudio en mención sugiere medidas y controles para prevenir riesgos que atenten contra la salud de los trabajadores y la población de Belén y sus alrededores.

### Registro e importación de sustancias químicas peligrosas

En la actualidad es prácticamente imposible cuantificar los materiales químicos empleados como materia prima en los distintos sectores industriales de Costa Rica, a pesar de que la Dirección de Aduanas (Ministerio de Hacienda) y el Departamento de Control de Sustancias Químicas (Ministerio de Salud) cuentan con bases de datos sobre el registro e importación de estas sustancias. Esto se debe a la rigidez de esas bases de datos y a la carencia de un cruce de información entre ellas. La información se maneja en términos de partidas arancelarias, las cuales son muy generales y pueden abarcar gran número de sustancias químicas en un mismo registro. Varias industrias en el país emplean, almacenan y desechan materiales considerados peligrosos tanto por el Convenio de Basilea, como por los reglamentos de registro, importación, manejo y desecho de sustancias peligrosas. No obstante, la falta de información detallada, dificulta poner en marcha los controles necesarios.

A fin de contar con un ejemplo se analizó el caso de la industria de pinturas (cuadro 4.25) en los años 2002 y 2003 (Soto y Sasa, 2004). Se sabe que esta industria emplea solventes en sus formulaciones, pero se desconoce cuáles son los aditivos que se aplican para proporcionar características especiales a los productos; por ejemplo, algunas pinturas contienen plaguicidas en su formulación. El rubro de los fungicidas y herbicidas usados en la industria de pinturas mostró un aumento significativo entre 2002 y 2003. Sin embargo, no se dispone de información para determinar su toxicidad.

Los solventes también son de inte-

CUADRO 4.25

### Descripción de sustancias, peligrosidad e importación de materias primas para la industria de pinturas, según grupo. 2002-2003

Grupo	Descripción de sustancias	Característica de peligrosidad	Importación (kg)	
			2002	2003
Solventes	Tolueno	Tóxico e inflamable	5.414.817	3.786.748
	Xileno y mezclas de sus isómeros	Inflamable	2.074.887	2.374.079
	Derivados halogenados de los hidrocarburos aromáticos (excepto clorobenceno, diclorobenceno, hexaclorobenceno, DDT)	Tóxico e inflamable	10.020	8.852
	Propanol	Ligeramente tóxico	1.550.370	2.436.644
	Butanol	Ligeramente tóxico	55.177	101.285
	Dioles (incluye etilenglicol y propilenglicol)	Ligeramente tóxico	752.206	726.959
	Acetona	Inflamable	1.211.312	195.317
	Butanona	Inflamable	604.683	912.375
	4 Metil 2 pentanona		18.409	6.842
	Otros solventes orgánicos no clasificados en las secciones anteriores	Toxico e inflamable	1.178.499	1.193.985
Esteres	Acetatos		1.226.811	1.230.926
Pesticidas	Insecticidas	Toxicidad variable	47.596	
	Fungicidas diferentes a los de base de arseniato de cobre cromado	Toxicidad variable	68.551	92.063
	Herbicidas	Toxicidad variable	2.318	46.952

Fuente: Soto y Sasa, 2004, con base en datos del Departamento de Control de Sustancias Químicas, Ministerio de Salud, y del Departamento de Estadísticas de la Dirección General de Aduanas, Ministerio de Hacienda.

rés por sus efectos nocivos para la salud y el ambiente. Además de usarse en la industria de pinturas, estas sustancias se emplean en actividades como limpieza de metales, formulación de plaguicidas, industria farmacéutica, lavanderías en seco, imprentas y como agentes refrigerantes. Se estima que en el año 2001 la importación de solventes ascendió a 15.627 toneladas, e incluyó cerca de 50 compuestos distintos. De ellos, el 12% co-

rrespondió a solventes halogenados, que generan problemas como la degradación de la capa de ozono, en especial el tricloroetano, el tetracloruro de carbono y los clorofluorcarbonados (CFC).

### Plaguicidas en la actividad agropecuaria: uso y problemas asociados

Costa Rica se mantiene como una de las naciones centroamericanas que



más usan plaguicidas, en términos de ingrediente activo por área cultivada, por habitante y por trabajador agrícola. En el período 1994-2000 el país consumió anualmente entre un 17% y un 24% del total de importaciones de la región (Arbeláez y Henao, 2002; IRET-UNA, 2004).

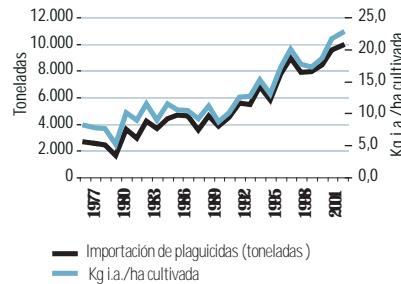
Entre 1997 y 2002, las importaciones de plaguicidas y el incremento en su uso por hectárea estuvieron estrechamente asociados, como era de esperar, dado que la extensión del área agrícola del país no ha sufrido grandes cambios (gráfico 4.26). Los cultivos con mayor uso de ingrediente activo por hectárea son el melón, el banano, la piña, las plantas ornamentales y las hortalizas. Sin embargo, cuando se considera el área de cultivo los principales consumidores de plaguicidas son el melón, el banano, el arroz, los pastos, el café, la caña, la piña y las plantas ornamentales. El incremento más fuerte se ha dado en la importación de fungicidas y herbicidas (gráficos 4.26 y 4.27).

Muchos de los plaguicidas utilizados en Costa Rica son tóxicos a corto y a largo plazo e incluyen sustancias prohibidas y severamente restringidas en otros países (García, J.,1997; Nieto y Henao, 2001; Wesseling et al, 2003). La importación de productos clasificados como peligrosos para el ser humano por la OMS se ha incrementado, lo mismo que la importación de plaguicidas carcinogénicos (gráfico 4.28).

El número de intoxicaciones agudas y muertes reportadas por el sistema de vigilancia del Ministerio de Salud en 1992 y 2001 es de 6.959 y 237, respectivamente. Las principales sustancias causantes de esos incidentes son paraquat, carbofuran, diazinon, metomil y glifosato (OPS et al, 2003; OPS, 2004). La Medicatura Forense registró 78, 58 y 81 intoxicaciones mortales en los años 2000, 2001 y 2002. La mayoría de estas muertes tuvo como causa el suicidio, pero también hubo defunciones accidentales y posiblemente laborales (IRET-UNA, 2004). En el 2003 se reportaron 676 casos de intoxicación aguda por plaguicidas; los hombres fueron afectados 3,3 veces más que las mujeres y en las regiones Atlántica, Brunca

GRAFICO 4.26

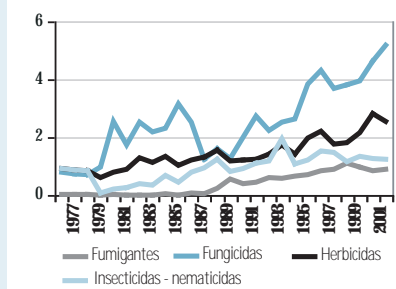
**Costa Rica: importación de plaguicidas<sup>a/</sup>. 1977-2002**  
(kilogramos de ingrediente activo por hectárea)



Fuente: Elaboración propia con datos de IRET-UNA, 2003; SEPSA, 1977, 1982, 1984, 1989 y 2003.

GRAFICO 4.27

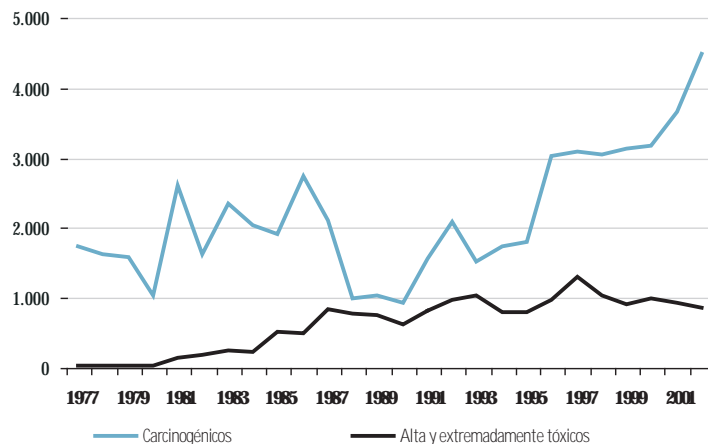
**Costa Rica: importación de plaguicidas, según grupo de acción biocida. 1977-2002**  
(toneladas de ingrediente activo)



Fuente: Elaboración propia con datos de IRET-UNA, 2003.

GRAFICO 4.28

**Costa Rica: importación de plaguicidas carcinogénicos<sup>a/</sup> y de toxicidad aguda<sup>b/</sup>.1977-2002**  
(toneladas de ingrediente activo)



a/ Según categorías A, B1, B2, de la clasificación de la Agencia de Protección del Ambiente de Estados Unidos.

b/ Alta y extremadamente tóxicos, según clasificación de la OMS.

Fuente: Elaboración propia con datos de IRET-UNA, 2003.

y Chorotega se produjo la mayor cantidad de casos (Ministerio de Salud, 2004).

El subregistro de este tipo de intoxicaciones es un problema considerable. Estimaciones hechas por PLAG-

SALUD indican que entre el 82% y el 98% de las intoxicaciones no serían reportadas (Proyecto PLAGSALUD et al, 2002b). Otras investigaciones han detectado efectos genotóxicos, riesgos elevados de cáncer y efectos neurotó-

xicos en trabajadores expuestos a plaguicidas (Cuenca y Ramírez, 2002; Van Wendel de Joode et al, 1996; Wesseling et al, 2001b y 2003). Igualmente se ha documentado la presencia de residuos de múltiples plaguicidas en casas y escuelas contiguas a áreas agrícolas (Smits et al, 1999; Zuurbier et al, 2002).

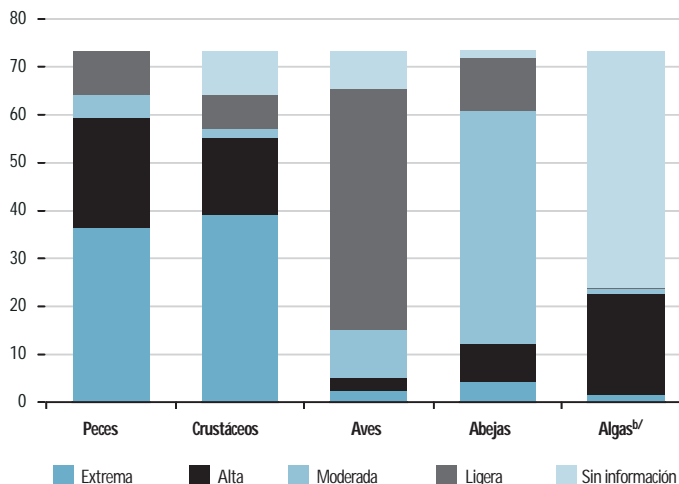
En cuanto a presencia de plaguicidas en alimentos, en el periodo 1991-1998 el programa de monitoreo del Laboratorio de Análisis de Residuos de Plaguicidas del MAG encontró residuos en los productos vegetales muestreados, de los cuales entre un 8% y un 19% presentaba violaciones a las normas vigentes (IRET-UNA, 2004).

En relación con el ambiente, más del 80% de los plaguicidas importados entre 1991 y 2001 se clasifica como alta o extremadamente tóxico para peces y crustáceos (gráfico 4.29). Para algas el 29% es de alta o extrema toxicidad; sin embargo este valor podría ser mayor, puesto que para el 68% de los productos importados no se reportaron datos de toxicidad. El 39% de los plaguicidas que ingresaron al país entre 1991 y 2001 era de mediana a extremadamente persistente en el suelo, el 26% de mediana a extremadamente móvil en suelo y el 36% tenía una capacidad de bioacumulación de mediana a alta. Esto indica que gran parte de los plaguicidas utilizados en Costa Rica tiene potencial para llegar a las aguas superficiales y subterráneas.

Diversos estudios realizados en zonas agrícolas señalan la presencia generalizada de residuos de plaguicidas en aguas superficiales, específicamente en áreas de cultivo de banano, piña y arroz (IRET-UNA, 2004; Rizo-Patrón, 2003a y 2003b; Castillo et al, 1997 y 2000; Castillo y Ruedert, 2001; Castillo, 2000). Los niveles encontrados pueden causar toxicidad aguda y crónica a la fauna acuática, y los estudios reportan cam-

GRAFICO 4.29

**Costa Rica: niveles de toxicidad<sup>a/</sup> de los plaguicidas importados, según grupo de organismo. 1991-2001**  
(millones de kilogramos de ingrediente activo)



a/ Niveles registrados en el 99% del volumen total de plaguicidas importados.

b/ La categoría ligera presenta cifras muy bajas en el período. Por esta razón no se aprecia en la barra.

Fuente: Elaboración propia con datos de IRET-UNA, 2003.

bios en la biodiversidad de la comunidad bentónica (indicadores de contaminación y parte importante de la cadena alimentaria de ecosistemas acuáticos) (Rizo-Patrón, 2003b; Castillo, 2000; Castillo et al, 2000). En el país se han hecho denuncias frecuentes por mortandad de fauna acuática, cuya causa más probable es la contaminación por plaguicidas. En cuatro casos concretos se ha detectado este tipo de sustancias en el agua o en la fauna afectada (IRET-UNA, 2004).

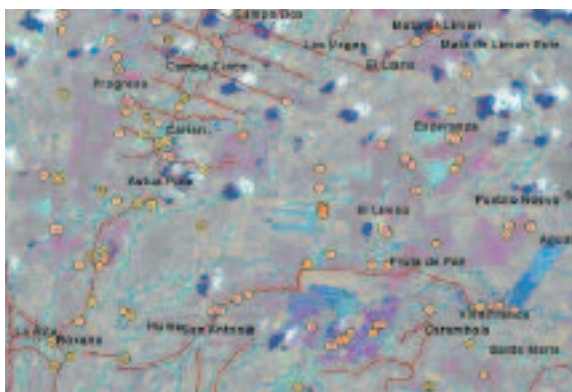
### Vulnerabilidad de las aguas subterráneas a la contaminación por plaguicidas

Si bien Costa Rica cuenta con importantes recursos acuáticos, el alto

uso de plaguicidas en la agricultura genera riesgos para las aguas subterráneas. Un estudio efectuado recientemente en la zona Atlántica clasificó los más de 400 pozos que allí existen según su vulnerabilidad a la contaminación por plaguicidas. Para ello se consideraron las características de los pozos (construcción, protección y nivel freático), las particularidades de la zona (uso de suelo, textura, riesgo a inundaciones) y los tipos de plaguicidas usados. El mapa 4.3 presenta un ejemplo de esta clasificación. Un 10% de los 101 pozos o nacientes muestreados en el estudio (entre ellos dos acueductos rurales) contenía residuos de plaguicidas; principalmente se detectó el herbicida bromacil, que se utiliza en el culti-

MAPA 4.3

**Zona Atlántica: pozos clasificados según su vulnerabilidad a la contaminación por plaguicidas<sup>a/</sup>. 2003**



a/ Pozos registrados en SENARA

Fuente: Ruepert et al, 2004.

La coordinación del aporte estuvo a cargo de Luisa Eugenia Castillo.

Se prepararon para la confección del documento final los siguientes insumos: “Desechos sólidos y tóxicos”, de Silvia Soto (CIPA-ITCR) y Jihad Sasa (LAGEDE-UNA); “Metales pesados en sedimentos marinos” y “Contribución a la construcción de indicadores sobre sustancias peligrosas”, de Sandra León (UNA); “Situación del tratamiento de las aguas residuales en el tramo alto-oriental de la cuenca del río Grande de Tárcoles”, de Marco Vinicio Chinchilla (DIGECA-MINAE); “Emisiones atmosféricas”, de Ana Rita Chacón (IMN); “Estado de la calidad del aire: el balance de una década (1993-2003)”, de Susana Rodríguez y Jorge

Herrera (PECAire-UNA) y “Los plaguicidas de uso agropecuario y problemas asociados” de Elba de la Cruz (IRET-UNA). José María Alpizar (ICAFE) elaboró el recuadro sobre reducción de la contaminación en la actividad cafetalera. El mapa sobre presencia de coliformes en las playas de Costa Rica fue diseñado por Arcelio Chávez, del Laboratorio Nacional de Aguas (ICAA).

Colaboró como asistente de investigación Carolina Salas.

Un agradecimiento especial por sus comentarios a Clemens Ruepert, Pascal Girot y María Guzmán y Elba de la Cruz.

El taller de consulta se efectuó el 10 de junio de 2004 y contó con la asistencia de Walter Araya, Luis Roberto Chacón, Marco Vinicio Chinchilla, Elba de la Cruz, Sandra León, Clemens Ruepert, Carolina Salas, Jihad Sasa y Silvia Soto.

La edición técnica estuvo a cargo de Jorge Vargas Cullell, Isabel Román y Leonardo Merino.

La revisión y corrección de cifras la realizó Elisa Sánchez.

## Notas

**1** Existen otras unidades académicas en las universidades públicas involucradas con el tema de la contaminación y cuyos aportes se espera incorporar en el futuro. Algunas de estas son los laboratorios del CICA y del CIMAR, así como las escuelas de Química, Geología y Biología, todas estas en la UCR.

**2** Esta sección se basa en la ponencia elaborada por Marco Vinicio Chinchilla, de la Dirección de Gestión de Calidad del MINAE.

**3** El área de estudio contempla el área de influencia del río Virilla y, más específicamente, las microcuencas formadas por los ríos Macho, Pará, Tibás, Torres, María Aguilar, Tiribí, Virilla, Uruca, Bermúdez, Segundo y Ciruelas. Se incluyen además las microcuencas de los ríos Alajuela, Tizate y Poás, las cuales confluyen en el Grande de San Ramón, para un área total de 109.142,5 hectáreas. Esta área se caracteriza por concentrar la mayor densidad de actividades industriales del país (CEGESTI, 1999), aglomerar el 38,7% de la población nacional y presentar la mayor problemática en cuanto a contaminación de cuerpos de agua superficiales.

**4** De este sector se consideran las actividades que poseen una descarga específica identificable.

**5** El análisis incluye las fuentes puntuales de contaminación hídrica de los tres sectores mencionados; no considera fuentes difusas, entre ellas el drenaje pluvial urbano, ni el aporte de los desechos sólidos. Además, solo toma en cuenta la carga contaminante orgánica, sin contemplar los contaminantes químicos agrícolas o industriales, tales como metales pesados, hidrocarburos, agroquímicos, solventes, etc., sobre los cuales no existe información publicada. Las estimaciones para el sector

doméstico se realizaron a partir de las proyecciones poblacionales de la Dirección Actuarial de la CCSS –elaboradas a su vez con datos del Censo 2000 (CCSS, 2003)–. Para los sectores agroindustrial e industrial el análisis partió de la lista de entes generadores de contaminación de la DIGECA.

**6** Esto indica algún grado de tratamiento, incluyendo aquellos casos en las que se mantiene únicamente el tratamiento primario. Este comentario aplica también a los resultados que se muestran más adelante para los sectores agroindustrial e industrial.

**7** Esta sección se basa en la ponencia elaborada por Sandra León, del Laboratorio de Química Marina, Escuela de Química de la Universidad Nacional.

**8** Esta sección se basa en la ponencia elaborada por María Luisa Fournier, del Instituto Regional de Estudios en Sustancias Tóxicas de la Universidad Nacional.

**9** Esta sección se basa en la ponencia preparada por Ana Rita Chacón, del Instituto Meteorológico Nacional (IMN) del MINAE.

**10** Swisscontact: organismo suizo sin fines de lucro que co-auspició el Programa de Monitoreo de la Calidad del Aire en Centroamérica.

**11** Este elemento es considerado uno de los principales precursores de la precipitación ácida en las zonas urbanas e industrializadas. Las emisiones provenientes de vehículos y otras fuentes producen efectos adversos en la salud y el ambiente. La OMS recomienda 40 microgramos por metro cúbico como media aritmética anual.

**12** Oxidos reactivos de nitrógeno (NOx= NO+NO<sub>2</sub>), dióxido de azufre (SO<sub>2</sub>), ozono (O<sub>3</sub>) y partículas suspendidas (SPM).

**13** PCB es la sigla en inglés para bifenilos policromados, uno de los doce compuestos incluidos en el Convenio de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes.

**14** El estudio seleccionó las sustancias que se importaron en cantidades iguales o mayores a 500 toneladas y las que tenían valores superiores o iguales a 3 en la sumatoria de los riesgos definidos por la Asociación Nacional de Protección contra Incendios de Estados Unidos (NFPA, por sus siglas en inglés). El “Sistema de Normas para la Identificación de Riesgo de Incendio de Materiales Peligrosos” (NFPA 704) utiliza información sobre inflamabilidad, afectación a la salud y reactividad. El valor máximo para cada categoría es de 4 y el valor máximo integrado para la mercancía sería de 12 (OIT, 1998).

**15** El Código IMDG es el instrumento adoptado por la Organización Marítima Internacional (OMI) para la clasificación de las mercancías peligrosas, con base en las Recomendaciones del Comité de Expertos de las Naciones Unidas para el Transporte de Mercancías Peligrosas. Así, las mercancías peligrosas se dividen en las siguientes clases: Clase 1: Explosivos; Clase 2: Gases; Clase 3: Líquidos inflamables; Clase 4: Sustancias no clasificadas como explosivas que, en las condiciones de transporte, entran con facilidad en combustión o pueden provocar o activar incendios; Clase 5: Sustancias comburentes y peróxidos orgánicos; Clase 6: Sustancias venenosas (tóxicas) y sustancias infecciosas; Clase 7: Materiales radiactivos; Clase 8: Sustancias corrosivas; Clase 9: Sustancias y artículos peligrosos.

CAPITULO  
5Fortalecimiento  
de la democracia

## INDICE

<b>Principales hallazgos</b>	<b>309</b>
<b>Valoración general</b>	<b>311</b>
<b>Valoración en años anteriores</b>	<b>312</b>
<b>Aspiraciones</b>	<b>313</b>
<b>Introducción</b>	<b>315</b>
<b>Una reforma desbalanceada</b>	<b>316</b>
Desplazamiento de poderes en favor del Poder Judicial	317
Ampliación de la base de derechos reconocidos y tutelados por el Estado	318
Menor capacidad institucional para ejecutar mandatos ciudadanos	324
<b>Nota especial: fortalecimiento del Poder Judicial</b>	<b>329</b>
<b>La erosión de la democracia representativa</b>	<b>336</b>
Alto pero declinante apoyo ciudadano a la democracia	336
Avances acotados en el sistema electoral	338
Cambios en el comportamiento electoral de las y los ciudadanos	341
Sistema de partidos: del bipartidismo a la transición	344
Se redujo la eficacia del núcleo central del gobierno representativo	346
<b>Aporte especial: Política exterior</b>	<b>359</b>

## PRINCIPALES HALLAZGOS

>> Durante el período 1989-2003 hubo una fuerte expansión en el reconocimiento y tutela de derechos de la población por parte del Estado costarricense, como resultado de reformas constitucionales y una legislación ordinaria de corte garantista. **Hoy las y los ciudadanos poseen más derechos y mecanismos para exigir su cumplimiento.**

>> Entre 1990-2003 se crearon 107 entidades públicas, entre las cuales sobresalen los órganos adscritos a ministerios, los fondos y las comisiones.

>> Pese a que la mayoría de los entes creados pertenecen al Gobierno Central, el gasto per cápita de este sector del Estado fue en el 2003 similar al de 1990: **hay más instituciones pero no más recursos.**

>> Dentro del Estado costarricense ocurrió un desplazamiento de poder en favor del Poder Judicial, que además es el único poder estatal que ha llevado a cabo un proceso de modernización institucional. Se observa una erosión del Poder Legislativo, tanto por el control de constitucionalidad ejercido por la Sala Cuarta, como por las crecientes dificultades para construir mayorías políticas a favor de nueva legislación. **La Asamblea Legislativa ha pasado de un bipartidismo a un multipartidismo con las mismas reglas de funcionamiento: sin embargo, su desempeño es similar al de la época del bipartidismo.**

>> El apoyo ciudadano a la democracia muestra una recuperación respecto a 1999 (en una escala de 0 a 100 aumentó de 61 a 68) y es el más alto en la región conformada por México, Centroamérica y Colombia. **No obstante, en relación con el apoyo registrado en 1985 (87) se experimentó un declive de largo plazo.**

>> Hubo una fuerte ampliación de los cargos públicos sujetos a elección popular. De poco más de 1.000 cargos que se elegían hasta 1998, se pasó a 4.900 a partir del año 2002.

>> Creció de manera sostenida la representación de mujeres en los puestos de elección popular, especialmente en la Asamblea Legislativa y los concejos municipales. El TSE obligó a los partidos a cumplir con el 40% de participación femenina en cargos elegibles dentro de las listas partidarias.

>> El abstencionismo electoral se incrementó fuertemente a partir de 1998 (30% en ese año; 31,2% en la primera ronda de las elecciones presidenciales de 2002). **Los abstencionistas no son persistentes** -la mayoría vota en una elección pero desiste de votar en otras- y se pueden encontrar patrones etarios, de género y socioeconómicos.

>> En los últimos diez años se democratizó la vida interna de los partidos, tanto por la introducción de procesos electorales para escoger candidaturas, como por disposiciones de la Sala Constitucional. Esto generó nuevas demandas de financiamiento político, que han sido atendidas mediante donaciones privadas, sobre las que existen débiles controles y crecientes escándalos. Asimismo, la democratización interna no está asociada a un fortalecimiento de los partidos.

>> En la década hubo un severo deterioro en las relaciones entre los poderes Legislativo y Ejecutivo. La capacidad de este último para hacer aprobar su agenda legislativa disminuyó notablemente.

>> Ante el debilitamiento de su mandato electoral y su apoyo en el Parlamento, el Poder Ejecutivo en diversas oportunidades procuró crear coaliciones multipartidarias o plurisociales. Se observa una secuencia que va desde los acuerdos más cerrados con el principal partido de oposición, hasta esfuerzos más amplios por concertar con grupos sociales dentro y fuera del Congreso. **Ninguno de estos intentos dio los frutos esperados.**

CUADRO 5.1

## Evolución de algunas variables e indicadores políticos. 1996-2003

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
<b>Convivencia ciudadana</b>								
Sindicatos activos <sup>1/</sup>	319	283	279	212	205	253	219	244
Afiliados a sindicatos <sup>1/</sup>	165.075	152.778	134.998	141.880	132.855	146.884	150.944	162.265
Tasa de sindicalización <sup>2/</sup>	14	12	10	11	9	9	10	
Cooperativas activas <sup>2/</sup>	249	517	526	556	551	501	453	499
Afiliados a cooperativas <sup>2/</sup>	359.314	379.732	412.368	376.821	416.273	457.482	519.581	560.494
Asociaciones solidaristas activas <sup>1/</sup>	1.481	1.389	1.398	1.043	1.058	1.067	1074	1.191
Afiliados a asociaciones solidaristas <sup>1/</sup>	170.406	178.819	188.239	175.381	185.342	184.998	187.548	193.480
Sociedades anónimas laborales <sup>1/</sup>	13	168	215	218	221	225	233	235
Asociaciones de desarrollo comunal activas <sup>b/3/</sup>	1.62	1.635	1.732	1.685	1.661	1.866	1.79	2.506
Cámaras empresariales afiliadas a UCCAEP <sup>4/</sup>	41	39	45	47	46	48	45	40
Asociaciones civiles inscritas en el Registro Nacional	8.163	9.467	10.568	11.356	13.094	13.999	15.386	
<b>Participación ciudadana y rendición de cuentas</b>								
Audiencias públicas en la ARESEP <sup>5/</sup>	7	70	79	74	61	75	118	128
Personas que asisten a las audiencias públicas		1.710	1.875	2.024	1.300	1.504	1.930	
Casos presentados ante la CPC <sup>6/</sup>	45	66	52	62	59	82	58	82
Denuncias en la CNC <sup>7/</sup>	1.872	2.515	2.245	2.143	1.65	938	702	874
Casos en la Defensoría de los Habitantes <sup>8/</sup>								
Consultas	26.109	19.405	13.077	19.998	19.787	17.612	19.85	24.385
Expedientes abiertos	1.496	1.358	2.082	1.678	1.544	1.765	1.964	1.927
<b>Gobierno local</b>								
Ingreso total (millones de colones corrientes) <sup>9/</sup>	22.939,3	30.218,2	32.528,4	40.488,3	49.591,6	58.708,0	71.707,7	82.243,5
Carga tributaria <sup>c/</sup>	0,7	0,7	0,6	0,6	0,7	0,7	0,7	0,8
Presión tributaria <sup>d/</sup>	45,4	41,2	40,6	36,3	37,5	37,5	35,4	37,4
<b>Administración de la justicia <sup>10/</sup></b>								
<b>Oficinas judiciales de primera instancia</b>								
Casos entrados	631.643	664.641	629.376	726.757	798.198	934.213	996.534	921.61
Casos entrados menos casos en tránsito	287.538	315.486	329.396	362.783	378.653	396.673	402.117	419.183
<b>Violencia doméstica</b>								
Casos entrados	5.023	15.336	20.996	26.437	32.643	43.929	46.012	47.086
Casos terminados		7.339	19.514	25.023	30.852	42.258	46.349	47.922
No comparecencia de la víctima		2.106	6.446	8.553	9.334	11.65	15.222	15.331
<b>Población carcelaria</b>								
Personas privadas de libertad	4.408	4.967	5.208	5.374	5.634	6.079		
Privados de libertad sin condena	933	784	800	902	1.289	1.295	1.427	1.501
Total de denuncias ante el MTSS por persecución sindical <sup>e/</sup>	37	26	31	17	68	51	65	

a/ Se obtiene de dividir el número de afiliados a sindicatos entre la población ocupada.

b/ A partir del año 2003 se incluyen los CEN CINAI, las reservas integrales y las reservas específicas. Dato del 2003 a diciembre.

c/ Se dividen los ingresos tributarios de los gobiernos locales a precios de enero de 1995 entre el producto interno bruto real.

d/ Se dividen los ingresos tributarios de los gobiernos locales a precios de 1995 entre los ingresos totales de los gobiernos locales a precios de 1995.

e/ Información proporcionada por la Dirección Nacional de Inspección de Trabajo (DNI), Unidad de Asesoría para la Investigación y Calidad de la Gestión, MTSS. Los datos anteriores al 2000 corresponden a un estudio especial sobre persecución sindical, 1993-2000, elaborada por la Unidad antes citada. Los datos del 2000 y el 2001 fueron tomados del "Informe anual de labores de la DNI, labor de las regionales, Área de Inspección de Trabajo".

Fuentes: 1/ Departamento de Organizaciones Sociales, MTSS; 2/ Departamento de Supervisión, INFOCOOP; 3/ DINADECO; 4/ UCCAEP; 5/ ARESEP; 6/ Comisión para la Promoción de la Competencia, MEIC; 7/ Comisión Nacional del Consumidor, MEIC; 8/ Defensoría de los Habitantes; 9/ Memoria Anual, CGR; 10/ Sección de Estadísticas del Poder Judicial.

## VALORACION GENERAL

En los últimos quince años hubo una ampliación y profundización de los derechos ciudadanos como pocas veces en la historia política reciente de Costa Rica. El Estado pasó del reconocimiento de las libertades públicas y los derechos civiles individuales, a la provisión de los mecanismos necesarios para que los derechos políticos, económicos, sociales, colectivos y difusos tengan una proyección en las políticas públicas, constituyéndose en límites programáticos al ejercicio del poder. Esta expansión de la ciudadanía fue acompañada por un reforzamiento de las instituciones del Estado democrático de derecho. En efecto, se fortalecieron el control de constitucionalidad y los controles legales y administrativos sobre la acción pública, mediante la evolución hacia un modelo de controles múltiples; creció el entramado institucional de protección de los derechos, por medio de la creación o fortalecimiento de instituciones como la Sala Constitucional -pivote de este entramado-, la Defensoría de los Habitantes, la Contraloría General de la República, la ARESEP y otras. La evidencia señala que se mantuvo un amplio acceso ciudadano a la justicia y que mejoraron las garantías de independencia judicial.

Esa evolución hacia “más democracia” no se reflejó, sin embargo, en una mayor contribución de esta al desarrollo humano. Dos factores restringieron decisivamente ese aporte y generaron una fuerte tensión entre derechos reconocidos y exigibles, y la capacidad del sistema político para procesar las demandas derivadas de ellos. El primer factor fue la erosión de la capacidad institucional del Estado para cumplir con los mandatos ciudadanos. Hubo más controles y derechos,

pero menor capacidad institucional para ejecutar acciones de política pública. La base material de la acción pública fue afectada por el deterioro de la solvencia fiscal a lo largo del período. Aunque se crearon más de cien nuevas entidades públicas a partir de 1990, la mayoría de ellas en el ámbito del Ejecutivo, a la fecha este dispone de menos recursos per cápita que en 1990. Las restricciones presupuestarias, unidas al fortalecimiento del entramado de controles a la Administración, provocaron la creación de un sistema de atajos, en busca de mayor flexibilidad administrativa y financiera. Un componente de esta respuesta fueron los nuevos tipos de entidades, muchas de ellas meros instrumentos de ejecución de recursos. Por otra parte, se debilitaron amplios sectores institucionales vinculados con la promoción de la producción local (el MAG y el MEIC) y con la función de planificación estratégica del Estado (MIDEPLAN).

El positivo desarrollo de dos dimensiones de una reforma democrática del Estado (derechos y controles), pero no de la tercera (capacidad de ejecución) ha generado una creciente tensión entre la obligación pública de proveer sustento a los derechos reconocidos y tutelados, y un Estado desarticulado y cada vez con menos capacidad para cumplir con esas obligaciones. Ello ha ido configurando un riesgoso *impasse* que puede dar origen a tentaciones antidemocráticas: autoridades que reclaman que les “suelten las amarras” -debilitando controles, incluso aquellos indispensables en una democracia-, ciudadanos que demandan un líder milagroso que “ponga orden” y mejore la capacidad del Estado para resolver problemas colectivos, a

costa de limitar derechos de los demás en aras de la eficiencia, o voces que piden recortar “derechos excesivos”. Se requieren avances que, en el corto plazo, mejoren la capacidad del Estado para actuar sobre los mandatos ciudadanos, a fin de producir una interacción virtuosa con los progresos logrados en las otras dimensiones de la reforma democrática del Estado.

El segundo factor que limitó severamente la contribución de la democracia al desarrollo humano sostenible en la última década fue la erosión de la democracia representativa. Esto no se debió a un retroceso en el sistema electoral, que se mantuvo como una de las fortalezas de la democracia costarricense, sino a un declive de larga data en el apoyo ciudadano a la democracia, al debilitamiento del sistema de partidos, a la creciente desconfianza ciudadana en la política y sus instituciones y a la caída de la participación electoral. Un punto medular de este deterioro fueron las crecientes dificultades de los poderes Ejecutivo y Legislativo para formar coaliciones que permitieran arribar a decisiones colectivas. Las sucesivas acciones que desde el Ejecutivo se realizaron a lo largo de la última década para crear amplias bases políticas y sociales de apoyo surtieron poco efecto. Hoy en día múltiples actores sociales, políticos e institucionales, tienen (alguna) capacidad de veto sobre las políticas públicas.

Hacia la mitad de la primera década del siglo XXI la democracia costarricense enfrenta un complejo dilema: debe revertir, en el corto plazo, la erosión de la representación política y el deterioro de la capacidad de acción del Estado a través de medios democráticos. Es urgente destrabar el sistema político.

## VALORACION EN AÑOS ANTERIORES

**Sétimo Informe:** El 2000 fue un año positivo para la democracia costarricense. A pesar de ello, el Estado costarricense es centralista y ha creado pocas oportunidades para la participación ciudadana, individual y colectiva, más allá de los procesos electorales, limitando el desarrollo de una cultura participativa.

**Octavo Informe:** La contribución del sistema político al desarrollo humano en el 2001 fue inferior a la que podía haberse esperado, en razón de la madurez democrática del país. El informe identificó tres áreas problemáticas: la persistencia del abstencionismo, la continúa falta de transparencia y controles sobre el financiamiento político y la negativa de los partidos a debatir las reformas electorales propuestas por el TSE.

**Noveno Informe:** El 2002 fue un año esperanzador en el corto plazo, pues en la mayoría de los asuntos examinados la evolución fue positiva. Sin embargo, desde una perspectiva de más largo plazo, varias de las mejorías consignadas estuvieron asociadas al "clima político" favorable de un primer año de gobierno y, por tanto, no necesariamente son duraderas.



## ASPIRACIONES

### >> SISTEMA ELECTORAL Y PARTIDOS POLÍTICOS

El sistema electoral garantiza el ejercicio de un voto libre, informado y respetuoso de los derechos civiles y políticos de todas las personas. Crea las más amplias oportunidades de participación ciudadana en los procesos de deliberación y escogencia de los representantes políticos y garantiza resultados electorales que responden fielmente a las preferencias ciudadanas. Existen y se aplican mecanismos eficaces de control sobre el financiamiento a los partidos, que fomentan la honestidad y la independencia de los líderes políticos y sancionan los hechos delictivos. Existen y se aplican mecanismos eficaces de control sobre el cumplimiento de las normas democráticas internas de los partidos, para la escogencia de sus candidatos.

### >> ADMINISTRACIÓN DE LA JUSTICIA

Un sistema de administración de la justicia autónomo y abierto al escrutinio público protege los derechos de la población, en especial el derecho a la debida defensa, y combate eficazmente cualquier forma de discriminación contraria a la Constitución; garantiza la aplicación de una justicia pronta, cumplida e igual para todas las personas, impone las sanciones correspondientes y repara los daños.

### >> GESTIÓN Y REPRESENTACIÓN POLÍTICA RESPONSABLE

La aprobación y ejecución de leyes y políticas públicas nacionales y locales se realiza mediante la aplicación de las normas democráticas y el ejercicio de la representación política responsable de los intereses ciudadanos. Estas leyes y políticas garantizan la separación y control mutuo entre los poderes del Estado, amplían las oportunidades de la ciudadanía para proteger sus derechos y crean nuevas oportunidades para mejorar las condiciones de habilitación ciudadana de la población.

### >> PARTICIPACIÓN Y RENDICIÓN DE CUENTAS

Las instituciones públicas ofrecen amplias y cada vez más eficaces oportunidades de participación a las y los ciudadanos en la discusión, formulación, ejecución y evaluación de las políticas públicas. Los representantes políticos y los funcionarios públicos rinden cuentas de manera veraz, completa, oportuna y responsable, y respetan la dignidad de las personas en un marco legal y administrativo que garantiza la máxima transparencia de la gestión pública y la efectiva protección a los derechos y libertades civiles y políticas de la población.

### >> CONVIVENCIA CIUDADANA

La convivencia ciudadana respeta los derechos y la dignidad de las personas (nacionales y extranjeras). Las y los ciudadanos tienen una fuerte creencia en la democracia y participan activamente en la formación de una opinión pública pluralista, que realiza un escrutinio eficaz y permanente de los asuntos públicos. Los ciudadanos ejercen eficazmente su derecho a la libre organización, mediante la creación de múltiples y activas organizaciones de la sociedad civil, y hacen uso efectivo de las oportunidades para participar en la gestión pública.

### >> POLÍTICA EXTERIOR

La política exterior promueve valores y temas acordes con la vivencia democrática del país (es un factor activo y eficaz en el plano internacional para la promoción y tutela de los derechos humanos, el desarrollo humano sostenible y la paz). Es un instrumento efectivo y activo para la protección y promoción de los intereses nacionales, expresados en la necesidad de supervivencia económica y progreso material.



CAPITULO  
5Fortalecimiento  
de la democracia**Introducción**

Al igual que en informes anteriores, el presente capítulo valora la contribución que la democracia -sus instituciones y ciudadanos- hace al desarrollo humano<sup>1</sup>. Esta valoración parte del concepto amplio de democracia planteado por la *Auditoría ciudadana sobre la calidad de la democracia*<sup>2</sup>. Se emplean, además, las aspiraciones máximas y mínimas establecidas en el *Octavo Informe Estado de la Nación*. Este Décimo Informe introduce tres diferencias importantes:

- El balance se realiza con una perspectiva de mediano plazo, centrada en un período de diez años (1993-2003) aunque, cuando es necesario y existe información disponible, este lapso se amplía hasta 1989. Se procura conocer si hubo cambios a lo largo del tiempo y si estos acercaron o alejaron a la sociedad costarricense de las aspiraciones democráticas que evalúa el Informe.
- Las seis aspiraciones del capítulo se organizaron en dos temas transversales, que fungen como ejes integradores del análisis y que a su vez reagrupan esas aspiraciones: por una parte, el eje de la reforma del Estado y, por otra, el comportamiento de los actores estratégicos del régimen político, que, para simplificar, se presenta bajo el título de democracia representativa. Dentro del eje de reforma del Estado se analiza lo acontecido en los

ámbitos de administración de justicia, participación ciudadana y rendición de cuentas, y se desarrolla como tema especial una aproximación a la evolución institucional del Estado costarricense. En el segundo eje se analizan las aspiraciones relacionadas con el sistema electoral y de partidos políticos, gestión y representación política responsable y convivencia ciudadana.

- En esta ocasión el capítulo no contiene, como en ediciones anteriores, un balance de la política exterior. La principal razón es que durante el año se concentraron los esfuerzos en generar las bases técnicas e informativas para efectuar dicho balance en el Informe del 2005, mediante un convenio con la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional. No obstante, a manera de adelanto, se presentan algunos hallazgos del trabajo realizado en un corto *dossier* que complementa el capítulo.

Con respecto al primer eje, cabe señalar que el presente Informe entiende la reforma del Estado como un proceso de cambio en la estructura y funciones del aparato estatal, que altera los modos en que este se organiza y se relaciona con la sociedad (Echebarría, 2000). Sin embargo, como se menciona más adelante, es preciso reconocer que se trata de un término poco preciso y abierto a intensas polémicas. En cuanto al segundo eje, la

democracia representativa, el capítulo analiza si la convivencia política, dentro de las reglas e instituciones que la enmarcan (Urcuyo, 2003), se ha acercado o alejado de las aspiraciones democráticas. Estos aspectos se abordan mediante la valoración de los cambios ocurridos en la década en el sistema electoral y de partidos políticos, así como en la participación ciudadana; se busca determinar si estos cambios han tenido un impacto discernible sobre la efectividad de las instituciones del núcleo central del gobierno representativo: el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, y en la capacidad de formación de las coaliciones necesarias para gobernar eficazmente.

Por ser la reforma del Estado un tema nuevo dentro del Informe, es preciso insertar una breve relación conceptual. En los años ochenta, y bajo el impulso de organismos financieros internacionales como el Banco Mundial y el FMI, se concibió la reforma estatal como un proceso para reducir el tamaño y la participación del Estado en la sociedad (Schneider y Heredia, 2003)<sup>3</sup>. Se trataba de una iniciativa basada en el supuesto de que cuanto menor Estado hubiese, más y mejor mercado se tendría, y que limitaba los ajustes a las funciones económicas y administrativas del Estado.

Las experiencias en diversos países de Asia y América Latina, por razones distintas, hicieron evidente que este planteamiento era equivocado e incompleto. El Estado siguió siendo el

actor central para la provisión de una serie de bienes públicos vitales para el desarrollo y para el correcto funcionamiento del mercado, por lo que debía tener la capacidad de realizar efectivamente sus funciones esenciales. En consecuencia, a partir de la segunda mitad de los noventa, los propios organismos financieros internacionales plantearon las llamadas “reformas de segunda generación” (Banco Mundial, 1997), que hacían énfasis en ampliar la capacidad de acción del Estado, para enfrentar las nuevas tareas de regulación y promoción de la competitividad, como la dotación de bienes públicos fundamentales<sup>4</sup>. Por otro lado, pese a esta rectificación, el tema de las reformas democráticas siguió siendo poco trabajado por quienes proclamaban la necesidad de efectuar ajustes en el aparato estatal. En efecto, aún para garantizar el funcionamiento de las condiciones mínimas de un régimen democrático se requiere un Estado con capacidad para proteger y tutelar los derechos de las y los ciudadanos, para controlar el ejercicio del poder, la reducción de la discrecionalidad y la arbitrariedad, y para proveer aquellos bienes públicos necesarios para establecer el umbral mínimo de la ciudadanía efectiva (Iazzetta, 2003).

Este capítulo valora el tema de la reforma del Estado precisamente desde una perspectiva democrática. Se plantea las preguntas: ¿cuáles deben ser los cambios en el Estado para fortalecer la democracia?, en los últimos diez años ¿hubo en Costa Rica avances democráticos en la reforma del Estado? El Informe propone que una reforma democrática de Estado debe ser producto de la interacción de tres dimensiones:

- El reconocimiento, tutela y realización de los derechos humanos por parte del poder público. En una democracia, la autoridad está obligada a reconocer y proteger esos derechos, pues su mando es fruto de la delegación parcial de poder mediante las elecciones. Esta delegación parcial implica que, al elegir a sus gobernantes, las personas no renuncian al conjunto de los derechos

ciudadanos (Proyecto Estado de la Nación, 2001b). Además, un propósito esencial de las instituciones de gobierno es garantizar los derechos de los individuos a promover sus propios objetivos, disponer de su propio trabajo y tener su propia propiedad (Held, 1996). En esta dimensión, pues, el Informe estudia si hubo mejoras y ampliaciones en estos temas.

- El sometimiento del poder público a las leyes y al control ciudadano, a través de las instituciones de representación y de las agencias de control horizontal. En una democracia, los gobernantes están sujetos a los límites que establecen las leyes, los mecanismos de control y rendición de cuentas y el respeto de los derechos ciudadanos. Quien gobierna no está por encima de la ley (Proyecto Estado de la Nación, 2001b; Bobbio, 1996). Por ello, debe rendir cuentas sobre el uso que hace del poder que le ha sido delegado. En esta dimensión se examina si la práctica política y de las instituciones del Estado es capaz de garantizar que el poder público realice sus acciones dentro del marco de la delegación parcial que hacen las y los ciudadanos.

- La capacidad de las instituciones públicas para cumplir los mandatos ciudadanos es la tercera dimensión de una reforma democrática. Quien resulta electo, además de estar subordinado a la ley y obligado a proteger y tutelar los derechos, debe tener una razonable capacidad para actuar con el fin de crear condiciones facilitadoras que promuevan los fines de los gobernados. A toda acción de gobierno democrático subyace el imperativo de proveer una base de condiciones mínimas jurídicas, institucionales y materiales para la habilitación ciudadana, responsabilidad a la que se agregan los mandatos electorales coyunturales, que expresan las aspiraciones de las y los ciudadanos sobre los productos de la acción de gobierno en un plazo determinado. El Estado debe tener la capacidad material, jurídica, política e

institucional para llevar a buen término sus mandatos.

Si estas tres dimensiones evolucionan positivamente de manera concomitante, el resultado de la interacción entre ellas sería el aumento de la capacidad democrática de gobierno de la sociedad, es decir, aquella capacidad de ejecutar y conducir un gobierno dentro de los límites al poder y el respeto y promoción de los derechos. Si una o más de estas dimensiones está ausente, se corre el riesgo de que los avances en las demás se vean anulados o, incluso, tengan efectos negativos<sup>5</sup>.

### Una reforma desbalanceada

En los últimos veinte años se gestó en Costa Rica una reforma democrática del Estado parcial y desbalanceada. Se produjeron apreciables avances en dos dimensiones: una mayor capacidad para la subordinación de los gobernantes a la ley, mediante el desarrollo del sistema de controles al poder público, y una fuerte ampliación de la base de reconocimiento y garantías de los derechos humanos. Sin embargo, no se consiguieron acuerdos políticos para avanzar en la tercera dimensión de la reforma democrática: mejorar la capacidad institucional y política de los gobiernos para satisfacer las crecientes necesidades del desarrollo humano. Por el contrario, en esta dimensión hubo un deterioro, tanto en la capacidad de articulación de la acción pública como en los recursos disponibles para ello. En esta dimensión, el país quedó en “el peor de los mundos”<sup>6</sup>: ni se aplicaron las estrategias de reforma del Estado promovidas internacionalmente, ni se evolucionó hacia un modelo alternativo. La consecuencia, como se vio en el capítulo 3, es que áreas enteras de la actividad pública fueron severamente debilitadas y las nuevas tampoco lograron desarrollarse<sup>7</sup>. Así, a diferencia de la mayoría de los países de América Latina, el cierre de instituciones fue marginal, lo mismo que el proceso privatizador. Salvo episodios pasajeros, no hubo reducción absoluta del tamaño del Estado, aunque sí relativa: hoy el

peso del empleo público con respecto a la población económicamente activa es bastante menor que hace veinte años. No se produjeron mayores ajustes en el Servicio Civil, que data de los años cincuenta, con excepción de la reforma a la carrera policial y a la carrera diplomática. En materia de descentralización y fortalecimiento de los gobiernos locales, la reforma ha sido tímida, pese a los importantes cambios constitucionales y legales ocurridos en este ámbito.

En resumen, lo que distingue el proceso de reforma del Estado en Costa Rica es el énfasis en la creación y fortalecimiento de instituciones administrativas<sup>8</sup> y un desplazamiento de poder, desde la esfera de la ejecución y la definición de normas, hacia la esfera del control judicial y administrativo y de los mecanismos para el control del ejercicio del poder y la protección de los derechos humanos, pero con una erosión de la base material de la acción pública para cumplir los mandatos ciudadanos.

### Desplazamiento de poderes en favor del Poder Judicial

El control recíproco de poderes se amplió en los últimos quince años a través del decisivo fortalecimiento del control de constitucionalidad. Cuatro funciones de la Sala Constitucional han ocasionado una verdadera reforma institucional del Estado costarricense, al variar la manera en que se articulan los poderes del Estado para ejecutar las políticas públicas y proteger los derechos (Echebarría, 2000), a saber: a) el control de constitucionalidad de las normas de cualquier naturaleza y de los actos sujetos al Derecho Público, que ha incidido sobre la actividad creadora de normas de los poderes Legislativo y Ejecutivo, así como sobre la actividad administrativa del Estado, b) la potestad de resolver los conflictos de competencia constitucional entre los poderes del Estado, incluido el Tribunal Supremo de Elecciones, c) la función consultiva, es decir, la competencia de conocer consultas previas sobre proyectos de reforma constitucional, tratados internacionales o convenios (consulta

preceptiva), y de otros proyectos de ley (consulta facultativa a solicitud de diez diputados, del Poder Judicial, del Tribunal Supremo de Elecciones, de la Contraloría General de la República o del Defensor de los Habitantes), d) los recursos de amparo y hábeas corpus. A través de estas funciones la jurisprudencia constitucional ha establecido limitaciones al funcionamiento de los otros poderes y, en ocasiones, ha generado fricciones institucionales (la función medular de la Sala Constitucional relacionada con el acceso ciudadano a la protección de derechos se examina más adelante).

### Expansión del control de la regularidad administrativa del Estado

La creación de la Sala Cuarta implicó un mayor control de la regularidad administrativa del Estado<sup>9</sup>, al ofrecer mejores condiciones de acceso y celeridad del proceso que el control ordinario de la jurisdicción contencioso-administrativa. Por la vía del amparo se pudo cuestionar directamente cualquier acto administrativo sin tener que agotar la vía administrativa y, a la vez, se dispuso la suspensión automática de los efectos del acto con la simple presentación del recurso (Volio, 2000; Saborío, 2004a). Mientras en el período 1938-1989 se plantearon 155 casos de inconstitucionalidad (Volio, 2000), entre 1990 y 2003 fueron presentados cerca de 110.000 casos, la mayoría de ellos recursos de amparo. Adicionalmente, instituciones como la Procuraduría General de la República (PGR) y la Contraloría General de la República (CGR) fueron fortalecidas mediante cambios y ampliaciones en sus respectivas competencias, lo que también contribuyó al desarrollo del control de la regularidad administrativa del Estado.

A pesar de que en los últimos años la Sala Constitucional no aplica el concepto de suspensión automática de la actividad impugnada por la vía del amparo, esta mediada tuvo un importante efecto sobre la capacidad de gestión de la administración pública. La posición de no aceptar tal suspensión se planteó desde 1994 con la sentencia 988-94,

del 16 de febrero de ese año, aunque no fue sino hasta el 2003 que mediante la sentencia 03-8882, del 26 de agosto, se empezó a sostener dicha interpretación en forma sistemática.

A través de la figura del amparo se han desarrollado dos conceptos que han marcado de manera definitiva la administración pública en Costa Rica: el debido proceso<sup>10</sup> y el derecho de petición, que han hecho la actividad administrativa menos secretiva y más abierta. De los recursos de amparo interpuestos contra la Administración Pública, el 58% corresponde a alegadas violaciones del derecho de petición o respuesta<sup>11</sup>.

Asimismo, la Sala Constitucional ha demarcado la función de gestión presupuestaria por parte del Poder Ejecutivo y la forma en que este presenta el Presupuesto Nacional ante la Asamblea Legislativa, para su discusión y aprobación. El voto 9792-98 definió que es contrario a la Constitución Política: a) financiar gastos corrientes con ingresos extraordinarios, b) incluir partidas presupuestarias que no especifiquen el destino que tendrán los fondos públicos transferidos, y c) autorizar la emisión de bonos de deuda interna sin especificar parámetros objetivos relativos al plazo y la tasa de interés (Proyecto Estado de la Nación, 1999).

Antes de la especialización de los mecanismos de control del Estado, el control de la regularidad administrativa se concentraba en la PGR y la CGR y, en menor medida, en las revisiones de constitucionalidad de la Corte Suprema de Justicia. La Contraloría ejerce sus funciones mediante la aplicación de controles previos y posteriores. Los previos se presentan cuando la institución se pronuncia antes del acto administrativo, a través de aprobaciones, autorizaciones o refrendos de contratos<sup>12</sup>. En 1985 la asesoría legal de la CGR atendió por esta vía más de 23.000 casos (consultas verbales y escritas, intervenciones, asesorías a la Asamblea Legislativa). El control posterior se lleva a cabo cuando el acto administrativo está consumado y se revisa si se ha realizado de conformi-

dad con la ley. Por su parte, la PGR combina su labor de representante legal del Estado con una función consultiva. Así, ejerce una labor de control de legalidad al garantizar el apego al principio de legalidad mediante sus dictámenes, opiniones y jurisprudencia administrativa. En 1990 la PGR rindió 238 dictámenes y opiniones, frente a 999 en el 2003.

El fortalecimiento de los órganos de control en la década de los noventa produjo modificaciones institucionales internas en ambas entidades, que se concretaron por medio de la aprobación de nueva legislación y procesos de reestructuración interna (1998). En tanto el objeto de control (el Estado) cambie, las entidades contraloras deben ajustarse también. La PGR inició en 1999 su proyecto de modernización y transformación, que incluyó el rediseño de la estructura organizacional y ocupacional. Por su parte la CGR llevó a cabo en 1998 una reforma orientada a la modernización y agilización de la labor de control que le compete, y en 1999 recibió un nuevo reglamento orgánico. Los organigramas de estas dos instituciones fueron radicalmente modificados, a fin de ajustarlos a los cambios en la demanda y en el entorno en que trabajan (Beirute, 2004; Matamoros, 2004).

### Mayor delimitación de las funciones del Poder Legislativo

La jurisprudencia de la Sala Constitucional ha delimitado la forma en que el Poder Legislativo cumple sus funciones y ha introducido cambios en el ejercicio de sus competencias constitucionales: corresponde a la función legislativa ejercer el control político y la aprobación de reformas parciales a la Constitución Política. Dicha jurisprudencia ha introducido una serie de principios que deben determinar el quehacer legislativo, derivados a su vez del principio democrático, como parámetro que permite deducir qué tanto se aproxima una sociedad o, en su defecto, una decisión legislativa, al ideal y vocación de la democracia “perfecta” (Sala Constitucional, 2000). A partir de ese principio, el desarrollo del concepto de “debido proceso

legislativo”<sup>13</sup>, ha marcado tanto la función de control político como la de legislación.

En el primer caso, el control político, hasta 1999 la Sala había emitido 23 votos en los que establecía los alcances del trabajo de las comisiones legislativas de investigación. Definió que las personas no pueden ser investigadas o sancionadas sin haber tenido derecho a defenderse, excluyó a las personas privadas como objeto de investigación, a menos que sus actividades tengan una relación directa con el interés público, delimitó el carácter de las “sanciones” que pueden dictar dichas comisiones, aclarando que solo pueden emitir sanciones eminentemente políticas y temporales, nunca perpetuas, y excluyó como objeto de la investigación legislativa asuntos que estén siendo sometidos a juicios en el Poder Judicial<sup>14</sup>.

El debido proceso también ha tenido un impacto sobre la formalidad del trámite de las iniciativas de ley, el cual debe respetar las disposiciones del Reglamento Interno de la Asamblea Legislativa, que la Sala ha reconocido como un parámetro de constitucionalidad. En virtud de ello, la violación de requisitos o trámites esenciales sustentados en el principio democrático puede implicar la inconstitucionalidad de la ley, por vicios esenciales en el procedimiento legislativo<sup>15</sup>. De este principio se derivan, por lo menos, el respeto al principio de participación democrática plural, es decir, la representación en el proceso legislativo de todas las fuerzas políticas electas en el Parlamento, incluidas las minorías, y el principio de publicidad del procedimiento.

De igual manera, la Sala ha establecido el principio de conexidad, como una limitación al derecho de enmienda que tienen las y los diputados sobre los proyectos de ley sometidos a trámite. Ese principio establece un límite a la reformulación de que pueden ser objeto los proyectos durante el trámite legislativo y señala que no se pueden introducir disposiciones que no estén directamente relacionadas con la sustancia objeto original de la iniciativa de ley. Con esto se eliminó la práctica, antes extendida, de las “normas

atípicas”, asuntos totalmente ajenos al objeto de un proyecto que se introducirían durante el trámite legislativo. En la actualidad, el debate sobre los alcances del principio democrático gira en torno a su relación con los derechos de las minorías, si estas deben o no tener poder de veto y hasta qué punto el respeto a esos derechos puede afectar el derecho de la mayoría a producir acuerdos.

La otra limitación impuesta a la Asamblea Legislativa, la más controversial, es la que se refiere a la capacidad de reforma parcial de la Constitución, que estableció la sentencia 2771-03, de abril de 2003 (Sala Constitucional, 2003b), con respecto a la reelección presidencial. En esta sentencia se definió que por vía de reforma parcial no pueden efectuarse cambios al sistema político, que “afecten principios o valores fundamentales” o “disminuyan derechos fundamentales reconocidos en la Constitución Política, o incluso aquellos con valor supraconstitucional según el principio de rigidez constitucional”. Se ha producido un intenso debate nacional sobre la “extralimitación” de la Sala, en virtud de que esta potestad no deriva directamente de la Constitución Política, ni tampoco de la Ley de la Jurisdicción Constitucional.

### Ampliación de la base de derechos reconocidos y tutelados por el Estado

La principal característica de la reforma del Estado en Costa Rica, que la diferencia de la mayoría de los países, es el amplio desarrollo de la tutela y exigibilidad jurídica de los derechos humanos. Los cambios constitucionales y legales aprobados por la Asamblea Legislativa han reconocido nuevos derechos, individuales y difusos, y en el mismo sentido ha obrado la jurisprudencia de la Sala Cuarta. Por su parte, la piedra angular de la ampliación de los derechos de las personas ha sido el control especializado de constitucionalidad de la Sala Cuarta. De hecho, la jurisprudencia constitucional ha suministrado las herramientas procesales para hacer efectivos derechos fundamentales que ya eran

parte del ordenamiento jurídico, pero que habían carecido hasta entonces de un mecanismo que garantizara su exigibilidad a la administración activa (Saborío, 2004a). En resumen, el Estado costarricense ha pasado del reconocimiento formal de las libertades públicas y los derechos civiles, a la provisión de los mecanismos necesarios para que los derechos políticos, económicos, sociales, colectivos y difusos tengan una proyección en las políticas públicas, constituyéndose en límites programáticos al ejercicio del poder, que vienen a complementar los más tradicionales controles institucionales.

### Nuevos derechos y mecanismos de protección

En la última década se aprobó un conjunto de leyes que tutelan directamente los derechos de grupos que requieren protección especial por su condición de vulnerabilidad: niñez y adolescencia (once leyes), adultos mayores (dos leyes), personas con discapacidad (tres leyes) y mujeres (doce leyes). También se produjo la reforma al artículo 78 constitucional, para destinar un 6% del PIB a la educación, y en 1997 se otorgó a la educación preescolar el carácter de obligatoria, gratuita y costeadada por el Estado, mediante la reforma del artículo 78 constitucional, Ley 7676 (Asamblea Legislativa, 1997c).

En general, la legislación costarricense tiende a ser muy “garantista”: del total de 249 leyes aprobadas en la primera legislatura de las administraciones 1994, 1998 y 2002, un 43% genera obligaciones del Estado frente a la población, un 11% amplía derechos existentes, un 14% concede nuevos derechos y solo una ley restringió derechos (Ley 7431, reforma al artículo 160 de la Ley de Tránsito) (Programa Estado de la Nación, 2004a). Sin embargo, esta expansión en el reconocimiento de derechos tiene una notable debilidad: si bien la mayoría de las leyes (76%) otorga responsabilidades institucionales para el cumplimiento de las obligaciones, solo en un 16% de ellas se crean nuevas fuentes de financiamiento para que las instituciones

acaten el nuevo mandato (Programa Estado de la Nación, 2004a). Así, desde la perspectiva de la política pública, la legislación costarricense es incompleta; reconoce los derechos y las obligaciones del Estado, pero deja en manos de la Administración la responsabilidad de definir la base material e institucional para su concreción. Además, el 61% de las leyes que sí otorgan responsabilidades institucionales específicas no establece controles específicos para dar seguimiento al cumplimiento del mandato; se aplican controles débiles o las disposiciones generales contempladas en la Ley General de Administración Pública

Varios votos han creado los mecanismos necesarios para la exigibilidad práctica del derecho al ambiente sano, los derechos de protección del consumidor (Muñoz, 1999) y derechos sociales como el derecho a la salud y a la educación sin discriminación<sup>16</sup>. La jurisprudencia de la Sala ha ampliado el universo de los sujetos legitimados para acudir directamente a la justicia constitucional, tomando en cuenta a las organizaciones sociales que defiendan los intereses de una colectividad o actividad común, e incluso a las y los niños, lo que convierte a Costa Rica en el primer país del mundo que permite el acceso directo de los menores de edad a este tipo de mecanismos (Sala Constitucional, 1993a).

De igual manera se han ampliado los mecanismos para la tutela de los derechos políticos, de mayor desarrollo en la historia institucional del país, a través de dos nuevos elementos: la aplicación del amparo electoral por el TSE (sentencia 0638), como herramienta procedimental para la tutela efectiva de los derechos político-electorales de las y los ciudadanos, y la regulación del Estado sobre la actividad interna de los partidos políticos, establecida por la Sala Cuarta en el voto 5379-97 (Sala Constitucional, 1997d) (véase la sección sobre el sistema de partidos políticos en este mismo capítulo). También se extendieron los derechos políticos de las mujeres, con la decisión del TSE de no inscribir papeletas para puestos de elección popular que no tengan por lo menos un 40% de

candidatas en puestos elegibles (véase el apartado sobre democracia representativa, más adelante).

### Mejoran controles sobre la tutela de derechos por la Administración Pública

En años recientes se establecieron en el país instancias de control en áreas novedosas y se desarrolló una jurisprudencia constitucional que permite proteger los intereses difusos y colectivos de la ciudadanía. Un paso en el perfeccionamiento del sistema de tutela de los derechos humanos fue la creación, en 1992, de la Defensoría de los Habitantes de la República (DHR), como institución independiente<sup>17</sup> y especializada. El fin de la Defensoría es proteger a las y los habitantes de los actos de la Administración Pública que atenten contra los derechos ciudadanos. En la DHR se agruparon las distintas defensorías que existían en el Ministerio de Justicia, con excepción de la Defensoría de los Derechos de Consumidor, que fue absorbida por el Ministerio de Economía, y la fiscalización de los servicios públicos, que actualmente realiza la ARESEP<sup>18</sup>. Asimismo, algunas de las atribuciones que tuvo la Procuraduría General de la República para ejercer su labor de protección pasaron a la Defensoría<sup>19</sup>.

En relación con las entidades preexistentes, una novedad de la Defensoría es su capacidad para revisar de oficio actos de la Administración, es decir, sin que medie la solicitud de un ciudadano. De esta forma ha desarrollado un control de los intereses difusos de la población, por medio de la fiscalización en temas como violencia doméstica, educación, trato al ciudadano, reforma fiscal, desechos sólidos, acceso a la información administrativa, privilegios en la función pública y actos de política exterior, entre otros. El número de temas examinados de oficio varía significativamente de un año a otro, de acuerdo con el criterio del jerarca de la institución. Desde su creación y hasta el 2001 la DHR había abierto 396 casos de oficio. Es importante el papel que juega esta entidad en la representación de los intereses

de los usuarios en los procesos de oposición a los ajustes de tarifas que realiza la ARESEP; empero, ante el aumento de la participación de los ciudadanos organizados, la Defensoría ha ido replegando su intervención en este ámbito (cuadro 5.2) (Programa Estado de la Nación, 2003).

En cuanto a la percepción ciudadana, según los estudios de opinión de la firma UNIMER, la Defensoría goza uno de los más altos niveles de confianza del país. Sin embargo, al igual que el resto de las instituciones públicas, ha venido experimentado una disminución en este sentido, pues ha pasado de un 80% de confianza ciudadana en el 2000, a un 72% en el 2002 y a un 69% en el 2004 (UNIMER, 2002 y 2004). Los resultados de una encuesta exploratoria<sup>20</sup> sobre la calidad del servicio brindado, muestran que esta

institución es calificada positivamente por los usuarios, sobre todo en cuanto al trato del funcionario (95% señala que fue amable o muy amable). Como desafíos se identifican el desconocimiento de los usuarios en materia de medios electrónicos (no presenciales) para presentar una denuncia y el hecho de que las personas reciben poca información sobre la evolución de sus casos (Escuela de Ciencias Políticas, UCR, 2003).

También han sido mejor tutelados los derechos de los consumidores, tanto por la Sala Constitucional como mediante la aprobación de la Ley de Competencia y Protección al Consumidor. Los mecanismos de protección combinan instancias administrativas, de conciliación y judiciales. La Comisión Nacional del Consumidor es el órgano de acceso directo, que se activa

con una denuncia de un consumidor, aunque no sea el directamente agraviado. En su primer año de funcionamiento (1995) la Comisión recibió 785 denuncias y tuvo un auge dos años después, cuando el número de casos sobrepasó las 2.500, pero actualmente está recibiendo una cifra cercana a las recibidas en 1995<sup>21</sup>. Este descenso se explica, entre otras razones, por el efecto de los mecanismos de conciliación.

Por su parte, la regulación pública en materia ambiental se vio fortalecida con tres nuevas instancias: el Tribunal Ambiental Administrativo (TAA)<sup>22</sup>, creado en 1995 para conocer, tramitar y resolver las denuncias por violaciones a la legislación ambiental y los recursos naturales; la Procuraduría del Ambiente, ante la cual los particulares, en forma individual o colectiva, pueden plantear denuncias por violación a la zona

CUADRO 5.2

## Evolución de la cantidad de casos tramitados en las principales instituciones de control. 1996-2003

Mecanismos de control	Año base	Crecimiento sobre año base				Tendencia año base-2003	
		1996	1998	2000	2002		2003
Procuraduría General de la República							
Dictámenes y opiniones jurídicas	1995=345	117,1	115,1	147,8		289,6	Crecimiento muy elevado
Consultas relacionadas con materia constitucional	1995=169	60,9	68,0		49,7	114,8	Crecimiento leve
Contraloría General de la República							
Informes de fiscalización y relaciones de hecho	1997=88		193,2	195,5	284,1	238,6	Crecimiento muy elevado
Solicitudes de la Asamblea Legislativa	1999=189			124,3	138,1	246,6	Crecimiento muy elevado
Presupuestos ordinarios aprobados y modificaciones	1997=1.067		138,0	142,9	136,9	125,2	Crecimiento moderado
Defensoría de los Habitantes de la República							
Consultas	1995=19.916	131,1	65,7	99,4	111,5	119,8	Crecimiento leve
Expedientes abiertos	1995=2.049	73,0	101,6	75,4	97,3	94,0	Disminución leve
Casos de oficio	1995=64	171,9	89,1	35,9			Disminución fuerte
Audiencias públicas en la ARESEP	1997=70		112,9	87,1	168,6	182,9	Crecimiento muy elevado
Casos presentados ante la Comisión de Promoción de la Competencia							
Denuncias en la Comisión Nacional del Consumidor	1995=14	321,4	371,4	421,4	414,3	585,7	Crecimiento muy elevado
Denuncias recibidas por el Tribunal Ambiental Administrativo	1995=781	239,7	285,5	211,3	89,9	111,9	Crecimiento leve
	1997=46		195,7	502,2	432,6	493,5	Crecimiento muy elevado

Tendencia: 100-125: crecimiento leve; 126-150: crecimiento moderado; 150-175: crecimiento elevado; más de 175: crecimiento muy elevado;

75-99: disminución leve; 50-74: disminución moderada; menos de 50: disminución fuerte.

Fuente: PGR, 2004; CGR, 1997 a 2004; DHR, 1997 a 2004; ARESEP, 1999 a 2004; CNC, 2003 y Bonilla, 2004.



marítimo-terrestre o daños al medio ambiente (por deforestación, quemas, contaminación), sin que medien trámites complejos, y la Fiscalía Ambiental del Ministerio Público (véase capítulo 4). Las denuncias conocidas por el TAA desde su creación y hasta el año 2003 son un total de 1.127<sup>23</sup>.

El uso que se da a estos instrumentos es todavía escaso. El comportamiento del número de casos ingresados no ha seguido una tendencia estable. Debe reconocerse que estos órganos son conocidos en mucho menor medida que los otros entes de control que se han señalado y que en muchos casos las denuncias ambientales también son interpuestas directamente ante los juzgados o ante los Comités de Vigilancia de los Recursos Naturales (COVIRENAS) que funcionan en el contexto local (capítulo 4).

En el ámbito financiero también se crearon, mediante leyes, nuevas instituciones de control: en 1995 la Superintendencia General de Entidades Financieras (SUGEF), en 1997 la Superintendencia General de Valores (SUGEVAL) y en 2002 la Superintendencia de Pensiones (SUPEN), las cuales son objeto de análisis en el capítulo 3 de este Informe.

Los derechos ciudadanos relacionados con la prestación de servicios públicos cuentan ahora con una institución reguladora especializada, la ARESEP, cuya principal evolución puede identificarse en dos campos: por una parte, el fortalecimiento de los criterios técnicos para la fijación de tarifas, mediante la aplicación de reglamentos específicos para los diferentes sectores (hidrocarburos, telecomunicaciones, electricidad, etc.), que establecen un nuevo marco regulatorio y procedimental, disminuyendo así la discrecionalidad de los técnicos y de los procesos, y, por otra parte el aumento de la participación ciudadana en las instancias creadas al efecto dentro de la institución, incluyendo a grupos organizados de consumidores (Programa Estado de la Nación, 2003). En 1997 participaron en las audiencias públicas convocadas por la ARESEP 1.710 personas, cifra que aumentó a

1.930 en el año 2002, número a su vez cercano a las 2.024 personas que asistieron en 1999, cuando se registró la mayor cantidad de participantes<sup>24</sup>.

Las contralorías de servicios son otro mecanismo para el control de la calidad de los servicios públicos, creado en 1993 mediante decreto ejecutivo<sup>25</sup>. Se trata de una figura incipiente, que tiene diferentes grados de consolidación según los sectores o instituciones. Algunas tienen importantes recursos a su disposición y responsabilidades específicas asignadas, mientras que otras prácticamente solo existen de nombre. No hay un informe consolidado del quehacer de estas entidades, ni información sobre el funcionamiento del sistema de contralorías. Su principal debilidad, aparte de la poca solidez de su amparo legal (un decreto ejecutivo) es que no se compele a las instituciones a darles una asignación independiente de recursos; tampoco están programadas para tener una incidencia en el proceso de elaboración de políticas institucionales o en los planes operativos anuales.

Lo que sí ha existido es una tendencia a la instalación de nuevas contralorías en un número cada vez mayor de instituciones, en especial del sector salud (hospitales y clínicas) y, más recientemente, en el Poder Judicial, en la Defensoría de los Habitantes y en el Tribunal Supremo de Elecciones. En total se ha pasado de 62 contralorías en 1997 a 178 en 2003, de las cuales 127 se han creado en el sector social, en el que destaca el sector salud, con 115<sup>26</sup> (cuadro 5.3). Sobre su evolución a

futuro, en la corriente legislativa se encuentran dos proyectos de ley que buscan dotar a las contralorías de servicios de un marco normativo propio que les permita superar su actual situación de dispersión y convertirse en un verdadero sistema de seguimiento que provea insumos para la mejora del servicio que prestan las instituciones (Proyecto Estado de la Nación, 2001b)<sup>27</sup>.

#### >> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE EL TEMA **EVOLUCIÓN DE LOS MECANISMOS DE CONTROL**

Véase Villarreal, 2004 en el sitio [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

#### Avances incipientes en el control de las finanzas públicas

Pese a los desarrollos normativos e institucionales registrados, los cambios en el control de las finanzas públicas no tuvieron en la última década la magnitud de las modificaciones que se produjeron en los otros ámbitos examinados hasta el momento. Persisten importantes vacíos que dificultan la consolidación en la práctica del modelo para la rendición de cuentas a *posteriori*, con base en indicadores de gestión. La fiscalización de la Hacienda Pública sigue estando muy centrada en la CGR, entidad a la que constantemente se le han venido asignando nuevas funciones (Villarreal, 2004). La novedad han sido los esfuerzos de la Asamblea Legislativa para pedir cuentas a los jefes de las instituciones sobre el uso de fondos públicos (Programa Estado de la Nación, 2003). Se reitera entonces el desafío mencionado en otros Informes, sobre

CUADRO 5.3

#### Número de contralorías de servicios por año, según sector institucional. 1997-2003

Instituciones por sector	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Total	62	81	78	150	149	163	178
Instituciones intersectoriales	6	8	7	7		10	8
Sectores económicos	29	30	28	29	0	29	28
Sectores sociales	27	39	38	109	0	113	127
Otros	0	4	5	5	0	11	15

Fuente: Elaboración propia con base en el Registro Oficial de Contralores de Servicio, MIDEPLAN.

la escasa posibilidad de seguimiento que tienen estos mecanismos en cuanto al control de sus resoluciones y el establecimiento de sanciones para quienes no se apeguen a ellas.

La Asamblea Legislativa ha empezado a generar actividad en el ámbito de la fiscalización posterior de la Hacienda Pública y, en esta materia, ha trabajado en conjunto con la CGR<sup>28</sup>. En 1991, al crearse la Comisión Permanente Especial para el Control del Ingreso y el Gasto Público, se generaron las condiciones para que la Asamblea Legislativa cumpla el mandato constitucional de fiscalización posterior del Presupuesto Nacional, por primera vez desde 1949. Desde su establecimiento, la práctica política ha sido que esta Comisión siempre sea presidida por un diputado o diputada de la oposición. En sus primeros diez años de funcionamiento, la Comisión se dedicó a elaborar la legislación que le permitiera realizar un control presupuestario basado en indicadores de gestión. Esta ley fue aprobada en el 2002, con el nombre de Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos, y junto con la más reciente Ley General de Control Interno conforma el marco legal de la administración para la rendición de cuentas (Saborío, 2004b).

La reforma al artículo 11 de la Constitución en el año 2000, y la nueva ley de presupuestos públicos, introdujeron en el país el esquema de administración gerencial en el sector público<sup>29</sup>. La reforma constitucional proporcionó el marco normativo superior para introducir la cultura de la responsabilidad de las autoridades, de someterse a evaluación y rendir cuentas como un mandato expreso. De esta forma, la rendición de cuentas está diseñada a partir de la evaluación de resultados, para lo cual se requiere que la preparación de presupuestos incorpore los objetivos, metas e indicadores de cumplimiento sobre los que se debe realizar la fiscalización posterior (Saborío, 2004b), según se normó en la nueva Ley de Presupuestos Públicos.

El talón de Aquiles de este esquema es que tanto la formulación presupuestaria como la fase de evaluación

descansan sobre dos instrumentos que en Costa Rica tienen serias limitaciones: la función de análisis y planificación estratégica del Estado, que debe servir como base fundamental para la elaboración del otro instrumento, el Plan Nacional de Desarrollo. El MI-DEPLAN ha sido prácticamente dismantelado en términos de recursos humanos y financieros, y no hay indicios de que la planificación estratégica esté siendo realizada por otra entidad. Por su parte, el Plan Nacional de Desarrollo dista mucho de serlo; en realidad es un documento en el cual cada gobierno traduce su propuesta de campaña en una serie de objetivos para su administración. La Comisión Especial Mixta del Pacto Fiscal ha abordado esta debilidad, y ha propuesto la figura de un plan de desarrollo de diez años, con planes cuatrienales de cumplimiento que corresponderían a cada administración; no obstante, se desconoce el contenido final de esta propuesta. Así las cosas, el ciclo presupuestario establecido en la nueva ley no logra fortalecer el control presupuestal programático, que a su vez ampliaría el control político desde la Asamblea Legislativa.

La CGR se ha consolidado como el pivote del control sobre la Hacienda Pública costarricense. Hoy esta entidad cuenta con más funciones, mayor alcance y nuevos ámbitos de control. La actividad legislativa ha tendido a asignarle cada día más responsabilidades (cuadro 5.4) y en un período de cuatro años, diferentes cuerpos normativos, así como resoluciones de la Sala Constitucional, le han agregado cerca de cien funciones. En este sentido fue especialmente importante la resolución de la Sala Cuarta que dispuso que la CGR debe refrendar todos los contratos del Estado. A partir del primer año de acatamiento de esta resolución, el número de contratos anuales refrendados por el ente contralor oscila entre 800 y 1.200.

Además del aumento de funciones, en los últimos años se ha evolucionado hacia la ampliación de las competencias contraloras. Como base, la nueva Ley Orgánica de la CGR elevó su

papel al definirla como el órgano de control superior de la Hacienda Pública y de rectoría del sistema de fiscalización. Como ente rector de la fiscalización, la Contraloría ha incursionado en el tema de la rendición de cuentas, con la elaboración de un proyecto institucional que busca diseñar un sistema de rendición de cuentas (CGR, 2004).

Paralelamente se ha fortalecido el control interno en las instituciones, con base en la nueva Ley de Control Interno, que fortalece los alcances de las auditorías internas de las instituciones y su relación con la CGR<sup>30</sup>. También se han abierto en la Contraloría canales que permiten el control vertical, es decir, el activado por los ciudadanos, que tienen la posibilidad de presentar denuncias sobre irregularidades y otros aspectos de la gestión de la Hacienda Pública. Desde 2001 existe la Unidad de Atención de Denuncias Ciudadanas, que atendió 572 casos en el 2003. Para la recepción y procesamiento de estos reclamos, en la Secretaría Técnica de la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa se cuenta con un equipo de atención de denuncias (cuadro 5.5).

Desde el punto de vista del control previo, la CGR cubre al 100% de las instituciones públicas sobre las cuales tiene competencia, pues debe aprobar o improbar todos los presupuestos de las instituciones autónomas y de los gobiernos locales para que estos puedan ser ejecutados. El control posterior, en cambio, no está tan extendido. Por ejemplo, durante el 2001 la CGR ejerció este tipo de fiscalización solamente sobre el 22,2% de una meta de 370 instituciones (número de entidades contabilizado por el Informe, véase más adelante).

El sistema de control del uso de los fondos públicos vino a fortalecerse con un mecanismo judicial, al transformarse la Unidad de Delitos Económicos del Ministerio Público en la Fiscalía contra la Corrupción, mediante la Ley de Creación de la Jurisdicción Penal de Hacienda y de la Función Pública (Asamblea Legislativa, 2002a), que establece como "jurisdicción

CUADRO 5.4

## Principales funciones de la Contraloría General de la República según la ley orgánica vigente. 1997-2003

<b>Función y actividad</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>Tasa de crecimiento 2002-2003 (%)</b>
Función 1: Fiscalización								
Informes de fiscalización	88	116	88	125	202	224	170	-24,11
Relaciones de hecho		54	52	47	46	26	40	53,85
Solicitudes de información de la Asamblea Legislativa			154	188	251	248	425	71,37
Denuncias de los diputados sobre irregularidades en el manejo de la Hacienda Pública			35	47	36	13	41	215,38
Subtotal	88	170	329	407	535	511	676	32,29
Función 2: Control presupuestario								
Presupuestos ordinarios aprobados	234	327	338	425	374	340	315	-7,35
Modificaciones presupuestarias y presupuestos extraordinarios	833	1.145	1.163	1.100	1.008	1.102	1.021	-8,92
Subtotal	1.067	1.472	1.501	1.525	1.382	1.442	1.336	-8,56
TOTAL	1.155	1.642	1.830	1.932	1.917	1.953	2.012	3,02
Porcentaje de actividades								
función 1/función 2	8,2	11,5	21,9	26,6	38,7	23,4	30,9	

Fuente: Memorias Anuales de la CGR, 1997-2003.

CUADRO 5.5

## Clasificación de las denuncias recibidas en la Unidad de Atención de Denuncias Ciudadanas de la CGR, según estado. 2000-2003

<b>Estado</b>	<b>2000</b>	<b>%</b>	<b>2001</b>	<b>%</b>	<b>2002</b>	<b>%</b>	<b>2003</b>	<b>%</b>
Archivado	32	10,5	128	23,9	125	23	122	21,3
Pendiente en investigación	0	0,0	0	0,0	5	1	38	6,6
Resueltos	94	30,8	112	20,9	100	19	111	19,4
Traslado externo	77	25,2	172	32,1	159	30	131	22,9
Traslado interno	10	3,3	29	5,4	16	3	170	29,7
Traslado Dirección de Fiscalización Operativa y Evaluativa	92	30,2	95	17,7	91	17	0	0,0
Valoración	0	0,0	0	0,0	40	7	0	0,0
Total general	305	100,0	536	100,0	536	100,0	572	100,0

Fuente: División de Estrategia Institucional, CGR.

especializada” la materia penal de hacienda y la función pública, lo que conllevó la creación de un Juzgado Penal de Hacienda y un Tribunal Penal de Hacienda. Estos órganos conocen en forma exclusiva los delitos contra los deberes de la función pública y los delitos tributarios, así como los previstos en la Ley de Aduanas y sus reformas y la Ley Orgánica del Banco Central.

Adicionalmente, en el año 2002 se creó la Procuraduría de la Ética Pública, como una instancia especializada de la PGR. El Procurador General interpuso un recurso de inconstitucionalidad por considerar que esta entidad duplica funciones de otras instituciones, como la CGR o la DHR. La Sala Cuarta resolvió que, si bien la creación no es inconstitucional, la ley sí debe incluir una asignación de recursos (Sala Constitucional, 2003a).

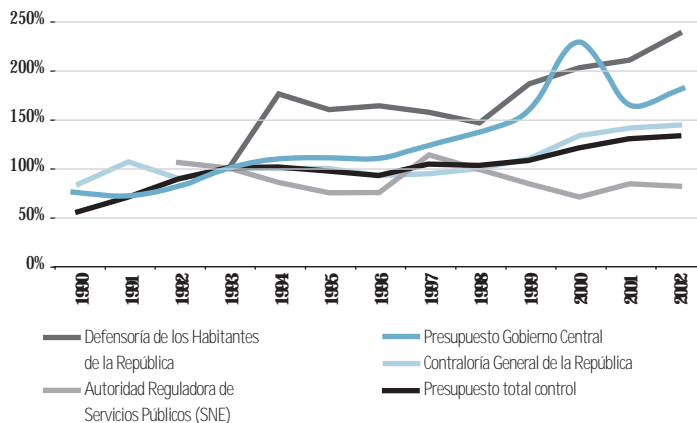
## No aumentaron los recursos para el control de la acción pública

El fortalecimiento normativo y funcional de las instituciones de control no ha sido acompañado por la respectiva asignación de recursos. A lo largo de estos años la tendencia no ha sido estable: en algunas instituciones se ha registrado un fortalecimiento (DHR), pero en otras ha habido recortes (ARESEP) y, en general, se observan altibajos en los presupuestos dedicados a los tres principales entes de control horizontal (ARESEP, CGR, DHR). Tampoco hay un patrón definido en cuanto al crecimiento de las plazas. Desde una perspectiva de más largo plazo, es interesante constatar que en 1975 solo la CGR gastaba el mismo porcentaje del presupuesto total de la República que en el 2003 absorbieron la CGR, la DHR y la ARESEP. Los presupuestos sumados de estas tres entidades representan el 0,05% del total del Presupuesto Ordinario de la República, misma proporción que gastaba en 1975 la CGR, pero muy superior al gasto que realizan otros países centroamericanos<sup>31</sup> (gráfico 5.1).

GRAFICO 5.1

### Costa Rica: crecimiento de los presupuestos reales de la Contraloría General de la República, la Defensoría de los Habitantes y la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos. 1990-2002

(año base 1995=100)



Fuente: Elaboración propia con base en las Memorias Anuales de la CGR, 1990-2002.

#### Menor capacidad institucional para ejecutar mandatos ciudadanos

En comparación con lo que sucedía a inicios de la década de los noventa, hoy en día la acción de gobierno es más compleja y restringida. Hay más controles, más límites, pero menor capacidad institucional para ejecutar acciones de política pública<sup>32</sup>. No se han producido dos grandes acuerdos políticos necesarios para aumentar la capacidad estatal de acatar los mandatos de los ciudadanos: el primero de ellos tiene que ver con la forma de organizar la institucionalidad del Estado, para hacerla capaz de planificar, elaborar, ejecutar y evaluar políticas públicas con mayor efectividad, y el segundo se relaciona con la necesidad de ampliar la base fiscal del Estado, de manera que pueda allegar los recursos humanos y financieros que requiere para cumplir efectivamente con su ampliado mandato<sup>33</sup>. La necesidad de mayores recursos se genera en virtud de que el sistema de controles sobre la función pública no solo ha perfeccionado la tutela de los derechos civiles y políticos, que se logra por la contención de la acción del Estado frente al individuo, sino que además ha desarrollado los derechos sociales, económicos y ambientales a través de

mecanismos administrativos y judiciales de exigibilidad, de acceso directo. Para su realización, estos derechos de segunda, tercera y cuarta generación requieren un reconocimiento jurídico, una acción positiva del Estado y garantías en medidas legislativas, recursos judiciales y presupuestales. Un gran vacío en Costa Rica ha sido el abordaje de la dimensión económica (el costo de los derechos) y de las implicaciones tributarias que tienen el reconocimiento y la garantía de un derecho (Holmes y Sunstein, 2000; Carrillo, 2001).

Frente a este panorama, el margen de acción del Estado se ha restringido en términos de disponibilidad de recursos económicos: el servicio de la deuda pública demanda un porcentaje cada vez mayor del presupuesto del Gobierno, la liberalización comercial ha reducido los ingresos fiscales por concepto de gravámenes al comercio, la carga tributaria con respecto al PIB no ha aumentado significativamente, los sectores más dinámicos de la economía tienen pocos encadenamientos locales y su contribución al Fisco no corresponde con la proporción de su peso en la economía (capítulo 3).

En este contexto, es precisamente el Poder Ejecutivo el que más ha visto

reducida su capacidad de ejecución, en contraste con los otros poderes. El fortalecimiento del entramado de controles sobre la Administración ha provocado en el Ejecutivo la creación de un sistema de “atajos”, en busca de mayor flexibilidad administrativa y financiera. La ampliación del número y la diversidad de entidades a través de las cuales se ejecuta la labor de gobierno dio lugar a una mayor complejidad en sus estructuras, a la vez que se redujo significativamente la proporción de recursos que se ejecutan a través del Gobierno Central. Esto ha generado un panorama institucional que dificulta y mantiene maniatadas la coordinación, la planificación y la ejecución de políticas estatales (Alfaro, 2004). Al mismo tiempo, la acción de gobierno de cualquier administración, independientemente de su proyecto político, está delimitada por las reformas que se produjeron en la década, que ampliaron las capacidades en algunos sectores y las desmantelaron en otros.

#### Atomización, dispersión y la búsqueda de “atajos” institucionales

Desde un punto de vista institucional, a diferencia de otros países de América Latina en los que se dio una reducción sustancial del tamaño del Estado, en Costa Rica este nunca ha dejado de crecer. Hoy existen más entidades que al inicio de la década. Entre 1990 y 1999 se creó un total de 84 entidades públicas, un crecimiento de la estructura pública mayor que en el período cúspide del estatismo, en la década de los setenta (cuadro 5.6).

Lo que sí se ha producido es un cambio en el tipo de organismos que se establecen en busca de flexibilidad administrativa, y que producen una mayor dispersión institucional. Así, en términos del número de nuevas entidades, el crecimiento del Estado en el período 1990-2003 fue cualitativamente diferente al período de incremento de los años setenta, en el cual se crearon o modificaron instituciones para desarrollar actividades exclusivas del Estado social<sup>34</sup>, es decir, órganos cuyo fin es prestar bienes y servicios públicos de alcance más general, tales como

CUADRO 5.6

## Número de entidades públicas por fecha de creación, según naturaleza jurídica. 1950-2004

Naturaleza jurídica <sup>a/</sup>	Antes de 1950	1950-1959	1960-1969	1970-1979	1980-1989	1990-1999	2000-2004	No disponible	Total
Poderes	5	0	0	0	0	1	0	0	6
Gobierno Central	4	1	3	4	4	3	0	0	19
Empresas públicas	1	0	1	5	0	11	2	1	21
Sector descentralizado institucional	12	9	5	10	5	12	2	0	55
Sector descentralizado territorial	74	2	7	9	1	1	1	0	95
Entidades públicas no estatales	3	2	11	6	5	10	1	0	38
Órganos adscritos	6	4	10	27	11	30	15	0	103
Entidades públicas "particulares"	1	0	0	5	7	16	2	2	33
Total <sup>b/</sup>	106	18	37	66	33	84	23	3	370

a/ Poderes: incluye los tres poderes de la República, la Contraloría General de la República y la Defensoría de los Habitantes, como órganos auxiliares de la Asamblea Legislativa, y el TSE. Gobierno Central: incluye los ministerios y la Procuraduría General de la República. Empresas públicas: entidades públicas constituidas en sociedades anónimas estatales. Sector descentralizado institucional: abarca las instituciones autónomas y semiautónomas y sus dependencias, así como órganos públicos estatales. Sector descentralizado territorial: comprende las 81 municipalidades del país y sus órganos adscritos. Entidades públicas no estatales: incluye colegios profesionales y otras entidades que señala la ley. Órganos adscritos: abarca entidades adscritas y dependencias de los ministerios. Entidades públicas "particulares": programas, proyectos, fondos y direcciones, entre otros. Para un listado con el detalle de las entidades para cada categoría de naturaleza jurídica, véase Alfaro, 2004, en el sitio [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

b/ Se registran 15 entidades que actualmente no existen o se transformaron en otros entes, tales como la Dirección del Triángulo de Solidaridad, la Secretaría del Triángulo de Solidaridad, el Banco Anglo Costarricense, la Junta de Defensa del Tabaco (en proceso de liquidación), la Corporación Costarricense de Desarrollo, la Dirección Nacional de Comunicaciones, el Patronato Nacional de Comunicaciones, el Consejo Nacional de Drogas, el Consejo Nacional para Refugiados, los Centros Agrícolas Cantonales (hoy en día existen, pero son de carácter privado), el Movimiento Nacional de Juventudes, la Dirección General de Educación Física y Deportes, el Centro de Inteligencia Conjunta Antidrogas, el Centro Nacional de Prevención contra Drogas y el Centro Nacional para el Desarrollo de la Mujer y la Familia.

Fuente: Elaboración propia con base en la fechas de creación de las entidades, consultadas en el Sistema Nacional de Legislación Vigente (SINALEVI, 2004) de la Procuraduría General de la República.

el Ministerio de Salud, el IMAS, el Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes, el Registro Nacional, tres universidades públicas y la Dirección de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, junto con la emergencia de veintisiete entes adscritos a los minis-

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE EL TEMA **REFORMA INSTITUCIONAL DEL ESTADO**

Véase Alfaro, 2004 en el sitio [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr).

a los ministerios, 16 son entidades públicas de naturaleza "particular", 11 son empresas públicas e igual número corresponde a entidades autónomas o semiautónomas (Alfaro, 2004). Sobresalen el surgimiento de entidades como tribunales (Aduanero, Ambiental), fondos (Forestal, Ambiental), consejos (Vialidad, Concesiones) y la llegada de nuevas instituciones al sistema financiero nacional (puestos de bolsa, sociedades administradoras de fondos de inversión y operadoras de pensiones complementarias).

La otra característica del período es, como ya se mencionó, la creación de un sistema de "atajos" para la ejecución de políticas, a fin de contar con

mayor flexibilidad administrativa y presupuestaria de la que tienen las instituciones formales del Estado. Han proliferado las figuras de órganos adscritos a los ministerios<sup>35</sup>, entes públicos no estatales y otras entidades de diferente naturaleza jurídica y funcional, como mecanismos a través de los cuales se desarrollan políticas y programas, además del uso y abuso de la figura de la personalidad jurídica instrumental, todo lo cual constituye un reflejo de la atrofia del Estado costarricense. Además de la búsqueda de flexibilidad, este particular esquema parece diferenciar a los órganos que elaboran políticas de aquellos que las ejecutan.

El crecimiento institucional del período 1990-1999 refleja un alto grado de atomización y dispersión. De las 84 nuevas entidades, 30 son órganos adscritos

Los órganos adscritos a los ministerios representan la mayor cantidad de entidades creadas entre 1990 y 2003 (45 de un total de 107). Estos desarrollan una competencia independiente del órgano del cual derivan, pero su manejo presupuestario y contractual se da por medio del presupuesto y la proveeduría de la institución central, con la salvedad de que su presupuesto no es desglosado, valorado y discutido en la Asamblea Legislativa, sino que se ejecuta mediante transferencias globales, que pueden o no estar sujetas a control por parte de la CGR, según sea la magnitud del monto girado. Aquí se destacan los casos del Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes (18 órganos), el Ministerio de Salud (12) y el Ministerio de Obras Públicas y Transportes (9). Buena parte de las acciones de estas carteras se llevan a cabo a través de esos órganos adscritos.

Por los asuntos que tratan, los entes adscritos están más orientados a desagregar competencias del Gobierno Central en la atención de situaciones que se consideran prioritarias para una política específica; cubren sectores o áreas de acción que han quedado al descubierto y que reflejan la especificidad de las demandas que se ejercen sobre la acción estatal. Entre otros, abordan temas como drogas, persona joven, adulto mayor, madre adolescente, no videntes, discapacidad y rehabilitación, becas, promoción de la cultura en museos, teatros y centros, mercadeo agropecuario, protección del medio ambiente en parques nacionales, administración forestal y recursos marinos, entre otros (Alfaro, 2004).

Durante el período también se crearon los entes de naturaleza “particular”, órganos establecidos por las instituciones primarias para desempeñar a través de ellos funciones y servicios que les corresponden. La gestión de estas entidades se realiza mediante estructuras independientes, con personería jurídica y dotadas de patrimonio propio, que actúan con autonomía formal, pero cuya organización, funciones y denominación están sometidas al control del órgano institucional primario (Saborío, 2000). En esta

categoría se encuentran:

- once programas ministeriales (seis en el Ministerio de Agricultura y Ganadería, tres en el Ministerio de Educación Pública y dos en el Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes);
- once fondos que administran recursos en áreas como desarrollo social y asignaciones familiares, tránsito, medio ambiente, migración y guardacostas;
- tres direcciones (dos en el Ministerio de Ambiente y Energía y uno en el Ministerio de Agricultura y Ganadería), y
- ocho entidades “particulares” que aglutinan casos como los de unidades ejecutoras, unidades técnicas, proyectos y contratos de préstamo, principalmente.

El “atajo” que merece mayor análisis, en virtud de que evidencia los resultados del entramamiento de la función pública, es el otorgamiento de personería jurídica instrumental a órganos adscritos, o a otras instancias de diversa naturaleza y ubicación, para que ejecuten funciones o recursos públicos. La figura de la personería jurídica instrumental es un poder que el legislador le da a un órgano adscrito al Gobierno Central o a una entidad pública no estatal, para que ejerza una competencia específica de manera desconcentrada y con presupuesto independiente, aprobado por la Contraloría General de la República. Se dan casos en los que algunas de las principales funciones asignadas a un departamento ministerial u oficina institucional no son realizadas por los servicios centralizados de estos, sino por sus organismos autónomos (Saborío, 2000). Bajo esta figura, el ente cuenta con su propia jerarquía, que agota la vía administrativa, y tiene flexibilidad en la ejecución presupuestaria y la contratación administrativa, en forma independiente de la entidad a la cual pertenece. Se pueden considerar “mini-instituciones autónomas”, con la salvedad de que tienen

una conexión con el Gobierno Central. **Asignación de recursos humanos y financieros para transformar el Estado**

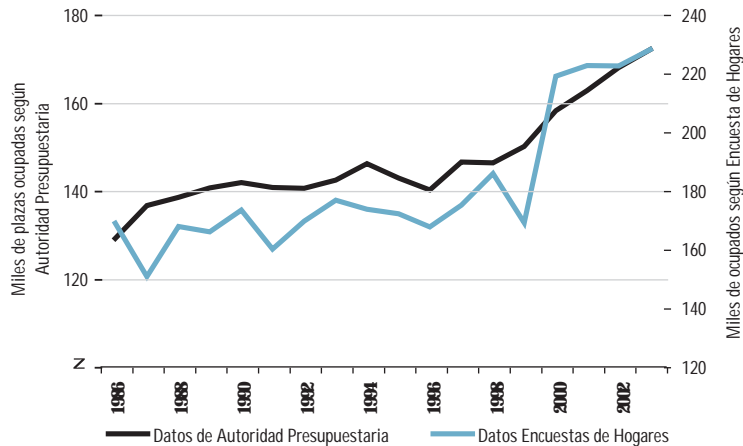
En el país se ha producido una disminución del empleo público medido con respecto a la población económicamente activa. La proporción de personas ocupadas en el Gobierno Central, instituciones autónomas y semiautónomas y municipalidades, pasó de un 17% de la población ocupada total en 1990, a un 13,9% en el 2003, con pequeñas recuperaciones en los años 1992 y 2000 (Alfaro, 2004).

En términos absolutos, sin embargo, en el 2003 el Estado tenía contratados más funcionarios que en 1990. La cantidad de plazas ocupadas ha crecido todos los años, excepto entre 1994 y 1996 (gráfico 5.2)<sup>36</sup>. Los programas de movilidad laboral, tendientes a reducir el empleo público, fueron episódicos (1991, 1992, 1995 y 1996) y produjeron disminuciones que no fueron duraderas. Los períodos de recorte fueron seguidos por prontas recuperaciones del nivel de empleo (aunque no necesariamente inmediatas ni en la misma magnitud). En general, las políticas de restricción de contrataciones en el sector público se redujeron y a partir del año 2000 empezó a revertirse la tendencia a la disminución del empleo. Con respecto a la población total, el empleo público subió de 13,0% en 1999 a 15,0% en 2000, para ubicarse en 13,9% en el 2003.

El Poder Ejecutivo ha sido un perdedor nato. Pese al significativo aumento en la cantidad de instituciones que lo componen, los recursos a su disposición han disminuido en la última década. En efecto, el gasto real per cápita pasó de 77.348 colones en 1994 a 64.073 colones en el 2003. En otras palabras, una menor cantidad de recursos se canaliza por medio de más instituciones, que están más dispersas y atomizadas (gráfico 5.3). El otro sector golpeado es el municipal, que mantuvo un gasto real per cápita marginal (entre 3.000 y 5.000 colones anuales durante la década). En cambio, otros sectores públicos evolucionaron en forma positiva, por lo que puede

GRAFICO 5.2

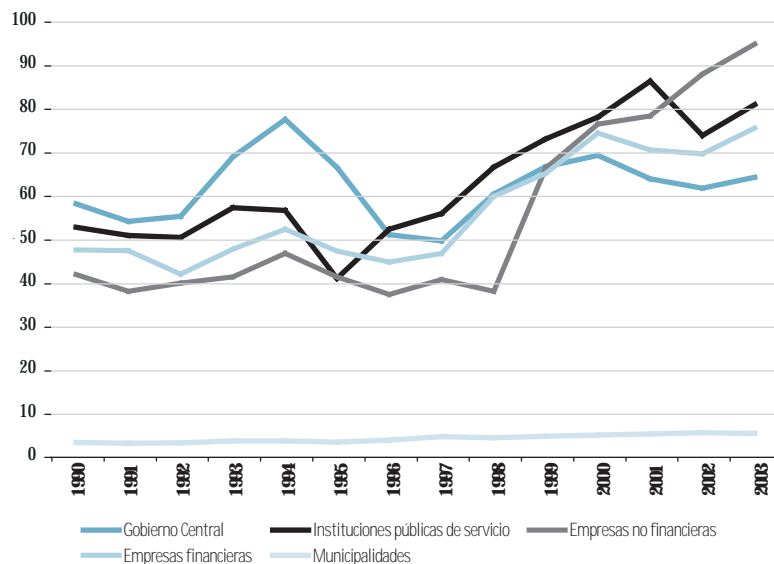
### Costa Rica: número de plazas ocupadas en las entidades públicas y población ocupada en el sector público. 1986-2003



Fuente: Elaboración propia con datos de la Autoridad Presupuestaria y las Encuestas de Hogares de Propósitos Múltiples del INEC, 1986-2003.

GRAFICO 5.3

### Costa Rica: presupuesto ejecutado real per cápita según categoría de institución estatal. 1990-2003 (miles de colones de 1995)



Fuente: Elaboración propia con base en las Memorias Anuales de la CGR, 1990-2003.

decirse que se ha producido un reordenamiento del gasto dentro del Estado, especialmente en el sector de las instituciones descentralizadas (empresas financieras, no financieras e ins-

tituciones públicas de servicio). Esto ha ocasionado un debilitamiento del control político sobre los presupuestos públicos, pues el presupuesto del Gobierno Central, que está sujeto a aprobación

legislativa, ha perdido importancia con respecto al total del gasto público, mientras ha aumentado el porcentaje de los presupuestos de las empresas públicas no financieras (incluidas las "mega-instituciones": ICE, ICAA, RECOPE, CNFL, ESPH, JASEC), que no son sometidos al control parlamentario. En efecto, el gasto del Gobierno Central representaba en 1994 el 33% del total de presupuesto ejecutado por el sector público, y descendió a un 20% en el 2003.

No todos los ámbitos del Poder Ejecutivo han sido igualmente afectados. Se han ampliado los sectores relacionados con el cumplimiento de funciones fundamentales del Estado o la provisión de bienes públicos indispensables, como educación, salud y seguridad pública, y con la adopción de nuevas funciones como la promoción comercial en el exterior. En contraste, destaca el severo debilitamiento de los sectores institucionales ligados a la promoción de sectores productivos en el agro y la industria.

En términos de los recursos humanos disponibles, es clara la recuperación en los sectores de educación, salud y seguridad, en los que hoy existen más funcionarios en relación con la creciente población del país (cuadro 5.7). El sector educación, que incluye el MEP y el INA, creció un 93% en términos de plazas en el período 1990-2003 y muestra un incremento progresivo que se profundizó a partir de 1999. En el sector salud, el Ministerio aumentó su personal en 152%, la CCSS en 30%, el Consejo Nacional de Rehabilitación en 9% y el ICAA en 6% (aunque hoy posee menos empleados que en 1995). El sector de seguridad pasó por una profunda reforma que profesionalizó los cuerpos de seguridad, por medio de la Ley General de Policía, de 1994, el establecimiento de la Academia Nacional de Policía y el aumento de efectivos; sólo en el año 2000 aumentó en 997 el número de nuevas plazas de policía (Proyecto Estado de la Nación, 2000) (capítulo 2). El crecimiento total del Ministerio de Seguridad fue del 65% entre 1990 y 2003, aunque visto en su conjunto el sector cuenta con un 17% menos de plazas que las reporta-

CUADRO 5.7

**Plazas ocupadas por 100.000 habitantes, según sector. 1986, 1990, 1995, 2003**

Sector	1986	1990	1995	2003
Educación	1.028	1.000	1.088	1.426
Salud	873	823	837	841
Seguridad	243	228	283	268

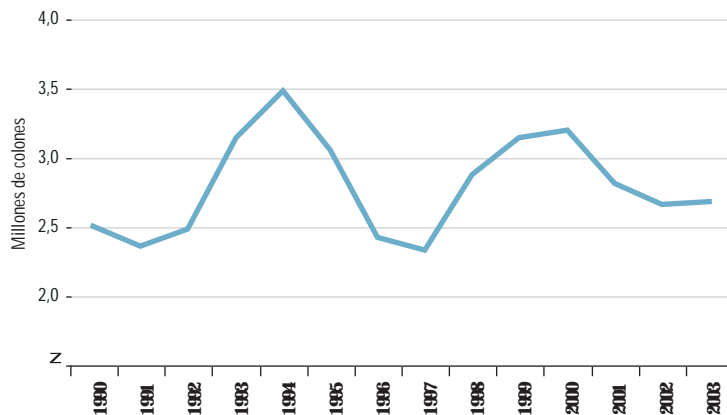
Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Autoridad Presupuestaria y las estimaciones y proyecciones de población realizadas por el INEC-CCP. 1970-2050.

das en 1990 (Alfaro, 2004).

Los sectores severamente debilitados son los vinculados con la promoción de la producción local, el MAG y el MEIC, y con la función de planificación estratégica del Estado. El sector agropecuario es uno de los más perjudicados por la reducción de su capacidad institucional. Hoy cuenta con la mitad de los funcionarios que tenía en 1990, lo que significa que pasó de 5.510 plazas (1990) a 2.936 (2003); además, en el 2003 ejecutó un 51% de los recursos que ejecutaba en 1995. La disminución de funcionarios se distribuye entre el Ministerio de Agricultura y Ganadería (-38% de funcionarios), el Consejo Nacional de Producción (-68% en poco menos de veinte años), la Fábrica Nacional de Licores (-32%), el Instituto de Desarrollo Agrario (-45% en comparación con el número de plazas en 1990<sup>37</sup>), y el Servicio Nacional de Aguas Subterráneas Riego y Avenamiento (-34%). Por su parte, el Ministerio de Economía se ha reducido a la mitad en términos de empleo, y algunas de sus funciones pasaron al recién creado Instituto Nacional de Estadística y Censos, así como al Ministerio de Comercio Exterior, que duplicó el número de funcionarios, aunque sigue siendo pequeño. A su vez, la planificación estratégica del Estado, que realiza el MIDEPLAN, también se ha ido

GRAFICO 5.4

**Costa Rica: presupuesto real ejecutado del Gobierno Central por plazas ocupadas en el sector público. 1990-2003**  
(millones de colones de 1995)



Fuente: Elaboración propia con datos de la Autoridad Presupuestaria y las Encuestas de Hogares de Propósitos Múltiples del INEC, 1986-2003.

desmantelando. En 2003, el Ministerio de Planificación contaba con un 62% de las plazas y un 32% de los recursos ejecutados en el año base (1995), y no hay evidencia de que su función haya pasado a otras instancias de gobierno

**>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE EL TEMA**

Véase capítulo 3 para un análisis sobre los cambios en el Estado desde el punto de vista de sus funciones (gráfico 5.4).

Finalmente, en los últimos quince años se dio en algunas áreas del Estado un cambio del modelo de ejecución del mandato, al establecerse una diferenciación entre las funciones de elaboración de políticas y las de ejecución de programas y regulación de actividades. El caso más claro es el del MOPT. A finales de los años noventa se creó una serie de entidades (fundamentalmente el Consejo Nacional de Concesiones y el Consejo Nacional de Vialidad), en las cuales se distribuyeron algunas funciones y personal que antes estaban concentrados en el MOPT (véase sección especial sobre infraestructura, anexa al capítulo 3). De esta

manera, el Ministerio sufrió una disminución de alrededor del 49% de sus plazas, mientras las nuevas dependencias del sector con tareas específicas incrementaron el número de sus funcionarios. El MOPT pasó de tener 7.204 funcionarios en 1990 a 3.704 en el 2003. En cambio, las cifras de empleo en instancias como el Consejo Nacional de Vialidad, el Consejo Nacional de Concesiones, el Consejo de Seguridad Vial y la Dirección General de Aviación Civil muestran incrementos significativos. Una reestructuración parecida se aprecia en el Ministerio de Comercio Exterior, que define la política comercial, negocia e implementa acuerdos, mientras la Promotora de Comercio Exterior (PROCOMER), como ente adscrito, ejecuta las labores de promoción en los mercados extranjeros.

**Un rezago estratégico: la débil capacidad institucional del gobierno local**

En la última década ocurrieron importantes modificaciones constitucionales y legales en favor de la descentralización del Estado. En 1994 se trasladó el cobro del impuesto de bie-



nes inmuebles a las municipalidades, en 1998 el Código Municipal introdujo la elección directa de los alcaldes y una reforma constitucional del 2001 estableció el mandato de trasladar, paulatinamente, el 10% del Presupuesto Nacional a los municipios. Sin embargo, durante el período no se apreció un fortalecimiento de la capacidad institucional de las municipalidades. En este sentido un indicador clave son las finanzas municipales; la carga tributaria municipal es apenas del orden del 0,8% del PIB (Compendio Estadístico) y, como ha sido dicho en otros Informes, el gasto real municipal per cápita se ha mantenido en un nivel muy bajo. Por otra parte, la reforma constitucional antes citada quedó supeditada a una ley que normase el traslado de competencias, la que, a la fecha, no ha sido aprobada. Este tema ha sido tratado con profundidad en los últimos Informes (Proyecto Estado de la Nación, 2000, 2001b y 2002; Programa Estado de la Nación, 2003).

Existe una importante asimetría en cuanto a la capacidad administrativa y financiera de los diferentes municipios. El estudio realizado por el Noveño Informe, sobre la situación que encontrarían los alcaldes electos en diciembre de 2002 y enero de 2003, reveló que estos por lo general enfrentan una situación presupuestaria endeble, que limita fuertemente su capacidad para generar cambios y procesos de mejoramiento en sus comunidades. En 5 de los 9 cantones con más de 100.000 habitantes el ingreso municipal per cápita es de menos de 10.000 colones al año. De acuerdo con la Contraloría General de la República, junto a la escasez de recursos los municipios tienen serios problemas de gestión presupuestaria, que les impiden prestar servicios de calidad en forma eficiente. Además tienen poca capacidad de cobro; los pendientes de cobro representan un 41,1% de sus ingresos propios. Los costos de los servicios que prestan son superiores a los ingresos que recaudan, porque muy pocos municipios tienen mecanismos para la revisión periódica de las contribuciones y las tasas por servicios (Programa Estado

de la Nación, 2003). También hay una gran disparidad entre los gobiernos locales en lo que respecta a su tamaño y su capacidad para asumir nuevas competencias. Un 35,8% de las municipalidades son pequeñas, según una escala que considera la población, el territorio y el número de empleados; en estas circunstancias, el traspaso de competencias se dificulta, ya que algunas de ellas requieren al menos escalas regionales de ejecución y los intentos por impulsar esfuerzos comunes en ligas municipales han sido históricamente débiles y conflictivos (Proyecto Estado de la Nación, 2000). Asimismo, la *Auditoría ciudadana sobre la calidad de la democracia* detectó diferencias significativas en la calidad democrática de los gobiernos locales (Proyecto Estado de la Nación, 2001a).

#### Poder Legislativo: se fortalecen los órganos auxiliares, no la Asamblea

La capacidad institucional dentro del Poder Legislativo mostró una evolución contradictoria en la última década. Los órganos auxiliares de la Asamblea Legislativa, -la Contraloría General de la República y la Defensoría de los Habitantes- experimentaron cierta mejora en sus capacidades para cumplir con sus objetivos, aunque con limitaciones presupuestarias, tal como se analizó en las secciones anteriores. En cambio, la Asamblea tuvo una erosión en su capacidad para ejercer sus funciones. A diferencia de otros sectores públicos, esta erosión no fue ocasionada por fuertes recortes presupuestarios y de recursos humanos; el Congreso aumentó el número de puestos en un 97% en el período 1990-2003 (Alfaro, 2004). La erosión se debe, entre otras razones, a la creciente dificultad política que enfrenta esta instancia para tomar decisiones (véase sección final de este capítulo) y a la persistencia de procedimientos deliberativos y administrativos que no han sido objeto de mayores cambios. En efecto, la Asamblea Legislativa padece una gran inercia funcional. Sus prácticas, procesos y el tiempo de tramitación de las leyes no variaron en la década, a pesar

del profundo cambio político que ha experimentado. Al menos el 45% de las leyes aprobadas en las legislaturas analizadas ha requerido de 1 a 3 años para su tramitación y esa tendencia no ha tenido cambios significativos. La situación es cada vez menos efectiva en su función de legislar (véase sección sobre la erosión de la democracia representativa, más adelante).

La estructura interna de la Asamblea está enfocada principalmente en la función legislativa. De todas las comisiones permanentes, solo una está dedicada a la función de control, la Comisión para el Control del Ingreso y el Gasto Público. Para cualquier otro tema en materia de control se debe recurrir a comisiones *ad hoc*, cuya naturaleza dificulta el desarrollo de procedimientos y la formación de conocimiento experto sobre control político, especialmente en el control programático de la acción de gobierno.

Aunado a este problema, la jurisprudencia constitucional que ha delimitado las atribuciones de las comisiones de investigación, si bien protege los derechos de las personas investigadas e introduce el debido proceso como elemento central, en la práctica ha devaluado el impacto político de los informes de las comisiones legislativas, lo que ha tenido como consecuencia indirecta una reducción notable de la credibilidad del control político parlamentario<sup>38</sup>; el cuestionamiento de los resultados de dichos informes ha conducido a una pérdida de legitimidad de este instrumento esencial de fiscalización (Saborío, 2004a). En la práctica actual, la mayoría de las personas públicas o privadas que son convocadas por las comisiones de investigación se presentan pero se abstienen de declarar, lo que ha venido a caricaturizar el concepto de las comparecencias ante estas instancias.

#### Nota especial: fortalecimiento del Poder Judicial

De los tres poderes de la República, el Judicial es el que resultó más fortalecido en los últimos veinte años. Se ha mencionado ya cómo el desarrollo del control de constitucionalidad pro-

vocó un desplazamiento en el balance de los poderes del Estado en favor del Judicial. En esta sección se complementa ese análisis con una valoración sobre los cambios realizados con el fin de mejorar la capacidad del sistema para impartir justicia pronta, igual y cumplida a todas las personas, y con sujeción al escrutinio público. Con base en la información disponible puede concluirse que en la actualidad hay un amplio acceso ciudadano a la justicia; se fortalecieron la transparencia y el escrutinio público sobre el Poder Judicial, se desarrolló una política más sensible hacia sectores vulnerables, se amplió la base presupuestaria, organizativa y técnica de este Poder mediante un proceso de modernización institucional, y hubo algunas mejoras en la eficacia de los servicios legales. Muchos de estos avances han marchado a la par de amplios debates y críticas sobre asuntos como los límites de la justicia constitucional, la separación de las funciones administrativa y jurisdiccional de la Corte Plena, la inestabilidad laboral de los jueces (resuelta hacia el final del período bajo análisis) y el problema del retardo judicial. No se cuenta con datos suficientes para hacer una valoración en los ámbitos de justicia cumplida e igual para todos, dos temas clave en la evaluación del desempeño de un Estado democrático de derecho.

Además de estas consideraciones, en materia de gestión destacan los esfuerzos realizados mediante los programas de modernización. En general, el Poder Judicial es hoy más abierto y tiene mayor cobertura.

### Sostenido proceso de modernización institucional y procesal

El Poder Judicial ha experimentado un dinámico proceso de cambio institucional, producto de la aprobación de nueva legislación y de los programas de modernización que ha llevado a cabo de la mano con organismos internacionales<sup>39</sup>. Entre 1989 y 2004 hubo casi setenta intervenciones legislativas con impacto sobre el Poder Judicial, que ampliaron o redefinieron

sus competencias y organización (Saborío, 2004a). En cuanto al proceso de modernización, si bien los programas de este tipo en Costa Rica fueron parte de una ola que recorrió América Latina, el del Poder Judicial destaca por su persistencia y porque, de los tres poderes del Estado, fue el único en el que las modificaciones institucionales respondieron a una propuesta deliberada.

En el ámbito institucional, un primer cambio fue la separación de funciones administrativas y jurisdiccionales, mediante una reforma a la Ley Orgánica del Poder Judicial, n° 7333, del 5 de mayo de 1993, que introdujo la figura del Consejo Superior del Poder Judicial con la finalidad de que este asumiera “la administración y la disciplina” de ese Poder<sup>40</sup>. El proceso de ejecución de esta separación no ha sido sencillo, y aún está inconcluso, ya que hoy en día la Corte Plena continúa ejerciendo algunas funciones administrativas, que reducen el tiempo dedicado a la función jurisdiccional<sup>41</sup>.

También varió la organización del Poder Judicial mediante la creación de las figuras de jueces decisores, jueces coordinadores y jueces tramitadores (Ley 7728, del 15 de diciembre de 1997, que reforma la Ley Orgánica del Poder Judicial) y de los “megadespachos”, que concentran múltiples jueces de una única materia en un solo despacho. Esta nueva estructura ha recibido comentarios tanto favorables como desfavorables, en vista del alto circulante acumulado y porque sus oficinas son de las que se reciben más quejas en la Contraloría de Servicios (Solana, 2004).

La misma Contraloría de Servicios es un cambio organizativo que se enmarca dentro del esfuerzo del Poder Judicial por ser más transparente. En el 2002 se creó la Comisión de Usuarios, coordinada por la Contraloría de Servicios; se han promovido comisiones regionales de usuarios en Alajuela y Heredia y se proyecta establecer más en el futuro. En el año 2000 la Corte Plena aprobó el Código de Ética Judicial, en el que se incluye una sección dedicada a la transparencia en la judicatura. Estas medidas se han complementado con un programa de transpa-

rencia que hace accesible, vía Internet, información sobre la ejecución presupuestaria del Poder Judicial y las actas de la Corte Plena, entre otros.

Paralelamente, nuevas normativas modificaron los procedimientos y, en general, la gestión judicial. Por ejemplo, solamente en el año 2001 se aprobaron veintiséis nuevas leyes, quince de ellas relacionadas con reformas en materia penal, referentes a la creación de nuevos tipos penales, o la adición o reforma a los tipos existentes. El elemento común es el aumento de las penas de prisión o la tipificación de nuevos delitos, todos ellos con pena de prisión (Arias, R., 2002).

El caso más evidente ha sido la regulación legislativa de las infracciones de tránsito, por Ley 7331 del 13 de abril de 1993 (Asamblea Legislativa, 1993), que judicializa la tramitación de estos asuntos. En el período 1994-2003 la materia de tránsito representó anualmente, en promedio, el 54% de todos los ingresos del Poder Judicial.

La Ley de la Jurisdicción Constitucional (Asamblea Legislativa, 1989b), que estableció los procedimientos para incoar recursos de amparo, hábeas corpus, acciones de inconstitucionalidad, consultas de constitucionalidad y conflictos de competencia, que se han de tramitar ante la Sala Constitucional, también vino a incrementar considerablemente el número de recursos de amparo y a desplazar la materia contencioso-administrativa como la encargada de velar por el control de regularidad de la actividad administrativa del Estado. En esta última materia en diez años hubo un descenso de 5%, en tanto en la vía constitucional la litigiosidad aumentó en 148%. El 58% de los recursos de amparo presentados ante la Sala Constitucional se refieren a supuestas violaciones al derecho de petición por parte de la Administración. Entre tanto, el legislador no ha introducido los ajustes normativos necesarios para que la jurisdicción contencioso-administrativa tenga un proceso más funcional y operativo.

De igual manera, la violencia intrafamiliar dejó de ser tratada como un asunto de la convivencia privada, pasó

a ser parte de la política pública y su tratamiento se judicializó, a través de la Ley contra la Violencia Doméstica, n° 7586, del 10 de abril de 1996. Se crearon por ley los juzgados especializados en este tipo de casos en el Segundo Circuito Judicial de San José (Asamblea Legislativa, 2001c), en el Circuito Judicial de Heredia, en el Primer Circuito Judicial de Alajuela y en el Circuito Judicial de Cartago (Asamblea Legislativa, 2001b), y por acuerdo de la Corte Plena también se abrieron juzgados de esta materia en el Primer Circuito Judicial de San José, Desamparados, Hatillo, Limón y Puntarenas. Además, en 1996 se estableció una comisión permanente para el seguimiento y prevención de la violencia doméstica en el Poder Judicial, y se han emitido varias circulares relacionadas con el tema, entre ellas la que prohíbe que se promueva la conciliación en estos casos.

Otras importantes modificaciones legales son las reformas a los códigos procesales penal y civil y la Ley de Justicia Penal Juvenil. El Código Procesal Civil (Asamblea Legislativa, 1989a) impuso un nuevo modelo para la actividad procesal civil. La Ley de Justicia Penal Juvenil (Asamblea Legislativa, 1996c), regula el trámite procesal que ha de dársele a las causas que involucren a un menor de edad entre los 12 y los 17 años. El nuevo Código Procesal Penal (Asamblea Legislativa, 1996a) instauró un modelo procesal para la materia penal, con ajustes importantes como la redefinición del papel del Ministerio Público en la instrucción de las sumarias, incluida la posibilidad de negociar con los imputados, la introducción del proceso abreviado, la conciliación, la suspensión del proceso a prueba, entre otras, y una mayor participación de las víctimas, y ha tenido un impacto significativo en los datos de denuncias recibidas y el número de personas sentenciadas<sup>42</sup>.

El Poder Judicial ha venido promoviendo, además, la preparación de un Código General del Proceso y un Código Procesal Contencioso-Administrativo, que se orientan a la introducción de la oralidad en los procesos civiles, comerciales, laborales, agra-

rios, de familia y administrativos, materias que representan una parte considerable del servicio público de administración de justicia, razón por la cual, de aprobarse, se estaría en presencia de un cambio de grandes proporciones en el funcionamiento general del Poder Judicial.

### Mejoras en la independencia judicial

La independencia judicial está constitucional y legalmente garantizada en Costa Rica. El *Informe Estado de la Nación* se centra en otros indicadores para valorar este tema: la asignación de recursos al Poder Judicial, los procedimientos para elegir a las y los magistrados de la Corte Suprema, la estabilidad de los jueces y su autonomía frente a las máximas autoridades judiciales. En cuanto al presupuesto, la autonomía funcional del Poder Judicial está garantizada constitucionalmente por la asignación fija del 6% del Presupuesto Nacional. Entre 1988 y 2003 esta norma solamente se incumplió en tres ocasiones (1988, 1989 y 1997) (Proyecto Estado de la Nación, 2001a; Programa Estado de la Nación, 2003). En el 2002, se asignó un 6,8%, el valor más alto asignado hasta la fecha (Programa Estado de la Nación, 2003).

En comparación con el número de casos ingresados entre 1993 y 2003, el presupuesto por cada caso ha presentado aumentos y disminuciones, pero de carácter moderado. En 1994 el Poder Judicial recibió 51.954 colones reales por caso entrado (neto) y en el 2003 se le asignaron 54.938 colones, siendo este el valor más alto de los diez años analizados. Para las autoridades judiciales este presupuesto no es suficiente, porque después de la dotación constitucional del 6%, se agregaron a este Poder las labores relacionadas con investigación, acusación y defensa pública (principalmente en denuncias penales), que absorben casi el 40% de sus recursos (Poder Judicial, 2004). En años recientes el costo del recurso humano representó casi el 85% del presupuesto. No obstante, cabe destacar que ha habido una mayor contratación

de jueces que de personal de otras instancias; entre 1993 y 2003 las plazas de juez aumentaron un 86%, en tanto que las del resto de los funcionarios que trabajan en el ámbito jurisdiccional creció un 34%. Sin embargo, también en este sentido un estudio del Colegio de Abogados señaló algunos problemas en el ejercicio presupuestario. Por ejemplo, en el período 1997-2000 el gasto en personal creció entre 30% y 50%, mientras las entradas crecieron no más de 20% (Colegio de Abogados, 2003).

En cuanto al nombramiento de magistrados se registraron dos avances importantes. El primero es que en el 2002 la Asamblea Legislativa utilizó nuevas metodologías para valorar los atestados de los candidatos, en un esfuerzo por introducir criterios más consistentes y comparables. Si bien esto implica procesos de selección más independientes y abiertos al escrutinio público, también es cierto que los diputados no están obligados a elegir al candidato o candidata que haya obtenido el mayor puntaje después de la evaluación, por lo cual el apoyo político de los legisladores sigue influyendo en los nombramientos. El segundo avance fue la aprobación, en el 2003, de la Ley 8365, que exige una votación superior a dos tercios para la elección de las y los magistrados.

Finalmente, en el tercer indicador de independencia judicial, la estabilidad laboral de los jueces, debe señalarse que la modalidad de nombramiento varió con la aprobación de la Ley de la Carrera Judicial, en 1993. Entre 1994 y el 2000 solamente 43 jueces habían sido nombrados dentro de este sistema (Proyecto Estado de la Nación, 2001a). En 1993 el Poder Judicial contaba con 368 plazas de juez, pero en el transcurso de los diez años siguientes se crearon 315 más, de tal forma que en el 2003 el número de jueces ascendía a 683 (Solana, 2004).

En el 2000 un grupo de jueces denunció el problema de los jueces interinos (alrededor del 60%). Entre los años 2000 y 2002 el Poder Judicial logró nombrar en propiedad a 227 y 154 administradores de justicia respecti-

vamente (cerca del 56% de la planilla actual de jueces) (Poder Judicial, 2003b y Programa Estado de la Nación, 2003).

### Se amplió el acceso ciudadano a la justicia

En los diez años de existencia de este Informe se ha dado seguimiento a tres aspectos que pueden influir en el acceso a la justicia: las barreras legales o económicas, la cobertura geográfica y la sensibilización hacia grupos vulnerables.

En Costa Rica las personas pueden recurrir libremente al sistema de justicia cuando así lo requieren. Un estudio en profundidad realizado en 1999 señaló que no existen requisitos formales significativos obstaculicen el acceso a la justicia (Proyecto Estado de la Nación, 2001a). El alto nivel de litigiosidad del país puede ser un indicador en este sentido. El balance del volumen de la entrada bruta (total de casos entrados) durante la última década (1994-2003), muestra un incremento global cercano a los 388.000 asuntos, de los cuales 235.000 (61%) corresponden a la materia de tránsito. Le siguen

en orden de importancia la materia penal y las demandas por violencia doméstica. En términos de crecimiento por materia, entre 1997 y 2003 sobresalieron las áreas de violencia (207%), tránsito (85,8%) y penal (66,7%).

La entrada neta también muestra un comportamiento creciente en el período, con una tasa promedio de crecimiento anual del 6,5% (cuadro 5.8).

En relación con la cobertura geográfica Costa Rica cuenta con 242 oficinas jurisdiccionales; solamente en 15 de los 81 cantones no hay oficinas (Proyecto Estado de la Región, 2003). En el 2002 el número de habitantes por oficina era de 16.654, cifra cercana al promedio centroamericano. Sin embargo, hay marcadas diferencias entre las provincias: por ejemplo, en Puntarenas el número de personas por oficina es cercano a 10.000, mientras en Heredia asciende a casi 26.000 (Proyecto Estado de la Región, 2003). Cabe mencionar la reciente creación de despachos judiciales en cantones alejados de las áreas urbanas, como el Juzgado Penal de Talamanca (a partir del 2004), que cumple a la vez con uno de los acuerdos de la Declaración de Cancún

2002, suscrita como resultado de la VII Cumbre Iberoamericana de Presidentes de Cortes Supremas y Tribunales de Justicia, en el sentido de facilitar el acceso a la justicia para la población indígena. Para el año 2005 esta prevista, además, la creación del Juzgado Contravencional de Hojancha<sup>43</sup>.

Finalmente, el sistema judicial ha puesto en marcha esfuerzos para incorporar a grupos tradicionalmente vulnerables. Este es el caso de las mujeres, que desde principios de los noventa cuentan con una normativa relacionada con la equidad de género, pero no fue sino hasta el 2001 que se estableció una Comisión de Género, en el Poder Judicial que se complementó con la creación de la Secretaría Técnica del Género para impulsar una política transversal de género en la organización interna y en el servicio que se brinda<sup>44</sup>. En cuanto a la equidad de género en la composición del Poder Judicial, muy recientemente se empezó a promover una mayor incorporación de mujeres como magistradas; en el caso de los jueces amparados a la carrera judicial sí se aprecia una mayor equidad, mientras la composición de puestos en otros niveles refleja la misma desproporción de acceso que se presenta en el resto de la sociedad, en detrimento de las mujeres profesionales (Saborío, 2004a)<sup>45</sup>.

No obstante los avances en el acceso ciudadano, persisten grandes desafíos en materia de defensa pública. Este es uno de los servicios clave del Poder Judicial en una democracia, pues le permite a la ciudadanía tener acceso a la justicia aunque no pueda pagar un abogado. En los años 1999 y 2000 este Informe señaló los problemas de saturación y desigual distribución geográfica que enfrenta este sistema. En el 2000 se contaba con 178 defensores y había aproximadamente 22.000 personas por cada uno de ellos. En este sentido en el resto de Centroamérica aventajan a Costa Rica países como El Salvador, que tiene 331 defensores, Guatemala con 301 y Honduras con 202 (Proyecto Estado de la Región, 2003). El volumen de trabajo recibido aumentó de 47.602 casos en

CUADRO 5.8

#### Entrada bruta y neta<sup>a/</sup> de casos y productividad<sup>b/</sup> global de los jueces en todas las materias y circuitos. 1995-2003

Año	Entrada bruta	Entrada neta de casos	Salida neta de casos	Número de jueces <sup>c/</sup>	Entrada neta por juez	Productividad	Casos en trámite por juez
1995	637.415	294.248	237.025	409	719	580	794
1996	631.643	293.762	266.220	423	694	629	728
1997	664.641	318.844	310.656	438	728	709	815
1998	629.376	352.213	309.996	514	685	603	771
1999	726.757	392.793	377.333	534	736	707	734
2000	798.198	406.897	405.510	558	729	727	713
2001	934.213	446.036	403.215	588	759	686	733
2002	996.534	460.915	425.461	628	734	677	730
2003	921.610	471.124	458.344	660	714	694	712

a/ Entrada neta: entrada bruta menos incompetencias e infracciones de tránsito sin oposición.

b/ Cociente entre el número de causas salidas o terminadas y los recursos destinados a tal fin, ya sean humanos o financieros.

c/ No se consideran las plazas de magistrados.

Fuente: Solana, 2004.

1999, a un total 63.196 en el 2000, es decir, un promedio de casi un caso diario<sup>46</sup>. En el mismo año, al menos ocho oficinas sobrepasaban este promedio y cada defensor llegaba a atender hasta más de dos casos diarios (Siquirres). Los defensores públicos se concentran en las cabeceras de provincias, donde incluso hay profesionales especializados por materia (penal, civil, laboral y familiar), pero en otras zonas un mismo defensor debe atender varias oficinas judiciales (San Carlos y Guatuso, por ejemplo) y de cualquier materia (Proyecto Estado de la Nación, 2001b)<sup>47</sup>.

### Sin avances consistentes en justicia pronta

El análisis sobre la capacidad del sistema judicial para dispensar una justicia pronta se ve limitado por las escasas estadísticas disponibles sobre duración para todo el proceso y en las distintas materias. Pese a esta limitación, el Informe realiza una aproximación al tema por medio de datos como la carga de trabajo del Poder Judicial y el comportamiento de las duraciones en las salas y en las materias penal y laboral.

Un primer indicador para valorar la eficacia de los procesos en el Poder Judicial es el que se refiere a casos en trámite por cada mil casos entrados en primera instancia. Si se considera la entrada total, en el período 1994-2003 estos casos oscilaron entre 630 en 1998 y 460 en el 2002. Si en su lugar se considerara la entrada neta, para el 2003 el resultado fue de 997, que es el tercer valor más bajo de los últimos diez años. Los valores del indicador varían significativamente por materia, pasando de 123 en tránsito a 3.245 en pensiones alimentarias. Se supone que mientras más bajo sea el valor del indicador, mejor es el desempeño del sistema judicial desde una perspectiva cuantitativa (gráfico 5.5).

Los resultados de la última década indican un incremento en la productividad de los jueces, que alcanzó su nivel máximo en el 2000, para disminuir en 2001 y 2002 y mostrar un repunte en el 2003<sup>48</sup>. La productividad del per-

sonal del ámbito jurisdiccional ha permanecido estable en términos generales desde 1999 (alrededor de 158 casos por persona), aunque en el 2003 destaca la obtención del valor más alto (164). Algo similar ocurre con la productividad conjunta de los ámbitos jurisdiccional y auxiliar de justicia, incluyendo en este último al personal del OIJ, el Ministerio Público y la Defensa Pública, que ha sido muy similar desde 1999 (unos 84 casos por persona). En las tres relaciones establecidas para determinar la productividad, el año con menor valor fue 1995 (cuadro 5.8). Como puede verse, la entrada neta de casos por juez ha oscilado entre 685 y 759 casos, y los casos en trámite por juez comenzaron a bajar de 815 en 1997, año en que empezaron a aumentar los nombramientos de jueces, a 712 en 2003 (Solana, 2004).

La lentitud del proceso resulta ser uno de los principales problemas señalados en estudios de opinión (Proyecto Estado de la Nación, 2001a), y el motivo más frecuente por el que las personas acuden a las contralorías de servicios de las distintas oficinas judiciales: las quejas por la lentitud o retraso en el proceso abarcaron un 44% de los asuntos ingresados en el 2003.

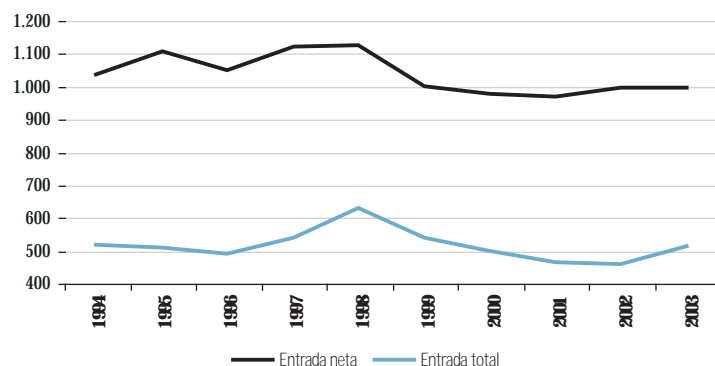
Una segunda manera de aproximarse a la valoración de la justicia

pronta es el análisis de las duraciones de los juicios. El ámbito de trabajo presenta los resultados más desfavorables en este indicador de productividad. Al término del 2001 los expedientes en trámite en materia laboral alcanzaron el número más bajo de los últimos diez años (23.839), pero a partir de entonces el valor de esta variable creció en unos 6.300 asuntos, para cerrar el 2003 con el volumen más alto de la década. Lo anterior llama la atención por cuanto la cantidad de demandas presentadas en esta materia no ha crecido<sup>49</sup>.

Por otro lado, los resultados obtenidos en el 2003 para la duración de los juicios en materia penal son los más altos desde 1998, año en que se inició el registro de esta información, de conformidad con el nuevo Código Procesal Penal. En el 2003 los tribunales penales fallaron con sentencia 5.735 casos, cuya duración promedio fue de 21 meses. El aumento se concentró en las etapas preparatoria e intermedia y la duración de la etapa del juicio más bien descendió. Esto significa que el cuello de botella se encuentra en las fiscalías, donde también se nota un incremento de los expedientes en trámite en relación con los recibidos. Por efecto de este incremento en la duración de los procesos penales, en el 2003 el 57,5% de los expedientes

GRAFICO 5.5

### Costa Rica: expedientes en trámite por cada mil casos totales y netos, entrados en las oficinas de primera instancia. 1994-2003



Fuente: Elaboración propia a partir de los Anuarios de Estadísticas Judiciales, 1994-2003.

tardó un año y medio en resolverse.

En cuanto a la duración de los procesos que se ventilan en las tres salas de casación, en el año 2003 la mayoría presentó un aumento. (Poder Judicial, 1999, 2000, 2001 y 2002; Departamento de Planificación del Poder Judicial, 2004e). La Sala Primera, aunque logró disminuir el número de expedientes en trámite, extendió la duración de los recursos votados por el fondo, tanto en la materia contenciosa como en la agraria, mientras que en la civil registró un ligero descenso (2 semanas menos). En la Sala Segunda se reportaron las duraciones más elevadas para todas las materias en el último quinquenio. Finalmente, la Sala Tercera tuvo un incremento de 243 expedientes en su circulante respecto al año anterior y mostró un aumento en la duración de los recursos votados por el fondo, de 3 meses más que la reportada en el 2002, para un total de 5 meses y 3 semanas (Solana, 2004). La Sala Constitucional bajó en 1.117 expedientes su circulante, el cual había crecido sustancialmente cuando en diciembre del 2002 se presentaron de manera masiva recursos de amparo contra el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Los cambios en los casos entrados fueron insignificantes. Lo que sí varió fue la cantidad de votos declarados con lugar (70% de

recursos resueltos por el fondo). Las duraciones no cambiaron para los hábeas corpus (17 días), para las inconstitucionalidades más bien disminuyeron a 24 meses, y aumentaron considerablemente para los recursos de amparo, que en los tres años anteriores reportaba un periodo de 2 meses y 3 semanas, plazo que en el 2003 ascendió a 5 meses y 1 semana (Solana, 2004) (gráfico 5.6).

Pese a que no logró avances claros en materia de productividad y duración, debe señalarse que el Poder Judicial ha realizado cambios para mejorar la prestación de servicios. Se ha puesto en marcha el Programa contra el Retraso Judicial por medio de Jueces Supernumerarios, a través del cual se dictaron 12.580 sentencias en el período 2001-2003 (Solana, 2004). Desde 1993 viene impulsando el Programa de Resolución Alternativa de Conflictos, que ha recibido un fuerte apoyo de instancias de cooperación de organismos internacionales<sup>50</sup>. La Ley de Resolución Alternativa de Conflictos y Promoción de la Paz Social, n° 7727 de diciembre de 1997, permitió el establecimiento de centros dedicados a la administración institucional de procesos de resolución alternativa de conflictos, previamente autorizados por el Ministerio de Justicia. En la actualidad existen trece cen-

tros autorizados (Calzada, 2002). No obstante estos esfuerzos, la respuesta de los usuarios ha sido realmente pobre, por lo que el impacto de estos programas sobre la congestión judicial no ha sido importante. Las materias en que menos se concilia son la civil (1% de los casos entrados) y la de familia (menos de 2%, aunque tiende a aumentar). La materia en la que proporcionalmente se dan más conciliaciones es la de pensiones alimentarias (15%)<sup>51</sup>.

### Pocas evidencias para valorar desempeño en materia de justicia cumplida

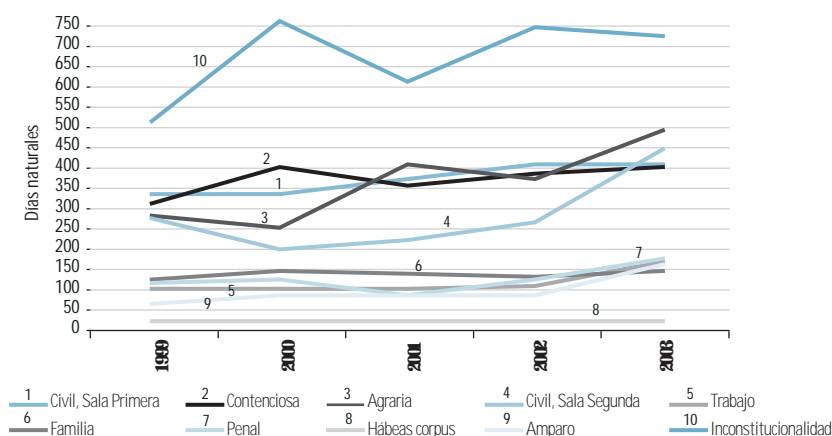
La falta de información sistemática sobre justicia cumplida -la capacidad del sistema para sancionar a los culpables y permitir la reparación de daños- impide efectuar un balance en esta materia. En años anteriores el Informe ha incluido temas relacionados con el desempeño de algunas unidades especializadas como la Fiscalía de Delitos Económicos y Corrupción, la proporción de expedientes resueltos (ya sea por condenas o absolutorias) y los de presos sin condena, entre otros.

Un indicador sobre la calidad de los procesos judiciales es la proporción de recursos de casación aceptados por las salas<sup>52</sup>. La valoración general es que en la mayoría de las salas y tribunales el porcentaje de fallos que declaran con lugar el recurso o revocan la sentencia de segunda instancia disminuyó en el período 1999-2003, en relación con el de 1994-1998. Esto permite afirmar que ha ocurrido una mejoría en la calidad, siendo las únicas excepciones las materias penal (tanto en la sala como en el tribunal de casación) y agraria a nivel de tribunal (Solana, 2004) (cuadro 5.9).

Los expedientes en tramitación en primera instancia son otro indicador de justicia cumplida, pues reflejan el comportamiento de los asuntos pendientes. En este punto se ha registrado un continuo incremento en el número de expedientes penales en trámite, desde la entrada en vigor del Código Procesal Penal. La entrada neta en esa materia ha aumentado en

GRAFICO 5.6

Costa Rica: duración promedio de los casos, por materia, en las Salas Primera, Segunda y Tercera y de los recursos en la Sala Constitucional. 1999-2003



Fuente: Solana, 2004.

CUADRO 5.9

**Votos de fondo dictados en las salas de casación y tribunales de segunda instancia, y porcentaje que representan los confirmatorios, revocatorios y modificatorios, según oficina. 1994-2003**

Oficina	Años	Votos de fondo	Porcentaje de revocatorios y modificatorios	Porcentaje de confirmatorios
Sala Primera	1994-1998	614	20,0	80,0
	1999-2003	933	18,5	81,5
Sala Segunda	1994-1998	1.897	32,7	67,3
	1999-2003	2.334	32,6	67,4
Sala Tercera	1994-1998	3.460	23,8	76,2
	1999-2003	3.089	28,8	71,2
Tribunal de Casación Penal	1994-1998	3.640	47,0	53,0
	1999-2003	2.072	48,2	51,8
Tribunales civiles	1994-1998	11.162	31,1	68,9
	1999-2003	13.631	30,3	69,7
Tribunales de trabajo	1994-1998	10.972	41,4	58,6
	1999-2003	25.237	53,9	46,1
Tribunal Contencioso	1994-1998	5.520	34,7	65,3
	1999-2003	5.050	31,2	68,8
Tribunal Agrario	1994-1998	1.956	31,9	68,1
	1999-2003	1.911	35,6	64,4
Tribunal de Familia	1994-1998	2.513	31,8	68,2
	1999-2003	5.544	29,4	70,6

Fuente: Solana, 2004.

71,4%, en virtud de que ahora se contabilizan las denuncias con reo desconocido, lo cual no sucedía antes de la promulgación del citado código. El volumen de trabajo a partir de ese cambio parece haberse concentrado en las fiscalías. Los casos en trámite en la materia penal, entre las distintas oficinas que la trabajan (juzgados, fiscalías y salas), crecieron en forma ininterrumpida, hasta un 135%, desde enero de 1997; entre tanto, en las fiscalías es donde se concentra el rezago, que ha aumentado de 16.272 casos en trámite en 1998, a 71.543 al 31 de diciembre del 2003 (340%).

Ese aumento provoca, a su vez, que se incremente el plazo para que los procesos concluyan en sentencia, tal como se observa en los datos de 2002 y 2003. Esa situación se extiende a la Sala Tercera, que ha duplicado su circulante en los últimos tres años, incre-

mentando también en el 2003 la duración de los recursos de casación fallados por el fondo. Asimismo, al analizar el indicador de calidad, tanto en esa Sala como en el Tribunal de Casación Penal durante los últimos cinco años se aprecia un aumento en el porcentaje de recursos de casación declarados con lugar, situación que equivale a un descenso en la calidad de la justicia penal, según lo establece la *Memoria de la Reforma Judicial en Costa Rica 1996-2002* (Poder Judicial, 2003c). La proporción de sentencias absolutorias dictadas por los tribunales penales pasó de 34% en el año 2000 a 47% en el 2003. Este incremento revela que no se está cumpliendo la expectativa de que, con un nuevo Código Procesal Penal, los juzgados penales funcionarían como una especie de filtro en la etapa intermedia, de manera que aquellos casos

en que la valoración de las pruebas aportadas por el Ministerio Público no fuera suficiente para presumir la culpabilidad del acusado, se evitara remitirlos a los tribunales penales con el auto de apertura a juicio. El aumento en el número de absolutorias podría estar sugiriendo la existencia de un problema de la calidad procesal en los juz-

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE EL TEMA

**ADMINISTRACION DE LA JUSTICIA**

Véase Solana, 2004 y Saborío, 2004a en el sitio

[gados penales y el Ministerio Público.](#)

El nuevo Código Procesal Penal que entró a regir en 1998 y el incremento de la delincuencia violenta han puesto sobre el tapete la discusión acerca de si el Estado ha reducido su acción represiva. Los datos no parecen confirmar esa tesis. La cantidad de presos por 100.000 habitantes pasó de 104 en 1993 a 198 en 2003 (Carranza y Solana, 2004). Ciertamente ha crecido el número de denuncias reportadas en materia penal, ha variado el tipo de sentencias, han aumentado las absoluciones a partir del 2000, ha bajado el número de condenados en todas las áreas y se han incrementado las medidas alternativas en términos absolutos. Estos datos no reflejan necesariamente que se haya reducido la acción represiva, sino que más bien podrían estar indicando problemas de gestión procesal en materia penal. La aplicación de medidas alternativas a partir de 1998 ocasionó un sustancial descenso en el porcentaje de personas condenadas en relación con el número de denuncias recibidas, ya que de un 11,7% en 1997 se pasó a 3,1% en el 2003 (cuadro 5.10).

La cantidad de personas detenidas con prisión preventiva continuó la tendencia ascendente que empezó a manifestarse en forma coincidente con la entrada en vigencia del Código Procesal Penal. Sin embargo, este crecimiento también tiene relación con el incremento en los expedientes en trámite en juzgados y tribunales. Como aspecto positivo puede citarse la disminución de un punto porcentual en el

CUADRO 5.10

**Relación entre el total de denuncias penales netas ingresadas al sistema de justicia y las personas sobreseídas<sup>a/</sup>, absueltas y condenadas. 1997-2003**

Año	Denuncias <sup>b/</sup>	Sobreseídos <sup>c/</sup>	%	Sobreseídos con medidas alternativas	%	Condenados	%	Absueltos	%
1997	67.493	17.016	25,2			7.872	11,7	9.110	13,5
1998	85.926	15.748	18,3	3.718	4,3	3.456	4,0	2.389	2,8
1999	88.943	11.970	13,5	4.899	5,5	3.186	3,6	2.009	2,3
2000	91.344	13.713	15,0	6.718	7,4	3.005	3,3	1.753	1,9
2001	98.565	17.232	17,5	6.566	6,7	3.497	3,5	2.207	2,2
2002	103.146	18.810	18,2	7.269	7,0	3.712	3,6	2.669	2,6
2003	118.658	22.190	18,7	7.612	6,4	3.627	3,1	3.276	2,8

a/ Las cifras de los dos tipos de sobreseimiento se refieren a resoluciones y no a personas, por no estar disponible esta última información.

b/ No incluye los casos por averiguar muerte o desaparición, ni las contravenciones.

c/ No incluye los sobreseimientos relacionados con el cumplimiento de medidas alternativas.

Fuente: Solana, 2004.

CUADRO 5.11

**Centroamérica: personas presas sin condena. 2002<sup>a/</sup>**

País	Total privados de libertad	Presos sin condena	Porcentaje
Costa Rica	7.376	1.880	25,5
El Salvador	10.278	5.119	49,8
Guatemala	8.169	4.971	60,9
Honduras	11.898	9.039	76,0
Nicaragua	5.446 <sup>b/</sup>	1.677	30,8
Panamá	9.864	5.686	57,6

a/ La información de Nicaragua y Guatemala es de 1999.

b/ No incluye personas alojadas en comisarías policiales. Datos al 30 de junio.

Fuente: Proyecto Estado de la Región, 2003.

número de detenidos con más de nueve meses de estar en esa situación. De igual forma, la cantidad de presos sin condena en el país arroja el porcentaje más bajo de Centroamérica (cuadro 5.11) y de toda América Latina (Carranza y Solana, 2004).

Por último, tanto la *Auditoría ciudadana sobre la calidad de la democracia* como las sucesivas ediciones del *Informe Estado de la Nación* han estudiado la capacidad del sistema para detectar y sancionar los delitos contra la función pública, los cuales son per-

cibidos con especial sensibilidad por la opinión pública. Para ello se ha examinado el desempeño de la Fiscalía de Delitos Económicos y Corrupción. La actualización de las estadísticas del año 2003 reforzó la conclusión presentada en otros Informes, en el sentido de que esta instancia presenta importantes limitaciones para procesar y sancionar los delitos que le competen (cuadro 5.12).

### La erosión de la democracia representativa

En el marco de una desbalanceada reforma democrática del Estado, en la última década ocurrió una importante erosión de la democracia representativa. Este deterioro no se debió a un retroceso en el sistema electoral, que se mantuvo como una de las fortalezas de la democracia costarricense; más bien tuvo múltiples orígenes: un declive de larga data en el apoyo ciudadano a la democracia; un debilitamiento del sistema de partidos en su conjunto y de los partidos en forma individual; una creciente desconfianza ciudadana en la política y sus instituciones; una merma de la participación electoral y crecientes dificultades de los poderes Ejecutivo y el Legislativo para formar coaliciones que permitieran arribar a decisiones colectivas. Estas dificultades han llevado al Ejecutivo a realizar acciones para crear amplias bases políticas y sociales de apoyo que, sin embargo, han surtido poco efecto.

### Alto pero declinante apoyo ciudadano a la democracia

El apoyo de las y los costarricenses a los valores y principios sobre los que se sustenta la democracia -lo que se denomina apoyo difuso al sistema- es el punto de partida de la valoración



CUADRO 5.12

### Total de casos entrados y casos terminados en la Fiscalía de Delitos Económicos y Corrupción del Ministerio Público. 1998-2003

Rubro	1998		1999		2000		2001		2002		2003	
	Absolutos	Porcentaje	Absolutos	Porcentaje	Absolutos	Porcentaje	Absolutos	Porcentaje	Absolutos	Porcentaje	Absolutos	Porcentaje
Total de casos ingresados al Ministerio Público	104.638		105.265		110.363		115.757		118.034		132.900	
Menos: Incompetencias	15.316		13.454		16.539		14.758		12.283		11.920	
Entrada neta de casos	89.322	100,00	91.811	100,00	93.824	100,00	100.999	100,00	105.751	100,00	120.980	100,00
Casos ingresados en la Fiscalía de Delitos Económicos y Corrupción			113				274		310		297	
Casos terminados en la Fiscalía de Delitos Económicos y Corrupción	170	0,19	357	0,39	188	0,20	166	0,16	118	0,11	431	0,36
Menos: Acumulación de casos <sup>a/</sup>	30		81		115		28		43		276	
Menos: Resueltos por desestimación <sup>b/</sup>	66		211		37		61		32		102	
Neto Fiscalía de Delitos Económicos y Corrupción	74	0,10	65	0,10	36	0,03	77	0,08	43	0,04	53	0,04

a/ Incluye casos de doble registro (fueron contados dos veces por haber ingresado en distintas instancias).

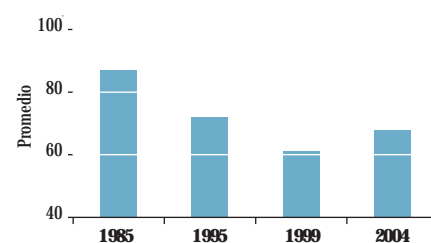
b/ Incluye casos desestimados porque no hubo delito, o las pruebas no fueron suficientes.

Fuente: Departamento de Planificación del Poder Judicial, Sección de Estadística.

sobre la democracia representativa. El apoyo difuso a la democracia en Costa Rica sigue siendo alto desde una perspectiva internacional. De acuerdo con la metodología desarrollada por Seligson para medir este aspecto (Seligson, 2001; Vargas y Rosero, 2004), en comparación con ocho países latinoamericanos, en el 2004 la puntuación del país en una escala de 0 a 100 (68) es entre 15 y 20 puntos porcentuales superior a los rangos de apoyo obtenidos por Guatemala, Nicaragua, Honduras y Panamá, y entre 8 y 10 puntos porcentuales mayor que el apoyo a la democracia en Colombia, México y El Salvador, que ocupó el segundo lugar. Cuando la comparación se realiza con respecto a países de la región andina, la diferencia resulta todavía más importante. Según el Proyecto de Opinión Pública de la Universidad de Vanderbilt (Universidad de Vanderbilt, 2004), en la última

década el apoyo a la democracia medido por este índice osciló entre 35 y 45 puntos en Perú, Bolivia y Ecuador. No obstante, la tendencia de largo plazo es de declive (Seligson, 2001). En Costa Rica, el apoyo de 2002 es inferior al obtenido hace casi diez años (72), cuando estuvo a su vez por debajo de los resultados de 1985: 87 en una escala de 100 (gráfico 5.7). Empero, debe anotarse que el índice se recuperó con respecto a la medición efectuada en 1999, al pasar de 61 a 68. Este es un hecho positivo, pues la recuperación sucede en un período de fuerte deterioro del sistema de partidos y de disminución de la participación electoral. El apoyo al sistema se ha incrementado cuando el país ha enfrentado circunstancias difíciles, tendencia que también se notó en la primera mitad de la década de los ochenta (Seligson y Gómez, 1989).

GRAFICO 5.7  
Costa Rica: apoyo difuso al sistema democrático<sup>a/</sup>. 1985-2004



a/ La escala va de 0-100 de acuerdo con la metodología desarrollada por M. Seligson.

Fuente: Vargas Cullerell y Rosero, 2004.

El declive en el apoyo difuso a la democracia no ha sido acompañado por una pérdida de preferencia por la democracia electoral; en un estudio reciente, el 92,8% de las personas entrevistadas sostuvo que la democracia

electoral es siempre mejor (Vargas y Rosero, 2004). Pero sí ha dado paso a fuertes reclamos por una “mano dura” para resolver los problemas del país, ya advertida años atrás (PROCESOS, 1998). Estos reclamos han adquirido expresiones difíciles de interpretar, pero que son señales preocupantes: una parte significativa de la ciudadanía (45,2%) se manifiesta en principio a favor de un “golpe de Estado” para enfrentar los problemas nacionales, aunque la mayoría de quienes así piensan (31,4%) no está de acuerdo con medidas autoritarias como el recorte de las libertades, el control de los medios o la prohibición de los partidos políticos y el cierre de la Asamblea Legislativa (Vargas y Rosero, 2004).

### Avances acotados en el sistema electoral

#### Mejoran las oportunidades de elegir y ser electo

En el período 1993-2003 ocurrieron avances acotados en materia de las garantías para el ejercicio del derecho a elegir y ser electo. Se fortaleció la regulación del Estado sobre toda la materia electoral y la reforma del Código Municipal, de 1998, extendió la base de funcionarios de elección directa. En consecuencia, a los aproximadamente 1.062 cargos públicos que se elegían hasta febrero 2002 (1 presidente, 2 vicepresidentes, 57 diputados y 501 regidores propietarios e igual cantidad de regidores suplentes), se agregaron 4.900 nuevos cargos de elección popular (Programa Estado de la Nación, 2003).

Además, mejoró la representación política de sectores históricamente subrepresentados. La Ley de Promoción de la Igualdad Social de la Mujer (Asamblea Legislativa, 1990) estableció la obligación de que los partidos políticos incluyan en sus estatutos mecanismos que garanticen la participación efectiva de la mujer en los procesos electorarios internos, así como instrumentos que aseguren el nombramiento de un porcentaje significativo de mujeres en cargos públicos<sup>53</sup>. Este marco jurídico permitió que se fuera ampliando progresivamente la repre-

sentación de las mujeres. En las elecciones de 1998 el Partido Liberación Nacional y la Unidad Social Cristiana aumentaron el porcentaje de candidatas inscritas (40,4% y 45,6%), aunque finalmente los puestos elegibles ocupados por mujeres representaron un 29% en Liberación y un 12,5% en la Unidad Social Cristiana (Ramírez, 2004).

Debido a la presión ejercida por diversos sectores, en particular los movimientos de mujeres, el TSE impuso a los partidos políticos la obligación de modificar sus estatutos, para adecuarlos a la reforma al Código Electoral aprobada en 1996, de manera que el 40% de participación femenina en las papeletas diputadiles y municipales fuera obligatoriamente en puestos elegibles. Para garantizar el cumplimiento de este mandato, definió que el Registro Civil solo acreditaría las reformas a los estatutos y las actas de las asambleas de los partidos cuando a partir de estas, o de los informes de los delegados del TSE, se determinara que se acató la disposición. Además el Tribunal se reservó el derecho de fiscalizar, por los diferentes mecanismos legales a su alcance, el efectivo cumplimiento de la medida (sentencia 1863, de 23 de setiembre de 1999). Como resultado, en las últimas elecciones nacionales la representación política femenina en el Parlamento subió de 19% a 35% (cuadro 5.13). En las elecciones municipales y de alcaldes de 2002, las mujeres superaron el 40% previsto por la ley en la asignación de escaños que se efectúa por el principio de representación proporcional. Debe resaltarse que las mujeres tienden a participar con más frecuencia en puestos deliberativos y no en puestos ejecutivos. En la elección de alcaldes municipales (2002) únicamente resultaron electas 7 mujeres (8,6%) (Programa Estado de la Nación, 2003).

Por otra parte, en 1991 se aprobó la Ley de Inscripción y Cedulación Indígena, n° 7225 del 19 de abril de 1991, que permitió inscribir como costarricenses por nacimiento a personas indígenas, conforme a lo dispuesto en la Ley 6172, del 29 de noviembre de 1977, con lo cual se ampliaron los derechos a elegir y ser

electos de un grupo de costarricenses que habían sufrido exclusión política.

### Aumentó la regulación pública de lo electoral

La reforma constitucional de 1996 (Ley 7675), que reconoció el concepto de los partidos políticos y su papel en la democracia costarricense, sentó las bases jurídicas para que se desarrollara la regulación estatal sobre toda la materia electoral y sobre la vida interna de los partidos políticos.

La jurisprudencia constitucional activó esa regulación y deslindó las competencias constitucionales de las del TSE, al reconocer que la interpretación vinculante del sistema de la Constitución solo está atribuida a dos órganos del Estado: la Sala Constitucional, en el ejercicio de su función jurisdiccional constitucional, y el Tribunal Supremo de Elecciones, en lo relativo a la organización, dirección y fiscalización de los actos relativos al sufragio. Esto equivale a decir que el Tribunal interpreta la Constitución Política en forma exclusiva y obligatoria, en el ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, en materia electoral<sup>54</sup>. Consecuentemente, en el año 2000 se inició un proceso de mayor definición de los mecanismos de tutela de los derechos políticos y electorales con que cuenta el sistema electoral costarricense. Obligado por la sentencia de la Sala Constitucional, el TSE finalmente declaró su competencia para dilucidar los conflictos que se susciten en materia electoral y, en particular, para resolver las denuncias por violación a derechos fundamentales (resolución 303, de 15 de febrero del 2000). En este sentido destaca la creación de la figura del amparo electoral, como un derecho fundamental en sí mismo y como un mecanismo procedimental, cuyo fin es la tutela efectiva de los derechos político-electorales de las y los ciudadanos, frente a situaciones concretas de amenaza o lesión a tales derechos. A partir del año 2000 es notorio el cambio en el volumen de intervenciones realizadas por el TSE en la regulación del tema electoral (gráfico 5.8).

Con respecto al inicio de la década,

CUADRO 5.13

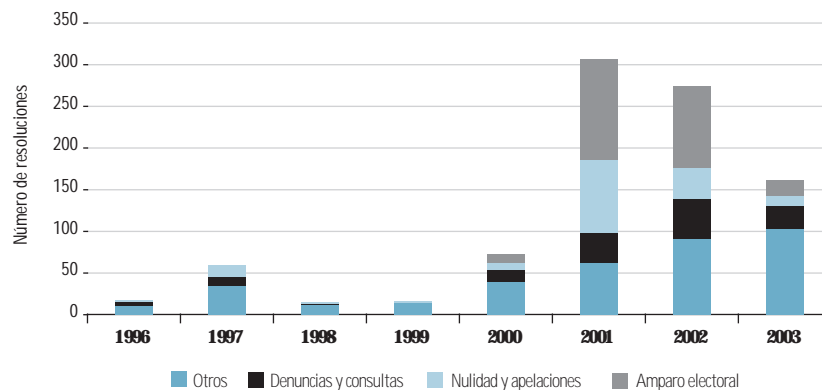
## Mujeres en cargos de decisión por elección popular. 1990-2002

Cargos de elección popular	Elecciones			
	1990	1994	1998	2002
Vicepresidentas	0	1	2	1
Diputadas	7	9	11	20
Regidoras propietarias	66	74	190	232
Regidoras suplentes	87	119	221	270

Fuente: Elaboración propia con base en datos suministrados por el TSE.

GRAFICO 5.8

## Costa Rica: resoluciones del Tribunal Supremo de Elecciones, según asunto. 1996-2003



Fuente: Elaboración propia con base en información del TSE.

hoy existen más mecanismos para garantizar que los partidos políticos cumplan con normas democráticas en su vida interna y en la escogencia de sus candidatos y candidatas. La reforma de los artículos 95 y 98 constitucionales, de 1996, impone a los partidos<sup>55</sup> el deber de estructurarse y funcionar democráticamente, preceptos que fueron luego desarrollados en la reforma al Código Electoral, también de 1996. Esto incluye el deber de que las autoridades y candidatos de las agrupaciones políticas sean designados respetando principios democráticos y que la actividad partidaria sea respetuosa de los derechos fundamentales de sus miembros. En consecuen-

cia, tanto la Sala Cuarta como el TSE vigilan que los partidos cumplan con los parámetros de funcionamiento democrático legal y constitucionalmente establecidos. El voto 5379-97 de la Sala Constitucional, de 1997, abrió la posibilidad de que los actos internos de los partidos sean recurridos ante esa misma Sala, si estos violan o amenazan violar los derechos fundamentales de las personas, y esta instancia puede restaurar su goce o prevenir su transgresión. Sin embargo, cuando dichos actos se producen en el ámbito de lo propiamente electoral, la intervención le corresponde al TSE. El Tribunal ha reconocido que la fiscalización que constitucionalmente le

compete sobre la actividad político-electoral, abarca el conocimiento de los actos de las estructuras partidarias que perturben el goce de los derechos políticos de los ciudadanos.

### Bloqueados los cambios en el sistema de representación

A pesar de varios intentos, no se produjeron acuerdos para impulsar un programa de reformas al sistema de representación, tanto en la estructura territorial como en la interrelación entre los electores y sus representantes durante los períodos no electorales. A partir de 1990 se dieron esfuerzos por lograr algunas reformas políticas y electorales. En la Asamblea Legislativa se conformó una Comisión Especial de Asuntos Electorales, que funcionó en las legislaturas 1990-1994 y 1994-1998 con una amplia agenda de discusión<sup>56</sup>. Varias propuestas se presentaron a votación, pero fueron rechazadas la referente a la modificación del sistema de representación geográfica, la tendiente a cambiar el número de diputados y su forma de elección, y una que pretendía ampliar los períodos presidencial, legislativo y municipal a cinco años. El rechazo de estas iniciativas detuvo la discusión sobre las reformas esenciales al sistema electoral, cuyo impulso había nacido en el seno de los partidos políticos.

Posteriormente el TSE asumió la iniciativa y promovió dos propuestas que fueron sometidas a conocimiento de la Asamblea Legislativa en 1999, con el objetivo de que fueran discutidas antes de las elecciones de 2002, pero tampoco fueron aprobadas<sup>57</sup>. El principal objetivo de ambos proyectos era el fortalecimiento de los mecanismos para la participación popular en el proceso político; se buscaba reducir los requisitos para la inscripción de partidos políticos, ampliar el financiamiento estatal para grupos emergentes y eliminar el sistema de votación cerrada por lista de partidos, además de aumentar el número de diputados, entre otros. También se presentaron propuestas relacionadas con los mecanismos de control ciudadano sobre el ejercicio de los cargos públicos y sobre

el sistema de representación (Proyecto Estado de la Nación, 1999).

De este modo en Costa Rica, las provincias continuaron siendo las circunscripciones electorales, a pesar de que su conformación no corresponde a la estructura regional del país. Los partidos “asignan” cantones a los diputados electos, pero se trata de un mecanismo informal. No varió el número de legisladores en el Congreso y, debido a ello, en el país cada congresista representa a 72.057 habitantes, una de las más bajas de Centroamérica (Proyecto Estado de la Región, 2003). Tampoco se aprobó la revocatoria de mandato a los diputados, pese a que el Código Municipal de 1998 estableció esta figura en el ámbito local para el caso de los alcaldes municipales.

Estos rezagos no fueron solucionados tampoco por los experimentos emprendidos por los partidos tradicionales, a través de procesos de democratización entendidos como la aplicación de procedimientos democráticos para la elección de sus representantes y los candidatos que presentan a elecciones nacionales<sup>58</sup>. En particular, los partidos Liberación Nacional y Unidad Social Cristiana establecieron a nivel estatutario y reglamentario procesos de elección directa de los postulantes a diputados y diputadas que no generaron los resultados previstos. En la práctica, este sistema ha provocado intensos conflictos internos y afectado la disciplina partidaria, tanto en el “partido en el Congreso” como en el “partido en los municipios”.

### El financiamiento político: un área crítica

Durante la última década el financiamiento a los partidos políticos se mantuvo como un área crítica del sistema electoral, pese a los cambios institucionales y los mayores controles sobre el financiamiento público.

En el lado positivo, el voto 980-91 de la Sala Constitucional corrigió un aspecto importante del sistema de financiamiento público de campañas electorales: la falta de neutralidad de ese financiamiento para promover la

competencia, la pluralidad de fuerzas políticas y los derechos de las minorías. Este voto declaró inconstitucional el mecanismo utilizado para asignar la contribución estatal a las campañas con base en el pasado electoral de los partidos. Además afirmó que el sistema de financiamiento público debe descansar sobre los principios de pluralismo e igualdad, de manera que uno de los pilares del sistema costarricense de partidos sea el pluripartidismo<sup>59</sup>. En la misma línea de apertura, se dio un paso para la expresión de fuerzas políticas emergentes al disminuir la barrera electoral para acceder a la contribución estatal en el caso de los partidos que participan en los procesos electorales para presidente, vicepresidentes y diputados a la Asamblea Legislativa. El requisito mínimo bajó del 5% al 4% de los sufragios válidamente emitidos a escala nacional o, en su defecto, la elección de al menos un diputado. En el caso de los partidos que participan a escala provincial, se debe obtener el porcentaje antes indicado en la provincia. Finalmente, cabe destacar que en la actualidad la Contraloría General de la República ejerce más controles sobre el uso del financiamiento público que en el pasado (Proyecto Estado de la Nación, 2003; Proyecto Estado de la Nación, 2002).

Sin embargo, estos cambios no atenuan los serios problemas que ha experimentado la democracia costarricense en materia de la transparencia, equidad y probidad en el manejo del financiamiento político. En primer lugar, la progresiva disminución del subsidio estatal, a la vez que se incrementa de manera constante el gasto electoral en un contexto de mayores exigencias de democratización de los partidos políticos, ha generado una mayor presión para conseguir fuentes privadas de financiamiento. Como ya lo afirmó este mismo Informe en el 2003, a las elecciones primarias abiertas en los partidos mayoritarios se sumaron los mecanismos de elección directa para las diputaciones, con un costo alto en ambas agrupaciones (Casas, 2003). Aunque es difícil cuantificar el gasto electoral total, pues los

partidos solamente reportan una parte de sus egresos, los datos muestran que el ciclo electoral 1998-2002 ha sido, casi con seguridad, el más oneroso de los últimos veinticinco años en términos absolutos. No obstante, el subsidio público ha disminuido su participación en el gasto electoral total, al pasar de 86,9% del gasto reportado en el proceso electoral de 1990, al 56,7% en 2002 (nivel similar al existente a finales de la década de los setenta).

La mayor dependencia del financiamiento privado para las campañas electorales ha ocurrido en el marco de las débiles regulaciones introducidas por la Ley de Reforma al Código Electoral y la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Elecciones (Asamblea Legislativa, 1996d)<sup>60</sup>. La legislación adoptada para el control del financiamiento privado a los partidos políticos y las campañas electorales se construyó sobre prohibiciones y limitaciones, pero en la práctica ha demostrado profundas debilidades en la regulación y en el marco sancionatorio. Se prohibió a los partidos recibir directa o indirectamente contribuciones, donaciones o aporte en dinero o especie de personas físicas o jurídicas, nacionales (más allá del límite indicado en la ley) o extranjeras (cuando sean para campaña electoral). Además encargó que en los estatutos de los partidos establecieran las normas para permitir la publicación del monto y origen de las contribuciones privadas que se reciban y las identidades de los contribuyentes. En este último aspecto, los partidos únicamente están obligados a presentar reportes periódicos de sus ingresos al TSE, pero éste no verifica su contenido, pues ha interpretado que carece de potestades legales explícitas para llevar a cabo cualquier otro control sobre la veracidad de los informes financieros de los partidos (Casas, 2002; Proyecto Estado de la Nación, 2002; Proyecto Estado de la Nación, 2003).

Los graves defectos de esta legislación quedaron manifiestos en las elecciones del 2002, cuando sus disposiciones fueron ampliamente violadas. Durante ese proceso se dio un intenso escrutinio público sobre el financia-

miento político, lo que permitió detectar serias irregularidades en las campañas del partido actualmente en el gobierno y del PLN, entre ellas el uso de redes paralelas de recaudación de fondos al margen de las estructuras partidarias formales, la omisión de reporte al TSE de las donaciones canalizadas a través de dichas redes paralelas, la recepción de donaciones de empresas e individuos extranjeros, la recaudación de donaciones por montos muy superiores al tope establecido por el Código Electoral y la inclusión de información falsa en los reportes financieros presentados al TSE, con respecto a los montos y nombres de los contribuyentes.

Además, de la ley sobre el financiamiento público deja por fuera algunos procesos electorales, como una eventual segunda ronda o las elecciones cantonales, y no establece responsabilidades personales por las transgresiones a esa misma legislación, con lo cual, en la práctica, esta resulta inocua. Las potestades que se asignan al TSE en este caso son limitadas e imprecisas. Por su parte, la CGR ha desarrollado una intervención en esta materia y sus controles sobre el uso de estos subsidios se han fortalecido significativamente en los últimos años<sup>61</sup>, mientras que otros aspectos, como los niveles de gasto electoral, permanecen virtualmente desprovistos de regulación (Programa Estado de la Nación, 2003). Sobre este tema, en su Memoria del 2003 la CGR señala que las reformas electorales recientes, en lugar de fortalecer el control, lo desmejoraron, pues se promulgó una normativa compleja y de aplicación poco clara (CGR, 2004).

### Cambios en el comportamiento electoral de las y los ciudadanos

Una importante merma en la participación electoral y un cambio en el comportamiento colectivo de los electores destacan en el balance de la última década. Por una parte, el abstencionismo se elevó a niveles comparables con los de la década de los cincuenta. Por otra, los ciudadanos que votaron escogieron otorgar mandatos de gobierno cada vez más res-

tringidos, distribuyeron el poder político en los niveles municipal y legislativo, y obligaron al Poder Ejecutivo a realizar negociaciones más costosas al buscar la construcción de mayorías para la toma de decisiones.

### Los abstencionistas aumentan, pero su perfil es distinto

Entre 1962 y 1994 la abstención electoral osciló entre 16,7% en 1970 y 21,4% en 1982, ubicándose con mayor frecuencia entre el 18% y el 19%, de tal forma que este nivel de absentismo se llegó a considerar normal. En 1998 la proporción aumentó súbitamente a un 30,0% y en febrero de 2002 alcanzó el equivalente a 31,2% del padrón electoral<sup>62</sup>.

El 18% de abstención en el período 1962-1994 hace pensar en la existencia de un “bloque” de ciudadanos que no votan persistentemente, el cual habría aumentado al 30% en los últimos dos comicios. Un estudio sobre este fenómeno, realizado por el Instituto de Investigaciones Sociales de la UCR en convenio con el TSE, permite refutar tal imagen<sup>63</sup>. La reconstrucción de la historia electoral de los abstencionistas muestra que hay mucha variabilidad en la conducta electoral, es decir, no son habitualmente las mismas personas las que

se abstienen. El análisis comparativo de los padrones electorales de 1994, 1998 y febrero de 2002, permite corroborar esta tesis (gráfico 5.9). Una quinta parte de los electores que votaron en febrero de 2002 (69,0%) se abstuvo en procesos electorales anteriores (13,6%). Poco menos de la mitad de los electores son votantes consistentes, o sea, siempre votan. Por su parte, solo una quinta parte de los abstencionistas en el 2002 puede definirse como abstencionistas consistentes (gráfico 5.9).

Hay patrones etarios, de género, socioeconómicos y de afiliación partidaria relacionados con el fenómeno de la abstención. Hay indicios de que los y las jóvenes tienden a ser votantes menos consistentes que sus padres. Del universo de abstencionistas, entre los más jóvenes -menores de 26 años- la mitad (52%) ha votado siempre que ha tenido ocasión de hacerlo (una o dos veces, según la edad); un 27,5% nunca lo ha hecho, por lo que se clasifican como jóvenes abstencionistas, y el restante 20,5% corresponde a jóvenes que

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE EL TEMA

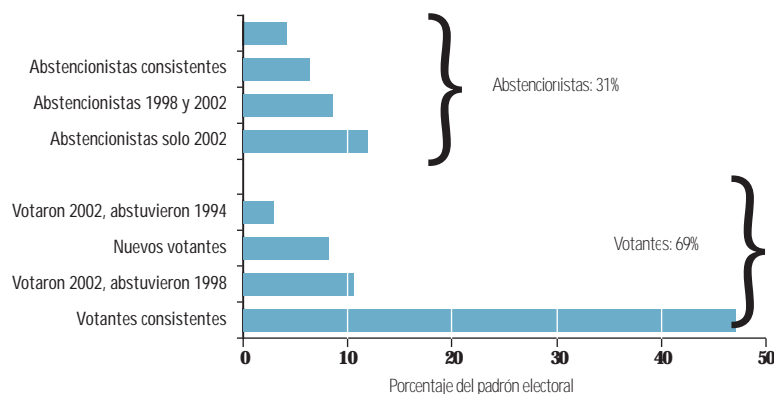
#### PARTICIPACIÓN ELECTORAL Y ABSTENCIONISMO

Véase IIS-UCR, 2004 en el sitio

[han tenido dos oportunidades de votar, pero votaron solo en una ocasión.](#)

GRAFICO 5.9

### Costa Rica: votantes y abstencionistas, según comportamiento electoral. 2002



Fuente: Elaboración propia con base en IIS-UCR 2004.

Las mujeres votan más que los hombres, y las mujeres jóvenes votan aún más en relación con los hombres jóvenes. Las electoras que nacieron a inicios de los años cuarenta, y que tenían alrededor de 54-55 años en 1994, votan en igual proporción que los hombres de su edad. Conforme disminuye la edad tienden a votar en forma creciente las mujeres respecto de los hombres. La mayor participación electoral femenina puede estar asociada a una tendencia general a una mayor participación social y, más específicamente, a una mayor participación política en puestos de elección popular. Los varones de 20 a 29 años tienen promedios de abstención muy superiores al promedio nacional, cercanos al 40%.

Hay importantes diferencias socioeconómicas y educativas entre los abstencionistas de 1998 y de 2002. Estudios realizados en otros países han encontrado que las personas con mayor nivel socioeconómico, y sobre todo con mayor nivel educativo, votan más que quienes tienen niveles inferiores (Lipset, 1960; Berelson y Steiner, 1964; Lijphart, 1997). Esta es una de las principales razones para preocuparse por los altos niveles de abstención, dado que pueden conducir a sumar exclusión política a la exclusión económica y social (Lijphart, 1997). Esta tendencia se verifica en el caso costarricense; mientras el aumento de la abstención de 1998 atravesó todo el espectro social y se distribuyó por todo el país, los nuevos abstencionistas de 2002 tendieron a situarse en el segmento en que históricamente se concentra la abstención, esto es, en sectores con nivel socioeconómico y educativo inferior (cuadro 5.14).

Los ciudadanos se abstienen de votar por razones muy variadas, pero destaca la abstención por motivos políticos<sup>64</sup>. Estos últimos son los que tienen mayor peso, aunque sus características son distintas; es el caso, por ejemplo, de la importancia que tienen las opciones electorales insatisfactorias para los abstencionistas de 1998. Entre los abstencionistas consistentes

CUADRO 5.14

### Perfil del entrevistado según clasificación del comportamiento abstencionista. 2002

Comportamiento	Índice socioeconómico del hogar <sup>a/</sup>	Escolaridad (promedio de años)
Votante consistente	45,0	8,1
Solo se abstuvo en 1998	44,9	8,2
Solo se abstuvo en 2002	39,5	7,5
Solo se abstuvo en 1998 y 2002	41,0	7,8
Abstencionistas consistentes	37,7	6,3
No vota hace 3 o más elecciones	37,3	6,5
Abstencionistas irregulares	47,9	8,4
Total	43,6	7,9

a/ El índice socioeconómico del hogar se construyó utilizando la metodología de Madrigal, 2002; la cual combina tres índices (tenencia de artefactos electrodomésticos, educación del principal sostén económico del hogar y ocupación del principal sostén económico del hogar) que ponderados dan como resultado el índice mencionado.

Fuente: IIS-UCR, 2004.

privan los motivos asociados a la decepción y la desconfianza hacia los políticos y el malestar por sus acciones. El desinterés es particularmente marcado entre quienes nunca votan y fue mayor en 2002 que en 1998. Los motivos técnicos tienen menor peso que los otros<sup>65</sup>, y entre ellos predominan las dificultades de transporte el día de las elecciones, que están asociadas a los cambios en las acostumbradas formas de traslado por parte de los partidos, a raíz de la reforma electoral de 1996. A este respecto hubo un primer cambio en 1998, pero el más significativo fue en 2002, lo cual se expresa en el aumento de la abstención por motivos técnicos en esos años<sup>66</sup>.

El fenómeno de la pérdida de simpatía hacia los partidos tradicionales, que se concentra a partir de 1990, influyó en el aumento de la abstención. Un 42,2% de los entrevistados simpatizaba con los partidos tradicionales, un 7,4% con las agrupaciones emergentes y el 50,5% manifestó no tener simpatía partidaria. Los simpatizantes con alguno de los partidos se abstuvieron en un 18%, mientras que entre quienes no tenían ninguna simpatía partidaria la abstención fue de más del doble, y superior al 40% (cuadro 5.15). Destaca el hecho de que hay mayor

pérdida de los partidos cuando han estado en el gobierno.

### Votantes dividen el poder y reducen la base política del partido ganador

Otro rasgo característico de la última década es la opción ciudadana por una mayor distribución del poder político-electoral y la restricción de los mandatos, en especial los presidenciales, en virtud de que desde 1994 los votantes no le otorgan a los gobiernos una mayoría legislativa. Además, el tamaño de la fracción gubernamental dentro del Parlamento se ha ido reduciendo significativamente y, con ello, su margen de maniobra. Mientras en el período 1994-1998, el gobierno requería un voto proveniente de cualquier partido (usualmente uno minoritario), para conseguir la aprobación de sus iniciativas, en el período 2002-2006 la bancada oficialista está obligada a obtener los votos del principal partido de oposición y, en su ausencia, de otros dos o tres partidos (cuadro 5.16). En la actualidad, además de que el partido en el gobierno no tiene mayoría, hay más actores con poder de veto, con el consiguiente aumento en la complejidad de los procesos para la toma de decisiones y en la dificultad para la formación de mayorías. Adicio-

nalmente, en el período 1994-2002, los votos obtenidos por los partidos que ganaron las elecciones presidenciales disminuyeron en términos absolutos (149.000 votos menos) pese a que el padrón electoral sumó 397.688 nuevos electores durante esos años.

### Ciudadanos no fortalecen los canales alternativos de representación

La merma en la participación electoral no ha implicado el fortalecimiento de canales alternativos de representación social y política de la ciudadanía, distintos a los existentes una década atrás. Uno de esos canales podría ser el de las organizaciones sociales y políticas de la sociedad civil; sin embargo, a lo largo del tiempo varios trabajos han señalado que en Costa Rica existe un bajo nivel de participación

ciudadana en ese ámbito (Booth, 1998; Proyecto Estado de la Nación, 2001a; Vargas y Rosero, 2004). Según la Encuesta de Hogares de 2003, el 77,5% de las personas que trabajan no pertenece a ninguna organización. Solamente un 4,3% está afiliado a un sindicato, un 8,7% a una cooperativa, un 4,3% a alguna asociación gremial y un 2,1% a una asociación comunitaria (INEC, 2003).

Pese a ello, frente al deterioro de la capacidad de los partidos para articular la relación entre la ciudadanía y las autoridades, se produjeron en la década dos procesos. Por un lado, el fortalecimiento de las instituciones de supervisión y tutela de derechos han proporcionado canales directos de comunicación entre los ciudadanos y el Estado, en una fase *ex post* de la acción de gobierno: las personas se quejan o buscan la restitución de sus derechos una vez que las políticas o actos gubernamentales se han producido (cuadro 5.2).

Por otra parte, es palpable la irrupción en el escenario político de organizaciones sociales que reclaman un papel en la definición de la agenda nacional y que pretenden una representación, social o política, más espe-

CUADRO 5.15

#### Simpatía partidaria y porcentajes de abstención. 1994, 1998 y 2002

Simpatía actual	Porcentaje de simpatía	Porcentaje de abstención		
		1994	1998	2002
<b>Población entrevistada</b>	<b>1.575</b>	<b>1.267</b>	<b>1.435</b>	<b>1.575</b>
PLN actualmente	16,7	7,5	17,3	18,1
PLN en el pasado	16,9	15,6	32,3	41,2
PUSC actualmente	25,5	12,1	16,9	18,6
PUSC pasado	11,9	25,6	32,2	45,5
Nuevas opciones presente	7,4	16,9	28,1	18,3
Ninguno presente	21,7	38,3	45,6	43,8
TOTAL	100,0	18,7	28,1	30,9

Nota: El número de casos disminuye en las elecciones de 1994 y 1998, por efecto de las personas entrevistadas que no tenían edad para votar en esos momentos.

Fuente: IIS-UCR, 2004.

CUADRO 5.16

#### Difusión del poder como resultado del comportamiento electoral ciudadano. 1974-2002

Período	Control del Ejecutivo	Votos obtenidos	Control del Legislativo	Tamaño de la bancada oficial	Déficit para mayoría	Porcentaje de déficit
1974-1978	PLN	294.609	Sin mayoría <sup>a/</sup>	27	2	6,9
1978-1982	CU <sup>b/</sup>	419.824	Sin mayoría <sup>a/</sup>	27	2	6,9
1982-1986	PLN <sup>c/</sup>	568.374	PLN	33	0	0,0
1986-1990	PLN	620.314	PLN	29	0	0,0
1990-1994	PUSC <sup>d/</sup>	694.589	PUSC	29	0	0,0
1994-1998	PLN	739.339	Sin mayoría <sup>a/</sup>	28	1	3,4
1998-2002	PUSC	652.160	Sin mayoría <sup>a/</sup>	27	2	6,9
2002-2006	PUSC	590.277	Sin mayoría <sup>a/</sup>	19	10	34,5

a/ Ningún partido tiene la mayoría parlamentaria de 29 escaños. En todos los casos, el partido en el gobierno es la primera minoría.

b/ Coalición Unidad.

c/ Partido Liberación Nacional.

d/ Partido Unidad Social Cristiana.

Fuente: Elaboración propia con base en información del sitio [www.tse.go.cr](http://www.tse.go.cr)

cífica que la que tienen los partidos políticos. En particular destacan las organizaciones sindicales, empresariales y, en menor medida, ambientalistas (sobre estas últimas, véase capítulo 4). Estas organizaciones tienen acceso a recursos de poder suficientes para impedir o perturbar el funcionamiento de las reglas o procedimientos de toma de decisiones y de solución de conflictos colectivos<sup>67</sup>. Dichos recursos de poder han provenído de su control de determinados cargos o funciones públicas (por ejemplo, los sindicatos del ICE), de la posibilidad de producir movilizaciones sociales, como el movimiento “anti-combo”, o de su representación del poder económico, como en el caso de las cámaras empresariales (Prats, 2001)<sup>68</sup>. El Noveno Informe examinó cómo este perfil ampliado llevó a la creación de alianzas multisectoriales a fin de impulsar propuestas para el desarrollo del país (por ejemplo, la denominada Tercera República en 2002-2003), iniciativas que tradicionalmente habían sido propias de la acción de los partidos políticos.

Los sindicatos del sector público fueron la punta de lanza de la protesta social y se colocaron, al igual que las cámaras empresariales, como actores estratégicos en el juego político (luego del receso ocurrido durante los años ochenta). En momentos de fuerte confrontación con los gobiernos -el caso más sobresaliente fue la movilización contra la apertura del mercado de telecomunicaciones en el año 2000- plantearon límites programáticos del mandato que los ciudadanos otorgan en las urnas<sup>69</sup>. Sin embargo, pese a fuertes movilizaciones ocurridas durante la década, cuyos eventos más destacados fueron la huelga de maestros de 1995, contra la reforma al régimen de pensiones, y el movimiento “anti-combo” del 2000, la protesta social violenta no fue la tónica.

Estudios realizados por el IIS-UCR para el Programa Estado del Nación, sobre las protestas sociales de los años 2000 y 2003, evidencian que la acción a la que más se ha recurrido es la declaración pública. El bloqueo es el segundo tipo de acción empleado por

los actores, en especial en el 2000 (un 42%), en incidentes relacionados en su mayoría con la aprobación en primer debate del “combo del ICE”<sup>70</sup>. Destacó en esa oportunidad, la alianza de las organizaciones que protestaban con un partido político, Fuerza Democrática, hecho que no se ha presentado en los años posteriores (gráfico 5.10).

El bloqueo como forma de expresión de una protesta colectiva, ha mostrado un comportamiento episódico. En el 2003 se registraron únicamente 10, lo que significó tan solo el 2,4% de las acciones realizadas. Esta situación varió significativamente en el 2004, cuando hubo un fuerte incremento en su frecuencia e intensidad, pese a que en el 2002 se aprobó la penalización de los bloqueos mediante la introducción del artículo 256 bis del Código Penal.

El mayor número de acciones colectivas se concentra en el año 2000 (589), todas ellas relacionadas con la lucha contra la aprobación del “combo energético” del ICE, mientras que en el 2003 se presentaron 417 acciones. Y son las organizaciones de trabajadores públicos y privados las más activas (44% de las acciones). Tanto en el año 2000 como en el 2003 se registró un número considerable de participaciones de ex-trabajadores, principalmente los exbananeros afectados por el pesticida Nematogón que luchan por el derecho a la

indemnización. Después de los trabajadores, los actores con mayor presencia son los vecinos, para quienes se registró un total del 10% de las acciones. El Gobierno en general es la entidad a la que se dirigen con mayor frecuencia las acciones colectivas: un 43% del total. De nuevo, el 2000 es el año en que se presentó el mayor número de acciones contra el gobierno en general, siempre en relación con la aprobación del “combo ICE”.

La demanda predominante en el período fue la implementación u oposición a leyes, reglamentos, decretos, planes o actos administrativos. El 25% de las demandas planteadas tenía esos fines. En este contexto, la oposición a alguna ley o a acciones del gobierno generó las mayores demandas en el período analizado; solo en el 2000 es-

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE EL TEMA

**ACCIONES COLECTIVAS EN COSTA RICA**

Véase Mora et al., 2004 en el sitio

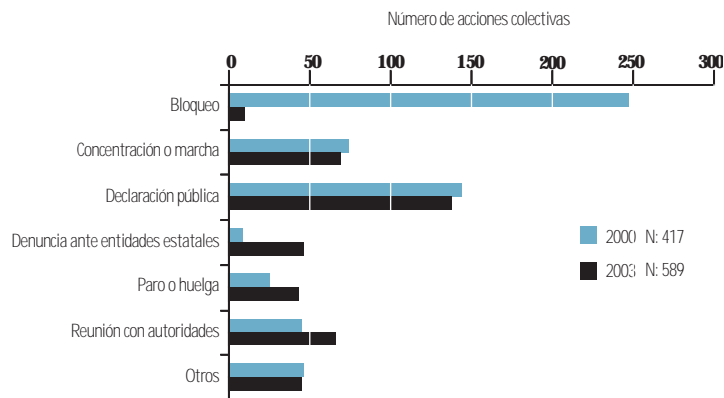
[tawmotivation](#) representó un 43% de las acciones ciudadanas.

**Sistema de partidos: del bipartidismo a la transición**

El sistema de partidos políticos experimentó una transformación en la década analizada. De un bipartidismo estable se ha pasado a un estado de fluidez o

GRAFICO 5.10

**Costa Rica: tipo de acción colectiva, según año. 2000 y 2003**



Fuente: Elaboración propia con base en *La Nación* y *Diario Extra*, años 2000 y 2003.



transición con rumbo indefinido, caracterizado por un aumento de las opciones electorales, un proceso de desafección de los votantes frente a los partidos y una creciente desconfianza hacia estos y hacia la política en general.

En la segunda mitad del siglo XX el sistema de partidos expresó una bipolaridad política. En una primera etapa, esta bipolaridad respondía a un partido hegemónico, socialdemócrata, y un bloque conservador partidariamente inestable. En una segunda etapa se empezó a forjar el bipartidismo, después de la victoria de la coalición opositora en las elecciones de 1978 y de la reforma legal de 1982, que permitió la fusión de partidos políticos y el acceso al financiamiento público de campañas uniendo la historia electoral de las agrupaciones fusionadas.

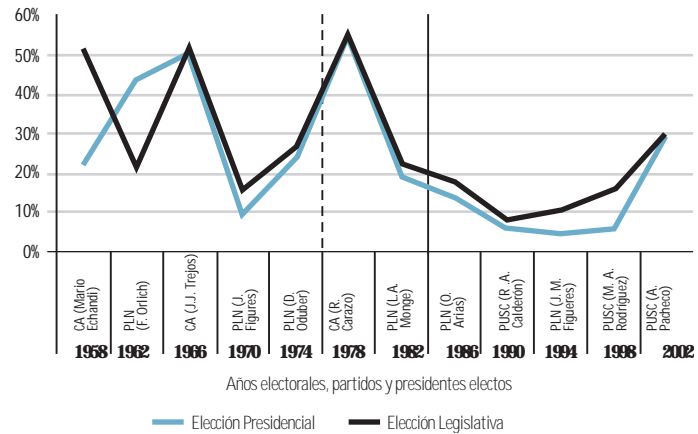
Entre 1982 y 1998 se vivió una época de bipartidismo estable (Rovira, 2001), que se reflejó en la baja volatilidad electoral<sup>71</sup> del período. Pero a partir de 1994 empezó a decaer el predominio bipartidista, hasta llegar a una transición en el sistema de partidos en el año 2002.

En las elecciones de 2002 se presentaron dos hechos. En primer lugar se dispararon los niveles de volatilidad electoral (del bipartidismo estable) con respecto al período 1982-1994, especialmente la volatilidad entre partidos pertenecientes a distintos bloques ideológicos. Este fenómeno fue distinto al del período 1958-1978, caracterizado por una alta volatilidad, pues en aquel momento los cambios de los electores se daban dentro de los mismos bloques de partidos. En 2002 la volatilidad en las elecciones presidenciales alcanzó los niveles de las elecciones legislativas, que siempre han sido más altos. Para ese año, un 30% de los electores cambió su voto a otro partido diferente a aquel por el cual había votado en 1998 (gráfico 5.11).

En segundo lugar, aumentó el número de fuerzas políticas y el grado de éxito de los partidos emergentes. De acuerdo con el índice de partidos efectivos (NEP), los resultados electorales marcaron un cambio del bipartidismo

GRAFICO 5.11

### Costa Rica: volatilidad total en las elecciones presidenciales y legislativas. 1958-2002



Fuente: Sánchez, 2003.

hacia un multipartidismo moderado<sup>72</sup>. En las elecciones legislativas el NEP aumentó de 2,7 en 1994 a 3,7 en 2002, lo que revela un tránsito hacia un sistema multipartidista. En el ámbito cantonal el sistema de partidos tiene manifestaciones de multipartidismo aún sin afianzarse; se presenta un control electoral partidario en disputa, aunque el PLN y el PUSC siguen siendo las agrupaciones que obtienen mayor número de votos (pero con menos votos en cada elección) y los que predominan en la alternancia (Alfaro, 2002). En los comicios presidenciales el NEP pasó de 2,1 en 1994 a 3,2 en el 2002 (cuadro 5.17).

En la actualidad, el sistema de partidos está en estado de fluidez, sin dar señales que permitan anticipar su rumbo. A diferencia de otros países de América Latina, las agrupaciones tradicionales no han desaparecido, pero su futuro y el de los partidos emergentes es incierto. En términos generales en la región, los estudios de opinión pública muestran un creciente escepticismo ciudadano con respecto a los partidos políticos, claramente discernible desde mediados de los años noventa. Como en otros países de Latinoamérica, en Costa Rica la confianza hacia los partidos es la más baja entre todas las instituciones públicas y orga-

nizaciones sociales (Vargas y Rosero, 2004 y Proyecto Estado de la Nación, 2001a).

La democracia costarricense está atravesando un proceso de cambio electoral de largo plazo, que se expresa en la erosión de la identificación partidaria de los ciudadanos, el consecuente aumento en la volatilidad electoral y el desalineamiento (*dealignment*) electoral (la erosión de las lealtades históricas hacia los principales partidos políticos) (Sánchez, 2003). De acuerdo con el estudio de Sánchez, en el fenómeno de desalineamiento partidario en Costa Rica tienen un especial peso la erosión de la lealtad hacia el PLN y la caída de su apoyo electoral, pues se trata del partido más antiguo y fuerte del país. Esta tendencia se explica por dos tipos de factores: los sociológicos, que se refieren a transformaciones en la composición social del electorado (cambios en la naturaleza de la demanda ciudadana) y los políticos, que se basan en la insatisfacción de los ciudadanos con el desempeño de los partidos y con los procesos políticos que estos conducen (carencias en la oferta política). Según la misma investigación, ambos tipos de factores se han presentado en el caso costarricense. No obstante, el fenómeno de desalineamiento partidario también ha afectado al PUSC

CUADRO 5.17

## Número de partidos efectivos y volatilidad electoral. 1974-2002

Período	NEP elecciones presidenciales <sup>a/</sup>	NEP elecciones legislativas <sup>a/</sup>	Volatilidad elecciones presidenciales (%) <sup>b/</sup>	Volatilidad elecciones legislativas (%) <sup>c/</sup>
1974-1978	3,3	4,0	24,3	26,9
1978-2002	2,2	2,9	54,4	55,8
1982-1986	2,2	2,5	19,4	22,7
1986-1990	2,1	2,5	46,7	46,7
1990-1994	2,1	2,6	6,1	8,5
1994-1998	2,1	2,7	4,7	10,7
1998-2002	2,4	3,4	5,8	15,4
2002-2006	3,2	3,7	29,2	31,2

a/ NEP: número de partidos efectivos. Mide el peso real de los partidos de acuerdo con la proporción de votos que obtuvieron. La fórmula empleada es la desarrollada por Taagapera y Laakso (1980).

b/ Volatilidad elecciones presidenciales: la fórmula empleada es la desarrollada por Pedersen (1983). Mide la proporción de votos que cambian de un partido a otro en dos elecciones sucesivas.

c/ Para el cálculo de la volatilidad electoral en las elecciones legislativas se aplicaron las siguientes reglas para contar como un mismo partido a: a) los partidos que cambian de nombre pero mantienen la misma dirigencia y orientación política, y obtienen representación parlamentaria con el nuevo nombre, b) los partidos que se agrupan para formar una coalición y obtienen representación parlamentaria como coalición.

Fuente: Sánchez, 2003.

(Sánchez, 2003).

Finalmente, ya el *Cuarto Informe Estado de la Nación* (1998) apuntaba la extendida percepción ciudadana sobre la falta de opciones en el sistema político (“los partidos son la misma cosa”). A lo largo de la década se afianzó la idea de que el PLN y el PUSC perdieron sus diferencias programáticas.

Esta percepción parece tener un asidero real cuando se examina el comportamiento de los partidos en el Congreso en los últimos años. El análisis de la agenda parlamentaria (leyes aprobadas) por la Asamblea Legislativa muestra que en 1998 los partidos mayoritarios y los emergentes tenían agendas diferentes. El PUSC y el PLN se concentraban en aspectos sociales, economía y ambiente, con una tendencia más marcada del PUSC hacia la agenda social y del PLN hacia temas económicos. Las fuerzas emergentes tenían un solo énfasis: Fuerza Democrática en la agenda social (69% de los proyectos) y el Movimiento Libertario en la eliminación de impuestos y la reforma o cierre de instituciones públicas.

La evolución hacia el multipartidismo en el período 2002-2006 ha tenido un impacto en la agenda parlamentaria, aunque en sentido inverso al que cabría haber esperado (más partidos, más dispersión). En primer lugar, los temas políticos han desplazado a los temas económicos como prioridad en las agrupaciones políticas. Las iniciativas presentadas por varias fuerzas han sido en su mayoría reformas constitucionales y cambios al sistema político. Entre estas últimas, tienen un peso importante las propuestas para reformar el Reglamento Interno de la Asamblea Legislativa; todos los partidos han presentado proyectos para adaptar las reglas de juego dentro del Parlamento. La tercera fuerza (PAC) también se caracteriza por su énfasis en aspectos del sistema político. Ningún partido se ha concentrado específicamente en asuntos sociales, como sí sucedió en 1998 (cuadro 5.18).

### Se redujo la eficacia del núcleo central del gobierno representativo

En la última década se debilitó la

eficacia del núcleo central del gobierno representativo: las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo para aprobar y poner en marcha decisiones colectivas. La pérdida progresiva de mayorías legislativas, el aumento en el número de partidos y el quebranto de la disciplina partidaria han reducido la capacidad de las autoridades para formar coaliciones estables para gobernar. Sobre esta situación converge el efecto de los ampliados controles sobre la acción pública -analizados en secciones anteriores- que han sido empleados exitosamente por diversos actores con el fin de bloquear cursos de acción no deseados. En la democracia costarricense múltiples actores políticos e institucionales, e incluso la ciudadanía en general, tienen (por lo menos alguna) capacidad efectiva de vetar la formulación o ejecución de políticas públicas (Proyecto Estado de la Nación, 2001a). En resumen, comparado con diez o quince años atrás, el margen de acción política de un gobierno para llevar adelante sus prioridades de política pública es bastante menor. Ello ha provocado que las sucesivas administraciones, a partir de 1994, busquen ampliar su capacidad política a través de la construcción de coaliciones con otras fuerzas sociales, e intenten legitimar sus propuestas de gobierno con la participación de organizaciones de la sociedad civil en el proceso deliberativo.

### Se deterioraron el desempeño legislativo y las relaciones Ejecutivo-Legislativo<sup>73</sup>

El cambio ocurrido en las elecciones de 2002, que se tradujo en un poder más repartido y la composición multi-fuerzas de la Asamblea Legislativa, abrió grandes expectativas de un mejoramiento en la calidad del desempeño político de los actores centrales, al obligarlos a hacer negociaciones más transparentes y a adoptar la cultura de las coaliciones programáticas, al estilo de los regímenes parlamentarios. A dos años de ese cambio, la información generada permite concluir que el resultado fue contrario a las expectativas. El multipartidismo no mejoró ni en el tipo ni en el volumen del *output* le-

CUADRO 5.18

**Proyectos de ley presentados en la primera legislatura de cada período de gobierno, por partido político, según tema. 1994-2002**

Temas <sup>b/</sup>	Partido político <sup>a/</sup>					
	Dos o más partidos	Movimiento Libertario	Acción Ciudadana	Libertación Nacional	Unidad Social Cristiana	Renovación Costarricense
Administración de la justicia	5	1	1	9	9	6
Agropecuario	6	2	1	4	3	0
Ambiente	2	2	3	0	5	0
Constitucional	20	0	2	9	4	1
Cultura	2	1	0	3	7	0
Traslado de recursos estatales	8	0	5	7	21	0
Empleo	1	1	3	4	3	1
Hacendarios	5	3	0	3	2	0
Instituciones estatales	3	3	2	6	4	0
Régimen municipal	5	1	2	7	28	6
Régimen político	14	1	17	19	12	0
Otros temas <sup>c/</sup>	27	14	20	23	36	5
Total	98	29	56	94	134	19

a/ Se incluyen 430 de los 522 proyectos de ley presentados en la legislatura 2002-2003. Las restantes 92 iniciativas pertenecen al Poder Ejecutivo y a bancadas legislativas como el Bloque Patriótico y el Partido Auténtico Herediano.

b/ En el total de proyectos de ley no se incluyen 20 iniciativas sobre las cuales no se cuenta con información suficiente.

c/ Agrupa proyectos de ley en temas como benemeritazgos, comercial, cooperativo, deporte y recreación, desarrollo comunal, educación, energía y combustibles, equidad, asuntos financieros, banca y migración.

Fuente: Programa Estado de la Nación, 2004b.

gislativo; por el contrario, en la Asamblea Legislativa ha aumentado el peso de las decisiones sobre temas marginales y ha disminuido la efectividad en términos de acuerdos materializados en leyes. Mientras más fuerzas estén representadas en el Legislativo, mayor es el volumen de iniciativas, pero menor la tasa de éxito, o sea, la posibilidad de que cada proyecto termine convirtiéndose en ley. De 396 propuestas planteadas en la primer legislatura del período 1998-1999, el 18,4% fueron aprobadas, y en 2002-2003, el 14% de 525 proyectos se convirtieron en leyes (cuadro 5.19).

No solo se ha reducido el número de leyes aprobadas, sino que cada vez es más difícil lograr la aprobación de leyes de algún grado de complejidad<sup>74</sup>.

La mayor parte de las leyes promulgadas en las primeras legislaturas (1994, 1998 y 2002) se relaciona con temas en los que es menos arduo ponerse de acuerdo: el área de relaciones internacionales (51 leyes en total), seguida por donación, venta, traspaso y segregación de bienes (31 leyes), asuntos ha-

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE EL TEMA

#### DESEMPEÑO LEGISLATIVO

Véase Vargas, 2004 en el sitio

[www.cepal.org](#) Véase también: hacendarios (25), instituciones estatales (21), régimen municipal (18), comercial (13), administración de justicia (10) y seguridad ciudadana (10) (gráfico 5.12).

En el nuevo contexto, pese a la necesidad de las coaliciones programáti-

cas, todas las fuerzas han perdido efectividad. En el ámbito bipartidista, aún en el atenuado de 1998, el partido de oposición tuvo más incidencia en la producción legislativa, más poder de negociación sobre su propia agenda y mayor éxito en la aprobación de un número importante de leyes. En el ámbito pluripartidista, en cambio, la fracción de gobierno ha debido complementar la labor del Ejecutivo en la presentación, tramitación y negociación de leyes, mientras aumenta el peso de las coaliciones programáticas a la hora de presentar los proyectos, con lo cual se pierde la oportunidad de que los electores establezcan diferencias entre agendas programáticas parlamentarias y de que los partidos reinvidiquen sus propios temas.

En la actualidad es menor el margen para que en el primer año de un nuevo período se aprueben proyectos presentados ese mismo año. De 27 iniciativas aprobadas en tal circunstancia en 1994, se pasó a 16 en el 2002 (gráfico 5.13).

También se redujo la efectividad de las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo. En la primera legislatura de cada gobierno en el período 1990-2003, el Poder Ejecutivo logró que alrededor del 50% de las iniciativas aprobadas correspondiera a sus propuestas. En 1998 el 66% de las leyes provenía del Ejecutivo, y un 34% del Legislativo. En 2002, un 39% era del Ejecutivo y el 61% del Legislativo, el porcentaje más alto de la década (Programa Estado de la Nación, 2003). De igual modo, en el nuevo escenario multi-fuerzas de 2002, el Ejecutivo perdió efectividad en el manejo de las sesiones extraordinarias de su primer año de gobierno<sup>75</sup>. En la actual administración es evidente el deterioro del Ejecutivo para impulsar su agenda legislativa; en su primer año de gobierno solamente consiguió la aprobación de 2 leyes, de las 26 que propuso en sesiones extraordinarias, la más baja tasa de éxito desde 1990 (cuadro 5.20).

Por otro lado, el margen de aprobación de leyes (el tamaño de las coaliciones que se requieren para aprobar legislación) se mantiene sin mayores alteraciones, lo cual implica que la

CUADRO 5.19

### Leyes aprobadas y proyectos de ley presentados a la Asamblea Legislativa por legislatura, según iniciativa. 1990-2003

PropONENTE	1990-1991	1994-1995	1998-1999	2002-2003	Total
<b>Proyectos de Ley</b>					
Iniciativa Poder Ejecutivo	50	39	79	80	248
Iniciativa Asamblea Legislativa	282	270	317	445	1.314
Total proyectos presentados	332	309	396	525	1.562
<b>Leyes aprobadas</b>					
Poder Ejecutivo	37	49	48	29	163
Partido Liberación Nacional	31	12	13	5	61
Partido Unidad Social Cristiana	12	30	6	23	71
Varios partidos políticos	10	8	6	15	39
Partido Unión Agrícola Cartaginés	1				1
Partido Agrario Nacional		1			1
Partido Fuerza Democrática		1			1
Partido Acción Laborista Agrícola				1	1
Partido Acción Ciudadana				1	1
Partido Movimiento Libertario					
Partido Bloque Patriótico					
Partido Renovación Costarricense					
Total leyes aprobadas	91	101	73	74	339

Fuente: Departamento de Servicios Parlamentarios, Asamblea Legislativa.

CUADRO 5.20

### Proyectos presentados por el Poder Ejecutivo en sesiones extraordinarias, según legislatura. 1990-2002

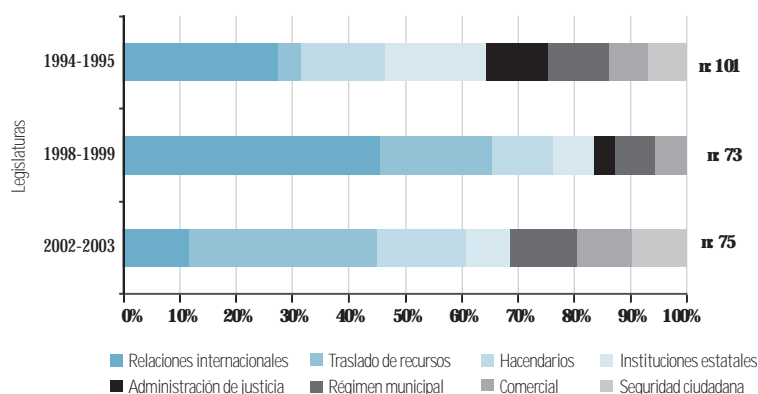
Legislatura	Proyectos presentados	Proyectos del Ejecutivo aprobados en la misma legislatura
1990-1991	28	5
1994-1995	21	6
1998-1999	26	6
2002-2003	26	2

Fuente: Elaboración propia con base en información suministrada por el Departamento de Servicios Parlamentarios, Asamblea Legislativa.

construcción de mayorías es más onerosa en el actual contexto multi-fuerzas, en virtud de que tanto el Ejecutivo como los partidos políticos representados en la Asamblea Legislativa deben hacer mayores esfuerzos políticos para lograr la misma cantidad de apoyos para una iniciativa. Los márgenes con los cuales se aprobó más del 50% de las leyes tramitadas en las legislaturas 1990-1991, 1994-1995 y 1998-1999 superan los 38 votos. En términos generales, los proyectos de envergadura tienen mayorías que superan los 40 votos. No obstante, las coaliciones se hacen más pequeñas siempre que se trata de asuntos hacendarios y presupuestarios, en cuyos casos los márgenes de aprobación se reducen a la mitad más uno de los presentes<sup>76</sup>. Esta tendencia se revirtió en la legislatura 2002-2003; el primer Presupuesto Extraordinario de la República para el Ejercicio Económico del 2002 fue aprobado por 38 de 47 diputados presentes. No obstante, en el mes de noviembre, al aprobarse la Ley 8341, Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el Ejercicio Económico del 2003, esta coalición se redujo a 32 votos.

GRAFICO 5.12

### Costa Rica: leyes aprobadas por legislatura, según área temática<sup>a/</sup>. 1994-1995, 1998-1999 y 2002-2003

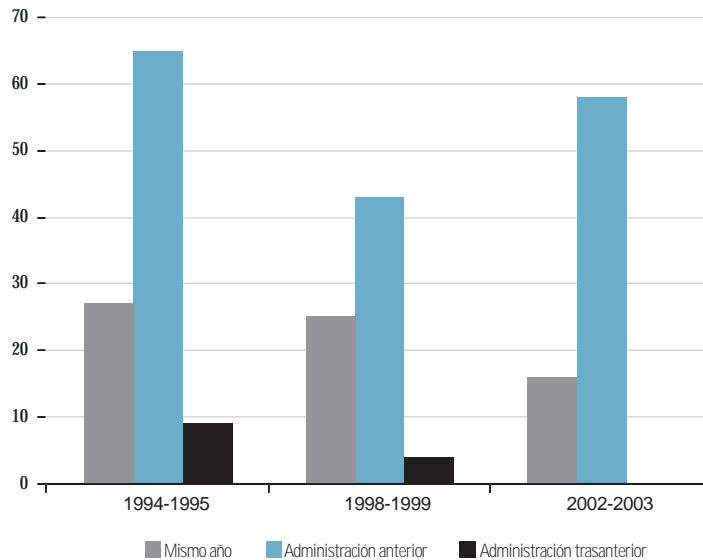


a/ Se incluyen el 72% de las leyes de 1994, el 75% de las leyes de 1998 y el 68% de las leyes del 2002. Los porcentajes restantes (alrededor del 30%) se distribuyen en categorías como agropecuarios, ambiente, asuntos constitucionales, cooperativas, cultura, deporte y recreación, educación, empleo, equidad, energía, sector financiero, salud, seguridad social, telecomunicaciones y vivienda.

Fuente: Elaboración propia con base en la revisión de leyes aprobadas.

GRAFICO 5.13

### Costa Rica: leyes aprobadas en la primer legislatura de cada período de gobierno, según legislatura de procedencia. 1994-2002



Fuente: Elaboración propia con base en datos suministrados por la Unidad de Análisis de Gestión Parlamentaria, Departamento de Servicios Parlamentarios, Asamblea Legislativa.

### Sucesivos y fallidos intentos por crear una gran coalición de gobierno

Ante las crecientes dificultades en las relaciones Ejecutivo-Legislativo, desde 1994 los gobiernos han ensayado diversas fórmulas orientadas a constituir una “gran coalición” política y social, para impulsar ciertas decisiones políticas consideradas prioritarias. Se inició un proceso de búsqueda de canales sustitutos o alternativos para construir mayorías, involucrando a actores externos al núcleo básico de relaciones del sistema de representación (Ejecutivo-Legislativo), y ensayando una serie de procesos de consulta y negociación, diferentes de los acuerdos o alianzas parlamentarias clásicas de las relaciones Ejecutivo-Legislativo. Con esta estrategia, las administraciones Figueres y Rodríguez buscaron ampliar su capacidad política y su base social, por medio de coaliciones con fuerzas sociales y políticas, y en el mismo sentido ha venido actuando la administración Pacheco. El éxito de estas iniciativas, en términos de aumento de la efec-

tividad de los gobiernos, ha sido pobre.

Este proceso se ha vivido en cuatro momentos distintos. En los dos primeros se desplazó de manera total al Parlamento como centro de deliberación de las decisiones políticamente relevantes, y a los partidos como ejes centrales de la negociación política, para dar cabida a espacios *ad hoc* creados por los gobiernos y sectores organizados de la sociedad civil, en los cuales participaban representantes de los partidos políticos como un actor más. Ahí se desdibujaron las ideas clásicas de la representación política. En los siguientes dos momentos las negociaciones retornan al seno del Parlamento, incorporando a esos sectores organizados de la sociedad civil en el núcleo central de toma de decisiones del gobierno representativo, con las reglas y procedimientos legislativos (bajo la figura de las comisiones mixtas) y los gobiernos pierden su carácter de actor convocante, al participar en el proceso en igualdad de condiciones que los sectores sociales presentes, como asesores de la comisión le-

gislativa, con voz pero sin voto.

En 1994 la conjunción de factores era la siguiente: un presidente sin mayoría legislativa (le faltaba un voto para mayoría simple), un empate de fuerzas entre los dos partidos mayoritarios y el único mandatario en veinte años sin experiencia legislativa (desde 1974 todos los presidentes han sido diputados previamente), que inicia su labor en el marco de una relación conflictiva con el Congreso. Esta fue la administración que más utilizó el veto de iniciativas legislativas (7 vetos en el período 1995-1996). Durante su primer año, este gobierno manejó sus principales negociaciones políticas al margen del marco institucional clásico de la democracia representativa, es decir, las relaciones Ejecutivo-Legislativo. Buscó alianzas con las organizaciones de la sociedad civil, en un intento de legitimación *ex ante* de su política fiscal. Con este propósito, convocó a un foro de discusión, conocido como “Un Acuerdo Nacional Razonable”, al cual asistieron las organizaciones sociales y los partidos políticos en calidad de participantes. El Gobierno explicó sus propuestas de política y la situación fiscal del país, e incorporó algunas observaciones de los presentes. Se trató de un foro-seminario de tipo consultivo de tres días, con agenda acotada y convocatoria corporativista.

La mayoría de los proyectos planteados implicaban aprobación legislativa, pero el Gobierno procedió a realizar un pacto extraparlamentario con el principal líder de la oposición, a fin de llevar “amarrada” la mayoría legislativa para sus propuestas. En el Pacto Figueres-Calderón se acordaron dieciséis propuestas con implicación legislativa, once de las cuales se convirtieron en leyes. Una de ellas, la reforma a las pensiones del Magisterio Nacional, ocasionó una extensa huelga de este sector.

En 1998 aumentó la desventaja del Ejecutivo (le faltaban dos votos para la mayoría simple), el Gobierno ganó las elecciones por un estrecho margen, el abstencionismo creció considerablemente, se profundizó el clima político de apatía, desencanto y desconfianza (Barahona et al, 1999) y el presidente

CUADRO 5.21

**Leyes aprobadas y votación registrada por tema, según legislatura. 1994-1995, 1998-1999 y 2002-2003<sup>a/</sup>**

	<b>Tema<sup>b/</sup></b>				
	Constitucional	Hacendarios	Temas ordinarios <sup>c/</sup>	Relaciones internacionales	Donaciones, segregaciones
<b>1994-1995</b>					
Leyes aprobadas	1	10	22	19	2
Leyes con registro de votación	1	7	20	17	1
Votos promedio	50	36	48	47	44
Frecuencia de unanimidad	0	4	16	13	1
<b>1998-1999</b>					
Leyes aprobadas	0	6	16	24	2
Leyes con registro de votación	0	6	15	24	2
Votos promedio	0	37	40	45	46
Frecuencia de unanimidad	0	2	3	18	2
<b>2002-2003</b>					
Leyes aprobadas	1	7	32	4	12
Leyes con registro de votación	1	4	18	2	3
Votos promedio	50	42	44	45	37
Frecuencia de unanimidad <sup>d/</sup>	1	3	22	3	9

a/ Se excluyeron del conteo las leyes aprobadas en las comisiones con potestad legislativa (Plena Primera, Plena Segunda y Plena Tercera).

b/ Los temas constitucionales, hacendarios, de relaciones internacionales, lo mismo que las donaciones y segregaciones, representan el 58% de las leyes de la legislatura 1994-1995, el 67% de la legislatura 1998-1999 y el 41% de la legislatura 2002-2003.

c/ Esta categoría agrupa temas como: administración de justicia, asuntos agropecuarios, ambiente, temas comerciales, cultura, educación, empleo, energía, equidad, instituciones estatales, régimen municipal, régimen político, salud, seguridad ciudadana, seguridad social, telecomunicaciones y vivienda y urbanismo.

d/ Las cifras de las casillas "Frecuencia de unanimidad" y "Leyes con registro de votación" difieren, en virtud de que en algunas leyes no se registra el número de votos con los que se aprobaron las leyes.

Fuente: Elaboración propia con base en información del Departamento de Servicios Parlamentarios, Asamblea Legislativa.

en el proceso de concertación<sup>78</sup> se aprobaron en primer debate, en el conjunto que se denominó "combo del ICE". Este último ocasionó posteriormente la mayor movilización de protesta popular en la historia reciente del país (Proyecto Estado de la Nación, 2001b), pues en amplios sectores de la sociedad se consideraba que las iniciativas aprobadas no representaban fielmente los acuerdos de la concertación. Importantes errores en la conducción final del Proceso de Concertación Nacional provocaron su fracaso (Barahona et al, 1999; Gutiérrez y Vargas, 1998).

Un tercer ensayo del Ejecutivo para crear nuevas condiciones de diálogo fue el acuerdo que puso fin a las movilizaciones de protesta contra el "combo del ICE", en el 2002. Se integró a esa oposición extraparlamentaria "anti-combo" dentro del juego político democrático e institucional, al constituir una comisión mixta<sup>79</sup> para que atendiera, recabara y sistematizara las propuestas de los diferentes sectores de la sociedad civil con respecto al ICE, introdujera en los proyectos las alternativas que aprobara<sup>80</sup> e informara al Plenario Legislativo sobre el proceso, a fin de que este se pronunciara. Es importante destacar que, si bien estos acuerdos se realizaron fuera del marco institucional del Parlamento, contaron con la presencia y el compromiso del Presidente de la Asamblea Legislativa, razón por la cual, posteriormente, el Plenario los aprobó en su totalidad, los ejecutó de conformidad y reconoció a la comisión mixta la condición de órgano garante de la correcta aplicación de los términos del acuerdo en el plano legislativo. La comisión mixta sobre el ICE fue retomada durante el período 2002-2006, pero a la fecha no ha logrado formular una propuesta.

Por último, la práctica de negociaciones con sectores organizados se ha utilizado también en la administración Pacheco, en un cuarto intento de producir una gran coalición. En el 2002 la situación para el Ejecutivo era todavía más compleja: un mandato más debilitado, producto de una segunda ronda

Rodríguez tenía una agenda de reformas económicas y transformaciones institucionales que, en muchos casos, requerían mayoría legislativa calificada). El Gobierno buscó entonces una coalición intersectorial como base para el programa de reformas, para lo cual convocó al "Proceso de Concertación Nacional", en los primeros meses de su administración. En contraste con la experiencia anterior, esta fue una convocatoria pluralista, con agenda más abierta<sup>77</sup> y de tipo deliberativo-resolutivo, es decir, los actores involucrados

no solo opinaban sobre una propuesta de gobierno, sino que cada grupo debía llegar a acuerdos con implicaciones de ejecución de política pública. Además se definió un procedimiento para la deliberación, se normó la toma de decisiones y se estableció una estructura formal y acordada para la conducción del proceso. Como resultado se obtuvieron 150 acuerdos, y solo dos (condensados en la Ley de Protección al Trabajador) terminaron convirtiéndose en ley. Tres proyectos relacionados con la agenda de telecomunicaciones discutida

electoral, el advenimiento del multipartidismo en la Asamblea Legislativa y la pérdida total de ventaja relativa del Gobierno en el Congreso. En el primer año de la administración, y ante la propuesta de varios sectores organizados adoptada por el Partido Acción Ciudadana, el Gobierno accedió a discutir su principal agenda en el marco de un órgano legislativo mixto. Así, el 31 de julio de 2002, se conformó la Comisión Especial Mixta Fiscal, integrada por siete diputados (dos del PUSC, dos del PLN, dos del PAC y uno del ML) y ocho asesores externos (dos del sector empresarial, dos del sector laboral, uno del sector cooperativo, uno del sector solidarista, uno del Poder Ejecutivo y otro del Foro Agropecuario), a la cual se le definió como objetivo específico “la búsqueda de soluciones estructurales al desequilibrio de las

finanzas públicas, a través de la promoción de un Pacto Fiscal que involucre a todos los sectores de la población en la solución al problema del déficit fiscal y en la búsqueda de nuevas alternativas de desarrollo económico para el bienestar de los costarricenses”<sup>81</sup>.

Además se fijó un plazo de treinta días para que esta instancia dictaminara un plan de contingencia fiscal orientado a detener el agravamiento del déficit en las finanzas públicas, y otro de un año para dictaminar los demás proyectos enfocados hacia la búsqueda de soluciones estructurales y permanentes en este ámbito. A la Comisión se le otorgaron facultades para estudiar, analizar, proponer y dictaminar los proyectos de ley que sirvieran al cumplimiento de su objetivo, y se le especificó una metodología de trabajo que

promovía la realización de audiencias públicas y foros de discusión sobre el tema, a fin de garantizar la mayor participación posible de los diversos sectores de la población costarricense.

El Noveno Informe reportó que la integración de la Comisión Especial Mixta del Pacto Fiscal careció de criterios definidos para conformar la representación de un concepto tan amplio y plural como “la sociedad civil”, en vista de que participaron unos sectores y otros no, sin una clara línea de identificación. Sus resultados fueron parciales: logró la aprobación de la Ley de Contingencia Fiscal, pero le fue más difícil rendir un dictamen unánime sobre la reforma fiscal estructural. La Comisión terminó su mandato y la reforma estructural se sigue discutiendo en una comisión legislativa especial en la que no hay presencia

CUADRO 5.22

## Gobiernos sin mayoría legislativa: experiencias de búsqueda de alianzas

Administración	Figures Olsen 1994-1998		Rodríguez Echeverría 1998-2002		Pacheco de la Espriella 2002-2006	
	Proceso	Acuerdo Nacional Razonable	Pacto Figueres-Calderón	Foro de Concertación Nacional	Comisión Mixta ICE	Comisión Mixta Pacto Fiscal
Tipo	Consultivo <sup>a/</sup>	Resolutivo <sup>b/</sup>	Consultivo/resolutivo	Contención de conflicto <sup>c/</sup>	Resolutivo <sup>b/</sup>	Resolutivo <sup>b/</sup>
Convocado por	Poder Ejecutivo		Poder Ejecutivo	Comisión Facilitadora <sup>d/</sup>	Asamblea Legislativa	Asamblea Legislativa
Convocatoria	Amplia <sup>a/</sup>	Restringida <sup>d/</sup>	Amplia <sup>a/</sup>	Restringida a oposición “anti-combo”	Restringida a organizaciones proponentes	Restringida a organizaciones proponentes
Agenda	Acotada <sup>a/</sup>	Acotada	Amplia <sup>b/</sup>	Acotada	Acotada	Acotada
Resultado	Ley de Justicia Tributaria y Ley de Ajuste Tributario	Ley de Justicia Tributaria y Ley de Ajuste Tributario	Ley de Protección al Trabajador	Se detiene proceso legislativo del “combo ICE”	Ley de Contingencia Fiscal	Ninguno
Reformas	Ninguna	9 iniciativas de reforma institucional o estructural	3 iniciativas: Modernización del ICE, Ley de Telecomunicaciones, Ley de Electricidad	Ninguna	Reforma fiscal estructural	Transformación del ICE, de institución a empresa pública
Resultado legislativo	Ninguno	11 de 13 leyes <sup>e/</sup> , excepto cierres y traslados de instituciones	7 proyectos de ley <sup>f/</sup> , una ley aprobada <sup>g/</sup> y “combo ICE” en primer debate	Informes de miembros de la Comisión y archivo de expediente del “combo ICE”	1 ley (Ley de Contingencia Fiscal) y un informe de mayoría	En discusión

## CUADRO 5.22 (continuación)

- a/ Se identifican opciones políticas y se escucha el parecer de los consultados.
- b/ Se crean espacios en los que las partes presentan iniciativas políticas y deben llegar a acuerdos con respecto a los temas en discusión.
- c/ Producto de acuerdos tomados en las negociaciones para poner fin al movimiento de protesta.
- d/ Integrada por la Defensoría de los Habitantes, las universidades públicas y la Iglesia Católica.
- e/ Se refiere a las convocatorias que superan el enfoque tripartito Gobierno, empresas y trabajadores, y que implican una invitación razonablemente abierta a diversos sectores sociales.
- f/ No implica una invitación abierta a diversos sectores, ni la posibilidad de negociar la ampliación de la participación.
- g/ Establece un único tema de discusión.
- h/ Establece varios temas de discusión no necesariamente vinculados entre sí.
- i/ Ley de Justicia Tributaria; n° 7535, del 14 de setiembre de 1995.  
Ley de Ajuste Tributario; n° 7543, del 14 de setiembre de 1995.  
Ley General de Aduanas; n° 7557, del 20 de octubre de 1995.  
Transformación del SNE: se crea la ARESEP, por Ley 7593, del 9 de agosto de 1996.  
Ley General de Arrendamientos Urbanos y Suburbanos, n° 7527, del 10 de julio de 1995.  
Reformas al sistema financiero:  
Ley Orgánica del Banco Central, n° 7578, del 3 de noviembre de 1995.  
Ley Reguladora del Mercado de Valores, n° 7732, del 17 de diciembre de 1997, que reformó la Ley 7201, del 10 de octubre de 1990.  
Ley de Creación del Ministerio de Comercio Exterior, n° 7638 del 30 de octubre de 1996.  
Cierres del IFAM y CONICIT: no se concretaron.  
Apertura del monopolio licorero del Estado y Ley de venta de FANAL y supresión del monopolio de la destilación: se archivó proyecto.  
Traslado al sector privado de LAICA, ICAFE, INFOCOOP, DINADECO y CORBANA: no se concretaron los traslados al sector privado.  
OFIARROZ: se transformó en la Corporación Arrocera Nacional, por Ley 8285, del 30 de mayo de 2002: no se trasladó al sector privado.  
Transformación del SINART: pasó a ser una sociedad anónima estatal por Ley 8346, del 12 de febrero de 2003.  
Junta de Defensa del Tabaco: derogada por Ley 8066, del 7 de febrero de 2001.
- j/ Ley de Valorización y Retribución por Servicios Ambientales; Ley de Protección de la Libertad de Prensa, Ley de Creación del Fondo de Solidaridad y Desarrollo Humano; reformas a varios artículos del Código de Trabajo, Ley n° 2, del 26 de agosto de 1943, y los artículos 10, 15, 17 y 18 del decreto ley n° 832, de noviembre de 1949 y sus reformas; Ley de Seguros; Ley de Protección al Trabajador; Ley de Transformación del Instituto de Desarrollo Agrario en el Instituto de Desarrollo Rural.
- k/ Ley de Protección al Trabajador.

Fuente: Ministerio de Información y Comunicación, 1994; Barahona et al., 1999; expedientes legislativos 13.919, 15.019, 15.516 y 15.166.



La coordinación del capítulo estuvo a cargo de Elaine White.

Se prepararon para el capítulo los siguientes insumos: "Instituciones estatales en Costa Rica: un balance del período 1990-2003", de Ronald Alfaro; "Acciones colectivas en Costa Rica 2000-2003", de Sindy Mora (IIS-UCR); "Administración de la justicia: balance de quince años", de Rodolfo Saborío; "Administración de justicia y seguridad ciudadana", de Emilio Solana; "Cambios en el sistema electoral y sistema de partidos políticos. Impactos discernibles en el desempeño legislativo y las relaciones Poder Ejecutivo-Poder Legislativo", de Nelly Vargas; "Evolución de los mecanismos de control y rendición de cuentas en la década de los noventa", de Evelyn Villarreal; y "Participación electoral y abstención en Costa Rica", del Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad de Costa Rica.

Colaboraron como asistentes de investigación Iván Acuña, Andrey Barrientos, Brizza Mena, Juan Manuel Muñoz, Raimy Padilla y Alonso Ramí-

rez. Se agradece la colaboración brindada por Sebastián Alfaro, Ciska Raventós, Hannia Franceschi y Ana Rodríguez, del IIS-UCR, en el tema de "Acciones colectivas en Costa Rica 2000-2003".

Un agradecimiento especial a Ana Lorena Montero (CGR), Gerardo Quirós, Martha Mora, Vilma Martínez, Francisco Valerio e Isabel Zúñiga (Asamblea Legislativa), Tamara Núñez (ARESEP), Alexander Martínez (PGR), Gina Castro (Defensoría de los Habitantes), Vivian Martínez y Damaris Vega (Autoridad Presupuestaria), Luis Antonio Román, Francisco Tula y Adela Chaverri (MIDEPLAN).

Los talleres de consulta se efectuaron los días 21 de mayo y 6 de agosto de 2004. En ellos se contó con la asistencia de las siguientes personas: Rodrigo Aguilar, Ronald Alfaro, Sebastián Alfaro, Bernal Arias, Martha Asch, Francisco Barahona, Andrey Barrientos, Luis Bonilla, Marta Campos, Silvia Castro, Rodolfo Cerdas, Héctor Fernández, Hannia Franceschi, Roberto Gallardo, Leonardo Garnier, Franklin González, Ana Lucía Gutiérrez, Miguel Gutiérrez,

Juan Hernández, Nancy Hernández, Alfredo Jones, Anabelle León, Emma Lizano, Guillermo Matamoros, José A. Masis, Ana L. Montero, Alejandra Mora, Luis Paulino Mora, Sindy Mora, Natalia Morales, Juan Manuel Muñoz, Ciska Raventós, Manuel Rojas, Isabel Román, Luis Antonio Román, Marcela Román, Elisa Sánchez, Emilio Solana, Francisco Tula, Carlos Vargas, Jorge Vargas, Nelly Vargas, Evelyn Villarreal, Olman Villarreal, Saúl Weisleder, Elaine White, Lena White, Fernando Zumbado e Isabel Zúñiga.

La edición técnica fue realizada por Evelyn Villarreal, Jorge Vargas Cullell y Ronald Alfaro.

La revisión y corrección de cifras la efectuaron Ronald Alfaro y Elisa Sánchez.

Se agradece a Mitchell Seligson, Centennial Professor y Director del Proyecto de Opinión Pública de América Latina de la Universidad de Vanderbilt (EEUU), por haber autorizado el uso de información del documento "La cultura política de la democracia en Costa Rica", elaborado por Vargas y Rosero, 2004.

## Notas

**1** Para una exposición más detallada sobre la manera en que el Informe plantea la vinculación entre democracia y desarrollo humano, véase la introducción al capítulo 5 del *Noveno Informe Estado de la Nación* (Programa Estado de la Nación, 2003).

**2** La Auditoría planteó, basada en los trabajos conceptuales de O'Donnell y en los propios resultados de la evaluación, que la democracia es más que un régimen político. Este es una de las dimensiones del concepto, pero no la única. En general, se entiende por democracia: a) un régimen político en el cual los gobernantes son escogidos mediante elecciones libres, limpias, competidas y reiteradas, por una ciudadanía que ejercita libremente sus derechos civiles y políticos; b) un Estado de derecho en el cual las autoridades están sujetas al imperio de la ley por mecanismos horizontales y verticales de rendición de cuentas, y en el cual las instituciones protegen y promueven los derechos civiles, políticos y sociales de las personas, y c) una convivencia ciudadana que sustenta las instituciones del régimen y el Estado democráticos.

**3** La receta incluía: privatización de empresas estatales, drásticos recortes presupuestarios, reducción del empleo público, liberalización económica y comercial, desregulación, cierre de instituciones y reformas fiscales

**4** Se buscó entonces que el Estado fuese más controlado, más eficiente y menos centralizado, a través de políticas de reforma institucional, la introducción del esquema de responsabilización y rendición de cuentas, la administración gerencial y las reformas fiscales para aumentar la capacidad financiera estatal. La segunda generación empezó a abordar las reformas a lo interno de las instituciones públicas (Schneider y Heredia, 2003); véase también Bresser, 2001; Bresser y Spink, 1999; Echebarria, 2000 y BID, 1996 y 2003).

**5** Por ejemplo, un avance en materia de reconocimiento de derechos al tiempo que ocurre un deterioro en la capacidad de acción del Estado puede generar fuertes tensiones sobre las instituciones públicas, que son objeto de demandas ampliadas por parte de una ciudadanía que tiene expectativas y mecanismos para hacer exigibles los nuevos derechos concedidos.

**6** Esta idea fue planteada por Carlos Vargas Pagán en el taller en que se discutió la versión preliminar del capítulo, el día 6 de agosto del 2004.

**7** Según Schneider y Heredia (2003), las reformas de las estructuras del Estado no son producto de estrategias de optimización, sino de una intensa lucha política. Todos los modelos de reforma ocasionan desplazamientos de poderes. Las reformas centradas en el control y la responsabilización desplazan el poder del Ejecutivo al Legislativo, el Judicial u otras instancias de control. A su vez, las reformas que fortalecen las estructuras

administrativas aumentan el poder y la discreción de niveles gerenciales más bajos, en detrimento de los jerarcas políticos.

**8** En el caso costarricense se refiere a mecanismos para reducir la discrecionalidad y la arbitrariedad en la función de gobierno que se concentran en regular la gestión financiera y presupuestaria, las políticas e instrumentos de contratación y compras, la gestión del patrimonio público, los instrumentos de contabilidad y control de gestión, el control parlamentario y de otras agencias de control, así como el control judicial (Echebarria, 2000).

**9** Se refiere a la actividad del Poder Ejecutivo, el sector descentralizado institucional, el sector descentralizado territorial y las empresas públicas.

**10** Toda la Administración Pública emplea hoy el procedimiento previsto en la Ley General de la Administración Pública en caso de dictarse actos lesivos a los intereses de los ciudadanos, a raíz del recurso de amparo, y en especial, de la sentencia u opinión consultiva 1739-92, que es considerada la guía última del derecho a un debido proceso legal (Volio, 2000).

**11** Dato suministrado por el Presidente de la Sala Constitucional, Lic. Luis Fernando Solano Carrera, en reunión celebrada el 26 de mayo de 2004.

**12** Es importante mencionar que esta función de aprobación presupuestaria es muy particular de la CGR costarricense: las otras contralorías generales o cortes de cuentas existentes en América Latina solo hacen fiscalización posterior. En Costa Rica la CGR aprueba directamente, sin trámite legislativo, alrededor de dos tercios del total del gasto público (DFID-Perú, 2003).

**13** De acuerdo con la Sala Constitucional, "el debido proceso legislativo constituye una ordenación necesaria y preestablecida -en la Constitución Política y en el Reglamento de la Asamblea Legislativa-, de una serie de actos sucesivos dirigidos a materializarse en una decisión final, que es la aprobación del proyecto de ley; y que en un sistema democrático, [...] está impregnada por principios básicos que son indispensables..." (resolución 03220, del 18 de abril de 2000).

**14** A este respecto, consúltese las sentencias 441-91, 1617-91, 3464-93, 1898-97, 1954-97, 3967-98, 5880-99 y 6037-99.

**15** La Sala Constitucional solamente puede declarar la inconstitucionalidad de los proyectos de ley por razones de procedimiento, pero, aun en este tema, la propia Sala ha debido definir cuáles vicios en el procedimiento de formación de las leyes, en caso de ser detectados, producen invalidez desde el punto de vista constitucional, ya que el artículo 101 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional no lo determina con claridad. La Sala ha

analizado el inciso c) del numeral 73 de la mencionada ley, y ha determinado que los efectos controlables por parte del órgano constitucional son aquellos que se refieren a la violación de algún requisito o trámite "sustancial" previsto en la Constitución o, en su defecto, establecido en el Reglamento de la Asamblea Legislativa (resolución 03220, del 18 de abril de 2000).

**16** Son emblemáticas las resoluciones que han garantizado el derecho a la educación y la salud sin discriminación para la población migrante, independientemente de su estatus legal, así como los votos que ordenaron a la CCSS otorgar los medicamentos necesarios a los enfermos de sida (voto 8422-97) y continuar el programa de transplante de órganos (resolución 6216-04). En ambos casos se ha señalado la necesidad de que las instituciones del Estado desarrollen el derecho a la salud más allá de una previsión mínima y se les ha compelido a brindar acceso a los máximos alcances científicos y tecnológicos existentes en el país para el tratamiento de la salud. De igual manera se han tutelado los derechos de los grupos vulnerables, no videntes, personas con discapacidad, niñez, indígenas, mujeres y migrantes.

**17** En todos los países latinoamericanos el *ombudsman* o defensor de los habitantes, es nombrado por el Congreso, aunque existen diferencias en cuanto al procedimiento y el número de votos requerido. Por ejemplo, en Argentina, El Salvador, Guatemala, México, Perú y Bolivia se exige dos tercios del Congreso; en cuatro países se designa una comisión legislativa para que proponga una terna al Parlamento. Solo en el caso de Colombia los candidatos a defensor o defensora son propuestos por el Poder Ejecutivo, para que el Congreso seleccione a uno de ellos (Uggle, 2003).

**18** En 1990, con la aprobación de la Ley 7142, de Igualdad Real de la Mujer, se creó la Defensoría General de los Derechos Humanos, como un ente adscrito al Ministerio de Justicia y Gracia, específicamente con el mandato de proteger los derechos de la mujer, el niño, el consumidor, los internos del sistema penitenciario y el usuario del Registro Nacional, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 25 de la citada ley.

**19** Por ejemplo, la PGR podía inspeccionar oficinas públicas sin previo aviso y requerir de ellas documentos e información, y ningún servidor público, en el ejercicio de las funciones propias del cargo, podía negarse a dar su colaboración. Las funciones de la Defensoría de los Usuarios del Registro Nacional fueron asumidas posteriormente por la Contraloría de Servicios del Ministerio de Justicia, que inició su operación en 1999.

**20** La muestra de encuestados fue aleatoria, con base en el total de personas que realizaron una denuncia en las áreas de Protección Especial, Calidad de Vida y Control de Gestión de la DHR, durante el período del 1 de mayo del 2001 al 30 de abril del 2002. N=266 (34% del total de la población). (Escuela de Ciencias Políticas, UCR, 2003).

**21** La CNC está adscrita al Ministerio de Economía, Industria y Comercio, e integrada por tres miembros propietarios y tres suplentes, nombrados todos directamente por el Ministro del ramo. Además, para el cumplimiento de sus funciones la CNC cuenta con una Unidad Técnica de Apoyo. Cuando los procedimientos conciliatorios no dan resultados, la CNC puede archivar el caso, resolver la denuncia aplicando una infracción o una multa que, de no ser pagada, ocasiona el traslado del caso a los tribunales, y finalmente se puede establecer una medida cautelar, que procura evitar un engaño o peligro a los consumidores ordenando el congelamiento de la distribución de productos hasta que se hayan realizado los estudios respectivos.

**22** El TAA está adscrito al Ministerio de Ambiente y Energía, específicamente al Despacho del Ministro, y tiene "competencia exclusiva e independencia funcional en el desempeño de sus atribuciones". Está integrado por tres miembros propietarios y tres suplentes nombrados por el mismo Ministro. La gestión de protección que realiza este Tribunal se extiende a cualquier persona, grupo o entidad interesada en hacer valer sus derechos en materia ambiental, la cual puede plantear una denuncia ante el TAA, ya sea que la lesión de sus derechos sea causada por el Estado o por un particular. Así, en este órgano se efectúa un control tanto de los ciudadanos hacia la autoridad estatal (vertical), como entre las instituciones estatales (horizontal).

**23** Los fallos del TAA agotan la vía administrativa y son de acatamiento estricto y obligatorio. Asimismo, el Tribunal está facultado para establecer, por vía administrativa, las indemnizaciones que puedan originarse en relación con los daños producidos por las violaciones de la legislación tutelar del ambiente. Los estudios de impacto ambiental y las investigaciones de las denuncias que requiera el TAA las realiza la Secretaría Técnica Nacional Ambiental (SETENA).

**24** La ARESSEP ha promovido la participación ciudadana a través de la descentralización de las audiencias públicas, desplazándolas a los lugares donde se encuentre la población afectada por el alza, y de la realización de las audiencias después de las cuatro de la tarde. También creó el Defensor de los Usuarios, como una herramienta para brindar asesoría a las personas que quieran participar con su opinión en las audiencias, y ha llevado a cabo procesos de capacitación a las comunidades y usuarios sobre los trámites ante la institución.

**25** Decreto. 22511- MIDEPLAN, del 17 de setiembre de 1993.

**26** Para el 2003, las contralorías de servicios de la CCSS reportaron un total de 90.429 quejas recibidas; de ellas, 38.230 fueron de atención telefónica y 37.267 por gestión o trámite directo de usuarios. Las restantes 14.932 se recibieron por otras vías (Defensoría de los Habitantes, Presidencia de la CCSS y contraloría institucional).

**27** Ambas iniciativas (expedientes 14.996 y 14.999) pretenden crear un sistema nacional de contralorías de servicios y

conformar estas dependencias en todos los ministerios, las instituciones descentralizadas, las empresas públicas y las municipalidades, así como en las empresas privadas que brinden servicios públicos, con fundamento en el derecho de los habitantes a recibir servicios públicos de óptima calidad. Uno de los proyectos de ley fue presentado por la Defensoría de los Habitantes y propone que esta instancia se convierta en el ente rector de las contralorías; el otro fue planteado por el MIDEPLAN y establece que este Ministerio seguiría funcionando como la secretaria técnica de las contralorías, pero el rector sería un Consejo Nacional de Contralorías de Servicios. En general, los dos proyectos sugieren funciones similares para estos órganos, y no solo en el ámbito del control de la gestión y calidad de los servicios públicos, sino también en el de la generación de propuestas y acciones.

**28** La Asamblea Legislativa genera hoy más demandas hacia la Contraloría que en 1999, año en que se empezó a dar seguimiento a este indicador. En general, el Parlamento hizo a la CGR 154 solicitudes en 1999, y 425 en 2003. Hoy la Contraloría tiene más presencia de asesoría en las comisiones legislativas y los diputados acuden más a ella como fuente de información para cumplir con sus funciones (Villarreal, 2004).

**29** También denominada "Nueva Administración Pública", promueve la rendición de cuentas sobre la base del instrumental clásico de la administración gerencial del sector privado, aplicado al quehacer del sector público. Para ello utiliza sistemas de gestión presupuestaria, sistemas contables e indicadores de gestión para ejercer el control desde órganos especializados (Bresser, 2001; Bresser y Spink, 1999 y Saborio, 2004b).

**30** Esta institución espera en el futuro dirigirse hacia un sistema de control de segundo piso, en el cual pueda contar con el apoyo de los auditores internos y de otras instituciones que funcionen como órganos de control de primera instancia, de manera que la CGR se dedique mayoritariamente a la supervisión de estos órganos (Matamoras, 2004).

**31** Por ejemplo, solo para la CGR en el año 2001 se gastaron aproximadamente 4 dólares per cápita, mientras que en las otras contralorías del área ese gasto apenas llegó a 2 dólares y tres de los países ni siquiera superaban 1 dólar. Los presupuestos de los *ombudsmen* también presentan estas diferencias: mientras que en Costa Rica, El Salvador y Guatemala gastaron entre 3 y 4 millones de dólares, en el mismo año en Honduras y Nicaragua se asignó menos de 1,5 millones (Proyecto Estado de la Región, 2003).

**32** Por capacidad institucional se entiende la combinación de recursos financieros, humanos, legales y procesales con que cuenta una institución para cumplir con sus objetivos. Para los efectos del presente Informe, se hace énfasis en los recursos financieros (el presupuesto real ejecutado por las instituciones) y humanos (cambios en el nivel de plazas ocupadas con que cuentan las instituciones para ejecutar su mandato). No se entra a considerar la forma en que se ha estructurado el sector

público.

**33** En términos generales, en la región latinoamericana hay una baja carga tributaria (Paramio, 2004).

**34** Esto incluye la formulación de políticas económicas y sociales, el desarrollo de actividades de promoción y la provisión de bienes como educación, salud, asistencia y previsión social, entre otros (Bresser, 2001).

**35** Estos pueden ser establecidos tanto por vía legal como por decreto ejecutivo.

**36** Se refiere al número de plazas ocupadas en cargos fijos, servicios especiales y jornales del sector público bajo el ámbito de la Autoridad Presupuestaria (no incluye datos de empleo en bancos estatales, universidades y municipalidades).

**37** Si se compara con la cifra de 1988, la disminución es de 48%.

**38** Véase, Saborio, 2004b y sentencias de la Sala Constitucional 441-91, 1617-91, 3464-93, 1898-97, 1954-97, 3967-98, 5880-99 y 6037-99.

**39** El Programa de Modernización de la Administración de Justicia se inició en 1996, como resultado de la firma de dos acuerdos de financiamiento con el Banco Interamericano de Desarrollo, de 16 millones de dólares el primero y 32 millones de dólares el segundo. Más detalles en <http://www.poder-judicial.go.cr/bid>

**40** Al explicar la justificación de esta reforma ante la comisión legislativa que conoció el proyecto de Ley Orgánica del Poder Judicial, los magistrados que tuvieron a su cargo la exposición indicaron que: "...La Corte Plena se reserva las funciones de gobierno, en virtud de que el artículo 156 de la Constitución Política la establece como el órgano superior administrativo del Poder Judicial, pero se le sustraen todas las funciones de administración del caso concreto. Con ello se descarga a los Magistrados de la función puramente administrativa, permitiéndoles no sólo dedicar más horas a resolver los asuntos que concen las Salas en las que han sido asignados, sino -función igualmente importante- poder dedicarse a la elaboración de una real y efectiva política judicial, que permita terminar con el "cortoplacismo" y diseñar la estrategia necesaria para que el Poder Judicial pueda responder oportunamente a las necesidades que la evolución de nuestra sociedad le plantea". Citado en acta de la sesión ordinaria de Corte Plena celebrada a las 13:30 horas del 3 de marzo de 2003.

**41** La principal justificación para que no se haya producido un traslado más radical de funciones administrativas obedece a una interpretación que algunos magistrados hacen del artículo 156 de la Constitución Política, que señala que la Corte Plena es el tribunal superior del Poder Judicial, de lo cual se ha derivado una limitación a la posibilidad de desligarse completamente de

funciones administrativas (Saborio, 2004a).

**42** Entre 1994 y parte de 1997 no ingresaban al Ministerio Público las denuncias por delitos contra la propiedad con reo ignorado y en las cuales la investigación policial no permitió identificar al autor del delito. Esa situación varió a partir de 1998, al entrar a regir el Código Procesal Penal, ya que todas las denuncias ingresan al Ministerio Público. El valor de la entrada neta penal pasó de 50.978 casos en 1994 a 121.646 en el 2003. No todo este aumento corresponde a un incremento en la criminalidad, ya que una parte se relaciona con la diferente manera de contabilizar los ingresos en materia penal.

**43** A nivel administrativo se han adoptado medidas como la flexibilización de horarios, con el establecimiento de turnos extraordinarios y jornadas vespertinas, y la incorporación de nuevas tecnologías en algunas dependencias judiciales que ahora utilizan el fax, el acceso a registros públicos vía internet y la Intranet Judicial. Se crearon la Oficina de Atención a la Víctima y la Oficina de Defensa Civil de la Víctima, para brindar apoyo jurídico, psicológico, de trabajo social y económico a las víctimas que lo requieren.

**44** La creación de esta Secretaría es parte del compromiso contractual que asumió el Poder Judicial con el BID, para la ejecución de la segunda etapa del Programa de Modernización de la Administración de Justicia.

**45** Un estudio realizado en 2002 por la CONAMAJ revela que: "Respecto de las plazas asignadas en propiedad los hombres ocupan el 61% de las plazas en propiedad y las mujeres el 39%. En los puestos de "jerarquía o vinculados directamente con la Administración de Justicia" que están asignados en propiedad, el 41,68% está ocupado por mujeres y el 58,32% por hombres. Respecto a los grupos "puestos profesionales, técnicos, especialidades y de investigación" el 76,26% está ocupado por hombres y el 23,74% por mujeres. En cuanto a los puestos "auxiliares, secretariales, asistentes y otros", el 56,34% de las plazas están asignadas a hombres y el 43,6% a mujeres. Con respecto a los nombramientos de juez, al 17 de junio del presente año (2002), hay un total de 478 jueces nombrados con el actual sistema de Carrera Judicial, de los cuales, 52,51% son hombres y el 47,49% mujeres. Esto a pesar de que en el promedio que consta en el Registro de Elegibles de cada uno de estos funcionarios judiciales, en total el promedio de las mujeres es de 86,67% y el de los hombres es de 85,32%. En ninguno de los casos los hombres superan al promedio de nota de registro de las mujeres" (Calzada, 2002).

**46** Estas estadísticas fueron brindadas por el Departamento Administrativo de la Defensa Pública. La metodología para obtener el número de casos por defensor consiste en registrar la información de un reporte individual que realiza cada defensor sobre su volumen de trabajo, cuya consistencia no es revisada por el Departamento de Estadísticas del Poder Judicial.

**47** Hay otras instituciones que prestan servicios de asesoría legal gratuitos, como los consultorios jurídicos de las universi-

dades, y organizaciones sociales que atienden grupos específicos de personas (niñez, discapacitados, etc.). Solo la Universidad de Costa Rica tiene 16 oficinas de consultorios jurídicos, que en 1998 atendieron 9.688 casos (Proyecto Estado de la Región, 2003).

**48** El indicador de productividad se construye como el cociente entre el número de causas salidas o terminadas y los recursos humanos empleados. Por salida neta se entiende el total de casos salidos o terminados, menos las incompetencias dictadas; en materia de tránsito se eliminan, además, las sentencias en las infracciones simples sin oposición. La información para esta última variable está disponible a partir de 1995, dado que con anterioridad a este año no se cuenta con los datos para la materia penal juvenil.

**49** Resulta preocupante que el origen de esta situación se encuentra en el Tribunal de Trabajo de Menor Cuantía del Segundo Circuito Judicial de San José, despacho que cuenta con el mayor número de expedientes laborales en tramitación en el país. Entre 2002 y 2003 su circulante se incrementó en 5.566 expedientes. Al finalizar el año 2003, uno de cada tres expedientes en materia laboral que se encontraban en trámite en el país estaba en ese despacho, que debe atender los juicios por cesantías y prestaciones de los trabajadores más vulnerables.

**50** Esta programa fue incluido como subcomponente en el Convenio Corte-AID y en el Contrato-Préstamo 859 OC-CR con el BID, aprobado por la Ley 7496, del 8 de junio de 1995.

**51** El Poder Judicial ha propuesto reformas legales y procesales. Como se indicó, ha promovido la preparación de un Código General del Proceso y un Código Procesal Contencioso-Administrativo, que se orientan a la introducción de la oralidad en los procesos civiles, comerciales, laborales, agrarios, de familia y administrativos. Además ha presentado reformas al Código Penal, un proyecto de Ley de Cobro Judicial y reformas a la Ley de Tránsito, para eliminar la judicialización de las infracciones simples. Algunos de estos proyectos se encuentran en la corriente legislativa, pero enfrentan una situación de estancamiento; tal es el caso de las reformas a la Ley de Tránsito, con casi cinco años en trámite.

**52** Se considera que, al fallarse favorablemente un recurso de casación, se admite que el proceso judicial no se realizó adecuadamente y fue, por tanto, de calidad inadecuada (Solana, 2004).

**53** Un análisis retrospectivo de las trece últimas elecciones permite concluir que las mujeres han ocupado tan solo el 11,4% de los escaños legislativos, tomando en cuenta todo el periodo de estudio. En las elecciones la década de los setenta, las diputadas elegidas no superaron el 4% del total. En las dos décadas siguientes ese porcentaje se duplicó, pero no logró ir más allá del 9% para el periodo. En los ochenta y los noventa aumentó, pero siguió siendo bajo (16,4%) y en el 2002 subió a 35%.

**54** La Sala Constitucional ha aclarado que las violaciones que

repercuten, en forma directa, sobre la materia electoral, en particular sobre los derechos políticos de elegir y ser electo mediante el voto, son competencia del Tribunal Supremo de Elecciones, órgano al que, en definitiva, corresponde interpretar la Constitución en lo relativo a la organización, dirección y fiscalización de los actos relativos al sufragio (voto 3812-93 de las 16:48 horas del 6 de agosto de 1993). Asimismo, ha indicado que la Sala Constitucional solamente se involucra si el Tribunal declina su competencia para resolver, como lo han apuntado numerosas sentencias.

**55** Antes de la reforma constitucional de 1996, lo que reconocía el artículo 98 del texto constitucional era el derecho de los ciudadanos de constituir partidos para participar en la vida política del país. A partir de 1996 se define el concepto de estas agrupaciones, el papel que juegan en la democracia y la obligación de que su estructura y funcionamiento sean democráticos. Sobre esta base la Sala Constitucional manifestó: "La constitucionalización de los partidos políticos, que en Costa Rica se asoció con modificaciones importantes que sufrió el sistema de sufragio y con la depuración de la democracia electoral, trae como inevitable consecuencia la expansión de la capacidad reguladora del Estado hasta el interior de esas agrupaciones, donde los procesos electorales se inician realmente. En ese sentido, el primer juicio de inconstitucionalidad se debe referir, pues, a la validez de las reglas que implican una expansión de la potestad normativa del Estado al interior de esas corporaciones cuyos miembros ven limitadas así, sus propias potestades reguladoras (...) Esa competencia reguladora ha sido empleada, dadas las circunstancias históricas, en tratar de fomentar la democratización interna de los partidos y esa finalidad que concuerda con lo dispuesto en la Constitución es su única justificación, por la limitación que impone a la propia potestad reguladora de los asociados del partido. El establecimiento de requisitos para la formación y el funcionamiento de los partidos, creó una organización mínima necesaria para el cumplimiento de los requerimientos del principio democrático que pretendió superar el fenómeno de la oligarquización, que se presenta cuando la organización se convierte en un aparato destinado a mantener concentrado el control y el poder de decisión en las élites políticas o la cúpula del partido" (voto 5379-97).

**56** La Comisión trató temas como régimen político, presidencialismo y parlamentarismo, sistema de partidos políticos, financiamiento de los partidos, papel de los actores políticos en el sistema democrático, sistema de elección de los diputados, fortalecimiento del Régimen Municipal, comunicación y propaganda en tiempos electorales, entre otros.

**57** Una de ellas fue preparada por la Comisión Consultiva sobre Reformas Electorales convocada por el TSE en 1998, que se concentró en una serie de reformas constitucionales. La otra propuesta fue elaborada por el Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL), del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, como resultado de un convenio suscrito con el TSE, y planteaba una reestructuración del Código Electoral.

**58** En la literatura académica se reconoce a este tipo de reformas

la virtud de que logran mayor representación y profundización democrática, fomentan la competencia, generan la movilidad de élites y fortalecen el liderazgo, confiriendo mayor legitimidad a los procesos democráticos y estimulando la participación de la sociedad. Por el contrario, resulta un factor negativo el hecho de que la democracia dañe la armonía interna o la imagen externa de la agrupación como un todo homogéneo (Payne, 2003).

**59** El pluripartidismo se asocia con la materialización del principio de igualdad democrática, dado que permite una competencia democrática entre diversas fuerzas políticas con capacidad para acceder al poder, lo cual le otorga al ciudadano una pluralidad de opciones políticas (Del Castillo, 1990).

**60** Esta tendencia es especialmente preocupante porque los subsidios estatales se establecieron, precisamente, como mecanismo para garantizar la mayor independencia posible de las autoridades nacionales con respecto a los intereses particulares. En los últimos años el debate público giró en torno al monto que el Estado asigna a las campañas electorales. Vigente para el proceso electoral 2001-2002, la Asamblea Legislativa efectuó una reforma temporal para reducir el monto del PIB que se asignaría como subsidio estatal al gasto electoral. Paralelamente, el sistema político ha ido adoptando fórmulas de mayor participación ciudadana en los procesos de elecciones internas de los partidos, lo cual tiende a incrementar la cantidad de recursos que se deben dedicar a los procesos electorales nacionales.

**61** Producto de estos controles mejorados, la Controlaría General de la República rechaza una parte significativa de los gastos presentados por los partidos políticos, para que sean cubiertos por el subsidio público (Proyecto Estado de la Nación, 2001b; Casas, 2003).

**62** En el presente estudio solo se toma en cuenta la elección de febrero de 2002, dado que las elecciones de abril y diciembre fueron atípicas y no se pueden comparar con años anteriores.

**63** El estudio pretende explicar el aumento en el abstencionismo electoral, identificando quiénes son los abstencionistas y las razones por las que no votan. La investigación analizó los datos y padrones electorales del TSE, realizó grupos focales y una encuesta nacional en febrero y marzo de 2003.

**64** En la encuesta realizada por el IIS-UCR, a los abstencionistas se les hizo una pregunta abierta sobre por qué no habían votado en 1998 y/o en 2002, y se les pidió que señalaran hasta dos motivos. A los abstencionistas consistentes se les preguntó por qué nunca votaban. Las respuestas fueron recodificadas en dos niveles: uno que agrupa respuestas semejantes, y un nivel de mayor generalidad, que agrupa tipos de motivos en motivos técnicos (aquellos ajenos a su voluntad), desinterés (aquellos que, pudiendo votar, no tienen interés en la política o las elecciones) y motivos políticos (incluyendo, entre otros, ausencia de opciones electorales satisfactorias, molestia con los políticos, decepción, malestar por incumplimiento de promesas de cam-

paña).

**65** Es importante tener en cuenta una limitación de la encuesta para captar una parte de los abstencionistas por motivos técnicos: aquellos que viven fuera del país.

**66** En el taller de consulta de este capítulo varios participantes señalaron que, a pesar de que el rubro de transportes no se incluye dentro del subsidio estatal, los partidos políticos siguen gastando montos considerables para trasladar a los electores, e igual esfuerzo realiza el TSE.

**67** A diferencia de los partidos políticos, que están jurídicamente obligados a tener una vida interna democrática, las organizaciones de la sociedad civil en Costa Rica no tienen esa obligación. Por otra parte, en la *Auditoría ciudadana sobre la calidad de la democracia* se reseñó una serie de problemas de vida democrática interna y de representación en las organizaciones sociales (Proyecto Estado de la Nación, 2001a).

**68** Por actor estratégico se entiende a todo individuo, organización o grupo con recursos de poder suficientes para impedir o perturbar el funcionamiento de las reglas o procedimientos de toma de decisiones y de solución de conflictos colectivos (Payne, 2003). Sin recursos de poder suficientes para socavar la gobernabilidad no hay actor estratégico. Los recursos de poder pueden venir del control de determinados cargos o funciones públicas (ejército, legislativo, presidencia, política económico-financiera, sistema judicial, gobiernos locales o municipales clave), del control de factores de producción (capital, trabajo, materias primas, tecnología), del control de la información y las ideas (medios de comunicación social, principalmente), de la posibilidad de producir movilizaciones sociales desestabilizadoras (grupos de activistas), de la autoridad moral (iglesias).

**69** La alianza "anti-combo" de organizaciones sociales cuestionó el mandato derivado de las elecciones, en términos de la posibilidad de ejecutar una determinada política de gobierno, es decir, que la ajustada diferencia con la que el partido en el poder había ganado las elecciones "de ninguna manera se puede interpretar (...) como un mandato claro y fuerte del pueblo costarricense para que el nuevo gobierno ejecutara una agenda privatizadora de las instituciones públicas" (Asamblea Legislativa, 2000a).

**70** Menjívar, en una ponencia elaborada para el *Sétimo Informe Estado de la Nación*, registra un total de 103 bloqueos en la lucha contra la aprobación del "combo energético". Las diferencias en número de bloqueos registrados se debe a las fuentes consultadas. El estudio de Menjívar (2000) tuvo como fuente *La Nación Digital*. El recuento de bloqueos para el año 2000 que aquí se presenta incluyó la revisión del *Diario Extra*.

**71** El concepto de volatilidad electoral se refiere al número de electores que cambian de voto entre un partido y otro en dos elecciones sucesivas (Proyecto Estado de la Nación, 2002).

**72** El índice del número de partidos efectivos mide el peso

electoral de los partidos, a través del número de votos obtenidos, o el número de escaños obtenidos en órganos representativos como los congresos o los concejos municipales. Cuando el índice es cercano a 2 indica que en una elección, aunque participara gran cantidad de partidos, dos de ellos concentraron casi toda la votación (sistema bipartidista). Cuando el índice se ubica alrededor de 3 refleja la existencia de tres partidos principales (sistema multipartidista moderado). Cuando el índice alcanza cifras de 4 o más, se está en presencia de una fragmentación del sistema de partidos (Proyecto Estado de la Nación, 2001b).

**73** Para realizar la valoración del desempeño legislativo y las relaciones Ejecutivo-Legislativo se codificó toda la legislación aprobada en el primer año legislativo de los gobiernos Calderón, Figueres, Rodríguez y Pacheco. El año legislativo va de mayo a mayo. Se escogió el primer año de gobierno por considerar que es revelador de la dinámica legislativa interna y entre poderes de una administración y porque es un periodo en el que los gobiernos hacen su principal esfuerzo por definir su agenda y establecer dinámicas de trabajo que les permitan ser efectivos.

**74** Medir la relevancia de los proyectos de ley es una tarea compleja. En este caso se utilizó como indicador la clasificación temática que realiza la propia Asamblea Legislativa. Así, se conoce que las tarifas municipales, traspaso de terrenos, etc. son del ámbito de Gobierno y Administración y presentan menores dificultades para su aprobación. Se usó también el indicador de Relaciones Internacionales, aunque la legislación pueda ser relevante, pues la potestad legislativa restringida que tiene la Asamblea sobre los tratados internacionales (solo puede aprobarlos o improbarlos, mas no reformarlos) implica que el esfuerzo legislativo para lograr la aprobación es menor. Por otro lado, aunque estos son convocados por el Ejecutivo no necesariamente corresponden a su agenda política interna, sino a compromisos adquiridos por el Estado.

**75** Este periodo se da tres meses después de asumido el mandato presidencial.

**76** Mención especial debe hacerse en el caso de la legislatura 2002-2003, pues en este caso la Ley 8288, Modificación a la Ley 8180, Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República, Fiscal y por Programas para el Ejercicio Económico del 2002 y Primer Presupuesto Extraordinario de la República para el Ejercicio Económico del 2002, así como la Ley 8343, Ley de Contingencia Fiscal, fueron aprobadas con más de 38 votos. Al aprobarse la Ley 8341, Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el Ejercicio Económico del 2003, se retomó la tendencia descrita, dado que fue aprobada por 32 diputados.

**77** La definición de la agenda demandó buena parte de los esfuerzos preparatorios del proceso y debió ampliarse para incluir tanto los temas estratégicos del Gobierno, como los de interés de nuevos sectores que iban a participar, y algunos de agenda de Estado (Barahona et al, 1999). Los temas de la agenda fueron:

asignaciones familiares, cesantía, corrupción, desarrollo rural, libertades sindicales, pensiones, política salarial, seguros, servicios ambientales y telecomunicaciones (Gobierno de Costa Rica, 1998).

**78** La Ley General de Electricidad, la Ley general de Telecomunicaciones y la Ley de modernización del ICE.

**79** Las comisiones especiales mixtas, de arraigo en la historia de la Asamblea Legislativa, son mecanismos que prevé el Reglamento Legislativo (artículos 90 y 91) para el estudio de un asunto

determinado o el cumplimiento de una misión. El Reglamento contempla la posibilidad de que participen otras personas, además de los diputados, en calidad de asesores con voz, pero sin voto. En esta oportunidad la Comisión Especial Mixta del ICE se conformó con nueve diputados, tres representantes del Frente de Trabajadores del ICE, uno de las federaciones de estudiantes universitarios, uno de las organizaciones ambientalistas, dos representantes de la Pastoral Social de la Iglesia Católica, uno de las organizaciones de empresarios y uno del Poder Ejecutivo.

**80** Los acuerdos del Tribunal Supremo de Elecciones de abril de 2000 son producto del Diálogo Nacional convocado por la Defensoría de los Habitantes, los rectores de las universidades públicas y la Iglesia Católica, quienes a su vez habían actuado como garantes del proceso de concertación. Se acordó crear la Comisión Especial Mixta con participación de los sectores que estaban liderando la protesta social.

**81** Según acuerdo de Plenario Legislativo de la sesión n° 52, de 31 de julio del 2002.

# APORTE ESPECIAL

## Política exterior

### Introducción

En sus dos últimas ediciones, el *Informe Estado de la Nación* ha analizado el desempeño del país en materia de política exterior procurando discernir si, en el año inmediatamente anterior, ésta fue medio para la promoción de los valores democráticos en el plano internacional y la búsqueda de mejores condiciones para el logro del desarrollo humano. En el 2002 se concluyó que la política exterior costarricense fue un factor activo y positivo para la promoción de los derechos humanos y la paz en el terreno internacional. Costa Rica impulsó fuertemente junto con un grupo de naciones, la adopción, por parte de la OEA, de la Carta Democrática Interamericana, un instrumento que puede ayudar a la estabilidad de las democracias del continente. Asimismo, frente a intentos de otros gobiernos por debilitar el sistema interamericano de protección de los derechos humanos, Costa Rica lideró un proceso de reforma que culminó a inicios del 2002 con un acuerdo para su fortalecimiento institucional y financiero. En el ámbito centroamericano, pese que no se consiguió resolver el conflicto limítrofe con Nicaragua, la política exterior costarricense hacia la región cobró un nuevo dinamismo, luego de un relativo bajo perfil en los años inmediatamente anteriores (Proyecto Estado de la Nación, 2002).

En el Informe de 2003 la valoración fue menos positiva. Se resaltó el éxito logrado en el impulso a un

instrumento jurídico de alcance global para combatir la práctica de la tortura alrededor del mundo. Sin embargo, tanto en el tema de la promoción de la paz en el plano internacional como en lo que concierne a la defensa y promoción de los intereses nacionales el balance fue dispar. Por una parte se destacó la activa participación en negociaciones comerciales, el protagonismo en el proceso de integración centroamericana y la reducción de tensiones con Nicaragua (en este último aspecto se consignó el debate público en torno a los efectos jurídicos del acuerdo logrado). Por otra parte, hubo rezagos en la aspiración de que la representación diplomática de Costa Rica se realice principalmente a través de nombramientos no políticos y se señaló la escasa cultura de rendición de cuentas en la acción internacional del país. Finalmente, se anotó con preocupación la postura adoptada por el Gobierno de la República en el conflicto que en ese momento empezaba a desarrollarse entre Estados Unidos e Irak (Programa Estado de la Nación, 2003). Posteriormente, una vez que, al margen de la Carta de las Naciones Unidas, se declaró la guerra de Irak, Costa Rica mantuvo su posición de apoyar ese enfrentamiento, lo que dio lugar a protestas de la opinión pública y la interposición de varios recursos de inconstitucionalidad. Estos fueron declarados con lugar por la Sala Constitucional en setiembre del 2004, por considerar que el acuerdo

emitido por el Poder Ejecutivo el 19 de marzo de 2003, relacionado con ese conflicto bélico, es contrario a la Constitución Política, lo que obliga a formular la petición de excluir a Costa Rica de la lista de países aliados a la coalición encabezada por Estados Unidos (Sala Constitucional, 2004). La Procuraduría General de la República, al ser consultada por el órgano constitucional, también emitió el criterio de que lo actuado por la Administración con respecto a la guerra en Irak habría ido a contrapelo de los mandatos constitucionales.

Para dar continuidad a este esfuerzo de análisis, en el año 2004 se puso en marcha un acuerdo entre el Programa Estado de la Nación y la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional, cuyo propósito fue elaborar, a partir de la metodología seguida por el Informe, un estudio que cubriese el desempeño nacional en materia de política exterior en la última década y, a la vez, sirviera de base para un sistema de seguimiento permanente en este campo. Así, con el apoyo de un grupo de estudiantes avanzados dirigidos por un profesor guía, la Escuela dio los primeros pasos para documentar el sistema y, en conjunto con el equipo técnico del Programa, ampliar los indicadores de política exterior empleados en Informes anteriores. Esto implicó el desarrollo de una propuesta metodológica más compleja, el diseño y prueba de nuevas bases de datos y la evaluación de las

fuentes disponibles. Adicionalmente, gracias a la apertura y colaboración del Ministerio de Relaciones Exteriores se pudo avanzar en, aunque no concluir con, la sistematización y procesamiento de la información recabada. A la fecha de redacción de este Décimo Informe quedan pendientes, además, la depuración y verificación de las bases de datos. La presente sección es una síntesis de los avances obtenidos a través de esta iniciativa. En ella se resume el planteamiento metodológico de indicadores para el seguimiento de la política exterior y se exponen algunos hallazgos preliminares para años seleccionados del período 1994-2003. Esta información tiene como objetivo mostrar logros parciales y generar una retroalimentación sobre esta propuesta, de tal forma que en el Undécimo Informe se pueda realizar un amplio e inédito balance de la política exterior con una perspectiva de mediano plazo.

### Propuesta de investigación sobre política exterior

De acuerdo con la aspiración planteada por el *Informe Estado de la Nación*, el objetivo general de la propuesta metodológica es dilucidar si la política exterior de Costa Rica “promueve valores y temas acordes con la vivencia democrática del país (es un factor activo y eficaz en el plano internacional para la promoción y tutela de los derechos humanos, el desarrollo humano sostenible y la paz) y es un instrumento efectivo y activo para la protección y promoción de los intereses nacionales, expresados en la necesidad de supervivencia económica y progreso material”.

En el abordaje propuesto a partir de esta aspiración se ha desagregado en cuatro preguntas de investigación y estas, a su vez, en variables con sus respectivos indicadores, para dar seguimiento a los diferentes ámbitos de la política exterior (cuadro 5.23).

### Algunos hallazgos preliminares

#### Reforma institucional en política exterior

En la última década hubo un importante cambio institucional en la gestión de la política exterior costarricense. Se

pasó de una rectoría asentada en el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, a dos cabezas rectoras: en materia comercial, el Ministerio de Comercio Exterior es la entidad que, no sin fricciones en años recientes, ha asumido el liderazgo, en tanto que la Cancillería mantiene su competencia en los asuntos más tradicionales de la política exterior. En el tema del ambiente también destacan las incursiones del MINAE. Para los efectos del presente trabajo, el análisis se centró en el Ministerio de Relaciones Exteriores y su capacidad institucional, a partir de los indicadores de asignación presupuestaria -en especial del programa de Servicio Exterior- y de recursos humanos.

Entre 1993 y 2003 no hubo un fortalecimiento presupuestario del Ministerio de Relaciones Exteriores; de hecho, en el último año de ese período la Cancillería dispuso de menos recursos que diez años antes (cuadro 5.24).

Durante la década, el personal del Servicio Exterior destacado en el extranjero se redujo en una tercera parte. De 243 funcionarios nombrados en 1993, se pasó a 173 en el 2003. El descenso fue más marcado a partir de 1997 y se estabilizó en los niveles actuales del 2001 en adelante. En los años 2001 y 2003 la mayor parte de las regiones tuvo menos personal que en 1993-1995, aunque en Europa la disminución fue menor.

En el período también se produjeron cambios en el perfil profesional de los miembros del Servicio Exterior. Pese a que desde 1965 el legislador estableció un sistema de mérito en el Estatuto del Servicio Exterior, esa ley no fue ejecutada correctamente hasta que la sentencia 2535 de la Sala Constitucional, de 1997, obligó a la Administración a activar los concursos de oposición como mecanismo legalmente contemplado para el ingreso a la carrera diplomática, de cuyo cuerpo debe escogerse a los representantes de Costa Rica en el extranjero. A partir de ese voto, se ha registrado un mayor crecimiento del personal de carrera diplomática, en virtud de que se realizaron cinco concursos públicos entre 1997 y 2002

(Programa Estado de la Nación, 2003).

Asimismo, para cumplir con la jurisprudencia constitucional, en el período 1998-2002 se llevó a cabo un proceso de reestructuración tendiente a unificar el régimen laboral de la Cancillería y asegurar que todas las plazas profesionales internas correspondieran con el Estatuto del Servicio Exterior. En consecuencia, el personal de carrera diplomática, como porcentaje de los nombramientos del Servicio Exterior, creció de 7% en 1993 a 31% en 2003, y sigue en aumento<sup>1</sup> (cuadro 5.25). En términos absolutos, Europa es el área con mayor cantidad de funcionarios de carrera asignados, seguida por Norte y Suramérica. En el año 2003 se dio otra intervención de la Sala Constitucional (sentencia 11253), que obligó a la Administración a destituir al personal nombrado políticamente y sustituirlo por personal de carrera. El Ministerio de Relaciones Exteriores se encuentra en proceso de realizar dichos cambios<sup>2</sup>.

Los cambios institucionales también han implicado una reorganización del Servicio Exterior en cuanto a su ubicación geográfica. Mientras en 1993 estuvieron abiertas 66 sedes diplomáticas y consulares, en los últimos años se llegó al número más bajo del período estudiado: 49 oficinas. La mayor cantidad de sedes consulares cerradas corresponde a Estados Unidos, y es el resultado de una decisión tomada en 1995. En el año 2000 se clausuraron cuatro sedes en Europa, pero en el último año se restableció el servicio en tres de ellas. En el Caribe la situación se mantuvo inalterada durante la década de estudio. En los casos de Asia y el Pacífico, se cerraron las sedes en Hong Kong y Corea, pero esta última fue reabierta un año después. Centroamérica y Suramérica fueron estables, sin cambio alguno, lo mismo que Medio Oriente, donde se sigue teniendo solo una sede (Israel).

#### Agenda de la política exterior

En el estudio de la agenda de política exterior se desarrollaron dos planos de análisis: el de la propuesta de política, que tuvo como fuente los



**CUADRO 5.23**

**Matrices elaboradas para el balance de política exterior en la década**

<b>Tema de investigación</b>	<b>Matriz</b>	<b>Años cubiertos</b>	<b>Principales variables</b>	<b>Fuente</b>
Conducción de la política exterior costarricense <sup>a/</sup>	Presupuesto del Ministerio de Relaciones Exteriores	1993-2003	Presupuesto nominal y real, índice con base 1995, presupuesto del programa de Servicio Exterior	Contraloría General de la República y Ministerio de Hacienda
	Puestos del Servicio Exterior	1993-2003	Puestos en comisión y en carrera, por país, por región, por tipo de puesto	Departamento de Planillas, Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, Ley de Presupuesto Nacional
Agenda de política exterior <sup>b/</sup>	Matriz de la agenda oficial según discursos y memorias	1990-2003	Temas, subtemas, por administración y órgano emisor	Discursos presidenciales de toma de posesión, de informes anuales a la Asamblea Legislativa, y memorias anuales de la Cancillería.
	Votos de Costa Rica ante la Asamblea General de la ONU	1996, 1999 y 2003	Tipo de voto, según tema general y específico	Resoluciones de la Asamblea General de la ONU, en su página de Internet
Iniciativas planteadas por Costa Rica <sup>c/</sup>	Matriz de candidaturas	1992-2003	Candidaturas según tipo de puesto, resultado, organizaciones	Memorias anuales, comunicados y registros administrativos de la Cancillería.
Hechos relevantes <sup>d/</sup>	Resúmenes con breve descripción de cada hecho relevante	2003	Actores, posiciones, instituciones, resultados y breve descripción	Cronología de política exterior, Escuela de Relaciones Internacionales, UNA

a/ Indicadores sobre la gestión institucional de la política exterior costarricense.

b/ Identificación de los principales temas abordados por Costa Rica en su acción internacional en la última década, a partir del análisis de documentos e informes oficiales del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto y COMEX, así como de la participación en foros y conferencias.

c/ Iniciativas planteadas por Costa Rica para promover los valores democráticos (organización de actividades internacionales, relaciones bilaterales en las que el país es promotor u organizador), temas en los que Costa Rica ostenta posiciones de liderazgo; registro de candidaturas de costarricenses ante foros e instituciones internacionales; registro de las posiciones asumidas por el país en diversos foros sobre defensa y promoción de derechos humanos y ante conflictos internacionales.

d/ Registro de hechos relevantes de la política exterior, en relación con las aspiraciones planteadas por el Programa Estado de la Nación.

Fuente: Elaboración propia.

CUADRO 5.24

### Presupuesto del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto y porcentaje del programa de política exterior: 1993-2003

Año	Presupuesto total (miles de millones de colones)	Índice (base 100=1995)	Porcentaje del programa de política exterior respecto del presupuesto total
1993	4.579,9	126	63
1994	4.765,7	131	73
1995	3.640,5	100	69
1996	3.684,0	101	74
1997	3.306,9	91	78
1998	4.660,4	128	77
1999	3.745,2	103	76
2000	3.583,3	98	75
2001	3.555,2	98	73
2002	4.482,8	123	75
2003	3.698,1	102	80

Fuente: CGR, 2003.

discursos presidenciales y las memorias anuales de la Cancillería, y el posicionamiento efectivo de Costa Rica ante diversos temas, que se valoró a partir de la revisión de los votos del país ante la Asamblea General de las Naciones Unidas. En este apartado se presenta información sobre el segundo punto.

El análisis de los votos emitidos en tres años (1996, 1999 y 2003) del período estudiado muestra que el país ha estado particularmente activo en tres temas clave: promoción del desarrollo humano, paz y derechos humanos. En todos ellos Costa Rica vota positivamente las resoluciones y, en muchos casos, forma parte de un consenso unánime. En materia de derecho internacional se observa el mismo patrón de votación, aunque con un menor nivel de actividad (gráfico 5.14).

Por medio de la matriz de votaciones también es posible identificar posiciones del país en temas más específicos ya que los cuatro grandes temas se subdividen en decenas de subtemas, como migrantes, niñez, Palestina, Irak, cooperación internacional, operaciones de intervención, etc. Así, en las votaciones relacionadas con el tema de la paz, Costa Rica ha mantenido una posición constante en resoluciones sobre desarme, sin importar el gobierno de turno. Pero no ha ocurrido lo mismo en asuntos como Palestina, Siria o el derecho a la libre determinación, en los que el país ha tenido una postura muy inconstante (cuadro 5.26).

#### Actividades de promoción de valores democráticos

Una manera de desarrollar una política de acción, y no de reacción, consiste en tener representantes directos en los organismos internacionales, de donde se deriva la importancia de las candidaturas promovidas por el país ante esos foros. Las candidaturas pueden presentarse de dos formas: a nombre del país o a nombre de la persona que pretende alcanzar el cargo. En el período 1992-2003 se postularon 61 candidaturas del país y 64 de personas. Si se calcula un promedio general para los doce años en estudio, se

CUADRO 5.25

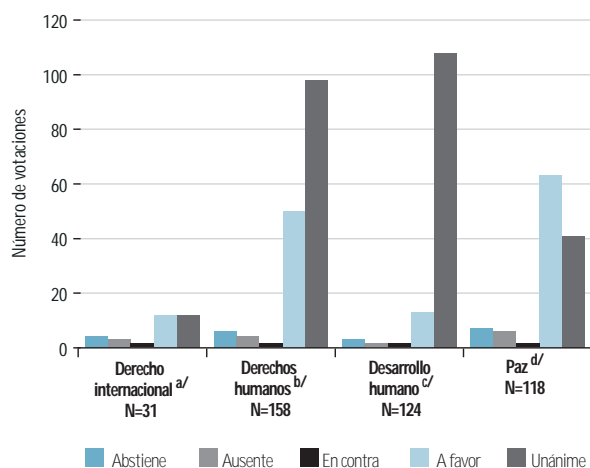
### Personal total y de carrera en el Servicio Exterior, según región. 1993-2003

Región	Tipo de personal	1993	1995	1997	1999	2001	2003
Asia y el Pacífico	Personal carrera	2	0	1	1	1	1
	Total personal	5	8	4	4	4	5
Centroamérica	Personal carrera	2	4	5	8	5	7
	Total personal	41	37	30	31	33	28
Caribe	Personal carrera	1	1	1	2	2	5
	Total personal	12	11	9	9	9	8
Europa	Personal carrera	5	6	6	16	15	16
	Total personal	57	47	38	49	44	45
Medio Oriente	Personal carrera	0	1	0	2	1	2
	Total personal	3	3	3	3	3	3
Norteamérica	Personal carrera	3	3	2	5	5	12
	Total personal	72	65	39	52	50	49
Suramérica	Personal carrera	4	4	5	6	5	11
	Total personal	53	41	41	39	33	35
Total	Personal de carrera	17	19	20	40	34	54
	Total personal	243	212	164	187	176	173

Fuente: Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, 2004.

GRAFICO 5.14

**Costa Rica: votaciones de la representación nacional en la Asamblea General de las Naciones Unidas, por tema, según tipo de voto. 1996, 1999 y 2003**



a/ Derecho internacional: libre determinación, Palestina, Corte Penal Internacional.

b/ Derechos humanos: incluye temas como el *apartheid* en Sudáfrica, cooperación en el ámbito de los derechos humanos, crímenes contra los derechos humanos, problemática de la intolerancia, migración, mujer, niñez, refugiados, promoción de los derechos humanos, la situación de Palestina y terrorismo.

c/ Desarrollo humano: África como zona en desarrollo, asistencia para el desarrollo, cooperación para el desarrollo, desarrollo sostenible, drogas, medio ambiente y su protección, mujer, pobreza y salud mundial, entre otros.

d/ Paz: desarme, el conflicto entre Palestina e Israel, y entre este último y Siria.

Fuente: Segura, 2004.

CUADRO 5.26

**Votaciones de Costa Rica en la Asamblea General de las Naciones Unidas, sobre temas relacionados con la paz. 1996, 1999 y 2003**

Subtema	Año	No vota <sup>a/</sup>	En contra	A favor	Unánime
Desarme	1996	1		21	12
	1999			16	10
	2003	1		18	8
Palestina	1996	1		1	
	1999	1			
	2003	1		2	
Siria	1996	1			
	1999			2	
	2003	1		1	
Siria y Palestina Jerusalén	1999	2			
	1996	1			
	1999	1			
	2003		1		
Cultura	2003				2
Cooperación	1996				1
	1999			1	
África	1999				1
	2003				1
Asentamientos israelíes	1999	1			
	2003	1			
Varios <sup>b/</sup>	1996				
	1999				
	2003			1	6
<b>Total tema de paz</b>		<b>13</b>	<b>1</b>	<b>63</b>	<b>41</b>

a/ No vota: incluye las opciones: "se abstiene" y "ausente".

b/ Varios: agrupa siete resoluciones en temas relacionados con Afganistán, Bosnia y Herzegovina, etc.

Fuente: Segura, 2004.

obtiene que Costa Rica presenta alrededor de diez postulaciones por año.

Durante el período, 1993 fue el año en que se promovió el mayor número de candidaturas, un total de 20, de las cuales 14 se ganaron, 3 fueron retiradas y 3

se perdieron. Con ello se obtuvo una tasa de éxito del 70%. En contraste, el año en que se presentaron menos candidaturas fue el 2002, con solo 3, de las cuales 1 se ganó, 1 se retiró y 1 se perdió. Entre 1992 y 2003 se contabilizaron 103

postulaciones ante diversos organismos internacionales, como la ONU, la OEA y la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), así como ante diversos foros regionales (cuadro 5.27).

CUADRO 5.27

**Candidaturas internacionales presentadas por Costa Rica, según organismo. 1992-2003**

Organismo	Resultado				Total
	Ganó	Perdió	Retiro	No disponible	
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)	2		3		5
Asociación de Estados del Caribe (AEC)				1	1
Oficina Internacional de Exposiciones (BIE)	1				1
Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR)	1				1
Organismo para la Proscripción de las Armas Nucleares en América Latina y el Caribe (OPANAL)	1				1
Organización de Estados Americanos (OEA)	8		2	7	17
Organización de Naciones Unidas (ONU)	48	4	8	14	74
Organización Latinoamericana de Energía (OLADE)		1			1
Parlamento Latinoamericano (PARLATINO)	1				1
Organización Internacional de Comunicaciones Móviles por Satélite (INMARSAT)		1			1
<b>Total general</b>	<b>62</b>	<b>6</b>	<b>13</b>	<b>22</b>	<b>103</b>

Fuente: Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto; Vázquez, 2004.

## Notas

**1** A junio del 2004, de las 199 plazas ocupadas en el Servicio Exterior, 90 estaban ocupadas por funcionarios de carrera, 10 por funcionarios en año de prueba y 99 por funcionarios con nombramiento por la Comisión Calificadora del Servicio Exterior.

**2** En agosto de 2004 se realizó un nuevo concurso de oposición, con el propósito de que para el primer trimestre del año 2005 todos los funcionarios del Servicio Exterior sean de carrera o estén en año de prueba, salvo la remota posibilidad de que exista inopia.

**La coordinación de esta sección** estuvo a cargo de Mayrand Ríos, Evelyn Villarreal y Jorge Vargas Cullell.

**Se prepararon para la sección los siguientes insumos:** bases de datos en temas como presupuesto del Ministerio de Relaciones Exteriores, puestos del Servicio Exterior, agenda oficial según discursos y memorias, votos de Costa Rica ante la Asamblea General de la ONU, candidaturas y hechos relevantes.

**Colaboraron como asistentes de investigación:** Luis Diego Segura, José Pablo Vásquez, Daniel Quesada, Andrey Ledezma, David Guevara, Jasson

Rojas, Andrea Quesada y Wendy Fallas, de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional.

**Un agradecimiento especial por la preparación de información y registros administrativos a:** Roberto Tovar, Canciller de la República, Arnoldo Brenes y Miguel Díaz, funcionarios del Ministerio de Relaciones Exteriores.

**La edición técnica** fue realizada por Evelyn Villarreal y Jorge Vargas Cullell.

**La revisión y corrección de cifras** la efectuaron Ronald Alfaro y Elisa Sánchez.

# Bibliografía

## PROLOGO

PNUD. 1994. Informe Mundial sobre Desarrollo Humano. Nueva York, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.

Proyecto Estado de la Nación. 1995. Primer Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. San José, Proyecto Estado de la Nación.

## SINOPSIS

Asamblea Legislativa. 1993. Ley Orgánica del MINAE, n° 6812. San José, Asamblea Legislativa.

\_\_\_\_\_. 1995a. Ley del Ambiente, n° 7554. San José, Asamblea Legislativa.

\_\_\_\_\_. 1995b. Ley Orgánica del Banco Central, n° 7558. San José, Asamblea Legislativa.

\_\_\_\_\_. 1996. Ley Forestal, n° 7575. San José, Asamblea Legislativa.

\_\_\_\_\_. 1997a. Ley sobre Resolución Alternativa de Conflictos y Promoción de la Paz Social, n° 7727. San José, Asamblea Legislativa.

\_\_\_\_\_. 1997b. Ley de Reorganización Judicial, n° 7728. San José, Asamblea Legislativa.

\_\_\_\_\_. 1998. Ley de Biodiversidad, n° 7788. San José, Asamblea Legislativa.

\_\_\_\_\_. 2001. Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, n° 8131. San José, Asamblea Legislativa.

\_\_\_\_\_. 2002a. Ley de la Jurisdicción Penal de Hacienda y de la Función Pública, n° 8275. San José, Asamblea Legislativa.

\_\_\_\_\_. 2002b. Ley General de Control Interno, n° 8292. San José, Asamblea Legislativa.

Azofeifa, A. G. 1994. Metodología para el cálculo de indicadores de productividad del factor trabajo en Costa Rica para el periodo 1976-1992. San José, División Económica, Banco Central de Costa Rica.

Becker, G., K. et al. 1990. "Human capital, fertility and economic growth", en *The Journal of Political Economy*, Vol. 98, n° 5. Chicago, University of Chicago Press.

Berman, E. et al. 1998. "Implications of skill-biased technological change: international evidence", en *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 113, n° 4. Cambridge, MIT Press.

Black, S. E. y Lynch, L. 1996. "Human capital investment and productivity", en *The American Economic Review*, Vol. 86, n° 2. Pittsburgh, American Economic Association.

Bloom, D. y Williamson, J. 1997. "Demographic transitions, human resource development and economic miracles in emerging Asia", en *Emerging Asia*. Manila, Asian Development Bank.

CEPAL. 2002. Estilos de desarrollo y mutaciones del sector laboral en la región norte de América Latina. México D. F., Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

Chen, M. et al. 2001. Salud reproductiva y migración nicaragüense en Costa Rica 1999-2000: resultados de la Encuesta Nacional de Salud Reproductiva. San José, Programa Centroamericano de Población, Instituto de Investigaciones en Salud, Universidad de Costa Rica.

Chu, C. Y. 1997. "Age-distribution dynamics and aging indexes", en *Demography*, Vol. 34, n° 4. Washington D.C.

Costello, D. M. 1993. "A cross-country, cross-industry comparison of productivity growth." *The Journal of Political Economy*, Vol. 101, n° 2. Chicago, University of Chicago Press.

Ehrlich, I. and Lui, F. 1991. "Intergenerational trade, longevity, and economic growth", en *The Journal of Political Economy*, Vol. 99, n° 5. Chicago, University of Chicago Press.

Enke, S. 1974. "Reducing fertility to accelerate development", en *The Economic Journal*, Vol. 84, no 334. Oxford, Royal Economic Society.

Espenshade, T. J. 1975. "The impact of children on household saving: age effects versus family size", *Population Studies*, Vol. 29, n° 1. London, Population Investigation Committee.

Foro Económico Mundial. 2003. Informe de Competitividad Global 2002-2003. Suiza, Foro Económico Mundial.

Fukuda-Parr, S. et al. 2003. "Using the HDI for policy analysis", en *Readings in human development: concepts, measures and policies for a development paradigm*. New York, Oxford University Press.

Higgins, M. and Williamson, J. 1997. "Age structure dynamics in Asia and dependence on foreign capital", *Population and Development Review*, Vol. 23, n° 2. Massachusetts, National Bureau of Economic Research.

INEC. 2000. IX Censo de Población y Quinto de Vivienda. San José, Instituto Nacional de Estadística y Censos.

Kelley, A. C. 1973. "Population growth, the dependency rate, and the pace of economic development", *Population Studies*, Vol. 27, n° 3. London, Population Investigation Committee.

\_\_\_\_\_. 1988. "Economic consequences of population change in the third world", en *Journal of Economic Literature*, Vol. 26, no 4. Pittsburgh, American Economic Association.

Kelley, A. C. and Schmidt, R. 1995. "Aggregate population and economic growth correlations: the role of the components of demographic change", en *Demography*, Vol. 32, n° 4. Washington D.C.

- Kilkut, L. y Robles, A. 2004. La medición del desarrollo humano para unidades administrativas menores. Ponencia preparada para el Décimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Knight, J. B. and Sabot, R. H. 1987. "Educational policy and labor productivity: an output accounting", *The Economic Journal*, Vol. 97, n° 385. Oxford, Royal Economic Society.
- Leff, N. H. 1971. "Dependency rates and savings rates: reply (in Communications)", en *The American Economic Review*, Vol. 61, n° 3. Pittsburgh, American Economic Association.
- Lewis, F. D. 1983. "Fertility and savings in the United States: 1830-1900", en *The Journal of Political Economy*, Vol. 91, n° 5. Chicago, University of Chicago Press.
- Lui, I. y Ehrlich, I. 1991. "Intergenerational trade, longevity, and economic growth", en *The Journal of Political Economy*, Vol. 99, n° 5. Chicago, University of Chicago Press.
- Mason, A. 1988. "Saving, economic growth, and demographic change", en *Population and Development Review*, Vol. 14, n° 1. Massachusetts, National Bureau of Economic Research.
- \_\_\_\_\_. 2003. "Population change and economic development: what have we learned from the East Asia experience?", en *Applied Population and Policy*, vol. 1, n° 1. New Zealand.
- Merrick, T. 2001. *Population and poverty in households: a review of reviews. Population matters: demographic change, economic growth and poverty in the developing world*. New York, Oxford University Press.
- \_\_\_\_\_. 2002. "Population and poverty: new views on an old controversy", en *International Family Planning Perspectives*, n° 28 (1). New York, Alan Guttmacher Institute.
- Montiel, N. 1999. *Costa Rica: reformas económicas, sectores dinámicos y calidad de los empleos*. Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Moreland, S. y Hazledine, T. 1977. "Population and economic growth: a world cross-section study", en *The Review of Economics and Statistics*, Vol. 59, n° 3. Cambridge, MIT Press.
- Nadiri, M. 1970. "Some approaches to the theory and measurement of total factor productivity: a survey", *Journal of Economic Literature*, Vol. 8, n° 4. Pittsburgh, American Economic Association.
- OEA. 1995. *Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar todas las formas de discriminación contra la mujer*. "Convención de Belem do Para". Washington D.C., Organización de Estados Americanos y Editorial CIM.
- PNUD. 2004. *Informe sobre Desarrollo Humano 2004*. Nueva York, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, en <http://hdr.undp.org/reports/global/2004>
- Programa Estado de la Nación. 2003. *Noveno Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. San José, Programa Estado de la Nación.
- Proyecto Estado de la Nación. 1995. *Primer Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. San José, Proyecto Estado de la Nación.
- \_\_\_\_\_. 2001a. *Auditoría ciudadana sobre la calidad de la democracia*. Dos tomos. San José, Proyecto Estado de la Nación.
- \_\_\_\_\_. 2001b. *Séptimo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. San José, Proyecto Estado de la Nación.
- \_\_\_\_\_. 2002a. *Aporte para el análisis de las brechas de equidad entre los géneros*. Serie Aportes para el Análisis del Desarrollo Humano Sostenible, n° 7. San José, Proyecto Estado de la Nación.
- \_\_\_\_\_. 2002b. *Octavo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. San José, Proyecto Estado de la Nación.
- Ram, R. 1982. "Dependency rates and aggregate savings: a new international cross-section study", en *The American Economic Review*, Vol. 72, n° 3. Pittsburgh, American Economic Association.
- Robles, A. 2004. *Bono demográfico*. Ponencia preparada para el Décimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Rodríguez, A. et al. 2004. "Análisis del crecimiento económico de Costa Rica, 1950-2000", en *Pequeñas economías, grandes desafíos*. Políticas económicas para el desarrollo en Centroamérica. Washington D.C., Banco Interamericano de Desarrollo.
- Rosero, L. 1996. "The decline in adult mortality in Costa Rica", en *Adult Mortality in Latin America*. Oxford, Oxford University Press.
- \_\_\_\_\_. 1999. "La revolución demográfica", en *La Nación*, 31 de enero. San José.
- \_\_\_\_\_. 2004. "Situación demográfica de Costa Rica", en *Evolución demográfica de Costa Rica y su impacto en los sistemas de salud y pensiones*. San José, Academia de Centroamérica y Centro Centroamericano de Población.
- Rosero, L. y Casterline, J. 1995. *Difusión por interacción social y transición de la fecundidad: evidencia cuantitativa y cualitativa de Costa Rica*. Notas de Población, n° 62. Santiago de Chile, Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía.
- Sen, A. y Anand, S. 2000. "The income component of Human Development Index", en *Journal of Human Development*. New York, United Nations Development Program.
- Taylor, A. M. 1992. "External dependence, demographic burdens, and Argentine economic decline after the belle époque", en *The Journal of Economic History*, Vol. 52, n° 4. Cambridge, Cambridge University Press.
- \_\_\_\_\_. 1994. "Argentine economic growth in comparative perspective", en *The Journal of Economic History*, Papers Presented at the Fifty-Third Annual Meeting of the Economic History Association Vol. 54, n° 2. Cambridge, Cambridge University Press.
- \_\_\_\_\_. 1998. "On the costs of inward-looking development: price distortions, growth, and divergence in Latin America", en *The Journal of Economic History* Vol. 58, n° 1. Cambridge, Cambridge University Press.
- Ulate, A. 2000. "Reformas económicas en Costa Rica: un desafío para el empleo y el crecimiento con equidad", en *Empleo, crecimiento y equidad: los retos de las reformas económicas de finales del siglo XX en Costa Rica*. San José, Editorial Universidad de Costa Rica.
- Webb, S. y Zia, H. 1989. "The effect of demographic changes on saving for life-cycle motives in developing countries", en *Policy planning and Research Working Papers*. Washington D.C., The World Bank.

---

## EQUIDAD E INTEGRACION SOCIAL

---

- Academia de Centroamérica y CCP. 2004. *Evolución demográfica de Costa Rica y su impacto en los sistemas de salud y pensiones*. San José, Academia de Centroamérica y Centro Centroamericano de Población.
- Acuña, L. 2002. *Director de Desarrollo Urbano*, INVU. Comunicación personal.
- Aguilar, R. 2003. "Evaluación actuarial del seguro de invalidez, vejez y muerte", en *Diagnóstico de la situación actual*, n° 20. San José, Dirección Actuarial y de Planificación Económica, Caja Costarricense de Seguro Social.
- Alfaro, R. 2003. *La calidad de los servicios de salud en Costa Rica*. Ponencia preparada para el Programa Estado de la Nación y la OPS. San José, Programa Estado de la Nación.

- Alpizar, M. 1994. Evaluación del crecimiento residencial en la Gran Área Metropolitana de San José: 1984-1992. San José, Universidad de Costa Rica.
- Alvarez de Celis, F. 2003. "Renta urbana y segregación territorial en la ciudad de Buenos Aires", en IV Coloquio sobre Transformaciones Territoriales "Sociedad, Territorio y Sustentabilidad: perspectivas desde el Desarrollo Regional y Local". Montevideo, Comité Académico de Desarrollo Regional de la Asociación de Universidades, Grupo Montevideo.
- Aragao, J. M. 1990. Mecanismos financieros y fiscales para programas de vivienda y servicios básicos: el caso de Costa Rica (segunda parte). Proyecto COS/88/004, Estrategia Nacional de Vivienda para Costa Rica. San José, CNUAH-HABITAT/PNUD/FINNIDA/MIVAH.
- Arriagada, C. 2003. Segregación residencial en áreas metropolitanas de América Latina: magnitud, características, evolución e implicaciones de política. Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina.
- Asamblea Legislativa. 1974. Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, n° 5662. San José, Asamblea Legislativa.
- \_\_\_\_\_. 1986. Ley del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda y Creación del BANHVI, n° 7052. San José, Asamblea Legislativa.
- \_\_\_\_\_. 1991. Reforma a la Ley del Sistema Financiero Nacional Vivienda y Creación del BANHVI, n° 7208. San José, Asamblea Legislativa.
- \_\_\_\_\_. 1998. Código de la Niñez y la Adolescencia, Ley 7739. San José, Asamblea Legislativa.
- Banco Mundial. 2003. Costa Rica: el gasto social y la pobreza. Washington D.C., Banco Mundial.
- Barahona, M. et al. 1999. "La política social costarricense y las reformas económicas, 1983-1997," en Costa Rica hacia el siglo XXI. Balance de las reformas económicas 1983-1998. San José, Escuela de Economía de la Universidad Nacional y Universidad de Tilburg.
- \_\_\_\_\_. 2003. Política social y reforma social "a la tica". Un caso paradigmático de heterodoxia en el contexto de una economía periférica. Proyecto "Social Policy in Late Industrializers: A Comparative Study of Latin American". San José, Instituto de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social (UNRISD).
- Barahona, M. y Castro, C. 2003. Reformas educativas en Costa Rica, 1986-2002. San José, Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad de Costa Rica.
- Barquero, J. 2004. Hogares y familias en Costa Rica y su vulnerabilidad frente a la pobreza, 1987-2002. Ponencia preparada para el Décimo Informe Estado de la Nación. San José, Centro Centroamericano de Población, Universidad de Costa Rica y Programa Estado de la Nación.
- Bayer, P. et al. 2001. The causes and consequences of residential segregation: an equilibrium analysis of neighborhood sorting. Public Policy Institute of California, Yale University, University of Toronto.
- Bolaños, R. 2002. "Eficiencia y equidad en el sistema tributario costarricense", en Herrero, F., El sistema tributario costarricense. San José, Contraloría General de la República.
- Bonger, W. 1967. Criminality and Economic Conditions. New York, Athlone Press.
- Bourguignon, F. 2001. "Crime as a Social Cost of Poverty and Inequality: a Review Focusing on Developing Countries", en Facets of Globalization, World Bank Discussion Paper, n° 415. Washington D.C., World Bank.
- Brenes, G. 2002. Segregación residencial de los inmigrantes nicaraguenses en Costa Rica en 2000. San José, Centro Centroamericano de Población, Universidad de Costa Rica.
- Busso, G. 2002. Vulnerabilidad sociodemográfica en Nicaragua: un desafío para el crecimiento económico y la reducción de la pobreza. Serie Población y Desarrollo. Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina.
- Calderón, W. 2003. Valoración actuarial del seguro de salud 2002. San José, Caja Costarricense de Seguro Social.
- Carcedo, A. y Sagot, M. 2000. Violencia contra las mujeres en la década de los noventa. Ponencia preparada para el Séptimo Informe Estado de la Nación. San José, Proyecto Estado de la Nación.
- Carranza, E. 1994. Criminalidad: ¿prevención o promoción?. San José, Editorial Universidad Estatal a Distancia.
- \_\_\_\_\_. 2003. "Política criminal y penitenciaria en América Latina y el Caribe", en revista Nueva Sociedad, n° 191. Caracas, Fundación Friedrich Ebert.
- Carranza, E. et al. 1997. Delito y seguridad de los habitantes. México D.F., Siglo XXI.
- Carranza, E. y Solana, E. 2004. Seguridad frente al delito en Costa Rica: magnitud y manifestaciones de la violencia delictiva en las últimas dos décadas, 1983-2003. Ponencia preparada para el Décimo Informe Estado de la Nación. San José, ILANUD y Programa Estado de la Nación.
- Carter, M. R. 2002. Land and other factor markets in Latin America. Regional Workshop on Land Issues in Latin America and the Caribbean. Hidalgo, México.
- Castillo, J. 2004. Jefe del Departamento de Estadística de la CCSS. Comunicación personal.
- Castro, C. 1999. Sistema de indicadores de calidad de los programas sociales que financia el FODESAF: IMAS, línea de acción "Apoyo a Familias en Desventaja Social". San José, Convenio Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo / Proyecto Estado de la Nación.
- \_\_\_\_\_. 2004. Programas gubernamentales ante la pobreza: alcances y limitaciones en la última década. Ponencia preparada para el Décimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Castro, C. y Barahona, M. 2004. "Reformas educativas en Costa Rica 1986-2002", en Las transformaciones en la estructura social en Costa Rica en el cambio de siglo: estratos socio-ocupacionales, educación y trabajo. San José, Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad de Costa Rica.
- Castro, M. 2001. Estudio sobre el derecho al trabajo en Costa Rica. Comentarios a documentos elaborados por el Dr. Oscar Bejarano. Inédito. San José.
- Castro, L. et al. 1992. Plan Maestro de Transportes para la Gran Área Metropolitana. San José, Ministerio de Obras Públicas y Transportes.
- CCC. 2004. Sitio oficial de la Cámara Costarricense de la Construcción, en [www.construccion.co.cr/](http://www.construccion.co.cr/)
- CCSS. 2003. Memoria institucional 2002. San José, Gerencia de Modernización, Caja Costarricense de Seguro Social.
- \_\_\_\_\_. 2004a. Anuario estadístico 2002. San José, Dirección Actuarial y de Planificación Económica, Presidencia Ejecutiva, Caja Costarricense de Seguro Social.
- \_\_\_\_\_. 2004b. Áreas de salud y EBAIS según región. Inédito. San José, Proyecto de Modernización, Gerencia de Modernización y Desarrollo, Caja Costarricense de Seguro Social.
- \_\_\_\_\_. 2004c. Indicadores de seguridad social. Inédito. San José, Dirección Actuarial y de Planificación Económica, Caja Costarricense de Seguro Social.
- \_\_\_\_\_. 2004d. Informe de evaluación de compromisos de gestión 2002-2003. San José, Caja Costarricense de Seguro Social
- CEJA. 2004. "Confianza ciudadana y gobernabilidad: semáforo de las instituciones", en <http://www.cejamerica.org>

- CEPAL. 2000. La brecha de la equidad: una segunda evaluación. Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- \_\_\_\_\_. 2002a. Globalización y Desarrollo. Documento LC/G.2157(SES.29/3). Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- \_\_\_\_\_. 2002b. Panorama social de América Latina 2001-2002. Documento LC/G.2183-P. Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- \_\_\_\_\_. 2004. Panorama social de América Latina 2002-2003. Documento LC/G.2209-P. Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- CEPAL-CELADE. 2002. "Vulnerabilidad sociodemográfica: viejos y nuevos riesgos para comunidades, hogares y personas" (separata), en <http://www.eclac.cl/celade/vulnerabilidad>
- CEPAL et al. 2003. Hacia el objetivo del milenio de reducir la pobreza en América Latina y el Caribe. Documento LC/G.2188-P. Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- CFIA. 2004. Sitio oficial del Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos de Costa Rica. en <http://www.cfia.or.cr/>
- CGR. 2001. Deficiencias en la distribución, control y evaluación de los recursos del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares. Informe. FOE-SO-13/2001. San José, División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, Área de Servicios Sociales, Contraloría General de la República.
- \_\_\_\_\_. 2002a. Deficiencias en la gestión financiera de la Dirección del Triángulo de Solidaridad. Informe DFOE-SO-4-2002. San José, División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, Área de Servicios Sociales, Contraloría General de la República.
- \_\_\_\_\_. 2002b. Informe de fiscalización de la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa. San José, Contraloría General de la República.
- \_\_\_\_\_. 2002c. Informe sobre el destino dado por la CCSS a los recursos recibidos del FODESAF para la ejecución de los programas "Beneficios para los responsables de pacientes en fase terminal" y "Atención médica a indigentes". Informe DFOE-SO-28-2002. San José, División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, Área de Servicios Sociales, Contraloría General de la República.
- \_\_\_\_\_. 2002d. Resultados del estudio efectuado sobre la gestión operativa de la Dirección del Triángulo de Solidaridad (DTS). Informe DFOE-SO-3-2002. San José, División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, Área de Servicios Sociales, Contraloría General de la República.
- \_\_\_\_\_. 2003a. Carta al Presidente Ejecutivo de la CCSS sobre la ejecución de los programas "Beneficios para los responsables de pacientes en fase terminal" y "Atención médica a indigentes". FOE-SO-274. San José, División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, Área de Servicios Sociales, Contraloría General de la República.
- \_\_\_\_\_. 2003b. Memoria Anual 2002. San José, Contraloría General de la República.
- \_\_\_\_\_. 2004. Memoria Anual 2003. San José, Contraloría General de la República.
- Cheshire, P. et al. 2000. "Transforming societal inequality into residential segregation and social exclusion: the role of housing and labour markets", en *Neighbourhoods Colloquium*. Liverpool, Cities Program-Economic and Social Research Council.
- Chinchilla, L. 1999. Policía de orientación comunitaria: una adecuada alianza entre policía y comunidad para revertir la inseguridad. Ponencia presentada en el seminario "Diálogos sobre convivencia ciudadana". Santiago de Chile, Banco Interamericano de Desarrollo.
- \_\_\_\_\_. 2000. "Seguridad ciudadana: el caso de Costa Rica", en *Gobernabilidad y seguridad ciudadana en Centroamérica*. Managua, Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales.
- Collado, A. 2002. Distribución espacial de la fecundidad adolescente en la Gran Área Metropolitana de Costa Rica. Ponencia preparada en el simposio "Costa Rica a la luz del Censo del 2000". San José, Centro Centroamericano de Población, Instituto Nacional de Estadística y Censos y Proyecto Estado de la Nación.
- \_\_\_\_\_. 2004. Análisis espacial y localización geográfica de la pobreza en la Gran Área Metropolitana de Costa Rica. Serie de Documentos, n° 10. San José, Academia de Centroamérica.
- Consejo del Sector Social. 1996. Plan Nacional de Combate a la Pobreza (hacia una Costa Rica integrada por las oportunidades). Administración Figueres Olsen. San José, Segunda Vicepresidencia de la República.
- \_\_\_\_\_. 2003a. Informe de labores al II semestre 2003. San José, Secretaría Técnica del Consejo Social, Presidencia de la República.
- \_\_\_\_\_. 2003b. Plan Nacional para la Superación de la Pobreza y Desarrollo de las Capacidades Humanas "Vida Nueva" (período 2002 - 2006). San José, Secretaría Técnica del Consejo Social, Presidencia de la República.
- \_\_\_\_\_. 2004. Costa Rica: sector social, cumplimiento de metas institucionales y ejecución presupuestaria a diciembre, 2003. San José, Secretaría Técnica del Consejo Social, Presidencia de la República.
- Consejo Superior de Trabajo y Comisión Nacional de Política de Empleo. 2004. Política de Empleo para Costa Rica. San José.
- Corte Suprema de Justicia. 2003. Acta de Corte Plena n° 41, artículo XXII. San José, Corte Suprema de Justicia.
- \_\_\_\_\_. 2004. Acta de Corte Plena n° 04, artículo XXI. San José, Corte Suprema de Justicia.
- Coto, M. 1992. Series de ingresos y gastos de los sectores público-sociales por institución y clasificación económica. Informe preparado para la Secretaría Técnica de la Segunda Comisión Mixta de Reforma del Estado. San José.
- De Ferranti, D. et al. 2003. Desigualdad en América Latina y el Caribe: ¿ruptura con la historia? Estudios del Banco Mundial sobre América Latina y el Caribe. Washington D.C., Banco Mundial.
- Defensoría de los Habitantes. 1996. Informe Anual 1995. San José, Defensoría de los Habitantes de la República.
- Demery, L. 2003. "Analyzing the incidence of Public Spending", en Bourguignon y Pereira (editores), *The impact of economic policies on poverty and income distribution: evaluation techniques and tools*. Washington D.C., Banco Mundial y Oxford University Press.
- Duhau, E. 2003. "División social del espacio metropolitano y movilidad residencial", en *Papeles de Población*, n° 36, Azcapotzalco, México, Universidad Autónoma Metropolitana.
- Escola de Policía de Catalunya. 2000. "Las nuevas políticas de seguridad", en *Revista Catalana de Seguretat Pública*. Barcelona, Escola de Policía de Catalunya.
- \_\_\_\_\_. 2002. "Experiencias de gestión de la seguridad: desde los modelos de proximidad al uso de la tecnología", en *Revista Catalana de Seguretat Pública*. Barcelona, Escola de Policía de Catalunya.
- Estado de la Salud en Costa Rica. 2002. Memoria del segundo taller de consulta sobre la situación del sector salud en Costa Rica, 10 de julio. San José, Proyecto Estado de la Nación y Organización Panamericana de Salud.
- Fallas, H. 1996. Oportunidades, estabilidad y solvencia económica. Versión preliminar del capítulo preparado para el Segundo Informe Estado de la Nación. San José, Proyecto Estado de la Nación.
- Field, S. 1990. Trends in crime and their interpretation: a study of recorded crime in post-war England and Wales. Home Office Research Study 119. London, Her Majesty's Stationery Office.



- Fonseca, R. 2004. Viceministro de Vivienda, Comunicación personal
- Foro Europeo por la Seguridad Urbana. 2000. Manifiesto de las ciudades: seguridad y democracia. Nápoles.
- Fournier, M. 2000a. "Cultura y violencia en el marco de la globalización", en Convivencia y seguridad. Un reto a la gobernabilidad. Alcalá de Henares, Centro de Iniciativas de Cooperación para el Desarrollo.
- \_\_\_\_\_. 2000b "Conferencia sobre proliferación de armas y violencia social en Costa Rica", en Diálogo Centroamericano, n° 43. San José, Centro para la Paz y la Reconciliación.
- FUPROVI. 2004. Estado de Costa Rica en su desarrollo habitacional y urbano en la década 1993-2003. Ponencia preparada para el Décimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Garita, A. 1994. Análisis económico de la transformación del uso del suelo en el norte de la GAM. San José, Universidad de Costa Rica.
- Garnier, L. et al. 1998. Costa Rica entre la ilusión y la desesperanza: una alternativa para el desarrollo. San José, Guayacán.
- Giglia, A. 2002. Privatización del espacio, autosegregación y participación ciudadana en la ciudad de México: el caso de las calles cerradas en la zona de Coapa. México D.F., Revista del Centro de Estudios Mexicanos y Centroamericanos.
- González, A. 1994. Estudio del suelo en la GAM con énfasis en el centro de San José. San José, Universidad de Costa Rica.
- González, C. y Céspedes, V. 1995. "Costa Rica", en The political economy of poverty, equity and growth: Costa Rica and Uruguay. New York, Oxford University Press.
- Gutierrez, M. et al. 1996. Costa Rica: una revisión de las políticas de vivienda aplicadas a partir de 1986. San José, Comisión Económica para América Latina.
- Herrero, F. y Picado, G. 2002. Estimación del gasto privado en salud según el sistema de cuentas nacionales. Ponencia preparada para el Octavo Informe Estado de la Nación. San José, Proyecto Estado de la Nación.
- Hicks, N. y Wodon, Q. 2001 "Protección social para los pobres en América Latina", en Revista de la Comisión Económica para América Latina, n° 73, abril. Santiago de Chile, CEPAL.
- Hidalgo, R. 2002. La ciudad amurallada: los condominios y los nuevos espacios residenciales en dos comunas del área oriente de Santiago de Chile, 1990-2000. Santiago, Instituto de Geografía, Universidad Pontificia de Chile.
- IFAM. 2002. Cuestionando planes reguladores dirigido a expertos nacionales. San José, Departamento de Investigación y Desarrollo, Instituto de Fomento y Asesoría Municipal.
- IMAS. 2002a. Memoria Institucional 1998-2002. San José, Instituto Mixto de Ayuda Social.
- \_\_\_\_\_. 2002b. Plan anual operativo 2003. San José, Instituto Mixto de Ayuda Social.
- \_\_\_\_\_. 2004. Proyecto consolidación del sistema de información de la población objetivo (SIPO), para la identificación y selección de la población en condición de pobreza de los programas financiados por Asignaciones Familiares. Resumen Ejecutivo. San José, Instituto Mixto de Ayuda Social.
- INEC. 2000. IX Censo Nacional de Población: 2000. San José, Instituto Nacional de Estadísticas y Censos.
- \_\_\_\_\_. 2002. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples: principales resultados. San José, Instituto Nacional de Estadística y Censos.
- \_\_\_\_\_. 2003. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples: cifras básicas sobre pobreza e ingresos. San José, Instituto Nacional de Estadística y Censos.
- \_\_\_\_\_. 2004. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples: módulos de vivienda: 2000-2003. San José, Instituto Nacional de Estadística y Censos.
- IICE. 1985. Costa Rica: los programas estatales de carácter social y su impacto en la distribución del ingreso familiar. Informe final. San José, Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas, Universidad de Costa Rica.
- INVU. 2001. Manual de procedimientos para la elaboración y redacción de propuestas de planes reguladores. San José, Dirección de Urbanismo, Unidad de Planeamiento Territorial, Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo.
- Jesuit, D y Smeeding, T. 2002. Poverty levels in the developed world. Luxembourg Income Study Working Paper n° 321. Syracuse, New York, Syracuse University, Maxwell School of Citizenship and Public Affairs.
- Katzman, R. 2003. "Educación, barrios e integración no amortiguan desigualdades sociales", en El País, 23 de octubre. Madrid.
- Latinobarómetro. 2002. "Informe de Prensa", en [www.latinobarometro.org](http://www.latinobarometro.org)
- Lungo, M. 1996. "La gestión de la tierra urbana en El Salvador", en Prisma, n° 20. San Salvador, Programa Salvadoreño de Investigación sobre Desarrollo y Medio Ambiente.
- Madrigal, J. 2002. Estratificación de hogares y segmentos por nivel de ingreso en el Censo 2000. San José, Centro Centroamericano de Población, Universidad de Costa Rica.
- Martínez, J. 2003. Estudio exploratorio sobre el acceso de las mujeres a los beneficios de los seguros sociales en Costa Rica. San José, Instituto Nacional de las Mujeres.
- MEP. 2003. Diagnóstico preliminar de la educación costarricense. Foro Nacional de Educación para Todos. San José, Ministerio de Educación Pública.
- \_\_\_\_\_. 2004a. Deserción en el sistema educativo costarricense 2003. San José, Departamento de Estadística, Ministerio de Educación Pública.
- \_\_\_\_\_. 2004b. Eficiencia del sistema educativo costarricense. San José, Departamento de Estadísticas, Ministerio de Educación Pública.
- \_\_\_\_\_. 2004c. Expansión del sistema educativo costarricense 2003. San José, Departamento de Estadísticas, Ministerio de Educación Pública.
- \_\_\_\_\_. 2004d. Infraestructura en el sistema educativo costarricense. San José, Departamento de Estadísticas, Ministerio de Educación Pública.
- \_\_\_\_\_. 2004e. Personal en el sistema educativo costarricense 2003. San José, Departamento de Estadísticas, Ministerio de Educación Pública.
- \_\_\_\_\_. 2004f. Rendimiento definitivo del sistema educativo costarricense. San José, Departamento de Estadísticas, Ministerio de Educación Pública.
- \_\_\_\_\_. 2004g. Repetición en el sistema educativo costarricense 2003. San José, Departamento de Estadísticas, Ministerio de Educación Pública.
- Merton, R. 1957. Social Theory and Social Structure. New York, Free Press of Glencoe.
- Meza, E. 1997. Balance de una década de la reforma del sector vivienda de 1986. Ponencia preparada para el Tercer Informe Estado de la Nación. San José, Proyecto Estado de la Nación.
- Méndez, F. y Trejos, J. D. 2002. "Costa Rica: un mapa de carencias críticas para Costa Rica", Ponencia preparada para el simposio "Costa Rica a luz del Censo 2000". San José, Centro Centroamericano de Población, Instituto Nacional de Estadística y Censos y Proyecto Estado de la Nación
- MIDEPLAN. 1994. Plan Nacional de Desarrollo 1994-1998. San José, Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.

- \_\_\_\_\_. 1998a. Gobernando en tiempos de cambio: Administración Figueres Olsen. San José, Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.
- \_\_\_\_\_. 1998b. Plan Nacional de Desarrollo Humano 1998-2002. Plan de Solidaridad. San José, Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.
- \_\_\_\_\_. 2002a. Informe Plan Nacional de Desarrollo Humano 1998-2002. San José, Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.
- \_\_\_\_\_. 2002b. La obra de todos. Cuatro años modernizando Costa Rica. Informe final 1998-2002. Informe del Programa de Gobierno. San José, Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.
- \_\_\_\_\_. 2004. Informe final sobre el cumplimiento de las metas, los objetivos, las prioridades y las acciones estratégicas del Plan Nacional de Desarrollo "Monseñor Víctor Manuel Sanabria Martínez" 2002-2006 y su aporte al desarrollo económico, social y ambiental del país. Año 2003, Tomo I, "Eje de Creación y Desarrollo de Capacidades Humanas". San José, Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.
- Ministerio de Trabajo. 2000. Denuncias por persecución sindical y prácticas laborales desleales en sede administrativa. San José, Dirección Nacional de Inspección de Trabajo, Unidad de Asesoría en Investigación y Calidad de la Gestión, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- MINSAL. 2000. Normas técnicas para el control del dengue y el dengue hemorrágico. San José, Organización Panamericana de Salud, Instituto Costarricense de Investigación y Enseñanza en Nutrición y Salud, PROSALUTE y Ministerio de Salud.
- \_\_\_\_\_. 2002. El abordaje del dengue en la Gran Puntarenas 1993-2001. Sistematización de experiencias locales. San José, Ministerio de Salud y Organización Panamericana de la Salud.
- \_\_\_\_\_. 2004a. Evaluación de la atención integral del primer nivel. Resultados 2000-2003. San José, Dirección de Servicios de Salud, Ministerio de Salud.
- \_\_\_\_\_. 2004b. Memoria Institucional 2003. San José, Ministerio de Salud.
- Miranda, G. 2004. Comunicación personal.
- Miranda, G. et al. 2000. "La violencia en Costa Rica: visión desde la salud pública", en serie Aportes para el Análisis del Desarrollo Humano Sostenible, n° 6. San José, Proyecto Estado de la Nación.
- Miranda, G. y Del Valle, L. 2004. Perfil de la violencia en Costa Rica. Ponencia preparada para el Décimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- MIVAH. 2003. Compendio de estadísticas del sector vivienda y asentamientos humanos. San José, Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos.
- \_\_\_\_\_. 2004. Administración Pacheco de la Espriella. Logros del período 2002-2004. San José, Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos.
- Montero, S. y Barahona, M. 2003 "La estrategia de lucha contra la pobreza en Costa Rica. Institucionalidad, financiamiento, políticas y programas", en serie Políticas Sociales, n° 77. Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Montiel, N. 2001. Rol del FODESAF en la superación de la pobreza en Costa Rica. San José, Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad de Costa Rica.
- Monzón, J. P. 1993. Patrones de crecimiento de la GAM. San José, Universidad de Costa Rica.
- Mora, M. y Solano, F. 1992. Nuevas tendencias del desarrollo urbano en Costa Rica: el caso del Área Metropolitana de San José. San José, Alma Mater.
- Mora, R. y Ramos, P. 2003. Educación y conocimiento en Costa Rica: desafíos para avanzar. San José, Programa Estado de la Nación.
- Morales, M. 2001. Barreras Institucionales a remover para facilitar un programa sostenido de mejoramiento barrial en Costa Rica. San José, Hábitat, ONU.
- \_\_\_\_\_. 2003a. Estado de Costa Rica en su desarrollo habitacional y urbano en el año 2002. Opinión experta para el Noveno Informe Estado de la Nación. San José, FUPROVI.
- \_\_\_\_\_. 2003b. Vivienda y desarrollo urbano en el Área Metropolitana de San José. San José, FUPROVI.
- \_\_\_\_\_. 2004. Estado de Costa Rica en su desarrollo habitacional y urbano en la década de 1993-2003. Ponencia preparada para el Décimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- MSP. 2004. Información básica sobre Comités de Seguridad Comunitaria en el Área Metropolitana de San José. Inédito. San José, Unidad de Seguridad Comunitaria, Ministerio de Seguridad Pública.
- Obando, R. 2004. Director de la Escuela Nacional de Policía. Comunicación personal.
- OIJ. 2003. "Análisis de fenómenos criminales". Investigación realizada en los distritos Carmen, Merced, Catedral y Hospital del cantón central de San José. Documento mimeografiado. San José, Organismo de Investigación Judicial.
- OMS. 2002. Informe Mundial sobre la Violencia y la Salud. Sinopsis. Ginebra, Organización Mundial de la Salud.
- ONU. 1980. Directrices de las Naciones Unidas para la Prevención de la Delincuencia Juvenil (Directrices de Riad). Asamblea General, Sesión Plenaria n° 68. Organización de las Naciones Unidas.
- \_\_\_\_\_. 1995. Informe de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social. Documento A/CONF.166/9. Copenhague, Organización de las Naciones Unidas.
- \_\_\_\_\_. 2003. Documentos de la reunión del grupo de expertos convocado por Naciones Unidas para discutir el diseño del "Global Report on Crime and Justice 2004/5. Torino, Organización de las Naciones Unidas.
- \_\_\_\_\_. 2004. Reunión regional preparatoria para el XI Congreso sobre Prevención del Delito y Justicia Penal de las Naciones Unidas. San José, Organización de las Naciones Unidas.
- OPS y OMS. 2004. La violencia social en Costa Rica. San José, Organización Panamericana de la Salud y Organización Mundial de la Salud.
- Ousey, G. 2000. "Explaining regional and urban variation in crime: a review of research", en The Nature of Crime: Continuity and Change. Washington D.C., U.S. Department of Justice, Office of Justice Programs, National Institute of Justice.
- PAHO. 2003. "Number of reported cases of Dengue and Dengue Hemorrhagic Fever (DHF)", en [www.paho.org/english/ad/dpc/cd/dengue-cases-2003.htm](http://www.paho.org/english/ad/dpc/cd/dengue-cases-2003.htm)
- Pérez, M. 2002. Investigación y Desarrollo del IFAM. Comunicación personal.
- Picado, G. 2002. Análisis de seguro de salud a partir del Censo de Población del 2000. Ponencia preparada para el simposio "Costa Rica a la luz del Censo 2000". San José, Centro Centroamericano de Población, Instituto Nacional de Estadística y Censos y Proyecto Estado de la Nación.
- Pizarro, R. 2001. La vulnerabilidad social y sus desafíos: una mirada desde América Latina. Serie Estudios Estadísticos y Prospectivos. Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

- Piszak, S. y Barahona, M. 2003. "Aproximaciones y desencuentros en la configuración de una autoridad social en Costa Rica: relato e interpretación de un reforma inconclusa", en serie Políticas Sociales n° 78. Santiago de Chile, División de Desarrollo Social, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- PNUD. 2000. "Armas, ni de juguete: una iniciativa a favor del desarme en El Salvador". Programa Hacia la Construcción de una Sociedad sin Violencia. San Salvador, Consejo Nacional de Seguridad Pública, Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo y Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho.
- \_\_\_\_\_. 2002. Informe de Desarrollo Humano 2001. México, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Poltronieri, J. y Garita, N. 1997. Algunos datos seriadados de la opinión pública en Costa Rica. Serie Aportes para el Análisis del Desarrollo Humano Sostenible, n° 5. San José, Proyecto Estado de la Nación.
- ProDUS. 2004a. Diagnóstico socioeconómico del proyecto Adaptación del Sector Hídrico al Cambio Climático. San José, PNUD.
- \_\_\_\_\_. 2004b. Segregación social en el espacio urbano: el caso de la Gran Área Metropolitana de Costa Rica. Ponencia preparada para el Décimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa de Investigación en Desarrollo Urbano Sostenible de la Universidad de Costa Rica y Programa Estado de la Nación.
- Programa Estado de la Nación. 2003. Noveno Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. San José, Programa Estado de la Nación.
- Proyecto Estado de la Nación. 1995. Primer Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. San José, Proyecto Estado de la Nación.
- \_\_\_\_\_. 2002. Octavo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. San José, Proyecto Estado de la Nación.
- Pujol, R. 2001. Informe final del Plan Nacional de Desarrollo Urbano: componente del contrato para análisis urbanos y de transporte. San José, Programa de Investigación en Desarrollo Urbano Sostenible, Universidad de Costa Rica.
- \_\_\_\_\_. 2002. Diferencias entre zonas urbanas y rurales de Costa Rica: análisis estadístico de la información del Censo 2000. Ponencia presentada en el simposio "Costa Rica a la luz del Censo del 2000". San José, Centro Centroamericano de Población, Instituto Nacional de Estadística y Censos y Proyecto Estado de la Nación.
- \_\_\_\_\_. 2003a. "Crecimiento económico y demográfico de la gran región metropolitana de San José, Costa Rica", en Vitalidad económica de los centros urbanos: tres casos de Mesoamérica. San José.
- \_\_\_\_\_. 2003b. "Movilidad y sistemas de transporte en la región metropolitana de San José", en Transporte y movilidad en ciudades intermedias. En prensa.
- Pujol, R. et al. 1983. Encuesta de origen y destino, análisis y resultados. Julio de 1982. San José, Convenio Banco Mundial, MOPT, Universidad de California, Universidad de Berkeley y Universidad de Costa Rica.
- Rolla, A. et al. 2003. ¿Educación preescolar de calidad en Costa Rica? Políticas educativas, prácticas pedagógicas, logros, y desafíos. Inédito. San José.
- Rosales, L. 2002. Dirección de Desarrollo Urbano, INVU. Comunicación personal.
- Rosero, L. 2002. Tendencias en la mortalidad y esperanza de vida en Costa Rica 1970-2001. Ponencia preparada para el Octavo Informe Estado de la Nación. San José, Proyecto Estado de la Nación.
- \_\_\_\_\_. 2004. "Situación demográfica de Costa Rica", en Evolución demográfica de Costa Rica y su impacto en los sistemas de salud y pensiones. San José, Academia de Centroamérica y Centro Centroamericano de Población.
- Rosero, L. y Vargas Cullell, J. 2004. Cultura democrática en Costa Rica. Inédito. San José, Centro Centroamericano de Población.
- Rovira, J. 1988. Costa Rica en los años 80. San José, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- Sabatini, F. 2001. La segregación de los pobres en las ciudades: un tema crítico para Chile. Investigación. Santiago de Chile, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Saborío, L. 2004. Oficio CS-104-06, en respuesta a consulta sobre el Plan Vida Nueva, para el Décimo Informe Estado de la Nación. San José, Primera Vicepresidencia de la República.
- Salas, E. 1990. El sistema financiero habitacional en Costa Rica. Ponencia presentado en el seminario Intercambio Centroamericano de Experiencias sobre vivienda celebrado en abril de 1990. San José, Banco Hipotecario de Vivienda.
- Salazar, M. 2004. Viceministra de Seguridad Pública. Comunicación personal.
- Sánchez, J. 2004. Dirección de Servicios Privados de Seguridad. San José, Ministerio de Seguridad Pública.
- Sauma, P. 2002. Pobreza, distribución del ingreso, mercado de trabajo e inversión social. Ponencia preparada para el Octavo Informe Estado de la Nación. San José, Proyecto Estado de la Nación.
- \_\_\_\_\_. 2003a. Mercado de trabajo, distribución del ingreso y pobreza. Ponencia preparada para el Noveno Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- \_\_\_\_\_. 2003b. Pobreza y vulnerabilidad social: mercado de trabajo e inversión social en el istmo centroamericano a inicios del milenio. México, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- \_\_\_\_\_. 2004. Distribución del ingreso, pobreza y vulnerabilidad social en Costa Rica. Ponencia preparada para el Décimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Sauma, P. et al. 1990. Evolución reciente de la distribución de ingresos en Costa Rica: 1977-1986. Documento de trabajo. San José, Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas, Universidad de Costa Rica.
- Sauma, P. y Trejos, J. D. 1999. "Costa Rica", en Gasto público en servicios sociales básicos en América Latina y el Caribe. Análisis desde la perspectiva de la Iniciativa 20/20. Santiago de Chile, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Comisión Económica para América Latina y Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia.
- Seligson, M. et al. 1996. Reducción de la pobreza en Costa Rica: el impacto de las políticas públicas. San José, Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas, Universidad de Costa Rica.
- Sen, A. 1999. Development as Freedom. New York, First Anchor Books Edition.
- \_\_\_\_\_. 2000. Social exclusion: concept, application and scrutiny. Office of Environment and Social Development, Asian Development Bank.
- Sierra, R. et al. 1995. Cáncer en Costa Rica: epidemiología descriptiva: mortalidad 1970-1990 e incidencia 1984-1990. San José, Universidad de Costa Rica.
- Slon, P. y Zuñiga, E. 2004. Aspectos dinámicos de la pobreza en Costa Rica. Tesis de Licenciatura en Economía. San José, Universidad de Costa Rica.
- Sojo, A. "Vulnerabilidad social, aseguramiento y diversificación de riesgos en América Latina y el Caribe", en Revista de la Comisión Económica para América Latina, n° 80. Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

- Solano, T. 2004. Departamento de Vigilancia de la Salud, Ministerio de Salud. Comunicación personal.
- Solimano, A. 2001. The Evolution of World Income Inequality: Assessing the Impact of Globalization. Serie Macroeconomía del Desarrollo (LC/L.1686-P). Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- SUPEN. 2003a. Memoria 2002. San José, Superintendencia de Pensiones.
- \_\_\_\_\_. 2003b. Módulo de Pensiones, en Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 2003. San José, Superintendencia de Pensiones e Instituto Nacional de Estadística y Censos.
- Titelman, D. y Uthoff, A. "El papel del aseguramiento en la protección social", en Revista de la Comisión Económica para América Latina, n° 81. Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Trejos, J. D. 2001. Elementos de una estrategia nacional para la superación de la pobreza en Costa Rica. Proyecto COS/97/G51, "Agenda Nacional para la Superación de la Pobreza". San José, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social e Instituto Mixto de Ayuda Social.
- \_\_\_\_\_. 2004. Evolución de la equidad de la inversión social pública desde los años noventa. Ponencia preparada para el Décimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Trejos, J. D. et al. 1993. Sistemas de entrega de los servicios sociales: una agenda para la reforma en Costa Rica. Santiago de Chile, Red de Centros de Investigación en Economía Aplicada, Banco Interamericano de Desarrollo.
- \_\_\_\_\_. 1995. La lucha contra la pobreza en Costa Rica: instituciones, recursos y programas. Documento de trabajo n° 181. San José, Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas, Universidad de Costa Rica.
- \_\_\_\_\_. 1996. "Reducción de la pobreza en Costa Rica: el impacto de las políticas públicas", en serie Divulgación Económica n° 51. San José, Instituto de Investigación en Ciencias Económicas, Universidad de Costa Rica y Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.
- U.S. Department of Justice. 2004. Bureau of Justice Statistics, en <http://www.ojp.usdoj.gov/bjs/glance/tables/hmrttab.htm>
- UCR. 2002. Hacia una solución integral en la lucha contra la pobreza. Una propuesta de la Universidad de Costa Rica para el necesario ordenamiento conceptual y político institucional de la oferta gubernativa. San José, Ciudad Universitaria Rodrigo Facio, Rectoría, Vicerrectoría de Acción Social, Universidad de Costa Rica.
- UCR y UNICEF. 2004. Cuarto Informe sobre el Estado de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia en Costa Rica. San José, Programa Interdisciplinario de Estudios y Acción Social de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia, Universidad de Costa Rica y Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia.
- UNICEF. 1997. "Las políticas de salud en el umbral de la reforma", en serie de Políticas Sociales. San José, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia.
- UNIMER R.I. 1996. Encuesta UNIMER para La Nación, setiembre de 1996. San José, La Nación, en: [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)
- \_\_\_\_\_. 1999. Encuesta UNIMER para La Nación, junio de 1999. San José, La Nación, en [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)
- \_\_\_\_\_. 2000. Segunda encuesta nacional de opinión de 2000, junio de 2000. San José, La Nación, en [www.nacion.co.cr](http://www.nacion.co.cr)
- \_\_\_\_\_. 2001. Segunda encuesta nacional de opinión de 2001, agosto de 2001. San José, La Nación, en [www.nacion.co.cr](http://www.nacion.co.cr)
- \_\_\_\_\_. 2002. Segunda encuesta nacional de opinión de 2002, junio de 2002. San José, La Nación, en [www.nacion.co.cr](http://www.nacion.co.cr)
- United Nations. 1999. Global Report on Crime and Justice. Office for Drug Control and Crime Prevention. Centre for International Crime Prevention.
- United States Congress Bureau. 2001. Racial and Ethnic Segregation in the United State: 1980-2000. Washington D.C.
- Vargas, J. C. 2004. Migración internacional en Costa Rica, características y tendencias en el periodo 1990-2003. San José, Centro Centroamericano de Población, Universidad de Costa Rica y Programa Estado de la Nación.
- Vargas, M. 2004. Sector cooperativas de salud. Comunicación personal.
- Vargas Cullell, J. 1991. Gestión urbana y modalidades de participación social en Centroamérica: caso de Costa Rica. Documento inédito. San José.
- \_\_\_\_\_. 1993. Políticas de vivienda y calidad de vida. Documento inédito. San José.
- Veiga, D. y Rivoir, A. 2002. Desigualdades sociales y segregación en Montevideo. Montevideo, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.
- Wassmer, R. 2002. An economic view of some causes of urban spatial segregation and its costs and benefits. Graduate Program in Public Policy and Administration. California State University.
- WHO. 2002. World Report on Violence and Health. Ginebra, World Health Organization.
- World Bank. 2000. World Development Report 2000/2001: Attacking Poverty. New York, Oxford University Press.
- \_\_\_\_\_. 2003. World Development Indicators 2003. Washington D.C., The World Bank, CD-ROM.
- Zawadski, C. 1992. Financiamiento de la vivienda a los sectores de más bajos ingresos. Ponencia presentada en el Tercer Foro Latinoamericano de Políticas de Vivienda "Nuevos Modelos de Financiamiento de Vivienda en América Latina". Punta del Este, Uruguay.

---

## OPORTUNIDADES, ESTABILIDAD Y SOLIDARIDAD ECONÓMICAS

---

- Acón, K. 2004. La economía costarricense: 1994-2004. Ponencia preparada para el Décimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Acosta, J. 1998. Oficio 98000830. San José, Ministerio de Obras Públicas y Transportes.
- Agosin, M. R. 2002. Las economías de los países centroamericanos y República Dominicana: evolución y desafíos de largo plazo. Washington D.C., Banco Interamericano de Desarrollo.
- Agosin, M. R. et al. 1996. La promoción de exportaciones en Costa Rica: diagnóstico y recomendaciones para la próxima etapa. Informe para el Ministerio de Comercio Exterior de Costa Rica. Heredia, Centro Internacional de Política Económica para el Desarrollo Sostenible.
- Alfaro, R. 2004. Instituciones estatales en Costa Rica: un balance del periodo 1990-2003. Ponencia preparada para el Décimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Amsden, A. 1993. "Structural macroeconomic underpinnings of effective industrial policy: fast growth in the eighties in five Asian countries," en Conference on Strengthening Industrial Competitiveness in the 1990s. Indiana, University of Notre Dame.
- Angulo, J. 2004. Sector financiero. Ponencia preparada para el Décimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Arce, M. 2003. "El plan vial y el desarrollo y conservación de la red cantonal", en revista Infraestructura Vial. San José, Laboratorio Nacional de Materiales y Modelos Estructurales, Universidad de Costa Rica.
- Artavia, R. 2004. "El Consenso de Washington y el futuro de la región Centroamericana", en ¿Qué reformas necesita el modelo de desarrollo en Centroamérica? San Salvador, Instituto Centroamericano de Administración de Empresas.

- Asamblea Legislativa. 1963. Préstamo con EXIMBANK para terminación de la carretera Interamericana. Ley 3084. San José, Asamblea Legislativa.
- \_\_\_\_\_. 1971. Reforma a la Ley de Creación del Ministerio Obras Públicas y Transportes MOPT, n° 4786. San José, Asamblea Legislativa.
- \_\_\_\_\_. 1974. Ley de Planificación Nacional, n° 5525. San José, Asamblea Legislativa.
- \_\_\_\_\_. 1986. Ley de Presupuesto Extraordinario, n° 7040. San José, Asamblea Legislativa.
- \_\_\_\_\_. 1988. Ley de Modernización del Sistema Financiero de la República, n° 7107. San José, Asamblea Legislativa.
- \_\_\_\_\_. 1994. Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor, n° 7472. San José, Asamblea Legislativa.
- \_\_\_\_\_. 1995a. Ley de Ajuste Tributario, n° 7543. San José, Asamblea Legislativa.
- \_\_\_\_\_. 1995b. Ley de Contratación Administrativa, n° 7494. San José, Asamblea Legislativa.
- \_\_\_\_\_. 1995c. Ley de Justicia Tributaria, n° 7535. San José, Asamblea Legislativa.
- \_\_\_\_\_. 1995d. Ley Orgánica del Banco Central de Costa Rica, n° 7558. San José, Asamblea Legislativa.
- \_\_\_\_\_. 1996. Ley que crea el Ministerio de Comercio Exterior y la Promotora de Comercio Exterior, n° 7638. San José, Asamblea Legislativa.
- \_\_\_\_\_. 1998. Ley de Creación del Consejo Nacional de Vialidad (CONAVI), n° 7798. San José, Asamblea Legislativa.
- \_\_\_\_\_. 2000. Ley para las Negociaciones Comerciales y la Administración de los Tratados de Libre Comercio, Acuerdos e Instrumentos de Comercio Exterior, n° 8056. San José, Asamblea Legislativa.
- \_\_\_\_\_. 2001a. Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, n° 8131. San José, Asamblea Legislativa.
- \_\_\_\_\_. 2001b. Ley de Simplificación y Eficiencia Tributarias, n° 8114. San José, Asamblea Legislativa.
- \_\_\_\_\_. 2002a. Ley de Contingencia Fiscal, n° 8343. San José, Asamblea Legislativa.
- \_\_\_\_\_. 2002b. Sistema Nacional para la Calidad. Ley 8279. San José, Asamblea Legislativa.
- \_\_\_\_\_. 2004a. Estudio sobre el Consejo Nacional de Vialidad (CONAVI) y el Laboratorio Nacional de Materiales y Modelos Estructurales (LANAMME-UCR), análisis de los recursos asignados por ley, funciones y responsabilidades. INFORME GP-L-11-03-2004. San José, Asamblea Legislativa.
- \_\_\_\_\_. 2004b. Proyecto de Ley de Pacto Fiscal y Reforma Fiscal Estructural, expediente 15516. San José, Asamblea Legislativa.
- Bacha, E. 1990. "A three-gap model of foreign transfers and the GDP growth rate in developing countries", en *Journal of Development Economics*, no 32. New York, Elsevier.
- Balassa, B. 1989. *Comparative advantage, trade policy and economic development*. New York, Harvester Wheatsleaf.
- Banco Mundial. 1988. El deterioro de los caminos en los países en vías de desarrollo: causas y soluciones. Washington D.C., Banco Mundial.
- \_\_\_\_\_. 2002. "Anticorruption", en <http://www1.worldbank.org/publicsector/anticorrupt/>
- Barboza, M. 1997. La infraestructura de transporte y su comportamiento en el periodo 1985-1996. Ponencia preparada para el Tercer Informe Estado de la Nación. San José, Proyecto Estado de la Nación.
- \_\_\_\_\_. 1998. La infraestructura en Costa Rica. Ponencia preparada para el Cuarto Informe Estado de la Nación. San José, Proyecto Estado de la Nación.
- BCCR. 1997. Memoria Anual 1996. San José, Banco Central de Costa Rica
- \_\_\_\_\_. 2002a. Encuesta sobre perspectivas económicas, IV 2002. San José, División Económica, Banco Central de Costa Rica.
- \_\_\_\_\_. 2002b. Memoria Anual 2001. San José, Banco Central de Costa Rica.
- \_\_\_\_\_. 2002c. Quinto Informe sobre los flujos de inversión extranjera directa en Costa Rica 1997-2002. San José, Grupo Interinstitucional de Inversión Extranjera Directa y Banco Central de Costa Rica.
- \_\_\_\_\_. 2003a. Informe anual del sistema financiero. San José, Banco Central de Costa Rica.
- \_\_\_\_\_. 2003b. Memoria Anual. San José, Banco Central de Costa Rica.
- \_\_\_\_\_. 2004a. Undécimo Informe sobre los flujos de inversión extranjera directa en Costa Rica 1997-2003. San José, Grupo Interinstitucional de Inversión Extranjera Directa y Banco Central de Costa Rica.
- \_\_\_\_\_. 2004b. Página oficial del Banco Central de Costa Rica, en [http://www.bccr.fi.cr/flat/bccr\\_flat.htm](http://www.bccr.fi.cr/flat/bccr_flat.htm)
- BID. 2002. "Más allá de las fronteras: el nuevo regionalismo en América Latina", en *Infraestructura regional*. Washington D.C., Banco Interamericano de Desarrollo.
- \_\_\_\_\_. 2003. Reporte Anual. Washington D.C., Banco Interamericano de Desarrollo.
- Bolaños, R. 2003. Reforma financiera en Costa Rica: los grandes temas de la agenda para el inicio del siglo XXI. San José, Academia de Centroamérica.
- \_\_\_\_\_. 2004. Fondos de inversión: crisis, efectos, riesgos y perspectivas. San José, Ecoanálisis.
- Brenes, J. R. 2004. Experiencia reciente de los fondos de inversión: lecciones para el negocio bursátil y perspectivas del mercado. San José, Ecoanálisis.
- Brenes, J.R. y Vargas, J.R. 1994. Aspectos macroeconómicos de la reforma del Estado. San José, Ministerio de Hacienda.
- Bruton, H. J. 1998. A reconsideration of import substitution. *Journal of Economic Literature*.
- Buitelaar, R. et al. 2000. "Costa Rica: sistema nacional de innovación", en *Empleo, crecimiento y equidad: los retos de las reformas económicas de finales del siglo XX en Costa Rica*. San José, Editorial Universidad de Costa Rica.
- Calvo, S. 1998. "Comentarios a la presentación de Luis Mesalles", en *Estabilidad y desarrollo económico en Costa Rica: las reformas pendientes*. San José, Academia de Centroamérica.
- Camacho, A. et al. 2001. Impulso de los mercados financieros en Centroamérica. Alajuela, Centro Latinoamericano para la Competitividad y el Desarrollo Sostenible e Instituto Centroamericano de Administración de Empresas.
- Camacho, E. y Mesalles, L. 1994. "Margen de intermediación y eficiencia en la banca", en *Regulación, competencia y eficiencia en la banca costarricense*. San José, Academia de Centroamérica.
- Carstens, A. 2004. "Veinte años sin crisis en Costa Rica: el punto de vista del FMI", Discurso pronunciado en el seminario "Volatilidad y Vulnerabilidad" realizado en San José y organizado por el Fondo Monetario Internacional. Texto disponible en [www.imf.org/external/hp/speeches/2004/071204s.htm](http://www.imf.org/external/hp/speeches/2004/071204s.htm)
- Cátedra Sanabria. 2004. Tercera etapa del diálogo ciudadano intersectorial sobre el TLC: posiciones sectoriales frente al TLC-EUU-CA negociado. Heredia, Universidad Nacional.

- CEPAL. 1992. Caminos: un enfoque para la gestión y conservación de redes viales. México D.F., Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- \_\_\_\_\_. 2001. Istmo centroamericano: medio siglo de estadísticas macroeconómicas, 1950-2000. CD-ROM. Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- \_\_\_\_\_. 2003a. Balance preliminar de las economías de América Latina. Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- \_\_\_\_\_. 2003b. Costa Rica: Evolución económica durante 2002 y perspectivas para 2003. Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- \_\_\_\_\_. 2004a. Anuario estadístico de América Latina y el Caribe 2003. Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- \_\_\_\_\_. 2004b. La inversión extranjera en América Latina y el Caribe, 2003. Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Cerdas, R. 2003. "Un nuevo paquete tributario", en *La Nación*, 14 diciembre. San José.
- CGR. 1998. Informe de fiscalización del proyecto Barú-Piñuela-Palmar Norte, etapa final. Oficio 10547, DCOP-468. San José, Contraloría General de la República.
- \_\_\_\_\_. 2002a. El sistema tributario costarricense: contribuciones al debate nacional. San José, Contraloría General de la República.
- \_\_\_\_\_. 2002b. Informe de fiscalización realizada al proyecto de construcción de la carretera Barú-Piñuela-Palmar Norte, secciones I y II, Fase C, etapa final. Informe DFOE-OP-38. San José, Contraloría General de la República.
- \_\_\_\_\_. 2002c. Memoria Anual 2001. San José, Contraloría General de la República.
- \_\_\_\_\_. 2003a. Memoria Anual 2002. San José, Contraloría General de la República.
- \_\_\_\_\_. 2003b. Memoria del año económico 2002. Segunda parte, numeral 3.1, Régimen municipal: análisis integral del régimen municipal. San José, Contraloría General de la República.
- \_\_\_\_\_. 2004. Memoria Anual 2003. San José, Contraloría General de la República.
- \_\_\_\_\_. Varios años. Memorias Anuales. San José, Contraloría General de la República.
- Chaves, J. 2004. Director Ejecutivo del CONAVI. Comunicación personal.
- Chaves, J. A. 1999. De la utopía política a la política económica. Madrid, Edibesa.
- Chenery, H. y Bruno, M. 1962. "Development alternatives in an open economy: the case of Israel", en *Economic Journal*, vol. 72, n° 285. Oxford, Royal Economic Society.
- CINDE. 2004. Página oficial de Costa Rican Investment Board, en <http://www.cinde.org>
- CMCA. 2004. Informe Económico Regional 2003. San José, Consejo Monetario Centroamericano.
- COMEX. 2003a. Resumen de los acuerdos comerciales vigentes. San José, Dirección de Aplicación de Acuerdos Comerciales Internacionales y Ministerio de Comercio Exterior.
- \_\_\_\_\_. 2003b. "Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y Estados Unidos", en [www.comex.go.cr](http://www.comex.go.cr)
- \_\_\_\_\_. 2004a. Obra en Marcha: informe a la Asamblea Legislativa. San José, Ministerio de Comercio Exterior.
- \_\_\_\_\_. 2004b. Página oficial del Ministerio de Comercio Exterior, en <http://www.comex.go.cr>
- Comisión de Exministros de Hacienda. 2002. Agenda para la transformación fiscal con fines de desarrollo económico y social de Costa Rica. Texto del voto salvado del Lic. Oscar Barahona Streber. San José.
- Comisión Permanente Especial para el Control del Ingreso y el Gasto Públicos. 2004. Informe GP-L-11-03-2004. San José, Asamblea Legislativa.
- CONAVI. 2001. Informe FOE-OP, del 12 de octubre del 2001. San José, Consejo Nacional de Vialidad.
- \_\_\_\_\_. 2004. Oficio PC.04-0183. San José, Consejo Nacional de Vialidad.
- Cordero, J. 2000. "El crecimiento económico y la inversión: el caso de Costa Rica", en *Empleo, crecimiento y equidad: los retos de las reformas económicas de finales del siglo XX en Costa Rica*. San José, Editorial Universidad de Costa Rica.
- \_\_\_\_\_. 2004a. Evolución del sector monetario de Costa Rica durante el período 1992-2003. Ponencia preparada para el Décimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- \_\_\_\_\_. 2004b. Sector real. Ponencia preparada para el Décimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Cornick, J. et al. 2004. "Siete ajustes urgentes", en *La Nación*, 2 de mayo. San José.
- De la Torre, A. s.f. Ponencia preparada para el seminario "Futuro de la Reforma Financiera en Costa Rica". Inédito. San José, Academia de Centroamérica.
- Delgado, F. 2000. La política monetaria en Costa Rica: 50 años del Banco Central. San José, Banco Central de Costa Rica.
- \_\_\_\_\_. 2003. "La economía de Costa Rica en el año 2002", en *Economía costarricense y tratado de libre comercio con los Estados Unidos de América*. San José, Academia de Centroamérica.
- Delgado, F. y Vargas, J. R. 1990. "La función fiscal de la Autoridad Monetaria y el déficit del Banco Central", en *Política Económica en Costa Rica*, tomo II. San José, Academia de Centroamérica.
- Dornbusch, R. et al. 1997. La economía política de la inflación y los tipos de cambio, la dimensión política del crecimiento económico. Heredia, Fundación Universidad Nacional.
- Easterly, W. 1998. *The Elusive Quest for Growth: Economists' Adventures and Misadventures in the Tropics*. Cambridge, MIT Press.
- Echandi, J. M. 2004. "La voz del Defensor", en *Al Día*, veinte de mayo. San José.
- EFE. 2004. "Municipios piden acceso a bancos", en *Al Día*, 6 de mayo. San José.
- Fallas, H. 1982. Crisis económica en Costa Rica: un análisis económico de los últimos 20 años. San José, Nueva Década.
- \_\_\_\_\_. 1984. Crisis económica en Costa Rica: un análisis económico de los últimos veinte años. San José, Nueva Década.
- \_\_\_\_\_. 2003. "¿Está agotada la estrategia actual de desarrollo?", en Villaluso (editor), *Procesos de cambio en Costa Rica: reflexiones al inicio del siglo XXI*. San José, Fundación Friedrich Ebert.
- Fay, M. 2001. "Financing the future: infrastructure needs in Latin America", en *World Bank Policy Research Paper 2545*. Washington D.C., World Bank.
- Fürst, E. 2002. "Nuevas pautas ambientales del comercio entre la región Centroamérica y el Caribe y la Unión Europea", en *Políticas económicas para el comercio y el ambiente*. Heredia, Universidad Nacional.
- Garnier, L. 1984. "Industria y desarrollo en Costa Rica", en *Estudios Sociales Centroamericanos*, n° 37. San José, Editorial Universitaria Centroamericana.

- \_\_\_\_\_. 1990. Gasto público y desarrollo social en Costa Rica. Cuadernos de Política Económica. Heredia, Universidad Nacional.
- Gitli, E. y Vargas, L. 1995. Análisis de competitividad de Costa Rica. Heredia, Centro Internacional de Política Económica para el Desarrollo Sostenible.
- Gobierno de Costa Rica. 2002. Decreto Ejecutivo 30857-MEIC (Reglamento general a la Ley n° 8262, de Fortalecimiento de las Pequeñas y Medianas Empresas).
- González, A. 1998. "Comentarios a la presentación 'Apertura comercial e inversión extranjera', por Ricardo Monge y Julio Rosales", en Estabilidad y desarrollo económico en Costa Rica: las reformas pendientes. San José, Academia de Centroamérica.
- González, C. s.f. Ponencia preparada para el seminario "Futuro de la reforma financiera en Costa Rica". Inédito. San José, Academia de Centroamérica.
- González, H. 1999. "Balance de las reformas económica para el sector agropecuario 1983-1997 y perspectivas", en Costa Rica hacia el siglo XXI: balance de las reformas económicas 1983-1998. Heredia, Editorial Fundación Universidad Nacional.
- Grynspar, R. 1998. "Comentarios a la presentación 'Reforma fiscal: políticas e instituciones', por Thelmo Vargas", en Estabilidad y desarrollo económico en Costa Rica: las reformas pendientes. San José, Academia de Centroamérica.
- \_\_\_\_\_. 2004. "Beneficios y costos de una nueva integración centroamericana: una apuesta a futuro", en ¿Qué reformas necesita el nuevo modelo de desarrollo en Centroamérica? San Salvador, Instituto Centroamericano de Administración de Empresas.
- Guardia, J. 1990. "Estilo y componentes de un Programa de Ajuste Estructural III", en Política Económica en Costa Rica, tomo II. San José, Academia de Centroamérica.
- \_\_\_\_\_. 1992a. Propuesta para la modernización del régimen cambiario. Documento mimeografiado. San José, Banco Central de Costa Rica.
- \_\_\_\_\_. 1992b. Liberalización del mercado cambiario. Documento mimeografiado. San José, Banco Central de Costa Rica.
- Gutiérrez, M. 2004a. La deuda pública. Ponencia preparada para el Décimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- \_\_\_\_\_. 2004b. Sección sobre el sector fiscal. Ponencia preparada para el Décimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- \_\_\_\_\_. s.f. El diálogo social institucionalizado y su incidencia en la gobernabilidad democrática. San José.
- Gutiérrez, M. y Román, M. 2002. Rendición de cuentas sobre ingresos tributarios. Sistema Tributario Costarricense. Contribuciones al debate nacional. San José, Contraloría General de la República.
- Guzowski, S. 1998. "Comentarios a la presentación 'Apertura comercial e inversión extranjera', por Ricardo Monge y Julio Rosales", en Estabilidad y desarrollo económico en Costa Rica: las reformas pendientes. San José, Academia de Centroamérica.
- Hausmann, R. 1998. "Avances parciales y estancamientos en el proceso de reforma estructural costarricense", en Estabilidad y desarrollo económico en Costa Rica. San José, Academia de Centroamérica.
- Hess, H. 2002 (coautoría). Asimetrías económicas en Centroamérica. San José, Comisión Interamericana de Derechos Humanos y Banco Interamericano de Desarrollo.
- \_\_\_\_\_. 2003 (coautoría). Asimetrías económicas, sociales y políticas en Costa Rica. San José, Comisión Interamericana de Derechos Humanos y Banco Interamericano de Desarrollo.
- \_\_\_\_\_. 2004a. "Características del financiamiento de los costos de la educación en Costa Rica", en Revista de Ciencias Económicas. San José, Universidad de Costa Rica.
- \_\_\_\_\_. 2004b. Las finanzas públicas y el financiamiento de la educación. Ponencia preparada para el Décimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- \_\_\_\_\_. 2004c. "Marco conceptual para el análisis del desarrollo territorial", en Revista de Ciencias Económicas, Universidad de Costa Rica.
- Hidalgo, A. L. 2003. Costa Rica en evolución. San José, Editorial de la Universidad de Costa Rica y Servicio de Publicaciones de la Universidad de Huelva.
- Hoekman, B. et al. 2002. Development, Trade and the WTO: a Handbook. Washington D.C., World Bank.
- IFAM. 2003. Ley 8114 y la gestión vial municipal, promoviendo la democracia participativa y el poder local. San José, Instituto de Fomento y Asesoría Municipal.
- IMF. 1999. World Economic Outlook. Washington D.C., International Monetary Fund.
- \_\_\_\_\_. 2002a. Public Information Notice, n° 02/47. Washington D.C., International Monetary Fund.
- \_\_\_\_\_. 2002b. World Economic Outlook. Washington D.C., International Monetary Fund.
- \_\_\_\_\_. 2003a. "Costa Rica: financial system stability assessment", en IMF Country Report n° 03/103. Washington D.C., International Monetary Fund.
- \_\_\_\_\_. 2003b. Public Information Notice, n° 03/29. Washington D.C., International Monetary Fund.
- \_\_\_\_\_. 2003c. World Economic Outlook. Washington D.C., International Monetary Fund.
- \_\_\_\_\_. 2004. World Economic Outlook. Washington, International Monetary Fund.
- INEC. Varios años. Encuestas de Hogares de Propósitos Múltiples. San José, Instituto Nacional de Estadística y Censos.
- Jaramillo, F. 2004. "El CAFTA y el modelo de desarrollo de Centroamérica", en ¿Qué reformas necesita el nuevo modelo de desarrollo en Centroamérica? San Salvador, Instituto Centroamericano de Administración de Empresas.
- Jenkins, M. et al. 1998. Export processing zones in Central America. Development Discussion Papers. Cambridge, Harvard Institute for International Development and Harvard University.
- Jiménez, R. 1993. "Reformas recientes al sistema financiero", en Reforma financiera en Costa Rica: perspectivas y propuestas. San José, Academia de Centroamérica.
- \_\_\_\_\_. 2000. Los retos políticos de la reforma económica en Costa Rica. San José, Academia de Centroamérica.
- Jimenez, W. 2002. El síndrome de la deuda pública externa de Costa Rica, orígenes, efectos y soluciones. San José, Universidad Autónoma de Centroamérica.
- Jiménez, R y Morales, N. 2004. Discriminación salarial en el mercado de trabajo durante los noventa. Tesis de Licenciatura en Economía. San José, Universidad de Costa Rica.
- Klotchkov, V. 2004. Participante en el taller sobre infraestructura vial organizado por el Programa Estado de la Nación. Comunicación personal.
- La Nación. 2004. "Una triste experiencia". Editorial, 9 de marzo. San José.
- Lall, S. 2000. The technological structure and performance of developing countries, manufactured exports, 1985-1998. Queen Elizabeth House, Working Papers n° 40. Oxford, Oxford University.

- LANAMME-UCR. 2003. La gestión de la red vial de Costa Rica en el año 2002. Ponencia preparada para el Noveno Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- \_\_\_\_\_. 2004a. Evaluación de vulnerabilidad ante amenazas naturales de la Ruta Nacional 10, tramo Turrialba-Siquirres. Programa de gestión de riesgos naturales en la infraestructura vial. San José, Laboratorio Nacional de Materiales y Modelos Estructurales, Universidad de Costa Rica.
- \_\_\_\_\_. 2004b. Gestión de la infraestructura vial. Ponencia preparada para el Décimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Lizano, E. 1985. "Zapatero a tus zapatos", en Eduardo Lizano: escritos sobre reforma financiera. San José, Academia de Centroamérica.
- \_\_\_\_\_. 1986. "La jarana siempre sale a la cara: las pérdidas del Banco Central", en Eduardo Lizano: escritos sobre reforma financiera. San José, Academia Centroamericana.
- \_\_\_\_\_. 1987. "Hacia el destete de los bancos comerciales", en Eduardo Lizano: escritos sobre reforma financiera. San José, Academia Centroamericana.
- \_\_\_\_\_. 1989. "El Banco Central y algunos políticos", en Eduardo Lizano: escritos sobre reforma financiera. San José, Academia Centroamericana.
- \_\_\_\_\_. 1998. "Comentarios al la exposición de Ricardo Hausmann y Joseph Stiglitz", en Estabilidad y desarrollo económico en Costa Rica: las reformas pendientes. San José, Academia de Centroamérica.
- \_\_\_\_\_. 1999. Ajuste y crecimiento en la economía de Costa Rica 1982-1994. San José, Academia de Centroamérica.
- Lizano, E. y Charpentier, S. 1986. La condicionalidad cruzada y la deuda externa. San José, Banco Central de Costa Rica.
- Mayorga, J. et al. 1997. Efectos de los choques de origen externo sobre la producción y el tipo de cambio real de Costa Rica. San José, Departamento de Investigaciones Económicas, Banco Central de Costa Rica.
- Mc Combie, J. y Thirlwall, A. P. 1994. Economic growth and the balance of payments constraint. New York, St. Martin's Press.
- Mesalles, L. 1998. "Condiciones macroeconómicas de la economía costarricense", en Estabilidad y desarrollo económico en Costa Rica: las reformas pendientes. San José, Academia de Centroamérica.
- MIDEPLAN. 1995. Plan Nacional de Desarrollo 1994-1998. San José, Ministerio de Planificación y Política Económica.
- Ministerio de Hacienda. 1996. Comisión para el Análisis de la Deuda Interna del Gobierno Central de Costa Rica: problemas y perspectivas. Mañana será tarde. San José, Ministerio de Hacienda.
- Monge, R. y Céspedes, O. 2002. Costa Rica hacia la economía basada en el conocimiento. San José, Litografía e Imprenta LIL.
- Monge, R. y González, C. 1994. Política comercial, exportaciones y bienestar en Costa Rica. San José, Academia de Centroamérica y Centro Internacional para el Desarrollo Económico.
- Monge, R. y Rosales, J. 1998. "Apertura comercial e inversión extranjera", en Estabilidad y desarrollo económico en Costa Rica: las reformas pendientes. San José, Academia de Centroamérica.
- Montiel, N. 2000. "Crecimiento económico, productividad laboral y empleo asalariado: un análisis sectorial", en Empleo, crecimiento y equidad: los retos de las reformas económicas del siglo XX en Costa Rica. San José, Editorial Universidad de Costa Rica.
- MOPT. 2004. "Convenio costarricense-alemán de cooperación técnica", en <http://www.infoweb.co.cr/gtz/>
- Mora, H. 1999. "Estabilidad y crecimiento en la Costa Rica actual: logros y limitaciones de la experiencia reciente", en Costa Rica hacia el siglo XXI: balance de las reformas económicas 1983-1998. Heredia, Editorial Fundación Universidad Nacional.
- Muñoz, J. J. y Pacheco, J. F. 1999. "Desempeño industrial en Costa Rica durante el ajuste estructural: políticas, logros y limitaciones", en Costa Rica hacia el siglo XXI: balance de las reformas económicas 1983-1998. Heredia, Editorial Fundación Universidad Nacional.
- Muñoz, T. 2003. "Diagnóstico preliminar de la red vial cantonal. Buenos Aires, Osa, Golfito, Coto Brus y Corredores", en revista Infraestructura Vial, volumen 5, n° 2. San José, Laboratorio Nacional de Materiales y Modelos Estructurales, Universidad de Costa Rica.
- Murillo, C. 2002. "Las mesas de negociación del área de libre comercio de las Américas y sus oportunidades para el medio ambiente", en Políticas económicas para el comercio y el ambiente. Heredia, Universidad Nacional.
- Naranjo, F. y Zúñiga, G. 1990. "Manejo fiscal y deuda interna en Costa Rica", en González y Camacho (editores), Políticas económicas en Costa Rica. San José, Academia de Centroamérica.
- Nowalski, J. 2001. Asimetrías económicas, laborales y sociales en Centroamérica: desafíos y oportunidades. San José, Centro Internacional para el Desarrollo Humano.
- Paiva, C. 2001. "Competitiveness and the equilibrium exchange rate in Costa Rica", in Working Papers, n° 01/23. Washington D.C., International Monetary Fund.
- Picado, M. 2002. Comercio electrónico: oportunidades y retos en el entorno internacional, en: [www.comex.go.cr](http://www.comex.go.cr).
- PNUD. 2003. Informe sobre Desarrollo Humano. Los objetivos de desarrollo del milenio: un pacto entre las naciones para eliminar la pobreza. Madrid, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Pratt, J. 2003. Logros y retos del turismo costarricense. Ponencia preparada para el Noveno Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Programa Estado de la Nación. 2003. Noveno Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. San José, Programa Estado de la Nación.
- \_\_\_\_\_. 2004. Página oficial del Programa Estado de la Nación, en [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)
- Programa MOPT-KFW 2004. Rehabilitación de la red vial cantonal. Boletín Informativo. San José, Ministerio de Obras Públicas y Transportes y Banco Alemán de Reconstrucción.
- Proyecto Estado de la Nación. 1995. Primer Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. San José, Proyecto Estado de la Nación.
- \_\_\_\_\_. 1996. Segundo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. San José, Proyecto Estado de la Nación.
- \_\_\_\_\_. 1997. Tercer Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. San José, Proyecto Estado de la Nación.
- \_\_\_\_\_. 1998. Cuarto Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. San José, Proyecto Estado de la Nación.
- \_\_\_\_\_. 1999. Quinto Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. San José, Proyecto Estado de la Nación.
- \_\_\_\_\_. 2000. Sexto Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. San José, Proyecto Estado de la Nación.
- \_\_\_\_\_. 2001a. Auditoría ciudadana sobre la calidad de la democracia. Dos tomos. San José, Proyecto Estado de la Nación.
- \_\_\_\_\_. 2001b. Séptimo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. San José, Proyecto Estado de la Nación.



- \_\_\_\_\_. 2002. Octavo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. San José, Proyecto Estado de la Nación.
- Proyecto Estado de la Región-PNUD. 2003. Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá. San José, Proyecto Estado de la Región y Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Robinson, W. 2003. "Nuevas vías para el desarrollo nacional", en revista *Infraestructura Vial*, volumen 5, n° 2. San José, Laboratorio Nacional de Materiales y Modelos Estructurales, Universidad de Costa Rica.
- Robles, E. 1998. "Crecimiento económico y productividad en Costa Rica: 1960-1997", en *Estabilidad y desarrollo económico en Costa Rica: las reformas pendientes*. San José, Academia de Centroamérica.
- \_\_\_\_\_. 1999. "Agenda para la competitividad de Costa Rica hacia el siglo XXI", en [http://www.incae.ac.cr/ES/clacds/investigacion/articulos/9900\\_agendacostarica.shtml](http://www.incae.ac.cr/ES/clacds/investigacion/articulos/9900_agendacostarica.shtml)
- Rodríguez, A. 1998. "Comentarios a la presentación 'Crecimiento económico y productividad en Costa Rica: 1960-1997', por Edgar Robles", en *Estabilidad y desarrollo económico en Costa Rica: las reformas pendientes*. San José, Academia de Centroamérica.
- Rodríguez, A. et al. 2004. "Análisis del crecimiento económico en Costa Rica, 1950-2000", en *Pequeñas economías, grandes desafíos: políticas económicas para el desarrollo en Centroamérica*. Buenos Aires, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Rodríguez, M.A. 1980. "A manera de prólogo", en *El modelo económico costarricense*. San José, Asociación Nacional de Fomento Económico.
- \_\_\_\_\_. 1989. *Al progreso por la libertad: una interpretación de la historia costarricense*. San José, Editorial Libro Libre.
- Rodrik, D. 1995. "Trade and Industrial Policy", en *Handbook of Development Economics*. Amsterdam, North-Holland.
- \_\_\_\_\_. 2003. *Growth Strategies*. Trabajo en proceso para ser publicado en el "Handbook of Economic Growth". Cambridge.
- Rovira, J. 1988. *Estado y política económica en Costa Rica*. San José, Editorial Porvenir.
- Sáenz, F. y Schipper, R. 2002. "Uso de la tierra y análisis de políticas agrícolas a nivel de cuenca hidrográfica: un caso de estudio en la cuenca del río Aranjuez", en *Políticas económicas para el comercio y el ambiente*. Heredia, Universidad Nacional.
- Saézn, O. y Vargas, J. R. 1999. "Los programas de ajuste estructural: análisis econométrico de su efectividad", en *Costa Rica hacia el siglo XXI: balance de las reformas económicas 1983-1998*. Heredia, Editorial Fundación Universidad Nacional.
- Sauma, P. 2003. *Mercado de trabajo, distribución del ingreso y pobreza*. Ponencia preparada para el Noveno Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Sauma, P. y Sánchez, M. V. 2003. *Exportaciones, crecimiento económico, desigualdad y pobreza: el caso de Costa Rica*. San José, Editorial Isis.
- SICE. 2004. Official website of SICE, the Foreign Trade Information System, en <http://www.sice.oas.org>
- Silva, R. 2001. *Infraestructura de transporte*. Ponencia preparada para el Séptimo Informe Estado de la Nación. San José, Proyecto Estado de la Nación.
- Singer, H. 1950. "The Distribution of Gains between Investing and Borrowing Countries", en *American Economic Review*. Pittsburgh, American Economic Association.
- Sojo, A. 1984. *Estado empresario y lucha política en Costa Rica*. San José, Editorial Universitaria Centroamericana.
- Solis, M. y Esquivel, F. 1980. *Las perspectivas del reformismo en Costa Rica*. San José, Departamento Ecueménico de Investigaciones y Editorial Universitaria Centroamericana.
- Stiglitz, J. 1996. "Some lessons from the east Asian miracle", en *World Bank Research Observer*. Washington D.C., The World Bank Group.
- \_\_\_\_\_. 1998a. "Comentarios a la presentación 'Crecimiento económico y productividad en Costa Rica: 1960-1997' por Edgar Robles", en *Estabilidad y desarrollo económico en Costa Rica: las reformas pendientes*. San José, Academia de Centroamérica.
- \_\_\_\_\_. 1998b. "Más instrumentos y metas más amplias: desde Washington hasta Santiago", en *Estabilidad y desarrollo económico en Costa Rica: las reformas pendientes*. San José, Academia de Centroamérica.
- \_\_\_\_\_. 2002. *El malestar en la globalización*. Madrid, Santillana Ediciones Generales.
- Taylor, L. 1991. *Income, distribution, inflation, and growth*. Cambridge, MIT Press.
- \_\_\_\_\_. 1998. "Lax public sector, destabilizing private sector: origins of capital market crises", en *CEPA Working Papers*. New York, Center for Economic Policy Analysis, New School University.
- \_\_\_\_\_. 2003. *Reconstructing macroeconomics: structuralist proposals and critiques of the mainstream*. Cambridge, Harvard University Press.
- Thomas, V. 1998. "La globalización económica y el desarrollo sostenible en Costa Rica", en *Estabilidad y desarrollo económico en Costa Rica: las reformas pendientes*. San José, Academia de Centroamérica.
- Transparencia Internacional Costa Rica. 2004. *Cuadernos de Transparencia*. San José, Transparencia Internacional Costa Rica.
- Trejos, J. D. 2000a. "Cambios distributivos durante las reformas económica en Costa Rica", en *Empleo, crecimiento y equidad*. San José, Editorial Universidad de Costa Rica.
- \_\_\_\_\_. 2000b. *Reformas económicas y formación de capital humano en Costa Rica*. San José, Editorial de la Universidad de Costa Rica.
- \_\_\_\_\_. 2002. *Evolución de la estructura de la fuerza de trabajo en Costa Rica*. Ponencia preparada para el Octavo Informe Estado de la Nación. San José, Proyecto Estado de la Nación.
- \_\_\_\_\_. 2004. "Desigualdad y reforma fiscal," en *La Nación*, 15 de agosto. San José.
- Ulate, A. 2000. "Reformas económicas en Costa Rica: un desafío para el empleo y el crecimiento con equidad", en *Empleo, crecimiento y equidad: los retos de las reformas económicas de finales del siglo XX en Costa Rica*. San José, Editorial Universidad de Costa Rica.
- \_\_\_\_\_. 2004. *Evolución del sector externo costarricense: 1991-2003*. Ponencia preparada para el Décimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Umaña, M. 1998. *El subsector marino para la competitividad y la integración de Centroamérica*. San José, Comisión Centroamericana de Transporte Marítimo, Centro Latinoamericano para la Competitividad y el Desarrollo Sostenible e Instituto Centroamericano de Administración de Empresas.
- \_\_\_\_\_. 1999. *El Corredor Logístico Centroamericano*. Un salto cualitativo en la dotación de servicios al comercio exterior de la región. Alajuela, Centro Latinoamericano para la Competitividad y el Desarrollo Sostenible.
- UNCTAD. 2003a. "Export performance and e-services" en *E-Commerce and Development Report*. Ginebra, United Nations Conference on Trade and Development.

- \_\_\_\_\_. 2003b. Investment and technology policies for competitiveness: review of successful country experiences. Ginebra, United Nations Conference on Trade and Development.
- \_\_\_\_\_. 2003c. World Investment Report. Ginebra, United Nations Conference on Trade and Development.
- \_\_\_\_\_. 2004. Página oficial de la UNCTAD, en <http://www.unctad.org>
- UNDP. 2003. World Development Indicators. New York, United Nations Development Program.
- UNESCO. 2004. World Education Indicators. Ginebra, United Nations Educational, Scientific, and Cultural Organization.
- UNESCO/OECD. 2002. "Financing Education-Investments and Returns, Analysis of the World Education Indicators". París, United Nations Educational, Scientific, and Cultural Organization.
- Valverde, J. M. et al. 1993. Integración o disolución cultural. San José, Editorial Porvenir.
- Vargas, J. 1998. "Democratic Constraints to Reform", en Hemisphere, vol 8, n° 2. Florida, Florida International University.
- Vargas, L. 2002. "El sector eléctrico en Costa Rica: retos y perspectivas", en Políticas económicas para el comercio y el ambiente. Heredia, Universidad Nacional.
- Vargas, T. 1998. "Reforma fiscal: políticas e instituciones", en Estabilidad y desarrollo económico en Costa Rica: las reformas pendientes. San José, Academia de Centroamérica.
- Vargas, J.R. y Picado, R. 1994. "Aspectos macroeconómicos del déficit fiscal", en Aspectos macroeconómicos de la reforma del Estado. San José, Ministerio de Hacienda.
- Vega, M. 1982. El Estado costarricense de 1974 a 1978: CODESA y la fracción industrial. San José, Editorial Hoy.
- Vega, J. L. 1982. Poder político y democracia en Costa Rica. San José, Editorial Porvenir.
- Villasuso, J. M. s.f.. "Estado y reforma fiscal: por una Costa Rica más próspera y justa", en Raíces, n° 14. San José.
- \_\_\_\_\_. 1990. "Reflexiones sobre la nueva estrategia de desarrollo costarricense", en Crisis económica y ajuste estructural. San José, Editorial Universidad Estatal a Distancia.
- \_\_\_\_\_. 1998. "Política económica y social en tiempos de la transformación estructural", en Política social y descentralización. San José, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia.
- \_\_\_\_\_. 2000a. "La integración centroamericana y los acuerdos comerciales regionales y multilaterales", en Comercio e integración en las Américas. San José, Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto de Integración de América Latina y Universidad de Costa Rica.
- \_\_\_\_\_. 2000b. "Reformas en el sector externo de la economía costarricense", en Reforma económica y cambio social en América Latina y el Caribe. Bogotá, Pontificia Universidad Javeriana.
- \_\_\_\_\_. 2000c. "Reformas estructurales y política económica en Costa Rica", en Empleo, crecimiento y equidad: los retos de las reformas económicas de finales del siglo XX en Costa Rica. San José, Editorial Universidad de Costa Rica.
- \_\_\_\_\_. 2002. "La independencia del Central", en La Nación, 27 noviembre. San José.
- \_\_\_\_\_. 2003a. "Balance de la política económica en Costa Rica: ¿quiénes son los ganadores?", en Procesos de cambio en Costa Rica: reflexiones al inicio del siglo XXI. San José, Fundación Friedrich Ebert.
- \_\_\_\_\_. 2003b. "Redefiniendo el modelo de desarrollo", en La Nación, 15 de junio. San José.
- \_\_\_\_\_. 2004. "Retomando el devenir fiscal", en La Nación, 14 abril. San José.
- Wade, R. 1990. Governing the Market. Princeton, Princeton University Press.
- WEF. 2003. Global Competitiveness Report 2002-2003. Switzerland, World Economic Forum.
- Weller, J. 2001. Procesos de exclusión e inclusión laboral: la expansión del sector terciario, serie Macroeconomía y Desarrollo, n° 6. Santiago de Chile. Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Wild, J. 1998. La quiebra del Banco Anglo Costarricense: sus orígenes y causas. San José, Proyecto de Apoyo a la Reforma Financiera, Banco Central de Costa Rica.
- Williamson, J. 1990. Did the Washington Consensus fail? Washinton D. C., Institute for International Economics.
- WTO. 1997. United States: Restrictions on Imports of Cotton and Man-made Fibre Underwear. AB-1996-3. Report of the Appellate Body. WT/DS24/AB/R.10. Lausanne, World Trade Organization.
- WTO. 2004. "Regional Trade Agreements", en [http://www.wto.org/english/tratop\\_e/region\\_e/region\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/region_e/region_e.htm)
- Zárate, L. 2003. Características de la pequeña industria en Costa Rica, año 2003. Informe de resultados de proyecto. Documento por publicar. San José, Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas, Universidad de Costa Rica.

---

## ARMONÍA CON LA NATURALEZA

---

Abarca, L. y Ruepert, C. 1992. "Plaguicidas encontrados en el Valle de la Estrella: estudio preliminar", en Tecnología en Marcha. Cartago, Instituto Tecnológico de Costa Rica.

Abt Associates Inc. 1999. Programa de manejo de la cuenca del río Grande de Tárcoles: estudio de factibilidad presentado al Banco Interamericano de Desarrollo, Comisión Coordinadora de la Cuenca del Río Grande de Tárcoles. BID ATN/JF-5622-CR. San José, Banco Interamericano de Desarrollo.

Acevedo, H. 2004. Sistemas de información geográfica, INBio. Comunicación personal.

ACG. 2004. Página oficial del Área de Conservación Guanacaste, en <http://www.acguanacaste.ac.cr/>

Acuña, A. 1997. Química de aguas: proyecto regional GEF/RLA/G41, planificación y manejo de bahías y áreas costeras fuertemente contaminadas del Gran Caribe. Limón, Centro de Investigaciones en Ciencias del Mar y Limnología, Universidad de Costa Rica.

Alfaro, M. 1999. Informe técnico sobre calidad del aire en Costa Rica. San José, Convenio Universidad Nacional y SwissContact.

Alfaro, M. et al. 2003. El sector forestal costarricense. Ponencia preparada para el Noveno Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.

Alfaro, R. 2004. Instituciones estatales en Costa Rica: un balance del período 1990-2003. Ponencia preparada para el Décimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.

Alfaro, S. 2004. Almacenamiento y manipulación de sustancias químicas peligrosas. Indicadores de vulnerabilidad. Tesis de Licenciatura en Química Industrial. Heredia, Universidad Nacional.

Alpizar, J.M. 2004. Reducción de la contaminación en la actividad cafetalera costarricense. Recuadro preparado para el Décimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.

Amador, M. 2004. Unidad de Incidencia, CEDECO. Comunicación personal.

Arauz, R. 2004. Programa restauración de tortugas marinas. San José, Programa Restauración de Tortugas Marinas.

- Arbeláez, M. y Henao, S. 2002. Situación epidemiológica de las intoxicaciones agudas por plaguicidas en el istmo centroamericano. Washington D.C., Organización Panamericana de la Salud, Organización Mundial de la Salud y Danish International Development Agency.
- Arce, H. 1999. "El escenario presente y futuro del transporte público colectivo remunerado de personas (urbano) en el área metropolitana de San José", en Acta Académica n° 25. San José, Universidad Autónoma de Centroamérica.
- \_\_\_\_\_. 2004. Universidad Autónoma de Centroamérica. Comunicación personal.
- Asamblea Legislativa. 1973. Ley General de Salud, n° 5395. San José, Asamblea Legislativa.
- \_\_\_\_\_. 1992. Ley de Conservación de la Vida Silvestre, n° 7317. San José, Asamblea Legislativa.
- \_\_\_\_\_. 1995. Ley del Ambiente, n° 7554. San José, Asamblea Legislativa.
- \_\_\_\_\_. 1996a. Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, n° 7593. San José, Asamblea Legislativa.
- \_\_\_\_\_. 1996b. Ley Forestal, n° 7575. San José, Asamblea Legislativa.
- \_\_\_\_\_. 1998. Ley de Biodiversidad, n° 7788. San José, Asamblea Legislativa.
- \_\_\_\_\_. 1999. Ley Nacional de Emergencias, n° 7914. San José, Asamblea Legislativa.
- \_\_\_\_\_. 2002. Aprobación del Protocolo de Kyoto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, Ley 8219. San José, Asamblea Legislativa.
- Astorga, A. y Sequeira, M. 2002. "El sistema de evaluación de impacto ambiental en Costa Rica: diagnóstico evolutivo, situación actual y perspectivas", en Evaluación de impacto ambiental en Centroamérica. Los países en acción, tomo 2. San José, Unión Mundial para la Naturaleza, Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo, Gobierno de Holanda.
- Avalos, A. 2003a. "Grave polución fecal en ríos y esteros", en La Nación, 4 de octubre, San José.
- \_\_\_\_\_. 2003b. Severa extracción del agua. en La Nación, 25 de enero, San José.
- Ayales, I. et al. 2004. "Participación social en lo ambiental", en Ambientico, n° 125. Heredia, Universidad Nacional.
- Báez, A. y Valverde, F. 1999. "Claves para el éxito de proyectos ecoturísticos con participación comunitaria: el caso costarricense del Sky Walk-Sky Trek", en Ciencias Ambientales, n° 17. Heredia, Universidad Nacional.
- Ballester, J. et al. 2000. Management, conservation and sustained use of olive ridley sea turtle eggs in the ostional wildlife refuge, Costa Rica: an 11 year review. Washington D.C., The National Oceanic and Atmospheric Administration.
- Ballester, M. 2002. Subcuencas y cantones del sector este de la cuenca del río Tárcoles. San José, Sistema de Información Geográfica y Área de Conservación Cordillera Volcánica Central.
- Barrantes, G. 2004. El estado de las aguas continentales en Costa Rica: superficial y subterránea. Ponencia preparada para el Décimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Belize Biodiversity Information System. 2004. Página oficial de Belize Biodiversity Information System, en <http://fwie.fw.vt.edu/wcs/index.htm>
- Bermúdez, M. 1980. Erosión hídrica y escorrentía superficial del sistema café (*Coffea arabica*), poró (*Erythrina poeppigiana*) y laurel (*Cordia alliodora*) en Turrialba, Costa Rica. Tesis de Maestría. Turrialba, Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza.
- Bertsch, F. 2004. El recurso suelo en Costa Rica. Ponencia preparada para el Décimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Blanco, J. 2003. Generación de energía, producción más limpia y servicios ambientales, el caso del Proyecto Hidroeléctrico Don Pedro. Estudio de caso elaborado para la Feria de Soluciones Ambientales. San José, Programa Naciones Unidas para el Desarrollo.
- \_\_\_\_\_. 2004. Uso sostenible de fuentes de energía. Ponencia preparada para el Décimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Blanco, R. 2000. Recomendaciones para la prevención y el manejo de derrames simples de sustancias químicas en laboratorios o servicios de salud. Programa de Saneamiento Básico Institucional, Dirección Técnica de Servicios de Salud. San José, Caja Costarricense de Seguro Social.
- Bolaños, J. 2004a. Escuela de Biología, Universidad de Costa Rica. Comunicación personal.
- \_\_\_\_\_. 2004b. Ponencia presentada en el Segundo Foro de Discusión Reintroducción de Especies a su Hábitat Natural. San José, Instituto Nacional de Biodiversidad y Sistema Nacional de Áreas de Conservación.
- Bravo, J. y Piedra, L. 2004. La conservación de humedales en Costa Rica. Ponencia preparada para el Décimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Brenes, O. 2003. "La experiencia de Costa Rica en biodiversidad: estudio de caso sobre bioprospección", en La experiencia de Costa Rica en biodiversidad: conocer, valorar y conservar. Feria de Soluciones Ambientales. San José, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo y Ministerio de Ambiente y Energía.
- Budowski, T et al. 1990. "Ecoturismo a la Tica", en Hacia una Centroamérica verde: 6 casos de conservación integrada. San José, Departamento Ecuménico de Investigaciones.
- Buller, E. et al. 1998. Estudio del desarrollo a nivel municipal y comunal de la descentralización de servicios públicos e infraestructura en Costa Rica. San José, Agencia de Cooperación Alemana (GTZ).
- BUNCA. 1997. An overview of sugar cane cogeneration in six Central American countries. San José, Biomass Users Network Central America.
- CADETI. 2004. Programa de acción nacional de lucha contra la degradación de tierras en Costa Rica. San José, Ministerio de Ambiente y Energía y Comisión Asesora sobre Degradación de Tierras.
- Cajiao, M. et al. 2003. Régimen legal de los recursos marinos y costeros en Costa Rica. San José, Fundación AMBIO.
- Calderón, G. y Guereña, M. 2004. Turismo rural comunitario contribuye a la restauración de la cuenca del río Nosara. Recuadro preparado para el Décimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Calvo, J. 2004. Gerencia de Manejo de Recursos Naturales, SINAC-MINAE. Comunicación personal.
- Camacho, Y. 2004. Malacología, INBio. Comunicación personal.
- Campos, J. 2004. Expresidente Ejecutivo del INCOPESCA. Comunicación personal.
- Campos, J. et al. 1990. "Estimación de la población de *Anadara tuberculosa* en Sierpe-Térraba, Costa Rica", en Biología Tropical, n° 38. San José, Universidad de Costa Rica.
- Carrillo, E. 2004. Programa Regional de Manejo de Vida Silvestre, UNA. Comunicación personal.
- Carrillo, O. 2001. "Situación de la industria forestal costarricense", en Proyecto TCP/COS/006(A): mercadeo e industrialización de madera proveniente de plantaciones forestales. San José, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la

- Alimentación, Ministerio de Ambiente y Energía y Fondo Nacional de Financiamiento Forestal.
- Castillo, L. 2000. Pesticide impact of intensive banana production on aquatic ecosystems in Costa Rica. PhD Thesis. Stockholm, Stockholm University.
- Castillo, L. et al. 1989. "Uso e impacto de los plaguicidas en tres países centroamericanos", en Estudios Sociales Centroamericanos, n° 49. San José, Secretaría General del Consejo Superior Universitario.
- \_\_\_\_\_. 1997. "Ecotoxicology and pesticides in tropical aquatic ecosystems of Central America", en Environmental Toxicology and Chemistry, n° 16 (1). Florida, Society of Environmental Toxicology and Chemistry.
- \_\_\_\_\_. 2000. "Pesticide residues in the aquatic environment of banana plantation areas in the North Atlantic zone of Costa Rica", en Environmental Toxicology and Chemistry, n° 19 (8). Florida, Society of Environmental Toxicology and Chemistry.
- Castillo, L. y Ruepert, C. 2001. Estudio preliminar de la calidad del agua superficial en la zona de Volcán, Buenos Aires de Puntarenas. Informe para la Defensoría de los Habitantes de la República. Heredia, Instituto Regional de Estudios en Sustancias Tóxicas, Universidad Nacional.
- CATIE. 2001. La tala ilegal en Costa Rica: un análisis para discusión. Turrialba, Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza.
- CCAD. 2002. "Diversidad de especies", en <http://ccad.sgsica.org/tecnicos/bio.htm>
- \_\_\_\_\_. 2004a. Página de la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo-EI Salvador, en <http://www.ccad.ws/ecoportal/biodiversidad/biosal.php>
- \_\_\_\_\_. 2004b. Página de la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo-Nicaragua en <http://www.ccad.ws/ecoportal/biodiversidad/bionica.php>
- CCF. 2003. Base de datos y estadísticas forestales. San José, Cámara Costarricense Forestal.
- CCF et al. 2003. Posición del sector forestal de Costa Rica en la negociación del tratado de libre comercio Centroamérica-Estados Unidos. Presentación al Ministerio de Comercio Exterior, 23 de julio. San José, Cámara Costarricense Forestal.
- CCSS. 2003. Proyecciones 2000-2015 actualizadas con el Censo del 2000. San José, Sección de Análisis Demográfico, Dirección Actuarial, Caja Costa Costarricense de Seguro Social.
- CCT. 2004. Página oficial del Centro Científico Tropical, en <http://www.cct.or.cr/>
- CCT et al. 2002. Estudio de cobertura forestal de Costa Rica. San José, Centro Científico Tropical, Centro de Investigación en Desarrollo Sostenible, Laboratorio de Sistemas de Observación Terrestre del Departamento de Ciencias de la Tierra y la Atmósfera de la Universidad de Alberta y Fondo Nacional de Financiamiento Forestal.
- CEDARENA et al. 2003. Conservación privada en Latinoamérica: herramientas legales y modelos para el éxito. San José, Centro de Derecho Ambiental y Recursos Naturales.
- CEGESTI. 1999. "Estudio sobre la situación ambiental industrial en Costa Rica", en Proyecto Gestión Ambiental en las Pequeñas y Medianas Industrias. San José, Centro de Gestión Tecnológica e Informática Industrial, Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo y Cooperación Técnica Alemana (GTZ).
- CEP. 2004. "The Caribbean Environment Programme", en [www.cep.unep.org/](http://www.cep.unep.org/)
- CEPAL y BID. 1998. La integración centroamericana y la institucionalidad regional. México, Comisión Económica para América Latina y el Caribe y Banco Interamericano de Desarrollo.
- CEPREDENAC. 1999. Marco estratégico para la reducción de la vulnerabilidad a los desastres en Centroamérica. Declaración de Guatemala. Panamá, Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central.
- CGR. 2001. Memoria Anual 2000. San José, Contraloría General de la República.
- \_\_\_\_\_. 2002a. Auditoría operativa sobre el uso, manejo y explotación del recurso hídrico en términos de cantidad. San José, Áreas de Servicios Agropecuarios y de Medio Ambiente y de Servicios Públicos Remunerados, División de Fiscalización Operativa y Evaluación, Contraloría General de la República.
- \_\_\_\_\_. 2002b. Informe: análisis y opinión sobre la gestión de los gobiernos locales. San José, Contraloría General de la República.
- \_\_\_\_\_. 2002c. Informe sobre la evaluación de la gestión del Sistema Nacional de Áreas de Conservación en el manejo integral del Parque Internacional La Amistad. San José, División de Fiscalización Operativa y Evaluación, Contraloría General de la República.
- \_\_\_\_\_. 2002d. Memoria Anual 2001. San José, Contraloría General de la República.
- \_\_\_\_\_. 2003. Memoria Anual 2002. San José, Contraloría General de la República.
- Chacón, A. 2004. Emisiones atmosféricas. Ponencia preparada para el Décimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Chacón, D. 2004. Director del Programa de Tortugas Marinas de la Fundación ANAI y Director Nacional de la Wider Caribbean Sea Turtle Conservation Network. Comunicación personal.
- Chacón, D. et al. 2001. Manual para mejoras prácticas de conservación de las tortugas marinas en Centroamérica. Washington D.C., National Fish & Wildlife Foundation e International Fund for Animal Welfare.
- Charpantier, C. 2001. Escuela de Ciencias Ambientales, UNA. Comunicación personal.
- Chaverri, F. et al. 2001. Diagnóstico preliminar del uso de plaguicidas en los cultivos cercanos a la cuenca del río Bebedero en la provincia de Guanacaste y en la cuenca del río Suerte en la provincia de Limón. Heredia, Instituto Regional de Estudios en Sustancias Tóxicas, Universidad Nacional.
- Chaves, A. 1998a. Estudio sobre las arribadas de la tortuga marina lora en playa Ostional y evaluación del efecto de explotación de los huevos en esta población anidadora. San José, Ministerio del Ambiente y Energía.
- \_\_\_\_\_. 1998b. Tortugas marinas del Caribe de Costa Rica. Evaluación ambiental preliminar de las alternativas de ampliación del muelle de Moin, Limón. HAN-PADRON Associated, IPSILON Ingeniería y Refinadora Costarricense de Petróleo.
- \_\_\_\_\_. 1999. Proyecto "Salvando el Edén". Estudio de caso Ostional, Costa Rica. Londres, International Institute for Environment and Development.
- \_\_\_\_\_. 2004. El caudal ambiental. Recuadro preparado para el Décimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Chaves, G. et al. 2003. "Nesting activity, viability, hatching success of olive ridley sea turtles in the Ostional National Wildlife Refuge". Ponencia presentada en el Congreso Mundial de Herpetología e Ictiología. Manaus, Amazonia, Brasil.
- Chaves, S. 2001. La gestión ambiental local: los avatares de la descentralización en Costa Rica. Ponencia preparada para el Séptimo Informe Estado de la Nación. San José, Proyecto Estado de la Nación.
- Chediack, R. et al. 1983. Problemas del desarrollo y la transferencia de tecnología agropecuaria: el caso de los plaguicidas. Proyecto COS 8101. San José, Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.

- Chinchilla, M. 2004. Situación del tratamiento de las aguas residuales en el tramo alto-oriental de la cuenca del río Grande de Tárcoles. Ponencia preparada para el Décimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- CIPA. 2004. Situación del manejo de los desechos sólidos hospitalarios. Cartago, Centro de Investigación en Protección Ambiental, Instituto Tecnológico de Costa Rica.
- Clark, D. 1988. "The search for solutions: research and education at La Selva Biological Station and their relation to ecodevelopment", en *Tropical Rainforest, Diversity and Conservation*. San Francisco, California Academy of Sciences.
- CNE. 2003a. Aplicación en Costa Rica del marco estratégico para la reducción de la vulnerabilidad en Centroamérica, 1999-2003: a cinco años del huracán Mitch. Informe nacional. San José, Comisión Nacional de Emergencias.
- \_\_\_\_\_. 2003b. Plan Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias. San José, Comisión Nacional de Emergencias.
- \_\_\_\_\_. 2004. Página oficial de la Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias, en [www.cne.go.cr](http://www.cne.go.cr)
- CNFL. 2004. Apuntes presentados en el "Conversatorio sobre Energía", organizado como parte de las actividades de preparación del Décimo Informe Estado de la Nación. Comunicación personal.
- CNP+L. 2002. Reporte nacional de manejo de materiales, Costa Rica-2002. San José, Centro Nacional de Producción más Limpia, Programa Ambiental Regional para Centroamérica, Agencia Internacional para el Desarrollo de los Estados Unidos.
- CNR. 2004. College of Natural Resources. Virginia Polytechnic Institute and State University, en <http://www.fw.vt.edu/>
- Comisión AP. 2003. Propuesta de estrategia nacional para la producción en ambientes protegidos. Sector Agropecuario. San José, Comisión Nacional para la Producción en Ambientes Protegidos, Ministerio de Agricultura.
- CONARE-OPES. 2002. Indicadores para medir la incorporación de la dimensión ambiental en la currícula de las universidades estatales de Costa Rica. San José, Comisión Interuniversitaria de Educación Ambiental, Consejo Nacional de Rectores y Oficina de Planificación de la Educación Superior.
- Conservación Internacional. 2004. "La tortuga baula del Pacífico", en Vigésimocuarto Simposio de Tortugas Marinas. San José, International Sea Turtle Society.
- Cordero, F. 1996. "Ubian gen causante de enfermedad maniaco-depresiva", en *Crisol*, no 1. San José, Universidad de Costa Rica.
- \_\_\_\_\_. 2000. "Plantas resistentes al aluminio", en *Crisol* n° 5. San José, Universidad de Costa Rica.
- \_\_\_\_\_. 2003. "Anfibios camino a la extinción", en *Crisol* n° 9. San José, Universidad de Costa Rica.
- CORFOGA. 2000. Análisis del Censo Ganadero 2000. San José, Corporación de Fomento Ganadero.
- Cortés, J. 2004. Los arrecifes coralinos de Costa Rica. Recuadro preparado para el Décimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Cortés, J. y Jiménez, C. 2003a. "Corals and coral reefs of the pacific of Costa Rica: history, research and status", en *Latin American Coral Reefs*. Amsterdam, Elsevier Science B.V.
- \_\_\_\_\_. 2003b. "Corals and coral reefs of the pacific of Costa Rica: past, present and future", en *Latin American Coral Reefs*. Amsterdam, Elsevier Science B.V.
- Cuenca, P. y Ramírez, V. 2002. "Daño del ADN en trabajadoras bananeras expuestas a plaguicidas en Limón, Costa Rica", en revista *Biología Tropical*, n° 50. Escuela de Biología, Universidad de Costa Rica.
- De la Cruz, E. 1999. On the distribution, fate and effects of pesticides on biota of tropical marine environment: use of radiotracers. Heredia, Instituto Regional de Estudios en Sustancias Tóxicas, Universidad Nacional.
- \_\_\_\_\_. 2004. Los plaguicidas de uso agropecuario y problemas asociados. Ponencia preparada para el Décimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- De la Cruz, E. et al. 1998. "Pesticide survey of the northern and central Caribbean natural freshwater systems of Costa Rica", en "Proceedings of the International Conference on Pesticide Use in Developing Countries: impact on health and environment", en Fournier, M., Diagnóstico ambiental de la maricultura en el Pacífico de Costa Rica. San José, Biosfera Consultores S.A.
- \_\_\_\_\_. 1999. Presencia de agroquímicos en ecosistemas acuáticos de zonas costeras y análisis preliminar del riesgo ambiental. Heredia, Instituto Costarricense de Investigación y Enseñanza en Nutrición y Salud.
- De la Puerta, C. 2002. Proyectos, estudios y acciones con incidencia en la recuperación de la cuenca del río Grande de Tárcoles. San José, Fundación Neotrópica.
- De los Santos, J. et al. 1997. Uso de plaguicidas en la agroindustria de Costa Rica. San José, Instituto Centroamericano de Administración de Empresas.
- De Shazo, J. y Monestel, L. 1999. "La importancia de las áreas protegidas en el desarrollo del turismo en Costa Rica: evidencia sobre el comportamiento del gasto de los turistas nacionales y extranjeros", en *Development Discussion Papers, Central America Project Series*. Harvard University, Instituto Centroamericano de Administración de Empresas y Banco Centroamericano de Integración Económica.
- DESINVENTAR-LA RED. 2004. Sistema de Inventario de Desastres. Versión 6.2.4. Cali, LA RED, IAI, PNUD, OSSO-Universidad del Valle.
- DHR. 2002. Comentarios del Área de Calidad de Vida de la Defensoría de los Habitantes al reglamento general sobre organización y procedimientos de la Secretaría Técnica Nacional Ambiental. San José, Defensoría de los Habitantes de la República.
- \_\_\_\_\_. 2003. Oficio 05010-2003-DHR. San José, Defensoría de los Habitantes de la República.
- Díaz, J. y Campos, A. 2004. Investigación con tecnologías aerotransportadas dirigida por científicos nacionales. Recuadro preparado para el Décimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Dirección de Sociedad Civil, MINAE. 2004. Comunicación personal.
- Dirección General de Aduanas. 2002. Exportaciones e importaciones. Notas técnicas 54, 58 y 59. San José, Dirección General de Aduanas, Ministerio de Hacienda.
- DSE. 2001a. Memoria estadística del sector energía de Costa Rica 1999-2000. San José, Dirección Sectorial de Energía, Ministerio de Ambiente y Energía.
- \_\_\_\_\_. 2001b. Parque automotor. Periodo 1998-2000. Informativo 20. San José, Dirección Sectorial de Energía, Ministerio del Ambiente y Energía.
- \_\_\_\_\_. 2002. Memoria estadística del sector energía de Costa Rica 2000-2001. San José, Dirección Sectorial de Energía, Ministerio de Ambiente y Energía.
- \_\_\_\_\_. 2003a. Memoria estadística del sector energía de Costa Rica 2001-2002. San José, Dirección Sectorial de Energía, Ministerio de Ambiente y Energía.
- \_\_\_\_\_. 2003b. "Balance Energético Nacional 2001", en *Revista de Energía*, n° 39. San José, Dirección Sectorial de Energía, Ministerio de Ambiente y Energía.

- Durán, R. 2002. Análisis de estado de situación de sistemas nacionales y avances de implementación del marco estratégico para la reducción de las vulnerabilidades y el impacto de desastres. Panamá, Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central y Banco Interamericano de Desarrollo.
- Escorriola, D. 1998. "Manejo y reciclaje de desechos plásticos", en El sector productivo frente a los retos ambientales. San José, Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.
- Espinoza, A. et al. 2003. Calidad del agua potable en Costa Rica: situación actual y perspectivas. San José, Ministerio de Salud, Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados, Organización Panamericana de la Salud y Oficina Regional de la Organización Mundial de la Salud.
- Esquivel, R. et al. 2002. Situación actual del pago de servicios ambientales. Serie Documentos de Trabajo 007-2002. Heredia, Centro Internacional de Política Económica, Universidad Nacional.
- FAO et al. 2001. Inventario Forestal Nacional al 2001. San José, Oficina de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza y Sistema Nacional de Áreas de Conservación.
- FICOSA. 2004. Un proceso de sistematización para FICOSA. Puntarenas, Fideicomiso Comunal de Osa.
- Fiscalía Ambiental. 2004. Cuadro de estadísticas de delitos ambientales por tipo de denuncia y juzgados. San José, Poder Judicial.
- Flores, J. 1985. Diagnóstico del sector industrial forestal. San José, Editorial Universidad Estatal a Distancia.
- FONAFIFO. 2001. Propuesta de asistencia técnica y financiera para el diseño e implementación del proyecto "Reactivación de la Reforestación Comercial en Costa Rica" (REFORESTA). San José, Fondo Nacional de Financiamiento Forestal.
- \_\_\_\_\_. 2002. El rostro ambiental de Costa Rica. San José, Fondo Nacional de Financiamiento Forestal y Ministerio de Ambiente y Energía.
- \_\_\_\_\_. 2004. Asignación presupuestaria para CAF y PSA por fuente de financiamiento. Período 1995-2004. San José, Fondo Nacional de Financiamiento Forestal.
- Foro Ambiental. 2002. Hacia una agenda ambiental para el desarrollo: un reto nacional. San José, Fundación CR-USA.
- Foro del Agua para las Américas en el siglo XXI. 2002. Alianza por el agua, un compromiso de todos. México D.F., Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales, Comisión Nacional del Agua, Consejo Consultivo del Agua, World Water Council, Organización Meteorológica Mundial, Global Water Partnership y Red Internacional de Organismos de Cuenas.
- Fournier, M. 2004. La zona marino-costera. Ponencia preparada para el Décimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Fournier, M. y Vitola, M. 1994. La explotación de peces ornamentales marinos en Costa Rica. Puntarenas, Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura.
- Fundación TAMU y Fundecooperación. 2000. Proyecto piloto para la recolección, separación y acopio de los desechos sólidos urbanos para su aprovechamiento comercial y disminuir su impacto ambiental en Escazú. San José, Fundación TAMU y Fundecooperación.
- FUNDECOR. 2004. Página oficial de la Fundación para la Cordillera Volcánica Central, en [www.fundecor.org](http://www.fundecor.org)
- FUPROVI. 2004. Estado de Costa Rica en su desarrollo habitacional y urbano en la década 1993-2003. Ponencia preparada para el Décimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Fürst, E. et al. 2004. Sistematización y análisis del aporte de los parques nacionales y reservas biológicas al desarrollo económico y social en Costa Rica: los casos del Parque Nacional Chirripó, Parque Nacional Cahuita y Parque Nacional Volcán Poás. Proyecto Interinstitucional INBio, CINPE-UNA: "Desarrollo y conservación en interacción: cómo y en cuánto se benefician la economía y la comunidad de las áreas silvestres protegidas en Costa Rica". Heredia, Instituto Nacional de Biodiversidad y Universidad Nacional.
- Galvao, L. et al. 2002. Plaguicidas en el istmo centroamericano. Washington D.C., Proyecto PLAGSALUD, Medio Ambiente y Salud en el Istmo Centroamericano, Organización Panamericana de Salud y Organización Mundial de Salud.
- Gámez, R. 1989. "Threatened habitats and germplasm preservation: a central american perspective", en Biotic diversity and germplasm preservation: global imperatives. Dordrecht, Kluwer Academic Publishers.
- Gámez, R. et al. 2002. "La Costa Rica del siglo XX: una visión cambiante sobre la importancia de la biodiversidad en Costa Rica", en La Costa Rica del siglo XX. San José, Editorial Universidad Estatal a Distancia, en edición.
- García, J. 1997. Introducción a los Plaguicidas. San José, Editorial Universidad Estatal a Distancia.
- García, R. 1997. Biología de la conservación y áreas silvestres protegidas: situación actual y perspectivas en Costa Rica. Heredia, Instituto Nacional de Biodiversidad.
- \_\_\_\_\_. 2003. Director de Conservación, INBio. Comunicación personal.
- GEOTECNICA. 1998. Estudio del alcantarillado sanitario de la Gran Área Metropolitana. Convenio de cooperación técnica ATN/JF-3828-CR-BID. San José, Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados y Banco Interamericano de Desarrollo.
- Gobierno de Costa Rica. 1994. Decreto ejecutivo 23214-MAG-MIRENEM (metodología para determinar la capacidad de uso de las tierras en Costa Rica), en La Gaceta n° 107, San José.
- \_\_\_\_\_. 2001. Decreto ejecutivo 29834-MINAE (límites del Parque Nacional Isla del Coco), en La Gaceta n° 195, San José.
- \_\_\_\_\_. 2003. Decreto ejecutivo 31412-MICIT-MINAE (declara de interés nacional la Misión CARTA-2003 en Costa Rica), en La Gaceta n° 206, San José.
- González, F. 2004. Gerente de Planificación, SINAC-MINAE. Comunicación personal.
- Grässlund, S. y Bengtsson, B. 2001. Chemicals and biological products used in south-east asian shrimp farming, and their potential impact on the environment: a review. Stockholm, Department of Systems Ecology, Stockholm University.
- Guereña, M. 2004. Programa de Pequeñas Donaciones, PNUD. Comunicación personal.
- Guevara, A. 2002. "Los aportes de la bioprospección realizada por el INBio", en Ambientico, n° 100. Heredia, Universidad Nacional.
- \_\_\_\_\_. 2004. Bioprospección, INBio. Comunicación personal.
- Hartshorn, G. 1991. "Plantas", en Historia Natural de Costa Rica. San José, Editorial Universidad de Costa Rica.
- Heidorn, C. 2002. The use of plant protection products in the European Union, data 1992-1999. Luxembourg, European Commission, Eurostat.
- Hernández, C. 2003. "Descubren matanza de cocodrilos", en La Nación, 16 de enero. San José.
- Hernández, C. y Loaiza, V. 2003a. "Gran matanza de especies", en La Nación, 17 de enero. San José.
- \_\_\_\_\_. 2003b. "Muerte de peces indigna a vecinos", en La Nación, 3 de noviembre. San José.

- \_\_\_\_\_. 2003c. "ICE acepta responsabilidad en la muerte de peces", en *La Nación*, 14 de noviembre. San José.
- \_\_\_\_\_. 2004a. "ICE ofrece \$1 millón por daño ecológico", en *La Nación*, 3 de mayo. San José.
- \_\_\_\_\_. 2004b. "Cientos de peces mueren en río de Upala por contaminación", en *La Nación*, 27 de mayo. San José.
- Herrera, J. 2003. Determinación de los niveles de sulfato, nitrato, oxalato y cloruro en material particulado colectado del aire ambiente de la ciudad de San José. Tesis de Maestría. San José, Universidad de Costa Rica.
- Herrera, J. y Rodríguez, S. 2002. Informe de monitoreo de la calidad del aire, agosto-diciembre 2002. Programa de Estudios de Calidad del Aire, Universidad Nacional.
- \_\_\_\_\_. 2004. Estado de la calidad del aire: el balance de una década (1993-2003). Ponencia preparada para el Décimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Herrera, M. 2003. Industria forestal Costa Rica. Documento inédito. San José, Cámara Costarricense Forestal.
- Hidalgo, C. 1986. Determinación de residuos de plaguicidas organoclorados en huevos de ocho especies de aves acuáticas que anidan en la isla Pájaros, Guanacaste, Costa Rica. Tesis de Maestría. San José, Universidad de Costa Rica.
- Hilje, L. et al. 1989. "El combate de las plagas agrícolas dentro del contexto histórico costarricense", en *Manejo Integrado de Plagas*, n° 49. Turrialba, Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza.
- \_\_\_\_\_. 1992. El uso de los plaguicidas en Costa Rica. San José, Heliconia y Universidad Estatal a Distancia.
- Ibarra, E. 1996. El valor de uso del paisaje submarino en el golfo de Papagayo: comparación de la industria de buceo deportivo con la industria de extracción de peces para acuario. Tesis de Licenciatura. San José, Universidad de Costa Rica.
- ICAA y Municipalidad de San José. 2002. Informe final: Convenio de cooperación interinstitucional para monitorear la contaminación de los ríos en el cantón central de San José y el impulso de propuestas de gestión para la reducción de riesgo por contaminación de los cuerpos de agua. San José, Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados y Municipalidad de San José.
- ICE. 2000. Plan de manejo integral de la cuenca del río Reventazón. San José, Sogreah Ingeniere SNC, Gómez, Cajiao y Asociados S.A., Sinergia 69 S.A. e Instituto Costarricense de Electricidad.
- \_\_\_\_\_. 2001. Análisis comparativo de las variables relacionadas con el consumo de energía eléctrica en Costa Rica 2000-2001. San José, Instituto Costarricense de Electricidad.
- \_\_\_\_\_. 2002. Análisis comparativo de las variables relacionadas con el consumo de energía eléctrica en Costa Rica 2001-2002. San José, Instituto Costarricense de Electricidad.
- \_\_\_\_\_. 2003a. Análisis comparativo de las variables relacionadas con el consumo de energía eléctrica en Costa Rica 2002-2003. San José, Instituto Costarricense de Electricidad.
- \_\_\_\_\_. 2003b. Informe del Centro Nacional Control de Energía (CENCE). San José, Instituto Costarricense de Electricidad.
- ICT. 2004. "Plan General de Desarrollo Turístico Sostenible 2002-2012", en [www.visitcostarica.com](http://www.visitcostarica.com)
- IFAM. 2002. Evaluación nacional de los servicios de manejo de residuos sólidos municipales en Costa Rica, EVAL 2002. San José, Instituto de Fomento y Asesoría Municipal.
- IMN. 1995. Inventario nacional de fuentes y sumideros de gases con efecto invernadero en Costa Rica. San José, Instituto Meteorológico Nacional.
- \_\_\_\_\_. 2000. Primera comunicación nacional ante la convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático. San José, Instituto Meteorológico Nacional y Ministerio de Ambiente y Energía.
- INBio. 2003. Informe de capacitación a funcionarios del SINAC-2003. Heredia, Gestión de Áreas de Conservación, Instituto Nacional de Biodiversidad.
- \_\_\_\_\_. 2004a. Diccionario de la Biodiversidad, en [www.inbio.ac.cr/biodiccionario](http://www.inbio.ac.cr/biodiccionario)
- \_\_\_\_\_. 2004b. Estudios ecológicos en áreas de conservación. Información para toma de decisiones en manejo. Heredia, Instituto Nacional de Biodiversidad, Sistema Nacional de Áreas de Conservación, Global Environment Facility y Banco Mundial.
- INBio y SINAC. 2004. Segundo foro de discusión: reintroducción de especies a su hábitat natural. Documento inédito.
- INCOPESCA. 2001a. Informe de Labores 2000-2001. San José, Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura.
- \_\_\_\_\_. 2001b. Lista de personas dedicadas a la extracción de moluscos en Costa Rica. Puntarenas, Departamento de Extensión y Capacitación, Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura.
- \_\_\_\_\_. 2001c. Oficio AJDIP/47-2001. San José, Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura.
- \_\_\_\_\_. 2003. Oficio AJDIP/ 415-2003. San José, Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura.
- \_\_\_\_\_. 2004. Informe de Labores 2003. San José, Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura.
- INEC. 2001. Noveno Censo de Población y Quinto de Vivienda, 2000. San José, Instituto Nacional de Estadística y Censos.
- IPS. 2001. Valoración económica del daño ambiental ocasionado por el proyecto Cooperativa de Productores de Leche Dos Pinos R. L., Coyol de Alajuela. Expediente administrativo 0421-98-SETENA. San José, Instituto de Políticas para la Sostenibilidad.
- \_\_\_\_\_. 2002. Evaluación del daño ambiental ocasionado por la descarga de vinaza en setiembre del 2001 en la parte baja de los ríos Tempisque y Bebedero. Elaborado para la comisión de daño ambiental de los ríos Tempisque-Bebedero. Heredia, Instituto de Políticas para la Sostenibilidad.
- \_\_\_\_\_. 2003. Desarrollo de una base metodológica para el cálculo de un canon ambientalmente ajustado por aprovechamiento de agua en la cuenca del río Grande de Tárcoles. Informe preparado para la comisión de la cuenca del río Grande de Tárcoles. Heredia, Ministerio de Ambiente y Energía e Instituto de Políticas para la Sostenibilidad.
- \_\_\_\_\_. 2004. Plan alternativo para el desarrollo de las comunidades costeras del cantón de Santa Cruz con base en el manejo integral y sostenible del recurso hídrico. Heredia, Instituto de Políticas para la Sostenibilidad.
- IRET-UNA. 2000a. Informe final: reducción del escurrimiento de plaguicidas al mar Caribe. GEF/1100-99-04/PNUMA. Heredia, Instituto Regional de Estudios en Sustancias Tóxicas, Universidad Nacional.
- \_\_\_\_\_. 2000b. Proyecto reducción del escurrimiento de plaguicidas al mar Caribe. Informe nacional de Costa Rica. GEF/1100-99-04/PNUMA. Heredia, Instituto Regional de Estudios en Sustancias Tóxicas, Universidad Nacional.
- \_\_\_\_\_. 2003. Importación y uso de plaguicidas en Costa Rica 1977-2002. Informe interno. Heredia, Instituto Regional de Estudios en Sustancias Tóxicas, Universidad Nacional.
- \_\_\_\_\_. 2004. Base de datos sobre plaguicidas en la actividad agropecuaria. Heredia, Instituto Regional de Estudios en Sustancias Tóxicas, Universidad Nacional.

- Janzen, D. 1991. Historia Natural de Costa Rica. San José, Editorial Universidad de Costa Rica.
- Jiménez, G. y González, F. 2004. Cuadro y figuras sobre la evolución de creación de áreas protegidas en Costa Rica por categoría de manejo en el periodo 1955-2004. San José, Sistema Nacional de Áreas de Conservación, Ministerio de Ambiente y Energía.
- Jiménez, L. 2002. Valor económico parcial de la degradación de las aguas en las principales cuencas hidrográficas que drenan al golfo de Nicoya. Heredia, Centro Internacional de Política Económica, Laboratorio de Química Marina, Universidad Nacional.
- Jiménez, Q. 1999. Árboles maderables en peligro de extinción en Costa Rica. Segunda edición. Heredia, Editorial Instituto de Biodiversidad.
- Jiménez, S. 2004. Dirección superior del Sistema Nacional de Áreas de Conservación. Comunicación personal.
- Kautsky, N. et al. 2000. "Ecosystem perspectives on management of disease in shrimp pond farming", en *Aquaculture*, n° 191. Arden, North Carolina.
- Laird, S. 2002. Biodiversity and traditional knowledge: equitable partnerships in practice. London, Earthscan Publications Ltd.
- Lavell, A. 1996. "Costa Rica: cambio sin transformación: los límites de un paradigma", en *Estado, sociedad y gestión de los desastres en América Latina: en busca del paradigma perdido*. Lima, LA RED-Intermediate Technologies Development Group.
- Lavell, A. et al. 2004. Gestión del riesgo en Costa Rica: 1994-2003. Ponencia preparada para el Décimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- León, S. 2004a. Contribución a la construcción de indicadores sobre sustancias peligrosas. Ponencia preparada para el Décimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- \_\_\_\_\_. 2004b. Metales pesados en sedimentos marinos. Ponencia preparada para el Décimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- León, S. et al. 2004. Cuencas hidrográficas y degradación del golfo de Nicoya: una metodología de valoración económica para la toma de decisiones. En prensa.
- Lewison, R. et al. 2004. "Quantifying the effects of fisheries on threatened species: the impact of pelagic longlines on loggerhead and leatherback sea turtles", en *Ecology Letters*, n° 7. Paris, French National Center for Scientific Research.
- Lizano, R. 2004. Director de Planificación, ICT. Comunicación personal.
- Loaiza, V. 2003. "Desprotegido desove en Tortuguero", en *La Nación*, 14 de julio. San José.
- Lobo, S. 2003. Informe temporada de incendios forestales 2002-2003. San José, Gerencia de Recursos Naturales, Sistema Nacional de Áreas de Conservación, Ministerio de Ambiente y Energía.
- López, R. 2002. La contaminación de las aguas en la cuenca del río Grande de Tárcoles de Costa Rica: informe de avance. San José, Programa de Modernización de los Sistemas de Gestión Ambiental de Centroamérica y Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo.
- Lowe-Mc Connell, R.H. 1987. *Ecological studies in tropical fish communities*. United Kingdom, Cambridge University Press.
- Madrigal, C. 2004. Jefe interino del Programa de Control de Radiaciones, Ministerio de Salud Pública. Comunicación personal.
- Madrigal, P. 1995. *Derecho Ambiental en Centroamérica*. San José, Centro Centroamericano de Estudios y Capacitación Judicial.
- Madrigal, P. y Solís, V., 2004. *Costa Rica en la Agenda Internacional*. Ponencia preparada para el Décimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Madriz, B. 2002. Base de datos de las reservas naturales privadas. Informe proyecto (RLA/97/G31). San José, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.
- MAG. 1989. Decreto 19450-MAG. San José, Ministerio de Agricultura y Ganadería.
- \_\_\_\_\_. 1991. Mapa de capacidad de uso de la tierra. Convenio SEPSA-MAG-MIDEPLAN. Programa de zonificación agropecuaria. San José, Ministerio de Agricultura y Ganadería.
- \_\_\_\_\_. 2004. Informe de la situación fitosanitaria de Costa Rica. San José, Servicio Fitosanitario del Estado, Ministerio de Agricultura y Ganadería.
- Magaña, J. 2004. Especialista en moluscos. Comunicación personal.
- Marín, B. 2000. Estado actual del proceso de recuperación del estero de Puntarenas y el golfo de Nicoya. Comisión Interinstitucional Salvemos el Estero de Puntarenas (CISE). Puntarenas, Instituto Nacional de Pesca y Acuicultura.
- \_\_\_\_\_. 2004. Coordinador de la Comisión Interinstitucional Salvemos el Estero de Puntarenas. Comunicación personal.
- Mata, C. y Van der Haar, R. 1998. Evaluación del equipo de protección usado durante la aplicación de herbicidas en plantaciones bananeras. Estudio piloto. Informe técnico. Heredia, Instituto Regional de Estudios en Sustancias Tóxicas, Universidad Nacional.
- Mata, E. 2004. PNUD. Comunicación personal.
- Matamoras, A. 2004. Dirección General, INBio. Comunicación personal.
- Mc Dade, L. et al. 1994. *La Selva: ecology and natural history of a neotropical rainforest*. Chicago, University of Chicago Press.
- McKenzie, T. 2003. Adendum 001-2003 al contrato 012-2001: conceptualización, recolección, análisis y procesamiento de estadísticas forestales de la Oficina Nacional Forestal. Informe final. San José, Fondo Nacional de Financiamiento Forestal.
- MINAE. 2000. *Estrategia nacional de conservación y uso sostenible de la biodiversidad*. San José, Ministerio de Ambiente y Energía.
- \_\_\_\_\_. 2003a. Costa Rica está más limpia. Boletín de prensa. San José, Ministerio de Ambiente y Energía.
- \_\_\_\_\_. 2003b. Cuarto Plan Nacional de Energía 2002-2016. San José, Ministerio de Ambiente y Energía.
- MINAE e INBio. 1998. "Primer informe de país sobre la implementación del Convenio sobre la Diversidad Biológica", en Obando, V. y García, R. Costa Rica: Artículos 6 y 8 del Convenio. San José, Comisión Asesora de Biodiversidad, Sistema Nacional de Áreas de Conservación e Instituto Nacional de Biodiversidad.
- \_\_\_\_\_. 2002. "Segundo informe de país sobre la implementación del Convenio sobre la Diversidad Biológica", en Obando, V. y Sevilla, L. Costa Rica: Artículos 6 y 8 del Convenio. San José, Sistema Nacional de Áreas de Conservación e Instituto Nacional de Biodiversidad.
- MINAE et al. 1998. *Inventario Nacional de Humedales*. San José, Ministerio Ambiente y Energía, Sistema Nacional de Áreas de Conservación, Unión Mundial para la Naturaleza y Embajada Real de los Países Bajos.
- MINAE-DIGECA. 2004. Listado de actividades económicas. San José, Dirección de Gestión de Calidad Ambiental, Ministerio de Ambiente y Energía.



- Mineau, P. 1991. Chemicals in agriculture-cholinesterase-inhibiting insecticides: their impact on wildlife and the environment. New York, Elsevier Science Publishing Company Inc.
- MINSA. 2004. Memoria Institucional 2003. San José, Ministerio de Salud.
- MINSA y OPS. 2003. Efectos de los plaguicidas en la salud y el ambiente en Costa Rica. San José, Ministerio de Salud y Organización Panamericana de la Salud.
- Miranda, E. y Barrientos, G. 2003. Estudio de impacto ambiental: necesidad de armonizar la protección ambiental con las actividades productivas. San José, Programa Estado de la Nación.
- \_\_\_\_\_. 2004. Papel de la SETENA. Ponencia preparada para el Décimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- MIVAH. 2004. Memoria Institucional 2002-2003. San José, Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos.
- Monge, A. 2004. Defensa ciudadana de los recursos naturales de Osa: el papel de los COVIRENA. Recuadro preparado para el Décimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Monge, R. et al. 2003. Retos y oportunidades para los sectores agropecuario y agroindustrial de Centroamérica ante un tratado de libre comercio con los Estados Unidos. Washington D.C., Banco Mundial.
- Mora, D. 2004. Director del Laboratorio Nacional de Aguas. Comunicación personal.
- Mora, D. y Chávez, A. 2004. Programa Bandera Azul Ecológica. Incentivo comunitario para mejorar la salud pública en Costa Rica. San José, Laboratorio Nacional de Aguas, Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados.
- Mora, D. y Portuquez, C. 2004. Situación de cobertura y calidad del agua para consumo humano en Costa Rica al año 2003. San José, Laboratorio Nacional de Aguas, Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados.
- Mora, J. 2004. Manejo de mercancías peligrosas en puerto Caldera, Puntarenas, Costa Rica. Tesis de Licenciatura en Química Industrial. Heredia, Universidad Nacional.
- Morales, R. 2004. ACOPROT. Comunicación personal.
- Mug, M. 2004. Oficial de Pesca, WWF. Comunicación personal.
- Mug, M. et al. 2001. Diagnóstico sobre la investigación marino-costera en Costa Rica. Consultoría realizada por INRECOSMAR para el Programa Conjunto INBio-SINAC y Gobierno de Noruega.
- Municipalidad de San José. 2004. Oficina Ambiental. Comunicación personal.
- Murillo, A. 2003. "Basura de 39 cantones se pudre al aire libre", en La Nación, 16 de mayo. San José.
- Murillo, K. 2000. "Con las alas cortadas", en La Nación, 27 de enero. San José.
- Murillo, M. 2004. Departamento de Promoción, ICT. Comunicación personal.
- Nieto, O. y Henao, S. 2001. Fichas técnicas de plaguicidas a prohibir o restringir incluidos en el acuerdo no 9 de la Décimosexta Reunión del Sector Salud de Centroamérica y República Dominicana (RESSCAD). Tegucigalpa, Organización Panamericana de la Salud y Organización Mundial de la Salud.
- Obando, G. 2003. Mitos y realidades de la deforestación en Costa Rica. San José, Fundación para el Desarrollo de la Cordillera Volcánica Central.
- Obando, V. 2002. Biodiversidad en Costa Rica: estado del conocimiento y gestión. Heredia, Editorial Instituto Nacional de Biodiversidad.
- Obando, V. et al. 2004. Gestión del patrimonio. Ponencia preparada para el Décimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Obregón, C. 2004. Subgerente Sector Electricidad, ICE. Comunicación personal.
- OoD. 2004. Tendencias del desarrollo costarricense, en [http://www.odd.ucr.ac.cr/areas/calidad\\_vida.htm#tdc](http://www.odd.ucr.ac.cr/areas/calidad_vida.htm#tdc)
- Oficina Nacional Forestal. 2004. Boletín informativo de la Oficina Nacional Forestal. San José, Oficina Nacional Forestal, Ministerio de Ambiente y Energía.
- OIT. 1998. Enciclopedia de Salud y Seguridad en el Trabajo. Volumen 2, capítulo 41. Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- OPS. 2004. Calidad del agua potable en Costa Rica: situación actual y perspectivas. San José, Ministerio de Salud y Organización Panamericana de la Salud.
- OPS et al. 2003. Informe final: estudio sobre la situación de la tecnología del tratamiento de aguas residuales de tipo ordinario en Costa Rica. San José, Organización Panamericana de la Salud y Organización Mundial de la Salud.
- OPS-ICAA. 2002. Análisis sectorial agua potable y saneamiento de Costa Rica. Informe final. San José, Organización Panamericana de la Salud e Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados.
- Ortiz, E. 2002. "Sistema de cobro y pago por servicios ambientales en Costa Rica", en serie de Apoyo Académico, n° 34. Cartago, Instituto Tecnológico de Costa Rica.
- \_\_\_\_\_. 2003. "Sistema de cobro y pago por servicios ambientales en Costa Rica: visión general", en Feria de Soluciones Ambientales: experiencia de Costa Rica. San José, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo y Ministerio de Ambiente y Energía.
- Otárola, A. 2002. "Producción acuícola en Costa Rica", en Memoria del taller "Expansión de los diferentes tipos de acuicultura en pequeña escala como parte del desarrollo rural sostenido". Panamá, Food and Agriculture Organization y Organización del Sector Pesquero del Istmo Centroamericano.
- \_\_\_\_\_. 2004. Director de Acuicultura del INCOPECA. Comunicación personal.
- Oviedo, E. 2003. "País en apuros para cubrir futura demanda de luz", en La Nación, 15 de setiembre. San José.
- Pacheco, F. 2003. "Exterminio de tortugas baula por pesqueros", en Ambientico, n° 114. Heredia, Universidad Nacional.
- Palacios, J. 2003. Estado actual de los recursos pesqueros del litoral pacífico de Costa Rica. Cadena de productos hidrobiológicos, compromiso del sector pesca. San José, Consejo Nacional de Producción.
- PAN-UK. 2001. "Briefing paper: the list of lists", en <http://www.pan-uk.org>
- Parrales, F. 2004. "Contaminación mata miles de peces", en La Nación, 17 de enero. San José.
- Partanen, T. et al. 2003. "Workplace carcinogen and pesticide exposures in Costa Rica", en International Journal Occupational Environmental Health, volume 9, n° 2. Burlington, North Carolina.
- Pérez, M. y Alvarado, R. 2003. "Acueductos Municipales", en serie de Servicios Municipales, n° 1. San José, Instituto de Fomento y Asesoría Municipal.
- PNDU. 2004. Plan Nacional de Desarrollo Urbano, en <http://www.mideplan.go.cr/pndu/presentacion.htm>
- PNUD. 2003. La experiencia de Costa Rica en servicios ambientales: de la teoría a la práctica. San José, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.

- PNUMA et al. 2002. Geo-Costa Rica: una perspectiva sobre el medio ambiente. San José, Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente y Observatorio del Desarrollo, Universidad de Costa Rica.
- Pollimeni, J. 2003. Documento orientador hacia una estrategia de desarrollo sostenible. Inédito. San José, Dirección de Sociedad Civil, Ministerio de Ambiente y Energía.
- Portilla, R. 2002. "Parques nacionales y reservas biológicas: razones para mantenerlos como zonas de conservación inalterada", en <http://www.una.ac.cr/ambi/Ambientico/111/portilla.htm>.
- ProAmbi-UCR. 1995. Lista de proyectos de investigación y publicaciones en Ciencias Marinas. San José, Escuela de Biología, Universidad de Costa Rica.
- PROAMSA. 2003. Información base para el establecimiento de cánones de vertido de aguas residuales en la zona alta y media del río Virilla. Informe final para el Ministerio de Ambiente y Energía. San José.
- Programa Estado de la Nación. 2003. Noveno informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. San José, Programa Estado de la Nación.
- Proyecto Estado de la Nación. 1995. Primer Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. San José, Proyecto Estado de la Nación.
- \_\_\_\_\_. 1996. Segundo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. San José, Proyecto Estado de la Nación.
- \_\_\_\_\_. 1997. Tercer Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. San José, Proyecto Estado de la Nación.
- \_\_\_\_\_. 1998. Cuarto Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. San José, Proyecto Estado de la Nación.
- \_\_\_\_\_. 1999. Quinto Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. San José, Proyecto Estado de la Nación.
- \_\_\_\_\_. 2000. Sexto Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. San José, Proyecto Estado de la Nación.
- \_\_\_\_\_. 2001. Séptimo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. San José, Proyecto Estado de la Nación.
- \_\_\_\_\_. 2002. Octavo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. San José, Proyecto Estado de la Nación.
- Proyecto PLAGSALUD et al. 2002a. Análisis del sistema de vigilancia epidemiológica por intoxicaciones por plaguicidas. San José, Asociación Centro Ejecutor de Proyectos Económicos y de Salud.
- \_\_\_\_\_. 2002b. Subregistro de las intoxicaciones agudas por plaguicidas. San José, Organización Panamericana de la Salud, Organización Mundial de la Salud y Agencia Danesa para el Desarrollo Internacional.
- Quesada, C. 1990. Estrategia de conservación para el desarrollo sostenible de Costa Rica. San José, Ministerio de Recursos Naturales, Energía y Minas.
- Quesada, C. et al. 2001. Plan Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU). Anexo 2-2. San José, Universidad de Costa Rica, Centro de Investigaciones en Desarrollo Sostenible/Fundación de la Universidad de Costa Rica para la Investigación.
- Rainforest Alliance. 2003. Lanzamiento en Brasil de la Red de Certificación en Turismo Sostenible de las Américas. Comunicado de prensa.
- Ramírez, E. 2004. Gerencia Técnica de Acreditación y Registro en Agricultura Orgánica, Ministerio de Agricultura y Ganadería. Comunicación personal.
- Ramírez, S. 2004. Ponencia presentada en el Segundo Foro de Discusión sobre Reintroducción de Especies a su Hábitat Natural. San José, Instituto Nacional de Biodiversidad y Sistema Nacional de Áreas de Conservación.
- Readman, J. et al. 1992. Persistent organophosphorus pesticides in tropical marine environments. Netherlands, Marine Pollution Bulletin.
- RCRNP. 2004. Página oficial de la Red Costarricense de Reservas Naturales Privadas, en [www.costaricareservas.org](http://www.costaricareservas.org)
- Reid, W. et al. 1993. Biodiversity prospecting: using genetic resources for sustainable development. Washington, World Resources Institute.
- REPAMAR. 1999. "Manual de directrices. Depósitos de desperdicios en establecimientos de salud, Gerencia Dirección Médica, Caja Costarricense de Seguro Social", en Biblioteca Virtual de Residuos y Productos Peligrosos. San José, Red Panamericana de Manejo Ambiental de Residuos.
- \_\_\_\_\_. 2003. Plan Nacional de Manejo de Desechos Sólidos, en [www.netsalud.sa.cr/repamar/pladese.htm](http://www.netsalud.sa.cr/repamar/pladese.htm)
- Reynolds, J. y Fraile, J. 2002. "Presente y futuro de las aguas subterráneas en el Valle Central", en Manejo integrado de aguas subterráneas: un reto para el futuro. San José, Editorial Universidad Estatal a Distancia.
- Riteve S y C. 2003. Anuario 2003 Costa Rica. San José, Riteve S y C.
- Rizo-Patrón, F. 2003a. Análisis de la posible contaminación del humedal La Bocana por plaguicidas utilizados en cultivos de arroz en el PNPV, Bagatzi, Bagaces, Guanacaste. Tesis de Maestría. Heredia, Universidad Nacional.
- \_\_\_\_\_. 2003b. Monitoreo de los arrozales del proyecto Tamarindo: estudio de los agroquímicos y macroinvertebrados bentónicos en relación al Parque Nacional Palo Verde, Guanacaste, Costa Rica. Tesis de Magister Scientiae en Manejo y Conservación de Vida Silvestre. Heredia, Universidad Nacional.
- Roa, F. 2004. Proyecto diseño de estrategia de manejo sostenible para componentes electrónicos. Comunicación personal.
- Rodríguez, E. 2004. Área de Conservación Tempisque. Comunicación personal.
- Rodríguez, J. et al. 2004. Bosque, pago de servicios ambientales e industria forestal. Ponencia preparada para el Décimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Rojas, A. 2003. "¿Que es el mecanismo de desarrollo limpio?", en *Ambientico*, n° 112. Heredia, Universidad Nacional.
- Rojas, M. y Blanco, R. 2000. ISO 14001 y la gestión ambiental hospitalaria en la Caja Costarricense de Seguro Social: coincidencias y divergencias. San José, Caja Costarricense de Seguro Social.
- Román, L. 2004. Centro de Documentación, Dirección Sectorial de Energía, Ministerio de Ambiente y Energía. Comunicación personal.
- Rosamond, N. et al. 2000. "Effect of aquaculture on world fish supplies", en *Nature*, n° 405, New York, Nature America.
- Rosas, C. y Jiménez, W. 2004. Oficina Ambiental, Compañía Nacional de Fuerza y Luz. Comunicación personal.
- Ruepert, C. et al. 2004. Vulnerabilidad del agua subterránea a la contaminación por plaguicidas. Informe para CRUSA e IRET. Heredia, Universidad Nacional.
- Russo, R. 1997. La reforestación con especies nativas como una opción para recuperar pastizales abandonados en la región tropical húmeda de Costa Rica. Lima, Agro-Enfoque.
- Saborío, F. 2003. Evaluación del programa de pago de servicios ambientales: año 2000. Informe final. San José.

- Sage, L. y Quirós, R. 2001. Proyección del volumen de madera de aserri proveniente de las plantaciones de melica, teca y de otras fuentes. Documento técnico del proyecto de Mercadeo e Industrialización de Madera Proveniente de Plantaciones Forestales, TCP/COS/006(A). San José, Fondo Nacional de Financiamiento Forestal.
- Sala Constitucional. 2004a. Voto 3705-93. San José, Sala Constitucional.
- \_\_\_\_\_. 2004b. Votos relevantes del mes de febrero. Boletín n° 120. San José, Sala Constitucional.
- Salas, A. 2004. Jefe de Fomento, ICT. Comunicación personal.
- Saldarriaga, J. 2003. Seminario/taller sobre diseño de alcantarillados de alta tecnología hidráulica de alcantarillados: ecuaciones básicas, aspectos de diseño y tendencias futuras. San José, AMANCO y Centro de Investigación en Acueductos y Alcantarillados de la Universidad de Los Andes.
- Sánchez, R. 2004. Atlas de amenazas químico-tecnológicas de las principales empresas de la Gran Área Metropolitana. Tesis de Licenciatura en Química Industrial. Heredia, Universidad Nacional.
- SEPSA. 1977. Información básica del sector agropecuario de Costa Rica. Boletín n° 1. San José, Secretaría Ejecutiva de Planificación Sectorial Agropecuaria, Ministerio de Agricultura y Ganadería.
- \_\_\_\_\_. 1982. Información básica del sector agropecuario de Costa Rica. Boletín n° 2. San José, Secretaría Ejecutiva de Planificación Sectorial Agropecuaria, Ministerio de Agricultura y Ganadería.
- \_\_\_\_\_. 1984. Información básica del sector agropecuario de Costa Rica. Boletín n° 3. San José, Secretaría Ejecutiva de Planificación Sectorial Agropecuaria, Ministerio de Agricultura y Ganadería.
- \_\_\_\_\_. 1989. Información básica del sector agropecuario de Costa Rica. Boletín n° 4. San José, Secretaría Ejecutiva de Planificación Sectorial Agropecuaria, Ministerio de Agricultura y Ganadería.
- \_\_\_\_\_. 2003. Información básica del sector agropecuario de Costa Rica. Boletín n° 14. San José, Secretaría Ejecutiva de Planificación Sectorial Agropecuaria, Ministerio de Agricultura y Ganadería.
- SETENA. 2002. Informe técnico. Proyecto de Modernización. San José, Secretaría Técnica Nacional Ambiental, Ministerio de Ambiente y Energía.
- Sevilla, C. 2003. Mapas de las áreas indígenas y zonas de vegetación en Costa Rica. San José, Programa Estado de la Nación.
- SICA y CCAD. 2000. Proyecto sistemas integrados de gestión ambiental. Componente Costa Rica. San José, Fundación de Desarrollo Urbano, Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo y Sistema de la Integración Centroamericana.
- SINAC-MINAE. 2000a. Sistema Nacional de Áreas de Conservación: evolución y perspectivas. Mercadeo (SINAC). San José, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (Programa Global de Bosques) y Sistema Nacional de Áreas de Conservación, Ministerio de Ambiente y Energía.
- \_\_\_\_\_. 2000b. Sistema de evaluación del mejoramiento continuo de calidad. Informe primer semestre. San José, Sistema Nacional de Áreas de Conservación, Ministerio de Ambiente y Energía.
- \_\_\_\_\_. 2001. Primera reunión de diálogo de los estados de distribución de la Carey en el Gran Caribe (CITES). San José, Sistema Nacional de Áreas de Conservación y Ministerio de Ambiente y Energía.
- \_\_\_\_\_. 2002. Sistema de evaluación de mejoramiento continuo de la calidad. Informe nacional anual 2001. San José, Sistema Nacional de Áreas de Conservación, Ministerio de Ambiente y Energía.
- \_\_\_\_\_. 2003a. Diagnóstico de necesidades financieras del SINAC 2004-2006. San José, Gerencia de Áreas Silvestres Protegidas, Sistema Nacional de Áreas de Conservación, Ministerio de Ambiente y Energía.
- \_\_\_\_\_. 2003b. Informe nacional sobre el sistema de áreas silvestres protegidas. Resumen ejecutivo. San José, Gerencia de Áreas Silvestres Protegidas, Sistema Nacional de Áreas de Conservación, Ministerio de Ambiente y Energía.
- \_\_\_\_\_. 2003c. Sistema de evaluación de mejoramiento continuo de la calidad. Informe nacional anual 2002. San José, Sistema de Evaluación del Mejoramiento Continuo de la Calidad, Sistema Nacional de Áreas de Conservación Ministerio de Ambiente y Energía.
- \_\_\_\_\_. 2004a. Informe preliminar de resultados de las auditorías internas a permisos forestales 2003. Inédito. San José, Ministerio de Ambiente y Energía.
- \_\_\_\_\_. 2004b. Sistema de evaluación de mejoramiento continuo de la calidad. Informe nacional anual 2003. En preparación. San José, Sistema de Evaluación del Mejoramiento Continuo de la Calidad, Sistema Nacional de Áreas de Conservación, Ministerio de Ambiente y Energía.
- Smith, W. 2002. "El problema mundial de la extracción ilegal", en *Actualidad Forestal Tropical*. n° 10.
- Smits, N. et al. 1999. Exposure due to living next to a banana plantation. A pilot study. Wageningen, Netherlands, Agricultural University.
- Solano, L. 2003. La experiencia de Costa Rica en ecoturismo, hacia un "branding" ambiental del país. San José, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Solis, V. et al. 2004. Participación ciudadana en la gestión ambiental: una década importante para el país. Ponencia preparada para el Décimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Soto, A. 2004. Mercadeo, SINAC/MINAE. Comunicación personal.
- Soto, S. y Sasa, J. 2004. Desechos sólidos y tóxicos. Ponencia preparada para el Décimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Spongberg, A. et al. 1998. "Organochlorinated pesticide contaminants in Golfo Dulce, Costa Rica", en revista *Biología Tropical*, n° 46. San José, Universidad de Costa Rica.
- Spotila, J. 2000. "Pacific leatherback turtles face extinction", en *Nature* n° 405.
- \_\_\_\_\_. 2002. "Número anual de tortugas baula (*Dermochelys coriacea*) que anidaron en Playa Grande y Ventanas, entre 1988 y 2002", en Conferencia Internacional sobre la Crisis de la Tortuga Baula. Parque Nacional Las Baulas, Costa Rica. Monterrey, California.
- STAP. 2004. Oficio STAP-1253-04. San José, Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria, Ministerio de Hacienda.
- Ten Kate, A. y Laird, S. 1999. The commercial use of biodiversity: access to genetic resources and benefit-sharing. London, Earthscan Publications Ltd.
- Thomson, D. et al. 1979. Reef fishes of the sea of Cortez. Arizona, University of Arizona Press.
- TIERRAMERICA. 2004. Página oficial de TIERRAMERICA, en <http://www.tierramerica.net>
- Trejos, M. 2002. Subregistro de las intoxicaciones agudas por plaguicidas. Costa Rica, Proyecto PLAGSALUD, San José, Organización Panamericana de Salud, Organización Mundial de Salud y Agencia Danesa para la Cooperación Internacional.

- Troëng, S. et al. 2004. "Long-term conservation efforts contribute to positive green turtle *Chelonia mydas* nesting trend at Tortuguero, Costa Rica", en Biological Conservation (en prensa). Washington D.C., Department of Botany, National Museum of Natural History, Smithsonian Institution.
- Troëng, S. y Drews, C. 2004. Money Talks: Economic Aspects of Marine Turtle Use and Conservation. Switzerland, WWF-International.
- Troëng, S. y Rankin, C. 2001. "Leatherback turtle *Dermochelys coriacea* nesting along the caribbean coast of Costa Rica", en Proceedings of the 21st Annual Symposium on Sea Turtle Biology and Conservation. Philadelphia, Pennsylvania.
- TUVA. 2002. Electrificación solar como incentivo para el manejo del bosque natural en el territorio indígena Ngöbe, en Osa. San José, Fundación Tierras Unidas Vecinales por el Ambiente
- UICN. 2003. Shark finning. Suiza, Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza.
- UNEP y WCMC. 2004. "UNEP-WCMC Species Database: CITES-Listed Species", en <http://www.cites.org/eng/resources/species.html>
- UNIMER. 2002. Estudio nacional sobre valores ambientales de las y los costarricenses. San José, UNIMER, La Nación, P&G, Amanco y Universidad Latinoamericana de Ciencia y Tecnología.
- US Environmental Protection Agency. 1996. Air quality criteria for particulate matter. EPA 600/P-95/001aF. Washington D.C.
- Valdés, J. et al. 2003. El aire en la Costa Rica urbana. Ponencia preparada para el Noveno Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Valdez, M. 2003. "Cultivos transgénicos: ¿oportunidades para los países en desarrollo?", en Crisol n° 156. San José, Universidad de Costa Rica.
- Valerio, M. 2004. Instituto Costarricense de Electricidad. Comunicación personal.
- Valverde, E. et al. 2001. Manipulación, consumo y residuos de plaguicidas en hortalizas y frutas. San José, Organización Panamericana de la Salud, Organización Mundial de la Salud, Universidad de Costa Rica y Centro de Investigación en Contaminación Ambiental.
- Valverde, J. 2002. Diagnóstico institucional del sistema nacional de prevención de riesgos y atención de emergencias: informe final de consultoría. Inédito. San José, Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central y Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias.
- Van Wendel de Joode, B. et al. 1996. "Paraquat exposure of knapsack spray operators on banana plantations in Costa Rica", en International Journal of Occupational and Environmental Health.
- Vargas, G. 2004. Miembro de UPANACIONAL. Comunicación personal.
- Vásquez, A. 1989 Situación actual del ordenamiento territorial en Costa Rica. San José, Colegio de Ingenieros Agrónomos.
- \_\_\_\_\_. 1993. "Situación actual del ordenamiento territorial en Costa Rica", en Memoria del Noveno Congreso Nacional Agropecuario y de Recursos Naturales. San José, Colegio de Ingenieros Agrónomos.
- Venegas, B. 2004. ANAI. Comunicación personal.
- Viquez, R. 2002. "La página de la marea roja", en <http://www.una.ac.cr/biol/marearaja>
- Viquez, R. et al. 1995. Annual cycle of potencialmente harmful dinoflagellates in the Golfo de Nicoya, Costa Rica. Bulletin of Marine Science.
- Water Pollution Control Federation. 1995. Standard methods for the examination of water and wastewater. New York, American Public Health Association, American Water Works Association and Water Pollution Control Federation.
- Wesseling, C. 2003. "Multiple health problems in Latin America", en Silent Invaders: pesticides, livelihoods and women's health. London, ZED Books.
- Wesseling, C. et al. 1993. "Pesticide poisonings in Costa Rica", en Scandinavian Journal of Work and Environmental Health, n° 19.
- \_\_\_\_\_. 2001a. "Hazardous pesticides in Central America", en International Journal of Occupational and Environmental Health, n° 7.
- \_\_\_\_\_. 2001b. Pesticide-related illness among banana workers in Costa Rica: a comparison between 1993 and 1996. International Journal of Occupational and Environmental Health.
- \_\_\_\_\_. 2003. "Safe use of pesticides: a developing country point of view", en Encyclopedia of Pest Management. New York, Marcel Dekker.
- Wolff, M. et al. 1998. "A trophic flow model of the Golfo de Nicoya, Costa Rica", en revista Biología Tropical, n° 46, San José, Universidad de Costa Rica.
- Wong, G. 2004. Programa Regional de Vida Silvestre, UNA. Comunicación personal.
- Wood, E. 1985. Exploitation of coral reef fishes for the aquarium fish trade. Herefordshire. U.K., Marine Conservation Society.
- Yearbook of International Environmental Law. Central America Report. United Kingdom, Oxford University Press.
- Yozell, E. y Joseph, E. 2004. El caso de la exploración petrolera. Recuadro preparado para el Décimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Zamora, M. 2004. Botánica, INBio. Comunicación personal.
- Zeledón, R. 2004. "Trabas inaceptables", en La Nación, 30 de marzo. San José.
- Zurbier, M. et al. 2002. "Pesticide residues in the domestic environment, Limon, Costa Rica", en 16th EPICOH Congress on Epidemiology in Occupational Health. Barcelona, Medical Lav.

---

#### FORTEALECIMIENTO DE LA DEMOCRACIA

---

- Alfaro, R. 2002. Magnitud y direccionalidad del cambio electoral en las elecciones municipales en Costa Rica. Periodo 1994-2002. Ponencia preparada para el Octavo Informe Estado de la Nación. San José, Proyecto Estado de la Nación.
- \_\_\_\_\_. 2004. Instituciones estatales en Costa Rica: un balance del periodo 1990-2003. Ponencia preparada para el Décimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- ARESEP. 1997. Informe de Labores 1996. San José, Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos.
- \_\_\_\_\_. 1998. Informe de Labores 1997. San José, Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos.
- \_\_\_\_\_. 1999. Informe de Labores 1998. San José, Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos.
- \_\_\_\_\_. 2000. Informe de Labores 1999. San José, Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos.
- \_\_\_\_\_. 2001. Informe de Labores 2000. San José, Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos.
- \_\_\_\_\_. 2002. Informe de Labores 2001. San José, Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos.
- \_\_\_\_\_. 2003. Informe de Labores 2002. San José, Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos.
- \_\_\_\_\_. 2004. Informe de Labores 2003. San José, Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos.

- Arias, B. 2002. Gestión Parlamentaria. Ponencia preparada para el Octavo Informe Estado de la Nación. San José, Proyecto Estado de la Nación.
- Arias, R. 2002. Administración de la justicia y seguridad ciudadana. Ponencia preparada para el Séptimo Informe Estado de la Nación. San José, Proyecto Estado de la Nación.
- Artavia, F. 2004. Iglesia y conflicto social: el discurso de los obispos frente al "combo ICE". Tesis de Licenciatura en Sociología. San José, Universidad de Costa Rica.
- Asamblea Legislativa. 1952. Código Electoral, Ley 1536. San José, Asamblea Legislativa.
- \_\_\_\_\_. 1977. Ley Indígena. n° 6172. San José, Asamblea Legislativa.
- \_\_\_\_\_. 1982a. Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, n° 6815. San José, Asamblea Legislativa.
- \_\_\_\_\_. 1982b. Ley Orgánica del Ministerio de Justicia, n° 6739. San José, Asamblea Legislativa.
- \_\_\_\_\_. 1989a. Ley de emisión del Código Procesal Civil, n° 7130. San José, Asamblea Legislativa.
- \_\_\_\_\_. 1989b. Ley de la Jurisdicción Constitucional, n° 7135. San José, Asamblea Legislativa.
- \_\_\_\_\_. 1990. Ley de Promoción de la Igualdad Social de la Mujer, n° 7142. San José, Asamblea Legislativa.
- \_\_\_\_\_. 1991. Ley de Inscripción y Cedulación Indígena, n° 7225. San José, Asamblea Legislativa.
- \_\_\_\_\_. 1993. Ley de Tránsito por Vías Públicas Terrestres, n° 7331. San José, Asamblea Legislativa.
- \_\_\_\_\_. 1995a. Préstamo con el BID para financiar el Programa Modernización de la Administración de Justicia, Ley 7496. San José, Asamblea Legislativa.
- \_\_\_\_\_. 1995b. Reforma constitucional (artículos 17 y 18), Ley 7514. San José, Asamblea Legislativa.
- \_\_\_\_\_. 1996a. Código Procesal Penal, Ley 7594. San José, Asamblea Legislativa.
- \_\_\_\_\_. 1996b. Ley contra la Violencia Doméstica, n° 7586. San José, Asamblea Legislativa.
- \_\_\_\_\_. 1996c. Ley de Justicia Penal Juvenil, n° 7576. San José, Asamblea Legislativa.
- \_\_\_\_\_. 1996d. Reforma al Código Electoral y Ley Orgánica de Tribunal Supremo de Elecciones, n° 7653. San José, Asamblea Legislativa.
- \_\_\_\_\_. 1997a. Ley de Reorganización Judicial, n° 7728. San José, Asamblea Legislativa.
- \_\_\_\_\_. 1997b. Reforma constitucional (artículos 95, 96 y 98), Ley 7675. San José, Asamblea Legislativa.
- \_\_\_\_\_. 1997c. Reforma constitucional del artículo 78, Ley 7676. San José, Asamblea Legislativa.
- \_\_\_\_\_. 1998a. Código Municipal, Ley 7794. San José, Asamblea Legislativa.
- \_\_\_\_\_. 1998b. Ley sobre Estupefacientes, Sustancias Psicotrópicas, Drogas de Uso no Autorizado y Actividades Conexas, n° 7786. San José, Asamblea Legislativa.
- \_\_\_\_\_. 2000a. Comisión Especial Mixta para que atienda, reciba, sistematice e introduzca las alternativas que se aprueben producto de las proposiciones de los diferentes sectores de la sociedad costarricense en relación con el ICE. Expediente 13919. San José, Asamblea Legislativa.
- \_\_\_\_\_. 2000b. Ley de Protección al Trabajador, n° 7983. San José, Asamblea Legislativa.
- \_\_\_\_\_. 2001a. Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, n° 8131. San José, Asamblea Legislativa.
- \_\_\_\_\_. 2001b. Creación de un Juzgado de Violencia Doméstica en el Circuito Judicial de Heredia, en el Primer Circuito Judicial de Alajuela, en el Circuito Judicial de Cartago, y de un Juzgado Penal en el Cantón de la Unión, de Cartago, Ley 8129. San José, Asamblea Legislativa.
- \_\_\_\_\_. 2001c. Creación de un Juzgado de Violencia Doméstica en el Segundo Circuito Judicial de San José, Ley 8128. San José, Asamblea Legislativa.
- \_\_\_\_\_. 2002a. Creación de la Jurisdicción Penal de Hacienda y de la Función Pública, Ley 8275. San José, Asamblea Legislativa.
- \_\_\_\_\_. 2002b. Ley de Contingencia Fiscal, n° 8343. San José, Asamblea Legislativa.
- \_\_\_\_\_. 2002c. Ley de Contralorías de Servicios. Expedientes 14.996 y 14.999. San José, Asamblea Legislativa.
- \_\_\_\_\_. 2002d. Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el Ejercicio Económico 2003, n° 8341. San José, Asamblea Legislativa.
- \_\_\_\_\_. 2003a. Comisión Especial Mixta que tendrá como objetivo el estudio, análisis y dictamen de los proyectos "Ley de Fortalecimiento y Modernización del ICE, reforma a la ley 449 del 8 de abril de 1949 y su reforma, y reforma parcial a la ley constitutiva del ICE n° 449; expedientes 15083 y 15669 respectivamente, así como implementación de medidas para el mejoramiento en los servicios de telecomunicaciones y energía". Expediente 15.166. San José, Asamblea Legislativa.
- \_\_\_\_\_. 2003b. Reforma a la Constitución Política de la República de Costa Rica, Ley 8365. San José, Asamblea Legislativa.
- \_\_\_\_\_. 2004. Ley de Pacto Fiscal y Reforma Fiscal Estructural. Expediente 15516. San José, Asamblea Legislativa.
- Banco Mundial. 1997. World Development Report 1997: The State in a Changing World. New York, Oxford University Press.
- \_\_\_\_\_. 2003. World Development Report 2003: Transforming Institutions, Growth and Quality of Life. New York, Oxford University Press.
- Barahona, M. et al. 1999. El Proceso de Concertación Nacional: balance y perspectivas. San José, Consejo Nacional de Rectores y Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Beirute, F. 2004. Procurador General a.i. Comunicación personal.
- Berelson, B. y Steiner, G. 1964. Human Behavior: An Inventory of Scientific Findings. New York, Harcourt, Brace & World.
- BID. 1996. "Frame of reference for bank action in programs for modernization of the State and strengthening of civil society", en <http://www.iadb.org/sds/doc/sds>
- \_\_\_\_\_. 2003. La política importa: democracia y desarrollo en América Latina. Washington D. C., Banco Interamericano de Desarrollo e Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral.
- Bobbio, N. 1996. Left and Right: the significance of a political distinction. Chicago, University of Chicago Press.
- Bonilla, J. 2004. Funcionario del Tribunal Ambiental Administrativo. Comunicación personal.
- Booth, J. 1998. Costa Rica: Quest for Democracy. Boulder, Colorado, West View Press.
- Bresser, L. 2001. "Reforma del Estado, lógica y mecanismos de control", en Carrillo, F., Democracia en déficit, gobernabilidad y desarrollo en América Latina. Washington D.C., Banco Interamericano de Desarrollo.

- Bresser, L. y Spink, P. 1999. *Reforming the State: managerial public administration in Latin America*. Colorado, Lynne Rienner.
- Calderón, J. H. y Carranza, C. S. 1988. *Los indicadores de gestión como una técnica para la evaluación de empresas de servicio público en un organismo regulador*. San José, Escuela de Administración de Negocios, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Costa Rica.
- Calzada, A. 2002. *Análisis cuantitativo de la composición de los puestos de trabajo a partir de la variable de género en el Poder Judicial, con un énfasis en los funcionarios de administración de justicia: jueces*. San José, Comisión Nacional para el Mejoramiento de la Administración de Justicia.
- Carranza, E. y Solana, E. 2004. *Seguridad frente al delito en Costa Rica: magnitud y manifestaciones de la violencia delictiva en las últimas dos décadas, 1983-2003. Ponencia preparada para el Décimo Informe Estado de la Nación*. San José, Instituto Latinoamericano de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente y Programa Estado de la Nación.
- Carrillo, F. 2001. "Una década de reforma de la justicia en América Latina", en *Democracia en déficit, gobernabilidad y desarrollo en América Latina y el Caribe*. Washington D.C., Banco Interamericano de Desarrollo.
- Casas, K. 2002. *Sistemas de financiamiento político en Centroamérica. Ponencia preparada para el Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá*. San José, Proyecto Estado de la Región.
- \_\_\_\_\_. 2003. *Financiamiento de partidos políticos y campañas electorales. Ponencia preparada para el Noveno Informe Estado de la Nación*. San José, Programa Estado de la Nación.
- CCSS. 2004. *Informe general de producción de contralorías 2003*. San José, Caja Costarricense de Seguro Social.
- CGR. 1988. *Compendio de pronunciamientos de la Contraloría General de la República*. San José, Departamento de Evaluación y Sistemas, Contraloría General de la República.
- \_\_\_\_\_. 1997. *Memoria Anual 1996*. San José, Contraloría General de la República.
- \_\_\_\_\_. 1998. *Memoria Anual 1997*. San José, Contraloría General de la República.
- \_\_\_\_\_. 1999. *Memoria Anual 1998*. San José, Contraloría General de la República.
- \_\_\_\_\_. 2000. *Memoria Anual 1999*. San José, Contraloría General de la República.
- \_\_\_\_\_. 2001. *Memoria Anual 2000*. San José, Contraloría General de la República.
- \_\_\_\_\_. 2002. *Memoria Anual 2001*. San José, Contraloría General de la República.
- \_\_\_\_\_. 2003. *Memoria Anual 2002*. San José, Contraloría General de la República.
- \_\_\_\_\_. 2004. *Memoria Anual 2003*. San José, Contraloría General de la República.
- CNC. 2003. *Área de Apoyo al Consumidor*. San José, Comisión Nacional del Consumidor, Ministerio de Economía, Industria y Comercio.
- Colegio de Abogados. 2003. *Foro Agenda Nacional de Reformas al Poder Judicial*. San José, Colegio de Abogados de Costa Rica.
- Contraloría de Servicios del Poder Judicial. 2003a. *Oficio C-197-2003*. San José, Poder Judicial.
- \_\_\_\_\_. 2003b. *Informe Anual de Labores*. San José, Poder Judicial.
- COREC. 1990. *Reforma del Estado en Costa Rica*. San José, Comisión de Reforma del Estado Costarricense.
- Del Castillo, P. 1990. "La financiación de los partidos políticos en las democracias europeas", en *Financiación y democratización interna de partidos políticos*. Tomo 2. San José, Instituto Interamericano de Derechos Humanos/Centro de Asesoría y Promoción Electoral.
- Departamento de Planificación del Poder Judicial. 2004a. *Oficio 680-PLA-2004*. Poder Judicial.
- \_\_\_\_\_. 2004b. *Oficio 720-PLA-2004*. San José, Poder Judicial.
- \_\_\_\_\_. 2004c. *Oficio 853-PLA-2004*. San José, Poder Judicial.
- \_\_\_\_\_. 2004d. *Oficio 1048-PLA-2004*. San José, Poder Judicial.
- \_\_\_\_\_. 2004e. *Oficio 1196-PLA-2004*. San José, Poder Judicial.
- DFID-Perú. 2003. *Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria. Una comparación de diez países*. Lima, Department for International Development.
- DHR. 1997. *Informe de Labores 1996*. San José, Defensoría de los Habitantes de la República.
- \_\_\_\_\_. 1998. *Informe de Labores 1997*. San José, Defensoría de los Habitantes de la República.
- \_\_\_\_\_. 1999. *Informe de Labores 1998*. San José, Defensoría de los Habitantes de la República.
- \_\_\_\_\_. 2000. *Informe de Labores 1999*. San José, Defensoría de los Habitantes de la República.
- \_\_\_\_\_. 2001. *Informe de Labores 2000*. San José, Defensoría de los Habitantes de la República.
- \_\_\_\_\_. 2002. *Informe de Labores 2001*. San José, Defensoría de los Habitantes de la República.
- \_\_\_\_\_. 2003a. *Informe de Labores 2002*. San José, Defensoría de los Habitantes de la República.
- \_\_\_\_\_. 2003b. *Sitio oficial de la Defensoría de los Habitantes de la República*. <http://dhr.go.cr/dhr604.html>
- \_\_\_\_\_. 2004. *Informe de Labores 2003*. San José, Defensoría de los Habitantes de la República.
- Echebarria, K. 2000. "Reinvindicación de la reforma administrativa: significado y modelos conceptuales", en [www.iadb.org/sds/SCS/site\\_4638\\_s.htm](http://www.iadb.org/sds/SCS/site_4638_s.htm)
- Escuela de Ciencias Políticas, UCR. 2003. *Calidad del servicio brindado por la Defensoría de los Habitantes. Informe de encuesta*. San José, Escuela de Ciencias Políticas, Universidad de Costa Rica.
- Esquivel, M. y Montiel, M. 1997. *Doña Marta ya tiene quien le escriba. Un análisis sociopolítico del proceso de creación y el primer período de labores de la Defensoría de los Habitantes de la República*. Tesis de Licenciatura en Ciencias Políticas. San José, Universidad de Costa Rica.
- Franceschi, H. et al. 2002a. *Acciones colectivas de la sociedad civil hacia el fortalecimiento de la democracia en Costa Rica durante el 2001. Ponencia preparada para el Octavo Informe Estado de la Nación*. San José, Proyecto Estado de la Nación.
- \_\_\_\_\_. 2002b. *Conflictividad social en Costa Rica: enero-agosto 2002*. San José, Observatorio Social de América Latina.
- \_\_\_\_\_. 2003. *Acciones colectivas de la sociedad civil hacia el fortalecimiento de la democracia en Costa Rica durante el 2002. Ponencia preparada para el Noveno Informe Estado de la Nación*. San José, Programa Estado de la Nación.
- Garnier, L. 1997. "La reforma del Estado: reto de la democracia", en *Reforma y Democracia*, n.º 7. Caracas, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.

- Gobierno de Costa Rica. 1993. Decreto ejecutivo 22511-MIDEPLAN (creación y organización de contralorías de servicios), en La Gaceta n° 184.
- \_\_\_\_\_. 1998. Decreto ejecutivo 27106-MP (Reglamento de concertación "Consenso para Un Futuro Compartido"), en La Gaceta n° 122.
- Gómez, M. 1998. "Resultados generales de la encuesta sobre satisfacción con la vida y valores básicos", en serie Aportes al Análisis del Desarrollo Humano Sostenible, n° 5. San José, Proyecto Estado de la Nación.
- Gutiérrez, M. y Vargas, J. 1998. Auditoría ciudadana sobre la calidad de la democracia. Propuesta de ejecución. Documento mimeografiado. San José, Proyecto Estado de la Nación.
- Guzmán, J. 1999. Control político horizontal y rendición de cuentas: avances y tareas pendientes. Ponencia preparada para el Quinto Informe Estado de la Nación. San José, Proyecto Estado de la Nación.
- Haggard, S. 1998. "La reforma del Estado en América Latina", en Reforma y Democracia, n° 11. Caracas, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo
- Held, D. 1996. Models of democracy. Stanford, Stanford University Press.
- Hernández, A. 1977. El control posterior ejercido por la Contraloría General de la República en las municipalidades. Tesis de Licenciatura en Ciencias Económicas y Sociales con especialización en Administración Pública. San José, Universidad de Costa Rica.
- Hess, C. 2002. "Las fronteras del amparo electoral", en Democracia Digital, [www.democraciadigital.org/](http://www.democraciadigital.org/).
- Holmes, S. y Sunstein, C. 2000. The cost of rights: why liberty depends on taxes. New York, WW Norton & Co.
- Iazzetta, O. 2003. La democracia y los vaivenes de lo público-estatal. Rosario, Argentina, Universidad Nacional de Rosario.
- IIS-UCR. 2003. Encuesta Nacional de Abstencionismo. San José, Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad de Costa Rica.
- \_\_\_\_\_. 2004. Participación electoral y abstención en Costa Rica 1994-2002. Ponencia preparada para el Décimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- INEC. 2002. Estimaciones y proyecciones de población 1970-2050. San José, Instituto Nacional de Estadística y Censos.
- \_\_\_\_\_. 2003. Encuesta de Hogares Propósitos Múltiples. San José, Instituto Nacional de Estadística y Censos.
- Íñigo, N. et al. 2000. "La protesta social en los 90. Aproximación a una periodización", en Revista PIMSA, n° 4. Buenos Aires, Programa de Investigación sobre el Movimiento de la Sociedad Argentina.
- Lijphart, A. 1997. "Back to democratic basics: who really practices majority rule?" en Democracy's victory and crisis. Cambridge, Cambridge University Press.
- Lipset, S. 1960. Political Man. New York, Doubleday.
- Madrigal, J. 2002. Estratificación de hogares y segmentos por nivel de ingreso en el Censo 2000. San José, Centro Centroamericano de Población.
- Maffoli, R. y Baruch, L. 2003. Potestad normativa de los órganos desconcentrados: un análisis comparativo en el caso de las superintendencias. San José, Facultad de Derecho, Universidad de Costa Rica.
- Matamoras, G. 2004. Gerente del área de desarrollo institucional, Contraloría General de la República. Comunicación personal.
- Menjívar, M. 2000. Reforma del ICE y lucha social: La concreción de un referendo popular. Versión ampliada del texto presentado al Proyecto Estado de la Nación como insumo para la elaboración del Séptimo Informe Estado de la Nación. San José, Proyecto Estado de la Nación.
- MIDEPLAN. 1985. Organización de la Administración Pública Costarricense. San José, Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.
- \_\_\_\_\_. 1994. La transformación del Estado costarricense, 1990-1994. San José, Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.
- \_\_\_\_\_. 1995. Organización de la Administración Pública Costarricense. Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.
- \_\_\_\_\_. s.f. Hacia un nuevo modelo de modernización y reforma del Estado. Documento de trabajo. San José, Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.
- Ministerio de Información y Comunicación y Maestría en Política Económica de la UNA. 1994. "Memoria del diálogo nacional sobre política fiscal, convocado por el Gobierno de Costa Rica", en Foro un Acuerdo Nacional Razonable por un Camino Económico Seguro y Sostenible. San José, Universidad Nacional.
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto. Varios años. Memorias Anuales. San José, Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto.
- \_\_\_\_\_. 2004. Relación de plazas por año para el Servicio Exterior, preporción de personal de carrera y sedes cerradas desde 1993 hasta 2003. San José, Departamento de Planillas, Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto.
- Mora, S. 2004a. Base de datos sobre acciones colectivas con base en el Diario Extra, años 2000 y 2003. San José.
- \_\_\_\_\_. 2004b. Base de datos sobre acciones colectivas con base en el periódico La Nación, años 2000 y 2003, en <http://www.nacion.com/>.
- Mora, S. et al. 2004. Acciones colectivas en Costa Rica 2000-2003. Ponencia preparada para el Décimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación
- Muñoz, H. 1999. Los instrumentos de participación ciudadana en Costa Rica. Proyecto CAM94001. San José, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.
- O'Donnell, G. 2001. "Acerca de varias *accountabilities* y sus relaciones", en Controlando la política: ciudadanos y medios en las nuevas democracias. Buenos Aires, Universidad Torcuato Di Tella.
- Paramio, L. 2004. "Reforma política y reforma del Estado", en Sexta Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado. San José, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.
- Payne, J.M. 2003. "La política importa", en Democracia y desarrollo en América Latina. Washington D.C., Banco Interamericano de Desarrollo-Instituto Internacional para la Democracia y Asistencia Electoral.
- Pedersen, M. 1983. "Changing patterns of electoral volatility in European party systems", en Daalder y Mair. Western European Party Systems: continuity and change. Beverly Hills, Eastbourne, Sage.
- PGR. 2004. Informe de Labores 2003. San José, Procuraduría General de la República.
- PNUD. 2004. Informe: La democracia en América Latina. New York, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Poder Judicial. 1994. Anuario de Estadísticas Judiciales 1993. San José, Poder Judicial.
- \_\_\_\_\_. 1995. Anuario de Estadísticas Judiciales 1994. San José, Poder Judicial.
- \_\_\_\_\_. 1996. Anuario de Estadísticas Judiciales 1995. San José, Poder Judicial.
- \_\_\_\_\_. 1997. Anuario de Estadísticas Judiciales 1996. San José, Poder Judicial.

- \_\_\_\_\_. 1998. Anuario de Estadísticas Judiciales 1997. San José, Poder Judicial.
- \_\_\_\_\_. 1999. Anuario de Estadísticas Judiciales 1998. San José, Poder Judicial.
- \_\_\_\_\_. 2000. Anuario de Estadísticas Judiciales 1999. San José, Poder Judicial.
- \_\_\_\_\_. 2001. Anuario de Estadísticas Judiciales 2000. San José, Poder Judicial.
- \_\_\_\_\_. 2002. Anuario de Estadísticas Judiciales 2001. San José, Poder Judicial.
- \_\_\_\_\_. 2003a. Anuario de Estadísticas Judiciales 2002. San José, Poder Judicial.
- \_\_\_\_\_. 2003b. Informe de Labores del Poder Judicial 2002. San José, Poder Judicial.
- \_\_\_\_\_. 2003c. Memoria de la Reforma Judicial en Costa Rica (1996-2002). San José, Poder Judicial.
- \_\_\_\_\_. 2004. Página oficial del Poder Judicial, [www.poder-judicial.go.cr](http://www.poder-judicial.go.cr)
- Prats, J. 2001. "Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano. Marco conceptual y analítico", en *Instituciones y Desarrollo*, n° 10. Barcelona, Instituto Internacional de Gobernabilidad.
- PROCESOS. 1998. El sentir democrático: estudio sobre la cultura política centroamericana. Heredia, Editorial Fundación Universidad Nacional.
- Programa Estado de la Nación. 2003. Noveno Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. San José, Programa Estado de la Nación.
- \_\_\_\_\_. 2004a. Base de datos sobre leyes aprobadas en primera legislatura en los años 1994, 1998 y 2002, con información suministrada por la Unidad de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa. San José, Programa Estado de la Nación.
- \_\_\_\_\_. 2004b. Base de datos sobre proyectos de ley aprobados en primera legislatura en los años 1994, 1998, y 2002, con información suministrada por la Unidad de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa. San José, Programa Estado de la Nación.
- Proyecto Estado de la Nación. 1998. Cuarto Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. San José, Proyecto Estado de la Nación.
- Proyecto Estado de la Nación. 1999. Quinto Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. San José, Proyecto Estado de la Nación.
- \_\_\_\_\_. 2000. Sexto Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. San José, Proyecto Estado de la Nación.
- \_\_\_\_\_. 2001a. Auditoria ciudadana sobre la calidad de la democracia. Dos tomos. San José, Proyecto Estado de la Nación.
- \_\_\_\_\_. 2001b. Séptimo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. San José, Proyecto Estado de la Nación.
- \_\_\_\_\_. 2002. Octavo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. San José, Proyecto Estado de la Nación.
- Proyecto Estado de la Nación. 2003. Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá. San José, Programa Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Ramírez, O. 2004. "Visión cuantitativa de la representación femenina en la Asamblea Legislativa", en *Revista Parlamentaria*, volumen 2, n° 1. San José, Asamblea Legislativa.
- Rojas, F. A. 1976. El Servicio Nacional de Electricidad: sus atribuciones legales, sus funciones y ámbito de sus actividades. San José, Universidad de Costa Rica.
- Rojas, M. 2004. Profesor de la Universidad de Costa Rica. Comunicación personal.
- Rovira, J. 2001. "¿Se debilita el bipartidismo?", en *La democracia en Costa Rica ante el siglo XXI*. San José, Universidad de Costa Rica.
- Ruiz, M. 1986. La Procuraduría de Derechos Humanos: estudio sobre la Procuraduría General de la República costarricense y del *ombudsman* escandinavo; instituciones fundadoras de la Procuraduría de Derechos Humanos. San José, Facultad de Derecho, Universidad de Costa Rica.
- Saborío, R. 2000. "Propuesta de modelo para la reforma del marco legal de la administración pública costarricense", en [www.cesdepu.com](http://www.cesdepu.com)
- \_\_\_\_\_. 2004a. Administración de la justicia: balance de quince años. Ponencia preparada para el Décimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- \_\_\_\_\_. 2004b. Rendición de cuentas en Costa Rica. San José, Editorial Juricentro.
- Sala Constitucional. 1991a. Sentencia 441. San José, Sala Constitucional.
- \_\_\_\_\_. 1991b. Sentencia 1617. San José, Sala Constitucional.
- \_\_\_\_\_. 1991c. Voto 980. San José, Sala Constitucional.
- \_\_\_\_\_. 1993a. Sentencia 3464. San José, Sala Constitucional.
- \_\_\_\_\_. 1993b. Voto 3705. San José, Sala Constitucional.
- \_\_\_\_\_. 1993c. Voto 3812. San José, Sala Constitucional.
- \_\_\_\_\_. 1997a. Sentencia 1898. San José, Sala Constitucional.
- \_\_\_\_\_. 1997b. Sentencia 1954. San José, Sala Constitucional.
- \_\_\_\_\_. 1997c. Sentencia 2535. San José, Sala Constitucional.
- \_\_\_\_\_. 1997d. Voto 5379. San José, Sala Constitucional.
- \_\_\_\_\_. 1997e. Voto 8442. San José, Sala Constitucional.
- \_\_\_\_\_. 1998. Sentencia 3967. San José, Sala Constitucional.
- \_\_\_\_\_. 1999a. Sentencia 5580. San José, Sala Constitucional.
- \_\_\_\_\_. 1999b. Sentencia 6037. San José, Sala Constitucional.
- \_\_\_\_\_. 2000. Resolución 3220. San José, Sala Constitucional.
- \_\_\_\_\_. 2003a. Resolución 5090. San José, Sala Constitucional.
- \_\_\_\_\_. 2003b. Sentencia 2771. San José, Sala Constitucional.
- \_\_\_\_\_. 2003c. Sentencia 8882. San José, Sala Constitucional.
- \_\_\_\_\_. 2003d. Sentencia 11253. San José, Sala Constitucional.
- \_\_\_\_\_. 2004. Resolución 6216. San José, Sala Constitucional.
- \_\_\_\_\_. 2004b. Voto 9992. San José, Sala Constitucional.



- Sánchez, F. 2002. El cambio en el comportamiento electoral en el 2002, visto a través de los patrones de volatilidad históricos, 1958-2002. San José, Programa Estado de la Nación.
- \_\_\_\_\_. 2003. Dealignment in Costa Rica: a case study of electoral change. Thesis submitted in partial fulfillment of the requirements for the degree of Doctor of Philosophy, University of Oxford.
- Schneider, B. y Heredia, B. 2003. Reinventing Leviathan: the politics of administrative reform in developing countries. Miami, North-South Center Press/University of Miami.
- Sección de Planes y Presupuestos del Departamento de Planificación del Poder Judicial. 2004a. Oficio 10-PP-2004. San José, Poder Judicial.
- \_\_\_\_\_. 2004b. Oficio 012-PP-2004. San José, Poder Judicial.
- Sección Estadística del Poder Judicial. 2004a. Oficio 024-EST-2004. San José, Poder Judicial.
- \_\_\_\_\_. 2004b. Oficio 116-EST-2004. San José, Poder Judicial.
- \_\_\_\_\_. 2004c. Oficio 130-EST-2004. San José, Poder Judicial.
- Segura, L. 2004. Base de datos de candidaturas presentadas por Costa Rica en la Asamblea General de las Naciones Unidas, con información recopilada en <http://ods-dds-ny.un.org>. San José, Programa Estado de la Nación.
- Seligson, M. 2001. "¿Problemas en el paraíso? La erosión del apoyo al sistema político en Costa Rica, 1978-1999", en Rovira, J., La democracia en Costa Rica ante el siglo XXI. San José, Universidad de Costa Rica.
- Seligson, M. y Booth, J. 1989. Elections and democracy in Central America. Chapel Hill, North Carolina, University of North Carolina Press.
- \_\_\_\_\_. 1993. Political culture and regime type: evidence from Nicaragua and Costa Rica. *Journal of Politics*. Pittsburgh, University of Pittsburgh.
- Seligson, M. y Gómez, M. 1989. "Ordinary elections in extraordinary times: the political economy of voting in Costa Rica", en Elections and democracy in Central America. Chapel Hill, North Carolina, University of North Carolina Press.
- Servicio Nacional de Electricidad. 1962. Informe del Director. San José, Servicio Nacional de Electricidad.
- \_\_\_\_\_. 1964. Regulación de recursos hidráulicos del país, empresas eléctricas y telecomunicaciones. San José, Servicio Nacional de Electricidad.
- Sétima Cumbre Iberoamericana de Presidentes de Corte Supremas y Tribunales Supremos de Justicia. 2002. "Acceso de las mujeres a la justicia", en <http://www.poder-judicial.go.cr/salatercera/tratados/mujer.htm>
- SINALEVI. 2004. "Base de datos sobre fechas de creación de entidades", Sistema Nacional de Legislación Vigente, en [http://www.pgr.go.cr/scij/index\\_pgr.asp](http://www.pgr.go.cr/scij/index_pgr.asp)
- Solana, E. 2004. Administración de la justicia y seguridad ciudadana. Ponencia preparada para el Décimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Taagepera, R. 1989. Seats and votes. The effects and determinants of electoral system. New York, Yale University Press.
- Taagepera, R. y Laakso, M. 1980. "Proportional profiles of West European electoral systems", *European Journal of Political Research*, n° 8. United Kingdom.
- TSE. 1994. Estadísticas del sufragio y padrón digital. San José, Tribunal Supremo de Elecciones.
- \_\_\_\_\_. 1998. Estadísticas del sufragio y padrón digital. San José, Tribunal Supremo de Elecciones.
- \_\_\_\_\_. 1999a. Sentencia 1863. San José, Tribunal Supremo de Elecciones.
- \_\_\_\_\_. 1999b. Sentencia 2837. San José, Tribunal Supremo de Elecciones.
- \_\_\_\_\_. 2000. Resolución 303. San José, Tribunal Supremo de Elecciones.
- \_\_\_\_\_. 2001. Sentencia 0638. San José, Tribunal Supremo de Elecciones.
- \_\_\_\_\_. 2002. Estadísticas del sufragio y padrón digital. San José, Tribunal Supremo de Elecciones.
- Uggla, F. 2003. "The ombudsman in Latin America (The uses of a toothless watchdog)", en Diagnosing democracy: methods of analysis, findings and remedies. Santiago de Chile, Uppsala Universitet.
- UNIMER. 2002. "Segunda encuesta nacional de opinión 2002", en [www.nacion.com](http://www.nacion.com)
- \_\_\_\_\_. 2004. "Segunda encuesta nacional de opinión 2004", en [www.nacion.com](http://www.nacion.com)
- Universidad de Vanderbilt. 2004. "Proyecto de opinión pública", en [www.innerstory/nsnd.com](http://www.innerstory/nsnd.com)
- Urcuyo, C. 2003. Reforma política y gobernabilidad. San José, Editorial Juricentro.
- Vargas, N. 2004. Cambios en el sistema electoral y sistema de partidos políticos. Impactos discernibles en el desempeño legislativo y las relaciones Poder Ejecutivo-Poder Legislativo. Ponencia preparada para el Décimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Vargas, J. 2000. Calidad de la democracia. Diccionario electoral. San José, Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
- Vargas, J. y Rosero, L. 2004. Cultura democrática en Costa Rica. Inédito. San José, Centro Centroamericano de Población.
- Vázquez, J. 2004. Base de datos de candidaturas presentadas por Costa Rica ante diversos organismos internacionales, con base en información brindada por el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto. San José, Programa Estado de la Nación.
- Vicenti, C. A. 1977. El control económico en el Gobierno Central por parte de la Contraloría General. San José, Universidad de Costa Rica.
- Villarreal, E. 2002. Mecanismos de rendición de cuentas horizontal y participación ciudadana. Ponencia preparada para el Séptimo Informe Estado de la Nación. San José, Proyecto Estado de la Nación.
- \_\_\_\_\_. 2004. Evolución de los mecanismos de control y rendición de cuentas en la década de los noventa. Ponencia preparada para el Décimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Villarreal, E. et al. 2003. Transparencia y rendición de cuentas en Costa Rica. San José, Proyecto Estado de la Región.
- Volio, F. 2000. Diez años de Sala Constitucional. Ponencia preparada para el Sexto Informe Estado de la Nación. San José, Proyecto Estado de la Nación.
- Zuniga, C. 1995. "La reforma del Estado durante la administración Calderón Fournier (1990-1994): el caso de la reforma institucional", en Revista de Ciencias Sociales. n° 70. San José, Universidad de Costa Rica.
- \_\_\_\_\_. 1998. "La Reforma del Estado en Costa Rica y transformaciones institucionales durante la administración Arias Sánchez (1986-1990)", en Revista de Ciencias Sociales, n° 81. San José, Universidad Costa Rica.



# Compendio Estadístico

En esta décima publicación del *Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible* no se quiere pasar por alto la realización de algunas modificaciones al compendio estadístico en beneficio de los usuarios del mismo.

Las crecientes consultas por internet y en forma impresa de esta sección del Informe, nos compromete a irnos adaptando a las necesidades de los usuarios de información sistemática y periódica. En este año particular, el compendio estadístico ha sufrido algunas variantes en cuanto a su estructura y volumen de información. Su organización en temas y subtemas no sufre variaciones sustantivas pero sí la composición interna de la información dentro de cada uno.

Una particular característica del compendio es la introducción de indicadores e índices agrupados al inicio de cada sub tema además de las ya conocidas variables absolutas. Por la importancia de estos como herramientas de trabajo, se han resaltado mediante una distinción por medio de colores para facilitar su ubicación, primeramente se destacan los indicadores calculados por el Programa Estado de la Nación y que han sido producto de las investigaciones o ponencias sobre temas particulares desarrollados en los capítulos de los Informes, seguidamente los indicadores producidos por las diferentes instituciones productoras de información y que son; al igual que los

indicadores precedentes; medidas compuestas y eficientes en el análisis de datos e insumos necesarios para dar seguimiento a procesos de desarrollo nacional; por último las variables absolutas.

La selección de variables e indicadores se realizó a partir de una revisión de información contenida en las ponencias o investigaciones desarrolladas para el X Informe y las sugerencias del equipo técnico del Programa.

En esta edición el compendio presenta series estadísticas para el período 1990-2003, cuenta con alrededor de 245 variables, agrupadas en cuatro grandes temas, a saber: social, económico, ambiental y político. Estas variables se encuentran desagregadas por sexo, zona, región, grupos de edad, sector productivo e institucional, entre otros. También se presenta un cuadro con indicadores de largo plazo, cuya información está dada por décadas.

Para la actualización al último año, se realizan consultas y solicitudes de información, por medio de fax, correo electrónico, teléfono, visitas personales, a las diferentes fuentes productoras de datos. En este proceso se hace una revisión cuidadosa de las series para corregir los cambios efectuados por las fuentes ya sea por ajustes en las cifras o por que se cuenta con la información definitiva para un determinado año.

Su revisión en forma anual permite actualizar y ajustar las series con la infor-

mación más reciente, incorporar nuevas variables y discontinuar otras. Además se presenta la lista de indicadores, índices y variables absolutas que a partir de este año forman parte del compendio estadístico, así como aquellas discontinuadas, por la dificultad en el acceso a los datos año con año o porque según consulta realizada a la fuente productora no son muy utilizadas.

Al final del compendio estadístico se presentan las fuentes, definiciones y notas técnicas, su función principal es complementar las series estadísticas mostrando la fuente productora de la información así como la definición de la variable o indicador, también en caso necesario se presentan aclaraciones sobre las series o datos particulares en cuanto a cambios en las metodologías de cálculo, fechas de actualización de las variables y si se refiere a un dato preliminar o estimado. Su organización es por temas y dentro de cada tema se presentan las variables e indicadores en orden alfabético.

El Programa Estado de la Nación reitera su agradecimiento a las instituciones productoras de información y a su personal, por el apoyo y la colaboración brindados durante el proceso de búsqueda, recopilación y procesamiento de la información.

El compendio estadístico puede ser consultado para un periodo de más amplia información en la página [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

Tema	Variables incluidas	Variables excluidas
<b>Social</b>	estructura de la población por grupos de edades	días cama en hospitales de la CCSS en seguro de salud
	cobertura de la PEA en seguro de salud	días paciente en hospitales de la CCSS en seguro de salud
	cobertura de la PEA en seguro de pensiones	medicamentos despachados en farmacias de la CCSS
	cobertura de seguro de riesgos del trabajo	ingresos hospitalarios de la CCSS
	relación pensionados / cotizantes régimen de pensiones	
	relación pensionados por vejez / población 65 y más años	
	consultas en seguro de salud por habitante (consulta externa y de urgencias, especialidades médicas)	
	medicamentos despachados en consulta externa	
	medicamentos despachados en hospitalización	
	exámenes de laboratorio de hospitalización por egreso hospitalario	
	camas de hospital por habitante	
	ocupación de camas	
	giro de camas	
	estancia promedio en hospitales	
	tasa de mortalidad hospitalaria	
	tasas netas de escolaridad en educación regular	
	porcentaje de deserción intra anual	
	porcentaje de repitencia escolar	
	intensidad de la pobreza entre los hogares	
	severidad de la pobreza entre los hogares	
	incidencia de la pobreza entre los hogares	
	índice Theil de desigualdad salarial	
	coeficiente de Gini	
	ingreso per cápita de los hogares del décimo decil / ingresos per cápita de los hogares del primer quintil	
	ingreso per cápita de los hogares del quinto quintil/ ingresos per cápita de los hogares del primer quintil	
	población total menor de 15 años	
	población total mayor de 64 años	
	población femenina de 15 a 49 años	
	defunciones totales	
	partos atendidos en maternidades de la CCSS por región programática	
	egresos hospitalarios de la CCSS por servicio	
	asegurados en seguro de riesgos del trabajo	
	total de hogares por nivel de pobreza	
<b>Económico</b>	crecimiento del PIB real por persona	
	crecimiento real de ingreso nacional disponible por persona	
	formación bruta de capital fijo real / PIB	
	ahorro nacional neto / PIB	
	crecimiento de las exportaciones	
	reservas internacionales netas / importaciones por mes	
	déficit comercial / PIB	
	déficit de cuenta corriente / PIB	
	déficit gobierno central / PIB	
	deuda interna del gobierno central / PIB	
	deuda pública externa / PIB	
	servicio de la deuda Gobierno Central / gastos del Gobierno Central	
	pérdidas del Banco Central	
	pérdidas del Banco Central / PIB	
	márgenes de intermediación	

Tema	Variables incluidas	Variables excluidas
<b>Ambiental</b>	porcentaje promedio de cobertura de la población con servicio de agua de calidad potable áreas silvestres protegidas por categoría de manejo área sometida a pago de servicios ambientales área sometida a pago de servicios ambientales número de beneficiarios del PSA área afectada por incendios forestales áreas sembrada de principales actividades valor agregado agropecuario / PIB real valor agregado bruto del sector agropecuario (agricultura, pecuarios, silvicultura y pesca) embarcaciones de la flota nacional desembarque total según grupos de especies producción acuícola por especie exportaciones de productos pesqueros: peces ornamentales, camarón, pescado	tasa promedio anual de deforestación área total de bosque cerrado área total de bosque secundario fijación de carbono estimada para el área incentivada por el Estado en territorios indígenas partículas en suspensión provenientes de vehículos
<b>Político</b>	entrada neta en las oficinas de primera instancia número de habitantes por juez votos de fondo dictados por los tribunales de segunda instancia denuncias netas ingresadas al Sistema de Justicia personas condenas por los tribunalespresos sin condena presos sin condena por cada 1.000 expedientes productividad global por juez carga tributaria en los gobiernos locales presión tributaria en los gobiernos locales movimientos ocurridos en las demandas por violencia doméstica víctimas de homicidio víctimas de homicidio por arma de fuego	

INDICADORES DE LARGO PLAZO<sup>a/</sup>

Indicador	1940	1950	1960	1970	1980	1990	2000	2002	2003
Índice de desarrollo humano			0,55	0,65	0,75	0,85	0,79	0,82	0,83
Población (en miles)	656	812	1.199	1.758	2.302	3.050	3.925	4.089	4.169
Población Área Metropolitana (en miles)		190	320	475	647	843	1.044	1.088	
Hogares pobres (%)			50	29	19	27	21	21	18
Cobertura boscosa (bosque primario, %)			56	51	29	22			
Esperanza de vida al nacer (años)	46,9	55,6	62,5	65,4	72,6	76,7	77,7	78,5	78,4
Mortalidad infantil (por mil nacidos vivos)	123	90	68	61	19	15	10	11	10
Desnutrición en menores de 6 años (%)			14	12	4	4	3		
Cobertura contributiva de la seguridad social (%)		8	15	39	70	82	88	87	85
Población con agua domiciliar (por mil habitantes)			640	770	860	941	974		
Analfabetismo mayores 12 años (%)	27	21	16	13	10	7	5		
Escolaridad promedio de la población de 25 años y más (años)		3,1	3,6	5,3	5,9		7,4		
Vehículos automotores (por mil habitantes)			37	71	193	319	665	690	
Líneas telefónicas instaladas (por diez mil habitantes)			74,2	231,8	788,2	1.028,8	2.538,1	2.768,1	2.873,1
PIB per cápita (US\$1990)	702	847	1.080	1.501	2.032	1.829	3.315	3.228	3.227
PEA femenina (%)		15	16	19	22	30	35	35	35
Personas activas en agricultura (%)	66	63	59	49	35	25	20	16	15
Déficit Gobierno Central / PIB (%)		0,03	0,94	1,40	8,97	3,40	3,00	4,30	2,90
Deuda interna / PIB (%)		4,1	4,2	9,6	14,8	20,5	37,8	39,8	39,3
Remuneración de los empleados del Gobierno Central / remuneración total (%)			19,7	22,7	30,6	46,5	32,4	33,5	34,9
Gastos totales del Gobierno / PIB (%)		2,1	4,9	6,6	12,2	12,0	15,6	16,9	16,4

a/ Se utiliza el dato disponible del año o alguno cercano al inicio de la década.

Fuente: PNUD, CCP-UCR, INEC, MINAE, Ministerio Salud, CCSS, MOPT, ICE, BCCR, Bureau of Economic Analysis.

## ESTADISTICAS SOCIALES

- Indicadores generados por otras instituciones
- Indicadores generados por Estado de la Nación
- Datos primarios

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
<b>Desarrollo humano</b>														
<b>Índice de desarrollo humano</b>														
Valor del IDH		0,916	0,842	0,852	0,848	0,883	0,884	0,889	0,889	0,801	0,797	0,821	0,820	0,832
Posición en IDH		28	42	42	39	28	31	33	34	45	48	41	43	42
<b>Índice de desarrollo relativo al género</b>														
Valor del IDG						0,763	0,813	0,825	0,818	0,795	0,789	0,813	0,814	0,824
Posición en IDG						29	31	36	39	42	46	42	41	41
<b>Índice de potenciación de género</b>														
Valor del IPG						0,474		0,494	0,503	0,550	0,553	0,571	0,579	0,670
Posición en IPG						22		26	28	23	24	23	26	19
<b>Demografía</b>														
<b>Estructura de la población por grupos de edad</b>														
Menores de 5 años	13,4	13,0	12,7	12,4	12,0	11,6	11,4	11,0	10,7	10,4	10,1	9,8	9,6	9,4
De 5 a 12 años	18,9	19,0	19,1	19,0	18,9	18,8	18,6	18,4	18,1	17,6	17,3	16,9	16,5	16,0
De 13 a 17 años	9,4	9,5	9,7	9,9	10,1	10,3	10,3	10,3	10,4	10,5	10,6	10,6	10,6	10,5
De 18 a 24 años	13,3	12,8	12,4	12,1	11,9	11,9	12,1	12,3	12,5	12,7	13,0	13,1	13,3	13,4
De 25 a 59 años	38,1	38,6	39,1	39,5	39,9	40,2	40,4	40,7	40,9	41,2	41,5	41,9	42,3	42,7
De 60 años o más	6,9	7,0	7,1	7,1	7,1	7,2	7,2	7,3	7,4	7,5	7,6	7,7	7,8	7,9
(habitantes por kilómetro cuadrado)														
Densidad de población	57,90	59,60	62,45	64,09	66,00	67,90	69,76	71,56	73,33	75,10	76,82	78,44	80,03	81,60
(por 1.000 habitantes)														
Tasa bruta de natalidad	26,86	25,98	25,12	24,34	23,84	23,14	22,22	21,34	20,54	20,46	19,92	19,06	17,40	17,49
(por 1.000 habitantes)														
Tasa bruta de mortalidad	3,73	3,78	3,84	3,83	3,95	4,05	3,93	3,90	3,93	3,92	3,81	3,89	3,67	3,79
(por 1.000 nacidos vivos)														
Tasa de mortalidad infantil	14,78	13,81	13,71	13,67	13,00	13,25	11,83	14,20	12,60	11,78	10,21	10,82	11,15	10,10
(personas)														
Tamaño promedio del hogar	4,4	4,4	4,2	4,2	4,3	4,2	4,1	4,1	4,0	4,1	4,1	4,0	3,9	3,9
(años)														
Esperanza de vida al nacer	76,87	76,58	76,64	76,74	76,41	76,22	76,77	76,93	77,01	77,33	77,73	77,58	78,51	78,39
Por sexo														
Hombres	74,74	74,63	74,36	74,64	74,14	73,96	74,66	74,52	74,84	74,97	75,35	75,37	76,17	76,24
Mujeres	79,11	78,63	79,04	78,94	78,79	78,60	78,98	79,46	79,28	79,80	80,22	79,90	80,97	80,65
Población total	3.050.556	3.121.666	3.191.249	3.274.971	3.372.604	3.469.787	3.564.631	3.656.519	3.747.006	3.837.674	3.925.331	4.008.265	4.089.609	4.169.730
Por sexo														
Hombres	1.551.928	1.587.732	1.622.703	1.665.244	1.715.260	1.764.975	1.813.346	1.859.976	1.905.866	1.951.858	1.996.350	2.038.585	2.080.026	2.120.743
Mujeres	1.498.628	1.533.934	1.568.546	1.609.727	1.657.344	1.704.812	1.751.285	1.796.543	1.841.140	1.885.816	1.928.981	1.969.680	2.009.583	2.048.987
Población menor de 15 años	1.105.045	1.127.338	1.145.633	1.164.880	1.185.632	1.203.628	1.218.143	1.229.537	1.239.003	1.246.386	1.247.273	1.222.959	1.192.755	1.170.273
Población mayor de 64 años	143.114	148.676	154.824	161.426	167.957	174.342	180.965	187.824	194.527	200.945	207.941	215.471	223.303	231.482
Población femenina de 15 a 49 años	764.815	782.649	801.770	826.524	856.154	886.409	917.093	947.334	977.172	1.007.223	1.037.977	1.068.325	1.096.627	1.123.531
Defunciones totales	11.366	11.792	12.253	12.543	13.313	14.061	13.993	14.260	14.708	15.052	14.944	15.609	15.004	15.800

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
<b>Nacimientos totales</b>	81.939	81.110	80.164	79.714	80.391	80.306	79.203	78.018	76.982	78.526	78.178	76.401	71.144	72.938
Hospitalarios	77.546	75.049	74.917	75.319	75.748	75.996	75.327	73.751	72.240	74.846	75.184	73.019	70.707	69.222
<b>Nacimientos de madres adolescentes</b>	12.938	13.139	13.200	13.389	14.339	14.760	14.954	15.249	15.374	16.041	16.610	15.461	14.454	14.835
Menores de 15 años	360	431	459	480	501	564	538	526	569	597	611	601	473	479
De 15 a 19 años	12.578	12.708	12.741	12.909	13.838	14.196	14.416	14.723	14.805	15.444	15.999	14.860	13.981	14.356
<b>Empleo</b>														
(porcentajes)														
<b>Tasa de desempleo abierto</b>	4,6	5,5	4,1	4,1	4,2	5,2	6,2	5,7	5,6	6,0	5,2	6,1	6,4	6,7
<b>Por sexo</b>														
Hombres	4,2	4,8	3,5	3,6	3,5	4,6	5,3	4,9	4,4	4,9	4,4	5,2	5,6	5,8
Mujeres	5,9	7,4	5,4	5,3	5,8	6,5	8,3	7,5	8,0	8,2	6,8	7,6	7,9	8,2
<b>Tasa neta de participación</b>					53,1	53,9	52,2	53,8	55,3	54,8	53,6	55,8	55,4	55,5
<b>Por sexo</b>														
Hombres					75,3	75,9	73,7	74,5	75,6	75,1	72,8	73,7	73,2	73,3
Mujeres					31,6	32,4	31,1	33,5	35,6	35,5	35,0	38,6	38,2	38,5
<b>Tasa de subempleo visible</b>			2,8	2,6	3,5	3,7	4,4	4,2	4,8	4,8	3,8	4,3	4,9	5,5
<b>Por sexo</b>														
Hombres					3,0	3,2	4,0	3,6	4,1	3,9	3,3	3,7	3,9	4,6
Mujeres					4,5	4,9	5,2	5,6	6,3	6,6	4,8	5,5	6,8	7,0
<b>Tasa de subempleo invisible</b>			3,6	2,0	2,4	2,1	3,3	3,2	2,7	3,0	3,0	3,3	3,3	2,8
<b>Por sexo</b>														
Hombres					2,8	2,5	3,8	3,8	3,1	3,4	3,5	3,5	3,8	3,1
Mujeres					1,6	1,3	2,1	2,1	1,8	2,0	2,2	2,9	2,2	2,2
<b>Tasa de ocupación</b>					50,9	51,1	49,0	50,7	52,2	51,5	50,8	52,4	51,8	51,8
<b>Por sexo</b>														
Hombres					72,7	72,5	69,7	70,9	72,3	71,4	69,6	69,8	69,1	69,0
Mujeres					29,7	30,3	28,5	31,0	32,7	32,6	32,6	35,7	35,2	35,3
<b>Fuerza de trabajo</b>	1.066.662	1.065.701	1.086.988	1.143.324	1.187.005	1.231.572	1.220.914	1.301.625	1.376.540	1.383.452	1.535.392	1.653.321	1.695.018	1.757.578
<b>Por zona</b>														
Urbana	482.356	485.628	488.788	518.695	551.198	573.239	561.290	594.753	629.709	683.293	951.372	1.023.803	1.046.458	1.090.812
Rural	584.306	580.073	598.200	624.629	635.807	658.333	659.624	706.872	746.831	700.159	584.020	629.518	648.560	666.766
<b>Por sexo</b>														
Hombres	762.615	746.916	762.094	801.387	829.883	856.299	853.394	892.647	928.056	925.223	1.024.301	1.068.789	1.099.119	1.134.924
Mujeres	304.047	318.785	324.894	341.937	357.122	375.273	367.520	408.978	448.484	458.229	511.091	584.532	595.899	622.654
<b>Por edad</b>														
12-14	22.488	20.947	19.462	19.752	24.992	26.009	22.217	22.636	23.765	20.618	16.344	18.691	16.688	13.500
15-19	124.015	118.279	114.969	123.676	130.634	132.543	123.051	138.024	144.357	135.149	149.049	156.818	150.155	154.126
20-24	180.071	174.714	169.579	173.613	169.032	184.885	168.427	178.242	192.622	198.172	226.012	243.499	251.132	265.918
25-29	153.270	149.336	157.986	171.900	172.627	171.722	174.376	174.541	182.800	180.201	190.622	201.585	211.160	225.668
30-39	280.704	280.177	300.646	303.059	317.899	324.661	329.588	343.664	358.996	382.597	411.394	426.797	439.602	448.455
40-49	157.967	172.079	178.124	192.005	202.730	215.556	231.328	245.449	260.030	261.908	315.972	351.157	362.477	373.566
50-59	92.473	89.993	91.858	102.368	108.190	112.602	109.850	126.127	136.981	129.662	150.880	166.113	174.051	187.782
60-69	40.380	43.305	38.326	39.380	44.190	45.585	44.593	55.439	55.450	51.540	54.788	63.682	64.451	65.106
70 y más	13.090	12.294	11.949	12.981	14.628	16.162	14.719	15.938	17.462	17.609	16.720	21.324	18.179	21.287
Ignorado	2.204	4.577	4.089	4.590	2.083	1.847	2.765	1.565	4.077	5.996	3.611	3.655	7.123	2.170
<b>Por rama de actividad</b>														
Agríc, caza silví, pesca/Agríc, y ganadería	270.371	264.804	259.052	256.816	252.232	260.970	259.032	263.385	270.781	270.843	261.761	247.335	256.451	251.666
/Pesca												7.950	9.283	9.068
Exp, minas y canteras/Minas y canteras	1.842	1.531	1.554	1.789	2.160	2.713	2.301	1.520	1.646	2.299	2.842	2.151	2.305	2.486
Industrias manufactureras	192.429	201.964	204.016	204.943	212.947	202.738	202.128	203.859	216.005	217.024	225.001	250.778	241.017	244.710
Electricidad, gas y agua	12.779	11.735	13.416	15.954	17.096	12.578	12.373	14.136	13.278	13.562	11.962	20.351	22.430	22.567
Construcción	70.753	69.197	65.904	70.814	78.572	79.809	71.448	89.132	89.151	89.514	104.764	117.340	117.836	121.861
Comercio mayor y menor/														
Com, y reparación	167.268	165.621	179.960	204.078	218.367	239.158	238.963	249.235	267.062	286.558	327.609	307.905	318.700	341.033
/Hoteles y restaurantes												92.186	90.027	97.931
Transporte, almacenaje y comunicaciones	42.368	46.023	50.205	53.257	60.190	64.362	61.598	67.218	75.217	77.004	92.507	88.570	94.000	96.683
Establecimientos financieros	34.893	38.514	38.538	47.488	51.515	51.818	51.916	64.095	73.695	68.580	82.129			
Intermediación financiera												30.568	33.602	37.727
Actividades inmobiliarias y empresariales												97.281	109.635	107.600
Administración pública												74.832	74.314	79.222
Enseñanza												87.364	94.719	100.176
Salud y atención social												60.364	54.229	50.760
Servic, comuna, soc y pers, /Servic, comun, y pers,	257.982	247.110	258.370	267.604	276.626	298.086	296.741	328.023	346.403	338.731	402.891	62.945	61.067	75.025
Hogares con servicio doméstico												81.140	89.726	86.483
Organizaciones extraterritoriales												2.310	2.548	2.621
Actividad no bien especificada	8.244	9.981	9.055	13.952	10.741	10.221	11.146	8.593	11.211	7.344	10.933	6.027	5.611	7.866
Busca por primera vez	7.733	9.221	6.918	6.629	6.559	9.119	13.268	12.429	12.091	11.993	12.993	15.924	17.518	22.093
<b>Por sector institucional</b>														
Sector privado	879.259	890.744	903.701	954.372	999.409	1.043.123	1.033.650	1.108.173	1.169.525	1.196.858	1.297.551	1.407.635	1.445.810	1.498.341
Organismos internacionales	1.829	2.457	3.194	2.168	2.629	2.448	2.030	1.383	3.577	2.828	1.990	2.533	2.430	3.394



	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Ignorado	668	137	949	298	524	506	360	537	1.187	0	0	75	0	0
Gobierno Central	83.817	77.587	82.084	81.172	81.692	78.719	81.306	88.295	89.914	84.964	109.740	108.547	109.810	116.285
Instituciones autónomas y semiautón,	87.077	78.252	82.744	89.383	88.384	90.123	83.300	80.729	92.261	78.693	101.329	107.348	108.232	106.718
Municipalidades	6.279	7.303	7.398	9.302	7.808	7.534	7.000	10.079	7.985	8.116	11.789	11.259	11.218	10.747
<b>Población ocupada</b>	<b>1.017.151</b>	<b>1.006.646</b>	<b>1.042.957</b>	<b>1.096.435</b>	<b>1.137.588</b>	<b>1.168.055</b>	<b>1.145.021</b>	<b>1.227.333</b>	<b>1.300.005</b>	<b>1.300.146</b>	<b>1.455.656</b>	<b>1.552.924</b>	<b>1.586.491</b>	<b>1.640.387</b>
<b>Por zona</b>														
Urbana	456.533	456.476	467.573	497.859	527.548	540.682	524.515	559.750	595.871	640.738	901.225	964.560	975.296	1.017.800
Rural	560.618	550.170	575.384	598.576	610.040	627.373	620.506	667.583	704.134	659.408	554.431	588.364	611.195	622.587
<b>Por región</b>														
Central					749.669	769.117	757.497	806.494	862.288	852.411	984.232	1.042.426	1.060.719	1.101.873
Chorotega					78.625	84.288	79.627	84.334	84.279	88.760	100.732	112.644	110.971	111.047
Pacífico Central					63.357	63.907	61.208	66.538	67.226	68.037	74.036	76.863	79.367	81.620
Brunca					102.836	101.629	99.448	117.920	117.873	113.408	103.129	109.127	109.820	111.710
Huetar Atlántica					89.487	92.081	93.258	94.099	107.333	113.322	120.427	132.628	140.902	144.665
Huetar Norte					53.614	57.033	53.983	57.948	61.006	64.208	73.100	79.236	84.712	89.472
<b>Por sexo</b>														
Hombres	730.926	711.402	735.698	772.463	801.162	817.175	808.083	849.192	887.490	879.626	979.138	1.013.039	1.037.498	1.068.958
Mujeres	286.225	295.244	307.259	323.972	336.426	350.880	336.938	378.141	412.515	420.520	476.518	539.885	548.993	571.429
<b>Por edad</b>														
12-14	19.975	18.074	17.636	17.220	22.268	23.704	19.058	20.506	20.615	17.157	14.547	16.978	15.464	12.216
15-19	109.750	101.032	102.990	109.688	117.033	111.168	103.965	118.353	121.208	112.315	126.840	129.724	121.785	120.019
20-24	168.990	160.248	159.938	163.632	158.716	171.077	153.003	161.239	176.351	178.611	206.651	216.773	223.031	238.417
25-29	146.550	142.348	151.502	164.341	166.404	165.809	164.390	165.409	173.870	168.701	181.321	191.207	198.173	210.538
30-39	272.466	270.252	293.356	295.342	308.172	313.278	314.412	331.302	344.624	368.323	397.271	409.759	421.947	431.222
40-49	155.107	168.692	173.601	189.506	198.493	211.226	222.338	237.433	253.398	254.219	308.301	339.500	348.968	360.895
50-59	89.957	87.631	90.143	100.711	106.309	109.754	106.431	122.363	133.489	126.898	146.891	161.811	169.573	181.493
60-69	39.428	41.753	37.857	38.424	43.630	44.429	44.364	53.576	55.076	50.652	53.571	62.354	62.896	62.574
70 y más	12.768	12.156	11.911	12.981	14.516	15.899	14.295	15.587	17.348	17.406	16.652	21.163	17.947	20.843
Ignorado	2.160	4.460	4.023	4.590	2.047	1.711	2.765	1.565	4.026	5.864	3.611	3.655	6.707	2.170
<b>Por rama de actividad</b>														
Agríc, caza silvi, pesca/Agríc, y ganadería /Pesca	263.713	256.393	251.152	247.903	243.579	252.364	247.871	252.718	261.584	256.454	251.226	234.323	242.742	239.811
Exp, minas y canteras/Minas y canteras	1.548	1.473	1.501	1.589	2.123	2.713	2.095	1.479	1.595	2.131	2.508	1.795	2.305	2.237
Industrias manufactureras	183.010	188.737	197.151	196.769	203.498	192.795	188.941	190.974	203.501	203.995	215.604	232.907	226.277	230.058
Electricidad, gas y agua	12.492	11.362	12.960	15.864	16.807	12.296	11.832	13.645	13.103	13.249	11.712	19.557	21.859	22.086
Construcción	65.970	63.431	61.354	67.362	74.562	73.286	64.064	84.017	81.176	82.623	97.053	107.886	106.580	109.616
Comercio mayor y menor/Com, y reparación /Hoteles y restaurantes	159.212	156.870	172.701	194.528	209.673	225.811	224.858	234.211	251.735	268.577	310.173	292.858	303.355	322.392
Transporte, almacenaje y comunicaciones	40.072	43.661	48.836	51.978	58.394	62.283	58.517	65.770	73.272	74.611	90.459	85.956	82.459	89.930
Establecimientos financieros	33.875	36.788	37.742	46.561	50.613	49.774	50.518	62.465	70.119	65.386	78.907	86.043	90.238	94.033
Intermediación financiera												29.248	32.016	35.543
Actividades inmobiliarias y empresariales												92.735	103.187	101.234
Administración pública												73.306	71.871	76.262
Enseñanza												85.007	91.895	98.376
Salud y atención social												59.437	52.998	49.248
Servi, comun, soc y pers, /Servi, comun, y pers,	249.771	238.660	250.873	260.283	267.983	287.114	285.719	313.927	333.685	326.194	388.185	60.900	58.529	72.098
Hogares con servicio doméstico												75.595	83.411	79.281
Organizaciones extraterritoriales												2.167	2.548	2.383
Actividad no bien especificada	7.488	9.271	8.687	13.598	10.356	9.619	10.606	8.127	10.235	6.926	9.829	5.631	5.455	7.232
<b>Por categoría ocupacional</b>														
Patrón socio activo	53.776	49.312	50.330	54.016	76.177	71.508	80.615	90.364	102.624	105.280	83.200	123.423	124.860	140.834
Trabajador cuenta propia	198.894	212.261	205.019	215.074	204.845	219.663	212.514	240.948	232.328	233.669	298.351	315.633	329.150	316.691
Asalariado	712.479	701.087	750.140	788.312	817.507	833.786	815.477	858.094	922.223	922.617	1.041.393	1.068.885	1.083.416	1.139.570
Familiar sin sueldo	52.002	43.986	37.468	39.033	39.059	43.698	36.415	37.927	42.830	38.580	32.712	44.983	49.065	43.292
<b>Por tamaño de establecimiento</b>														
De 1 a 4 empleados	453.635	465.069	448.852	485.020	508.592	529.922	529.656	583.476	603.344	612.733	651.615	707.956	742.973	743.156
De 5 a 9 empleados	69.736	71.268	66.307	67.843	89.553	84.315	97.916	104.107	110.585	105.556	115.666	117.850	118.311	131.003
Más de 10	482.101	453.011	512.599	526.927	511.819	537.533	497.318	517.463	556.878	554.994	656.366	695.052	694.261	740.714
Ignorado	11.679	17.298	15.199	16.645	27.624	16.285	20.131	22.287	29.198	26.863	32.009	32.066	30.946	25.514
<b>Por sector institucional</b>														
Sector privado	841.692	844.297	869.635	917.454	961.324	993.514	975.397	1.050.541	1.109.812	1.128.534	1.234.992	1.328.326	1.361.803	1.409.536
Organismos internacionales	1.708	2.418	3.002	2.168	2.252	2.200	1.930	1.383	3.462	2.828	1.946	2.155	2.430	3.034
Ignorado	668	137	949	298	524	506	319	537	1.187	0	0	75	0	0
Gobierno Central	81.909	75.899	80.672	79.760	79.534	76.379	79.212	85.576	87.802	83.642	107.563	106.478	107.254	114.158
Instituciones autónomas y semiautónomas	85.016	76.902	81.354	87.495	86.146	88.287	81.281	79.424	90.206	77.343	99.826	105.363	104.737	104.029
Municipalidades	6.158	6.993	7.345	9.260	7.808	7.169	6.882	9.872	7.536	7.799	11.329	10.527	10.267	9.630
<b>Por categoría ocupacional según zona</b>														
Zona urbana	456.533	456.476	467.573	497.859	527.548	540.682	524.515	559.750	595.871	640.738	901.225	964.560	975.296	1.017.800
Patrón socio activo	25.113	22.761	21.173	26.162	34.960	35.728	38.710	43.134	50.886	51.232	50.842	78.213	79.321	87.312
Trabajador cuenta propia	79.478	86.681	78.784	92.353	86.713	91.798	83.849	102.198	93.550	110.965	167.458	183.045	184.091	187.304
Asalariado	341.361	337.374	360.572	372.886	396.480	402.193	393.826	405.872	441.597	466.296	673.347	688.078	694.889	727.398
Familiar sin sueldo	10.581	9.660	7.044	6.458	9.395	10.963	8.130	8.546	9.838	12.245	9.578	15.224	16.895	15.786
Zona rural	560.618	550.170	575.384	598.576	610.040	627.373	620.506	667.583	704.134	659.408	554.431	588.364	611.195	622.587
Patrón socio activo	28.663	26.551	29.157	27.854	41.217	35.780	41.905	47.230	51.738	54.048	32.358	45		

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
<b>Gasto público</b>														
(millones de colones corrientes)														
<b>Gasto social</b>	107.163,0	131.456,9	169.568,7	213.947,2	271.765,7	320.641,7	409.538,7	506.452,7	610.955,5	718.645,5	851.334,9	1.007.053,0	1.144.337,6	1.315.102,0
Educación	25.707,0	32.039,4	44.948,0	55.804,1	70.569,6	79.938,0	107.661,3	130.561,7	161.890,2	185.188,0	231.216,9	277.500,8	332.897,0	410.954,3
Salud	32.964,9	42.445,3	50.928,1	62.822,7	79.348,6	96.384,3	118.280,6	138.500,6	172.779,0	213.330,7	246.627,7	289.832,1	342.286,6	398.393,1
Asistencia social	34.231,9	40.161,6	52.175,5	66.938,1	88.089,0	107.347,8	132.043,5	182.790,0	213.151,0	248.191,5	293.112,2	339.522,6	355.139,4	381.020,7
Vivienda	12.961,1	15.366,4	19.846,8	25.586,7	30.015,1	33.746,6	47.294,9	48.731,4	56.621,0	65.735,0	73.296,0	90.082,0	104.519,0	114.295,5
Servicios recreat., cult. y religiosos	1.298,1	1.444,2	1.670,3	2.795,6	3.743,4	3.255,0	4.258,4	5.869,6	6.514,3	6.200,3	7.082,1	10.115,5	9.495,6	10.438,3
(colones de 1999)														
<b>Gasto social real per cápita</b>	138.435,5	127.857,7	133.412,2	149.398,8	162.324,9	151.117,2	159.871,6	170.195,7	179.434,4	187.260,7	195.454,4	203.516,1	207.628,2	237.265,6
Educación	33.208,9	31.162,2	35.363,9	38.967,9	42.151,0	37.674,5	42.027,7	43.875,8	47.546,3	48.255,3	53.084,1	56.080,3	60.400,7	74.142,8
Salud	42.584,8	41.283,2	40.068,9	43.868,9	47.394,7	45.425,6	46.173,2	46.543,5	50.744,3	55.588,5	56.622,2	58.572,4	62.104,4	71.876,5
Asistencia social	44.221,5	39.062,0	41.050,3	46.742,7	52.615,3	50.592,6	51.545,8	61.427,4	62.601,3	64.672,4	67.294,4	68.614,4	64.436,4	68.742,3
Vivienda	16.743,4	14.945,7	15.614,9	17.867,1	17.927,9	15.904,6	18.462,5	16.376,4	16.629,3	17.128,9	16.827,7	18.204,7	18.963,9	20.620,8
Servicios recreat., cult. y religiosos	1.676,9	1.404,7	1.314,1	1.952,2	2.235,9	1.519,9	1.662,4	1.972,5	1.913,2	1.615,6	1.625,9	2.044,2	1.722,9	1.883,3
<b>Salud</b>														
(por 10.000 habitantes)														
<b>Tasa de mortalidad por los cinco grandes grupos de causas</b>	37,7	38,2	38,8	39,0	40,5	41,8	40,6	38,7	39,0	39,0	39,2	38,8	36,7	37,9
Enfermedades del aparato circulatorio	10,5	11,2	11,9	12,2	12,6	12,4	12,5	11,1	11,2	11,9	12,4	12,1	11,0	10,5
Tumores	7,5	7,6	8,1	8,1	8,1	8,4	8,4	7,8	8,0	8,1	8,1	8,5	7,9	8,2
Clasificación suplementaria de causas externas	4,4	4,0	4,7	4,5	4,9	5,0	4,6	4,4	4,5	4,7	4,8	4,4	4,5	4,6
Enfermedades del aparato respiratorio	4,0	3,9	3,8	3,7	4,0	4,6	4,3	4,3	4,6	4,1	3,9	3,9	3,1	3,7
Enfermedades del aparato digestivo	1,8	2,0	2,2	2,4	2,4	2,7	2,6	2,4	2,6	2,6	2,7	2,5	2,6	2,7
Las demás causas	9,6	9,4	8,1	8,1	8,3	8,8	8,3	8,7	8,2	7,6	7,3	7,4	7,5	8,2
(por 100.000 habitantes)														
<b>Tasa de enfermedades de declaración obligatoria</b>														
Dengue	0,0	0,0	0,0	143,3	421,6	152,8	66,6	406,7	69,7	68,2	128,8	235,1	299,2	472,5
Diarrea	2.009,9	2.231,0	2.917,5	2.692,1	2.688,0	3.206,4	2.903,2	3.240,8	3.528,7	3.632,9	4.320,8	3.814,9	3.384,5	2.839,8
Gonorrea	141,9	119,3	124,6	56,4	62,7	68,6	52,6	56,6	56,3	50,4	33,3	31,8	36,4	28,5
Hepatitis	76,6	39,7	23,9	37,1	23,3	38,8	25,2	33,9	39,3	55,3	45,5	39,9	27,4	22,9
Intoxicaciones por alimentos	17,7	19,0	22,5	13,8	13,8	12,5	14,3	16,2	17,7	20,3	18,8	20,7	24,5	16,9
Otras intoxicaciones (no incluye plaguicidas)	14,7	26,5	34,8	21,7	27,8	31,3	30,9	35,3	34,6	36,5	36,6	32,5	51,2	32,6
Paludismo	37,9	105,2	220,2	156,7	133,8	133,9	158,7	141,3	136,6	103,7	48,7	33,9	25,0	17,2
Rubéola	13,0	9,3	5,1	12,2	3,3	3,1	1,4	1,2	2,8	39,0	2,3	2,9	0,1	0,0
Sarampión	2,5	203,9	74,5	10,4	3,1	1,3	1,4	0,8	0,1	0,6	0,0	0,0	0,0	0,0
SIDA	2,7	3,1	5,2	3,9	4,9	5,9	3,4	7,1	7,5	5,7	7,2	3,7	2,1	2,7
Sífilis	64,3	41,1	56,4	30,5	35,8	44,7	37,1	41,4	36,8	23,5	20,3	19,8	18,6	18,3
Tos ferina	2,5	0,6	1,1	0,9	0,6	0,7	0,6	0,9	0,8	0,3	0,6	1,3	0,8	0,5
Tuberculosis	6,9	6,5	13,0	13,4	5,3	7,8	20,6	18,0	16,6	22,1	24,0	24,2	17,0	0,0
(porcentajes)														
<b>Cobertura de vacunación en niños</b>														
VOP3 - poliomielitis (menores de 1 año)	96	88	92	88	87	86	85	97	89	86	80	94	94	88
SRP - sarampión (1 año)	88	94	69	88	88	93	83	100	86	89	82	85	94	90
(por 100.000 habitantes)														
<b>Tasa de mortalidad por suicidio</b>	5,4	4,3	4,8	5,0	5,3	6,5	5,9	6,0	6,9	6,5	6,7	5,8	6,8	7,9
Por sexo														
Hombres	9,7	7,2	8,3	8,3	8,7	10,6	10,3	10,0	11,9	11,3	11,6	10,1	11,7	13,3
Mujeres	1,0	1,2	1,2	1,6	1,7	2,2	1,4	1,8	1,7	1,6	1,6	1,4	1,8	2,2
<b>Población total servida por acueducto</b>														
Por ente administrador														
ICAA	1.230.123	1.282.035	1.370.241	1.506.099	1.590.804	1.629.273	1.562.230	1.583.333	1.569.027	1.637.967	1.659.781	1.717.161	1.892.272	1.912.937
Municipalidades				687.421	656.316	669.335	699.662	607.133	724.992	842.099	653.713	637.668	670.309	713.367
CAAR				777.655	802.391	802.391	813.017	890.195	926.336	937.839	1.098.496	963.376	980.980	880.582
ESPH				94.700	136.281	136.281	142.579	144.392	146.169	154.919	180.000	185.726	191.481	191.481
Ministerio de Salud				21.948	22.912	22.912	0	0	0	0	0	0	0	0
Acueductos privados				1.782	1.861	1.861	1.970	1.683	1.683	1.683	0	0	0	0
Acueductos privados + fácil acceso											136.013	358.137	252.327	199.500
Sin información											96.590	103.254	102.240	103.000
<b>Población total servida por alcantarillado sanitario</b>														
Por ente administrador														
ICAA	582.627	606.154	600.368	656.272	675.561	678.095	628.060	641.067	647.090	629.551				
Municipalidades				38.736	35.020	35.020	32.818	35.246	37.153	37.842				
CAAR				0	27.805	27.805	22.514	26.698	26.888					
ESPH				47.052	47.052	47.052	49.604	50.224	50.692	50.692				
Acueductos privados				151	185	185	173	151	151	151				
<b>Abortos atendidos en hospitales de la CCSS</b>	8.152	8.155	8.368	8.509	8.547	8.253	9.009	8.705	8.850	9.160	9.711	8.220	8.332	8.967
<b>Enfermedades de transmisión sexual</b>														
Gonorrea	3.728	3.683	3.937	1.815	2.072	2.305	1.811	1.987	2.118	1.945	1.269	1.278	1.487	1.190
Sífilis	1.637	1.270	1.781	981	1.184	1.502	1.279	1.452	1.386	905	775	796	760	761
Chancro blando	131	102	138	77	122	257	231	145	113	84	42	43	55	70

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Uretritis no gonocócica	1.714	2.179	2.347	573	946	1.086	774	556	561	471	99	80	109	78
SIDA	84	94	127	127	163	200	117	177	284	219	275	150	84	113
<b>Muertes por accidentes de tránsito</b>	<b>418</b>	<b>415</b>	<b>457</b>	<b>434</b>	<b>546</b>	<b>514</b>	<b>417</b>	<b>582</b>	<b>630</b>	<b>671</b>	<b>670</b>	<b>668</b>	<b>673</b>	<b>623</b>
<b>Por provincia</b>														
San José		158	171	149	188	169	152	179	202	185	204	196	202	178
Alajuela		74	80	69	108	94	80	120	114	115	132	124	130	120
Cartago		46	36	31	39	42	36	61	51	49	64	44	47	50
Heredia		26	26	28	40	31	27	41	51	50	67	52	58	54
Guanacaste		41	49	41	45	46	36	45	51	78	55	74	71	73
Puntarenas		53	56	53	55	53	40	71	58	79	79	75	68	70
Limón		43	77	63	71	79	46	65	103	115	69	103	97	78
(personas)														
<b>Accidentes de tránsito</b>														
Heridos leves			7.488	7.549	9.041	8.499	9.196	8.363	11.288	12.129	13.507	16.404	14.587	
Heridos graves			1.317	1.363	1.617	1.425	1.496	1.607	2.359	2.425	2.562	2.914	2.783	
Muertos in situ			230	235	291	285	260	307	324	305	336	353	322	
<b>Intoxicaciones por plaguicidas</b>	<b>305</b>	<b>292</b>	<b>257</b>	<b>382</b>	<b>583</b>	<b>989</b>	<b>794</b>	<b>924</b>	<b>655</b>	<b>679</b>	<b>757</b>	<b>641</b>	<b>674</b>	<b>676</b>
<b>Seguridad social</b>														
(porcentajes)														
<b>Cobertura de la PEA por seguro de salud</b>														
Asalariada	75,34	70,96	71,88	73,49	71,51	70,32	70,96	68,72	66,54	66,45	63,65	61,38	61,80	60,56
No asalariada	70,60	66,66	72,07	75,54	75,12	76,75	77,09	76,77	81,02	82,51	75,33	43,12	36,54	37,76
<b>Cobertura de la PEA por seguro de pensiones</b>														
Asalariada	67,87	64,21	64,56	66,17	64,56	63,09	64,74	62,95	61,14	61,22	58,57	56,48	57,27	56,05
No asalariada	3,58	3,55	3,74	4,44	5,08	5,32	7,91	12,93	21,03	26,86	25,01	18,91	17,57	21,23
<b>Cobertura de seguro de riesgos del trabajo</b>			<b>90,1</b>	<b>90,2</b>	<b>87,6</b>	<b>85,9</b>	<b>84,3</b>	<b>82,4</b>	<b>82,5</b>	<b>78,5</b>	<b>71,2</b>	<b>72,6</b>		
<b>Relación pensionados/cotizantes</b>														
régimen de pensiones	12,52	13,13	13,67	13,44	13,89	14,43	15,10	14,94	14,63	14,16	14,53	15,62	15,76	15,52
<b>Razón pensionados por vejez/población</b>														
65 y más años	14,23	15,23	16,52	16,89	17,22	17,38	17,85	17,99	18,07	18,13	17,93	17,92	17,79	17,89
<b>Consultas en seguro de salud por habitante</b>														
Externa y de urgencias			2,78	2,69	2,78	2,87	2,96	3,12	3,29	3,40	3,35	3,39	3,49	3,60
(por 100 habitantes)														
Especialidades médicas			73,78	70,17	68,68	69,90	70,36	73,86	67,67	66,56	62,39	62,87	63,80	62,85
<b>Medicamentos despachados en</b>														
Consulta externa, por consulta médica externa						2,73	2,87	2,88	3,01	3,14	3,28	3,23	3,23	2,93
Hospitalización, por egreso hospitalario			7,66	8,08	9,54	10,22	12,13	12,79	13,56	14,23	14,35	15,24	16,65	16,13
<b>Exámenes de laboratorio de hospitalización</b>														
por egresos hospitalarios			18,63	18,13	19,88	22,87	23,99	25,39	25,21	25,50	24,00	25,59	27,24	27,93
(camas por 1.000 habitantes)														
<b>Camas de hospital por habitante</b>			<b>1,96</b>	<b>1,88</b>	<b>1,76</b>	<b>1,74</b>	<b>1,71</b>	<b>1,66</b>	<b>1,63</b>	<b>1,59</b>	<b>1,54</b>	<b>1,49</b>	<b>1,45</b>	<b>1,42</b>
(por 100 habitantes)														
<b>Ocupación de camas</b>			<b>80,80</b>	<b>79,15</b>	<b>81,08</b>	<b>80,28</b>	<b>81,09</b>	<b>81,18</b>	<b>79,61</b>	<b>80,54</b>	<b>81,67</b>	<b>82,37</b>	<b>81,29</b>	<b>81,65</b>
<b>Giro de camas</b>			<b>47,81</b>	<b>48,47</b>	<b>50,44</b>	<b>49,94</b>	<b>49,93</b>	<b>51,31</b>	<b>51,56</b>	<b>53,06</b>	<b>55,49</b>	<b>56,23</b>	<b>56,33</b>	<b>57,10</b>
(días)														
<b>Estancia promedio en hospitales</b>			<b>6,44</b>	<b>6,10</b>	<b>5,68</b>	<b>5,84</b>	<b>6,11</b>	<b>5,91</b>	<b>5,50</b>	<b>5,80</b>	<b>5,46</b>	<b>5,33</b>	<b>5,16</b>	<b>5,73</b>
(por 1.000 egresos)														
<b>Tasa de mortalidad hospitalaria</b>			<b>17,96</b>	<b>18,01</b>	<b>18,30</b>	<b>19,91</b>	<b>19,87</b>	<b>19,89</b>	<b>20,04</b>	<b>19,72</b>	<b>18,98</b>	<b>19,85</b>	<b>21,25</b>	<b>21,87</b>
<b>Cesáreas practicadas en hospitales de la CCSS</b>	<b>15.151</b>	<b>14.911</b>	<b>15.674</b>	<b>15.761</b>	<b>16.013</b>	<b>16.155</b>	<b>16.055</b>	<b>15.414</b>	<b>15.414</b>	<b>16.476</b>	<b>16.023</b>	<b>16.206</b>	<b>14.893</b>	<b>15.250</b>
<b>Partos atendidos en maternidades de la CCSS</b>	<b>77.625</b>	<b>75.170</b>	<b>75.067</b>	<b>75.086</b>	<b>75.855</b>	<b>76.163</b>	<b>75.549</b>	<b>73.875</b>	<b>72.620</b>	<b>74.928</b>	<b>75.306</b>	<b>73.072</b>	<b>67.850</b>	<b>69.261</b>
<b>Por región programática</b>														
Hospitales nacionales						28.117	28.330	27.284	27.256	28.305	27.948	27.138	25.062	25.107
Central Norte						12.112	11.856	11.570	11.279	11.825	12.101	12.156	11.080	11.778
Central Sur						7.805	7.498	7.345	7.251	7.101	7.060	6.671	6.307	6.413
Huetar Norte						4.020	4.008	4.081	4.014	3.973	4.167	4.077	3.771	3.793
Chorotega						5.818	5.737	5.795	5.529	5.708	5.835	5.860	5.586	5.720
Pacífico Central						3.777	3.418	3.673	3.212	3.558	3.684	3.587	3.430	3.570
Huetar Atlántica						7.687	7.670	7.370	7.426	7.570	7.721	7.275	6.973	7.250
Brunca						6.827	7.032	6.757	6.653	6.888	6.790	6.308	5.641	5.629
<b>Egresos hospitalarios de la CCSS</b>			<b>297.667</b>	<b>297.187</b>	<b>295.599</b>	<b>296.976</b>	<b>297.262</b>	<b>303.941</b>	<b>305.317</b>	<b>313.582</b>	<b>325.216</b>	<b>330.618</b>	<b>333.013</b>	<b>338.866</b>
<b>Por servicios</b>														
Medicina											51.823	49.631	48.726	51.879
Cirugía											81.235	92.560	101.069	103.486

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
<i>Ginecología</i>											29.528	30.274	31.034	28.764
<i>Obstetricia</i>											96.875	93.742	88.728	90.779
<i>Pediatría</i>											42.035	43.133	41.887	41.704
<i>Neonatología</i>											15.244	13.128	13.198	13.912
<i>Pensión</i>											2.935	2.415	2.376	2.027
<i>Psiquiatría</i>											5.541	5.735	5.995	6.315
<b>Población cubierta por programas de atención primaria</b>														
Modelo tradicional	1.414.410	1.478.600	1.451.561	1.436.400	1.407.621									
<i>Urbano</i>	604.800	577.500	567.000	573.300	556.500									
<i>Rural</i>	809.610	901.100	884.561	863.100	851.121									
Modelo readecuado						868.483	1.275.304	1.687.089	2.283.206	2.657.878	2.717.959	3.252.531	3.570.941	3.599.939
<b>Población cubierta por seguro de salud</b>	<b>3.032.394</b>	<b>3.116.964</b>	<b>3.201.533</b>	<b>3.286.103</b>	<b>3.370.672</b>	<b>3.454.433</b>	<b>3.539.811</b>	<b>3.625.189</b>	<b>3.710.567</b>	<b>3.795.945</b>	<b>3.881.323</b>	<b>3.963.915</b>	<b>4.046.507</b>	<b>4.129.099</b>
Asalariado	544.733	554.805	595.163	625.662	643.481	653.932	649.234	660.736	685.870	717.106	726.048	727.603	754.731	770.032
Familiar asegurado directo	1.241.046	1.355.458	1.412.398	1.408.597	1.516.885	1.574.977	1.538.074	1.508.907	1.600.268	1.548.986	1.610.726	1.670.018	1.669.440	1.707.418
No asegurado	547.252	439.492	441.812	469.913	465.153	469.803	364.247	416.897	393.320	413.758	469.640	495.489	534.139	545.041
Cuenta propia	130.210	134.740	144.891	159.583	173.078	185.320	193.073	217.664	232.402	251.295	251.295	136.877	113.628	118.826
Convenio	50.815	49.769	50.705	51.564	51.064	50.801	49.588	52.865	56.410	58.292	61.473	63.326	63.431	65.422
Asegurado por el Estado y familiares	280.496	330.398	300.944	308.894	242.688	224.538	426.193	435.023	404.452	466.901	426.945	491.525	521.999	532.654
Pensionado IVM	62.601	67.185	74.456	77.370	82.773	87.054	93.189	98.566	103.179	107.863	112.195	118.320	124.907	126.529
Pensionado régimen especial	26.735	28.173	28.027	30.002	31.614	33.985	35.215	38.138	43.348	45.181	47.609	49.412	50.425	49.265
Pensionado régimen no contributivo	49.753	50.361	49.761	50.934	57.269	61.464	67.726	69.983	70.694	68.897	67.594	76.718	85.476	82.662
Familiar pensionado	98.753	106.583	103.376	103.584	106.667	112.559	123.272	126.410	120.624	117.666	107.798	134.627	128.331	131.250
<b>Asegurados directos en seguro de salud</b>	<b>1.145.343</b>	<b>1.216.693</b>	<b>1.243.282</b>	<b>1.230.001</b>	<b>1.279.484</b>	<b>1.294.345</b>	<b>1.508.135</b>	<b>1.565.925</b>	<b>1.506.598</b>	<b>1.635.390</b>	<b>1.725.761</b>	<b>1.663.781</b>	<b>1.714.597</b>	<b>1.662.728</b>
Directos activos	725.758	739.314	790.759	836.809	867.623	890.053	891.895	931.265	974.682	1.026.693	1.038.816	927.806	931.790	954.280
Directos pensionados	139.089	145.719	152.244	158.306	171.656	182.503	196.130	206.687	146.527	151.044	227.398	244.450	260.808	175.794
Por cuenta del Estado	280.496	331.660	300.279	234.886	240.205	221.789	420.110	427.973	385.389	457.653	459.547	491.525	521.999	532.654
(a junio de cada año)														
<b>Asegurados directos activos en seguro de salud</b>	<b>725.758</b>	<b>739.314</b>	<b>790.759</b>	<b>836.809</b>	<b>867.623</b>	<b>890.053</b>	<b>891.895</b>	<b>931.265</b>	<b>974.682</b>	<b>1.026.693</b>	<b>1.038.816</b>	<b>927.806</b>	<b>931.790</b>	<b>954.280</b>
Por rama de actividad														
<i>Agricultura, ganadería, silvicultura</i>	95.123	103.382	112.352	115.138	111.743	127.083	126.476	127.187	132.181	135.476	130.866	135.262	136.461	137.468
<i>Pesca</i>														4.108
<i>Minas y canteras</i>	1.424	1.425	1.749	1.326	1.381	1.625	1.604	1.515	1.563	1.448	1.442	1.270	1.350	1.212
<i>Industria manufacturera</i>	120.178	120.054	132.302	137.637	136.139	138.739	132.306	136.418	136.032	135.074	133.399	127.327	122.282	120.240
<i>Electricidad, gas y agua</i>	14.854	14.557	14.552	16.160	16.534	17.420	12.722	12.463	12.840	13.209	15.539	9.938	10.475	10.314
<i>Construcción</i>	23.003	20.391	23.828	26.864	30.315	27.774	25.010	25.357	28.937	31.786	30.784	36.461	40.779	44.212
<i>Comercio</i>	80.346	82.313	88.555	101.600	109.561	110.638	110.160	110.971	116.155	124.846	128.870	130.253	134.447	
<i>Comercio, reparación vehículos automotor</i>														107.006
<i>Hoteles y restaurantes</i>														30.735
<i>Transporte, almacenamiento, comunicación</i>	18.403	18.927	19.911	20.771	21.765	26.766	26.585	27.627	28.351	31.672	33.043	41.645	42.174	45.226
<i>Establecimientos financieros</i>	32.657	33.772	34.709	38.143	41.003	42.742	45.099	46.305	49.761	54.518	59.679	80.904	88.059	
<i>Intermediación financiera</i>														30.002
<i>Actividades inmobiliarias empresariales</i>														63.959
<i>Administración pública y defensa</i>														150.763
<i>Enseñanza</i>														21.346
<i>Servicios</i>	209.422	209.726	217.756	219.572	225.778	211.544	218.581	225.082	236.458	247.365	253.887	228.174	242.135	
<i>Servicios sociales y de salud</i>														12.589
Otras actividades de servicio														53.677
<i>Hogares privados con servicio doméstico</i>														9.827
<i>Organizaciones extraterritoriales</i>														483
<i>Actividades no especificadas</i>	138	27	154	15	326	402	279	676	2	4	12	0	0	
<i>Actividad ignorada</i>	130.210	134.740	144.891	159.583	173.078	185.320	193.073	217.664	232.402	251.295	251.295	136.572	113.628	111.113
Por sector institucional														
Asalariados	544.733	554.805	595.163	625.662	643.481	653.932	649.234	660.736	685.870	717.106	726.048	727.603	754.731	770.032
<i>Empresa privada</i>	370.054	378.107	423.839	455.189	467.850	478.533	478.692	488.404	505.446	529.851	535.045	527.934	545.473	554.036
<i>Instituciones autónomas</i>	104.700	106.724	98.628	96.669	99.734	97.279	89.733	88.534	96.551	101.384	102.973	103.468	107.516	110.731
<i>Gobierno Central</i>	64.147	64.102	66.648	67.829	69.942	72.192	74.828	77.727	77.612	79.329	80.817	89.842	95.088	97.562
<i>Servicio doméstico</i>	5.832	5.872	6.048	5.975	5.955	5.928	5.981	6.071	6.261	6.542	7.213	6.359	6.654	7.703
No asalariados	181.025	184.509	195.596	211.147	224.142	236.121	242.661	270.529	288.812	309.587	312.768	200.203	177.059	184.248
<i>Cuenta propia</i>	130.210	134.740	144.891	159.583	173.078	185.320	193.073	217.664	232.402	251.295	251.295	136.877	113.628	118.826
<i>Convenios especiales</i>	50.815	49.769	50.705	51.564	51.064	50.801	49.588	52.865	56.410	58.292	61.473	63.326	63.431	65.422
<b>Asegurados en seguro de riesgos del trabajo</b>	<b>573.321</b>	<b>630.992</b>	<b>676.025</b>	<b>711.264</b>	<b>712.629</b>	<b>716.639</b>	<b>687.114</b>	<b>706.915</b>	<b>760.446</b>	<b>723.976</b>	<b>741.367</b>	<b>775.141</b>	<b>800.052</b>	<b>775.515</b>
<b>Asegurados directos activos en régimen de seguro de pensiones</b>	<b>499.890</b>	<b>511.874</b>	<b>544.649</b>	<b>575.799</b>	<b>596.099</b>	<b>603.097</b>	<b>617.202</b>	<b>659.744</b>	<b>705.163</b>	<b>761.485</b>	<b>771.979</b>	<b>757.316</b>	<b>784.570</b>	<b>816.244</b>
Hombres	356.513	361.194	384.918	405.012	422.061	421.483	433.081	453.248	489.791	536.220	533.773	525.650	544.570	565.975
Mujeres	143.377	150.680	159.731	170.787	174.038	181.614	184.121	197.496	215.372	225.265	238.206	231.666	240.000	250.269
<b>Pensionados en régimen de seguro de pensiones</b>	<b>62.601</b>	<b>67.185</b>	<b>74.456</b>	<b>77.370</b>	<b>82.773</b>	<b>87.054</b>	<b>93.189</b>	<b>98.566</b>	<b>103.179</b>	<b>107.863</b>	<b>112.195</b>	<b>118.320</b>	<b>123.632</b>	<b>126.678</b>
Por riesgo														
<i>Invalidez</i>	21.542	22.775	24.802	26.027	27.388	28.627	30.325	31.942	33.335	34.541	35.608	37.184	38.591	40.085

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
<i>Vejez</i>	20.367	22.645	25.583	27.266	28.926	30.306	32.308	33.782	35.148	36.424	37.288	38.622	39.717	41.407
<i>Muerte</i>	20.692	21.765	24.071	24.077	26.459	28.121	30.556	32.842	34.696	36.898	39.299	42.514	45.324	45.186
Por sexo														
<i>Hombres</i>	37.761	40.552	45.159	46.734	49.127	51.111	54.185	56.866	58.982	61.015	62.801	65.640	68.051	69.681
<i>Mujeres</i>	24.840	26.633	29.297	30.636	33.646	35.939	39.004	41.700	44.197	46.848	49.394	52.680	55.581	56.997
<b>Pensionados en régimen no contributivo</b>	<b>50.402</b>	<b>49.731</b>	<b>49.122</b>	<b>54.240</b>	<b>57.274</b>	<b>65.886</b>	<b>68.877</b>	<b>69.983</b>	<b>97.246</b>	<b>94.657</b>	<b>95.294</b>	<b>99.184</b>	<b>107.069</b>	<b>101.595</b>
(miles)														
<b>Consultas totales del seguro de salud</b>	<b>8.211</b>	<b>8.541</b>	<b>8.839</b>	<b>8.759</b>	<b>9.276</b>	<b>9.778</b>	<b>10.345</b>	<b>11.114</b>	<b>11.984</b>	<b>12.627</b>	<b>12.726</b>	<b>13.351</b>	<b>14.120</b>	<b>14.865</b>
Consulta externa	6.658	6.856	7.044	6.908	7.183	7.587	8.046	8.590	9.189	9.576	9.413	9.863	10.575	11.131
<i>Medicina general</i>	3.620	3.724	3.780	3.759	3.995	4.233	4.568	4.858	5.352	5.582	5.367	5.505	6.014	6.328
<i>Especialidades</i>	2.189	2.268	2.349	2.287	2.291	2.384	2.459	2.634	2.465	2.476	2.369	2.473	2.581	2.595
<i>Odontología</i>	645	648	682	633	650	706	738	796	1.056	1.195	1.350	1.533	1.609	1.835
<i>Otros profesionales</i>	204	216	233	229	247	264	281	302	316	323	327	352	371	374
Consulta de urgencias	1.553	1.686	1.795	1.851	2.093	2.191	2.299	2.524	2.795	3.051	3.313	3.488	3.545	3.734
<b>Número promedio de camas de hospital en seguro de salud</b>	<b>6.536</b>	<b>6.379</b>	<b>6.224</b>	<b>6.131</b>	<b>5.860</b>	<b>5.947</b>	<b>5.953</b>	<b>5.924</b>	<b>5.922</b>	<b>5.910</b>	<b>5.861</b>	<b>5.880</b>	<b>5.860</b>	<b>5.878</b>
Días de incapacidad otorgadas por institución														
INS	1.214.138	1.243.544	1.409.564	1.417.981	1.480.002	1.304.474	1.159.259	1.473.407	1.509.877	1.502.509	1.631.386	1.543.506	1.539.664	1.329.688
CCSS	4.213.135	4.403.969	4.714.557	4.958.332	4.971.475	4.641.204	4.639.382	4.756.089	4.898.389	5.069.398	5.152.486	4.968.746	4.894.499	5.152.512
<i>Enfermedad</i>	2.982.837	3.159.641	3.436.978	3.629.583	3.613.144	3.297.887	3.281.281	3.431.276	3.581.366	3.741.049	3.769.746	3.698.083	3.665.004	3.915.048
<i>Maternidad</i>	1.230.298	1.244.328	1.277.579	1.328.749	1.358.331	1.343.317	1.358.101	1.324.813	1.314.424	1.327.855	1.379.978	1.269.835	1.228.452	1.235.858
INS								2.599	494	2.762	828	1.043	1.606	
<b>Órdenes de incapacidad según régimen en seguro de salud</b>	<b>460.862</b>	<b>488.649</b>	<b>512.761</b>	<b>533.708</b>	<b>553.088</b>	<b>501.866</b>	<b>470.107</b>	<b>487.498</b>	<b>511.221</b>	<b>560.336</b>	<b>552.764</b>	<b>558.227</b>	<b>552.767</b>	<b>591.870</b>
Enfermedad	444.589	473.601	496.614	517.598	537.128	487.267	456.000	473.504	497.607	546.646	538.023	546.167	540.883	581.39
Maternidad	16.273	15.048	16.147	16.110	15.960	14.599	14.107	13.994	13.614	13.690	14.741	12.060	11.884	10.480
(miles de colones corrientes)														
<b>Gastos por incapacidades de la CCSS</b>	<b>1.582.928</b>	<b>1.918.529</b>	<b>2.671.283</b>	<b>3.455.321</b>	<b>3.632.769</b>	<b>4.027.838</b>	<b>5.380.540</b>	<b>6.240.568</b>	<b>7.367.236</b>	<b>8.269.111</b>	<b>8.890.688</b>	<b>10.319.128</b>	<b>13.228.000</b>	
(colones corrientes; promedio institucional)														
<b>Costo por consulta en seguro de salud</b>	<b>1.579,5</b>	<b>2.129,9</b>	<b>2.617</b>	<b>3.137</b>	<b>3.810</b>	<b>4.215</b>	<b>4.827</b>	<b>6.094</b>	<b>7.707</b>	<b>7.826</b>	<b>9.348</b>	<b>10.332</b>	<b>11.832</b>	<b>13.417</b>
(colones)														
<b>Monto de pensión promedio en CCSS</b>														
Por vejez	13.597	17.495	20.178	23.266	25.577	30.121	35.890	40.559	45.936	52.916	58.769	66.323	76.380	85.776
Por invalidez	8.486	10.993	12.938	14.925	16.419	20.311	24.631	28.284	32.820	38.215	43.069	48.425	55.994	61.822
Por muerte	5.414	7.062	7.742	9.160	10.274	13.128	19.681	22.304	20.400	23.579	26.253	28.835	32.540	36.651
Régimen no contributivo	2.567	2.686	2.698	4.494	4.443	3.516	7.500	7.500	7.251	7.455	8.822	9.703	12.684	13.124
(millones de colones)														
<b>Ingresos por contribuciones a seguro de pensiones</b>	<b>10.899,5</b>	<b>12.947,2</b>	<b>17.513,3</b>	<b>21.783,4</b>	<b>27.536,7</b>	<b>32.266,6</b>	<b>41.942,0</b>	<b>50.433,0</b>	<b>61.260,7</b>	<b>71.745,5</b>	<b>88.525,4</b>	<b>96.304,0</b>	<b>117.604,4</b>	<b>126.946,7</b>
Cuotas patronales	6.995,3	8.226,9	11.440,9	14.069,5	17.838,7	20.462,9	27.100,0	32.192,0	38.884,6	46.595,0	56.173,9	48.784,1	68.930,5	78.613,0
Cuotas obreras	3.904,2	4.720,3	6.072,4	7.714,0	9.698,1	11.803,7	14.842,0	18.241,0	22.376,1	25.150,5	32.351,5	47.519,9	48.673,9	48.333,7
<b>Educación</b>														
(porcentaje)														
<b>Aprestamiento de niños de primer grado</b>	<b>57,3</b>	<b>55,1</b>	<b>59,0</b>	<b>60,7</b>	<b>63,2</b>	<b>64,4</b>	<b>66,7</b>	<b>69,8</b>	<b>74,4</b>	<b>77,6</b>	<b>81,5</b>	<b>82,7</b>	<b>85,2</b>	<b>86,0</b>
Por sexo														
<i>Niños</i>			58,5	60,0	62,5	63,9	66,5	69,7	74,0	77,3	80,9	82,3	85,0	85,6
<i>Niñas</i>			59,5	61,3	63,8	65,0	66,9	70,0	74,8	77,9	82,2	83,1	85,5	86,4
Zona urbana por sexo														
<i>Niños</i>				86,5	89,2	88,3	88,6	94,1	94,8	95,5	97,4	94,5	94,6	60,5
<i>Niñas</i>				86,4	88,7	88,5	89,2	95,0	94,8	95,1	97,4	94,5	94,9	60,3
Zona rural por sexo														
<i>Niños</i>				86,5	89,8	88,2	88,0	93,2	94,8	96,0	97,4	94,6	94,3	60,6
<i>Niñas</i>				43,6	47,6	50,3	52,2	54,8	61,8	66,8	72,3	76,0	79,9	118,4
<i>Niños</i>				42,9	45,4	52,6	51,7	54,1	61,0	66,7	71,4	75,5	79,4	117,2
<i>Niñas</i>				44,3	49,9	54,6	52,8	55,5	62,6	66,9	73,3	76,6	80,5	119,8
<b>Desgranamiento por nivel</b>														
Primaria	38,1	36,7	35,1	33,3	33,1	33,3	35,6	35,0	32,7	31,2	27,4	27,5	24,5	23,4
III ciclo	59,3	61,9	60,6	61,9	62,1	61,2	62,6	66,8	66,0	65,9	62,6	61,8	60,4	57,6
Undécimo año	73,5	71,6	68,6	71,2	71,3	73,1	73,7	76,1	77,0	76,0	74,4	74,7	73,1	70,9
<b>Rendimiento en educación regular</b>														
Aprobados I y II ciclos	87,3	88,5	91,4	90,4	89,7	86,6	88,1	88,4	88,3	90,2	90,6	90,9	91,2	90,7
Aprobados III ciclo y educación diversificada. diurna	80,5	81,3	79,1	81,5	80,9	75,3	75,6	78,6	78,0	83,4	82,7	82,2	81,1	81,9
Reprobados I y II ciclos	12,7	11,5	8,6	9,6	10,3	13,4	11,9	11,7	11,7	9,8	9,4	9,1	8,8	9,3
Reprobados III ciclo y educación diversificada. diurna	19,5	18,7	20,9	18,5	19,1	24,7	24,4	21,4	22,0	16,6	17,3	17,8	18,9	18,1
<b>Tasa bruta de escolaridad en educación regular</b>														
Interactivo II	5,1	4,9	5,6	5,5	5,1	5,1	5,2	5,5	5,6	5,9	6,9	19,8	26,4	32,7
Transición	62,0	64,4	63,1	66,1	67,7	69,5	71,5	76,2	81,2	83,6	82,4	87,5	87,8	90,9
I ciclo	115,7	117,9	119,0	116,7	114,0	113,3	114,6	113,9	113,2	113,2	112,4	111,3	110,3	109,8

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
II ciclo	90,6	92,0	92,4	93,4	95,1	95,7	94,0	93,1	94,2	96,5	98,4	98,9	99,6	100,0
III ciclo	62,8	63,4	65,0	65,4	66,6	67,5	65,9	68,0	68,6	68,2	70,9	72,6	77,2	81,3
Educación diversificada	39,1	41,8	44,8	44,0	42,9	43,4	42,5	43,5	41,9	41,9	44,4	47,1	48,4	50,2
<b>Tasa neta de escolaridad en educación regular</b>														
Interactivo II	5,1	4,8	5,5	5,4	4,9	4,8	5,1	5,4	5,5	5,8	6,6	19,8	26,1	32,7
Transición	61,7	64,0	62,6	65,6	67,1	68,8	70,9	75,7	80,5	82,9	81,6	86,9	86,9	90,2
I ciclo	100,5	102,3	106,0	105,3	100,7	101,4	103,7	101,6	101,6	101,8	101,7	100,7	100,3	99,9
II ciclo	81,3	82,0	82,2	83,0	84,4	85,8	86,5	83,8	84,1	85,4	87,2	88,0	88,8	88,7
III ciclo			53,6	54,4	56,8	56,7	56,0	57,6	58,5	58,6	60,9	62,1	64,9	67,9
Educación diversificada			31,6	30,6	30,7	30,5	30,8	30,7	30,1	30,7	33,6	36,4	36,0	36,6
<b>Porcentaje de repetencia escolar</b>														
I ciclo	14,7	13,7	12,7	11,1	11,9	12,6	14,5	12,8	12,4	11,8	10,6	10,7	9,8	9,6
II ciclo	6,6	6,2	5,3	4,0	4,5	5,3	7,6	6,9	7,2	6,7	5,6	5,9	5,2	5,1
III ciclo diurno	11,5	12,0	9,5	11,7	10,7	12,3	13,0	13,0	12,4	12,4	10,3	10,9	11,4	11,7
Educación diversificada diurno	7,4	7,9	6,9	6,3	5,2	6,8	7,2	6,4	6,5	5,5	4,9	4,9	7,4	7,3
<b>Porcentaje de deserción intra-anual</b>														
I ciclo	5,3	5,1	5,2	4,7	4,8	5,7	5,1	5,1	5,4	5,0	4,5	5,0	4,2	4,3
II ciclo	3,8	3,7	3,9	3,4	3,4	4,2	3,8	3,8	4,3	3,6	3,6	4,0	3,7	3,5
III ciclo diurno	11,4	10,6	13,3	12,7	13,1	14,3	12,9	13,0	12,9	10,8	11,9	12,9	12,5	10,7
III ciclo nocturno	40,7	40,1	39,4	38,1	39,4	41,7	36,9	41,0	40,6	34,9	31,7	28,0	26,5	23,7
Educación diversificada diurno	7,5	6,9	8,3	7,0	7,4	8,3	6,1	5,0	5,5	4,9	5,7	7,3	6,6	6,2
Educación diversificada nocturno	27,0	24,1	24,2	22,2	22,7	29,5	24,2	28,2	29,6	23,0	12,9	13,9	16,0	14,4
<b>Población de 12 años y más</b>	<b>1.992.139</b>	<b>2.040.380</b>	<b>2.112.175</b>	<b>2.173.069</b>	<b>2.233.812</b>	<b>2.285.237</b>	<b>2.338.867</b>	<b>2.418.437</b>	<b>2.488.771</b>	<b>2.523.152</b>	<b>2.866.292</b>	<b>2.964.526</b>	<b>3.060.827</b>	<b>3.167.179</b>
Por nivel de instrucción														
<i>Sin instrucción</i>	134.984	128.604	121.555	136.993	138.651	117.287	119.145	120.295	128.273	130.865	139.703	135.270	140.773	135.897
<i>Preparatoria</i>						766	2.315	1.290	2.321	2.120	7.849	3.002	4.027	1.960
<i>Educación especial</i>						5.803	5.436	6.032	4.627	8.014	5.832	8.742	5.646	6.377
<i>Primaria incompleta</i>	488.404	507.856	495.568	475.191	513.353	491.990	498.995	514.777	513.253	518.546	555.254	562.189	554.469	527.804
<i>Primaria completa</i>	619.613	634.475	664.289	682.720	688.668	721.938	739.018	757.630	775.966	779.598	881.600	867.920	892.829	924.770
<i>Secundaria académica</i>	517.461	529.672	571.480	585.393	595.928	627.041	667.277	678.564	652.156	687.544	815.589	866.098	912.956	977.949
<i>Secundaria técnica</i>	35.066	44.618	43.514	47.733	44.534	48.472	48.709	53.336	82.808	61.892	69.611	78.620	75.821	87.343
<i>Superior</i>	181.444	173.297	197.108	225.676	228.829	257.874	245.250	271.726	311.649	315.237	369.118	412.216	448.226	454.451
<i>Ignorado</i>	15.167	21.858	18.661	19.363	23.849	14.066	12.722	14.787	17.718	19.336	21.736	30.469	26.080	27.114
<b>Matrícula en transición</b>	<b>46.638</b>	<b>52.040</b>	<b>52.644</b>	<b>53.774</b>	<b>55.125</b>	<b>58.371</b>	<b>60.710</b>	<b>63.585</b>	<b>67.325</b>	<b>69.679</b>	<b>68.576</b>	<b>72.893</b>	<b>72.560</b>	<b>73.810</b>
Por sexo														
<i>Niños</i>	23.726	26.428	26.760	27.447	28.090	29.796	31.253	32.641	34.348	35.734	35.002	37.289	36.985	37.743
<i>Niñas</i>	22.912	25.612	25.884	26.327	27.035	28.575	29.457	30.944	32.977	33.945	33.574	35.604	35.575	36.067
Zona urbana	30.173	30.230	29.895	30.249	30.173	30.838	31.335	30.974	31.080	30.632	28.268	29.262	28.620	43.999
<i>Niños</i>	15.284	15.346	15.172	15.398	15.293	15.780	16.251	15.880	15.693	15.758	14.494	15.032	14.509	22.351
<i>Niñas</i>	14.889	14.884	14.723	14.851	14.880	15.058	15.084	15.094	15.387	14.874	13.774	14.230	14.111	21.648
Zona rural	16.465	21.810	22.749	24.390	25.859	27.533	29.375	32.611	36.245	39.047	40.308	43.631	43.940	29.811
<i>Niños</i>	8.442	11.082	11.588	12.049	12.797	14.016	15.002	16.661	18.655	19.976	20.508	22.257	22.476	15.392
<i>Niñas</i>	8.023	10.728	11.161	12.341	13.062	13.517	14.373	15.950	17.590	19.071	19.800	21.374	21.464	14.419
<b>Matrícula primer grado</b>	<b>94.066</b>	<b>102.358</b>	<b>106.860</b>	<b>104.848</b>	<b>103.442</b>	<b>104.128</b>	<b>107.456</b>	<b>105.314</b>	<b>102.992</b>	<b>103.331</b>	<b>101.073</b>	<b>98.150</b>	<b>99.388</b>	<b>98.139</b>
Por sexo														
<i>Niños</i>	48.684	53.538	55.932	55.038	54.511	54.758	56.193	55.435	54.081	54.135	53.067	51.339	51.785	51.118
<i>Niñas</i>	45.382	48.820	50.928	49.810	48.931	49.370	51.263	49.879	48.911	49.196	48.006	46.811	47.603	47.021
Zona urbana	39.751	39.552	40.389	39.175	38.892	39.157	40.063	37.991	37.312	36.957	35.658	34.004	34.538	53.902
<i>Niños</i>	20.445	20.299	20.800	20.183	20.168	20.203	20.587	19.741	19.308	18.992	18.558	17.692	17.885	27.748
<i>Niñas</i>	19.306	19.253	19.589	18.992	18.724	18.954	19.476	18.250	18.004	17.965	17.100	16.312	16.653	26.154
Zona rural	54.315	62.806	66.471	65.673	64.550	64.971	67.393	67.323	65.680	66.374	65.415	64.146	64.850	44.237
<i>Niños</i>	28.239	33.239	35.132	34.855	34.343	34.555	35.606	35.694	34.773	35.143	34.509	33.647	33.900	23.370
<i>Niñas</i>	26.076	29.567	31.339	30.818	30.207	30.416	31.787	31.629	30.907	31.231	30.906	30.499	30.950	20.867
<b>Repitentes de primer grado</b>	<b>17.851</b>	<b>17.751</b>	<b>18.635</b>	<b>18.080</b>	<b>18.320</b>	<b>18.551</b>	<b>19.938</b>	<b>18.377</b>	<b>17.509</b>	<b>16.546</b>	<b>15.627</b>	<b>15.220</b>	<b>13.867</b>	<b>13.718</b>
Por sexo														
<i>Niños</i>		10.262	10.751	10.468	10.629	10.801	11.377	10.584	9.991	9.676	8.920	8.827	7.915	7.893
<i>Niñas</i>		7.489	7.884	7.612	7.691	7.750	8.561	7.793	7.518	6.870	6.707	6.393	5.952	5.825
Zona urbana			4.813	4.605	4.993	5.003	5.264	4.694	4.631	4.427	4.199	4.105	3.613	6.582
<i>Niños</i>			2.808	2.625	2.799	2.919	2.895	2.636	2.550	2.485	2.373	2.360	2.050	3.702
<i>Niñas</i>			2.005	1.980	2.194	2.084	2.369	2.058	2.081	1.942	1.826	1.745	1.563	2.880
Zona rural			13.822	13.475	13.327	13.548	14.674	13.683	12.878	12.119	11.428	11.115	10.254	7.136
<i>Niños</i>			7.943	7.843	7.830	7.882	8.482	7.948	7.441	7.191	6.547	6.467	5.865	4.191
<i>Niñas</i>			5.879	5.632	5.497	5.666	6.192	5.735	5.437	4.928	4.881	4.648	4.389	2.945
<b>Matrícula I ciclo</b>	<b>251.879</b>	<b>260.749</b>	<b>272.621</b>	<b>280.764</b>	<b>283.149</b>	<b>283.358</b>	<b>287.451</b>	<b>289.284</b>	<b>289.632</b>	<b>288.523</b>	<b>284.425</b>	<b>281.112</b>	<b>278.597</b>	<b>276.462</b>
<b>Matrícula II ciclo</b>	<b>183.326</b>	<b>192.548</b>	<b>198.428</b>	<b>204.194</b>	<b>212.730</b>	<b>223.679</b>	<b>231.152</b>	<b>235.989</b>	<b>240.005</b>	<b>246.534</b>	<b>254.571</b>	<b>257.104</b>	<b>257.507</b>	<b>256.390</b>
<b>Matrícula III ciclo</b>	<b>110.562</b>	<b>116.856</b>	<b>125.753</b>	<b>133.016</b>	<b>141.344</b>	<b>147.988</b>	<b>147.590</b>	<b>155.679</b>	<b>163.595</b>	<b>170.851</b>	<b>182.963</b>	<b>187.923</b>	<b>200.249</b>	<b>213.001</b>
Técnica	15.461	16.823	18.245	20.057	21.599	23.108	22.433	25.292	27.049	29.254	30.743	30.812	32.543	34.999
Académica diurna	79.316	83.795	90.902	96.204	102.392	106.861	108.909	113.180	120.575	126.767	136.484	141.076	149.485	157.586

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Académica nocturna	15.785	16.238	16.606	16.755	17.353	18.019	16.248	17.207	15.971	14.830	15.736	16.035	18.221	20.416
<b>Matrícula educación diversificada</b>	<b>43.769</b>	<b>47.039</b>	<b>51.523</b>	<b>53.027</b>	<b>55.209</b>	<b>59.243</b>	<b>60.643</b>	<b>64.472</b>	<b>63.733</b>	<b>64.574</b>	<b>69.865</b>	<b>78.135</b>	<b>84.592</b>	<b>88.299</b>
Técnica	13.132	13.600	14.767	15.042	14.614	16.414	16.955	18.300	17.343	16.961	18.149	19.722	21.266	21.930
Académica diurna	22.644	25.085	27.599	28.988	31.172	33.057	34.865	36.664	38.196	40.566	44.605	51.389	54.765	56.504
Académica nocturna	7.993	8.354	9.157	8.997	9.423	9.772	8.823	9.508	8.194	7.047	7.111	7.024	8.561	9.865
<b>Matrícula inicial por dependencia</b>	<b>653.528</b>	<b>688.715</b>	<b>719.715</b>	<b>744.685</b>	<b>768.817</b>	<b>794.898</b>	<b>811.849</b>	<b>834.807</b>	<b>852.376</b>	<b>868.439</b>	<b>889.972</b>	<b>916.096</b>	<b>935.401</b>	<b>954.225</b>
Pública	593.673	626.356	654.208	676.464	699.069	723.266	734.766	755.444	770.171	783.217	802.126	827.944	844.990	862.823
Semipública	16.983	17.284	17.881	19.101	19.733	19.200	19.288	19.366	19.552	19.469	19.751	20.148	20.263	19.918
Privada	42.872	45.075	47.626	49.120	50.015	52.432	57.795	59.997	62.653	65.753	68.095	68.004	70.148	71.484
<b>Acciones formativas en el INA</b>	<b>2.436</b>	<b>1.910</b>	<b>3.180</b>	<b>3.920</b>	<b>4.165</b>	<b>5.389</b>	<b>7.001</b>	<b>7.914</b>	<b>6.529</b>	<b>5.935</b>	<b>7.283</b>	<b>8.962</b>	<b>9.856</b>	<b>10.718</b>
Por sector económico														
<i>Agropecuario</i>	816	511	824	1.023	810	932	1.637	1.563	1.390	949	1.019	1.132	1.291	1.418
<i>Industrial</i>	802	697	1.138	1.596	1.980	2.018	2.526	2.948	2.719	2.525	3.014	3.385	3.645	4.172
<i>Comercio y servicios</i>	818	702	1.218	1.301	1.375	2.439	2.838	3.403	2.420	2.461	3.250	4.445	4.920	5.128
<b>Participantes en acciones formativas en el INA</b>	<b>33.113</b>	<b>25.960</b>	<b>48.245</b>	<b>57.538</b>	<b>56.380</b>	<b>66.639</b>	<b>92.318</b>	<b>110.061</b>	<b>93.250</b>	<b>83.236</b>	<b>103.839</b>	<b>127.017</b>	<b>139.333</b>	<b>154.674</b>
Por sexo														
<i>Hombres</i>	21.157	16.124				39.014	55.629	62.838	54.675	46.657	56.011	64.529	69.161	76.057
<i>Mujeres</i>	11.956	9.836				27.625	36.689	47.223	38.575	36.579	47.828	62.488	70.172	78.617
Por sector económico														
<i>Agropecuario</i>	10.872	7.337	12.262	15.505	10.243	12.282	23.966	12.282	21.994	14.041	14.551	15.088	16.944	18.872
<i>Industrial</i>	9.829	8.556	18.693	23.664	28.561	25.183	32.486	25.183	36.873	33.613	38.918	43.446	47.612	54.793
<i>Comercio y servicios</i>	12.412	10.067	17.290	18.369	17.576	29.174	35.866	29.174	34.383	35.582	50.370	68.483	74.777	81.009
<b>Aprobados en acciones formativas en el INA</b>	<b>29.070</b>	<b>22.622</b>	<b>39.368</b>	<b>48.244</b>	<b>45.375</b>	<b>59.802</b>	<b>83.154</b>	<b>59.802</b>	<b>82.114</b>	<b>74.113</b>	<b>93.115</b>	<b>114.211</b>	<b>125.383</b>	<b>139.256</b>
Por sexo														
<i>Hombres</i>	18.501	13.968				34.705	50.119	34.705	48.205	41.792	50.047	57.597	61.839	68.083
<i>Mujeres</i>	10.569	8.654				25.097	33.035	25.097	33.909	32.321	43.068	56.614	63.544	71.173
Por sector económico														
<i>Agropecuario</i>	9.781	6.467	10.997	14.167	9.060	11.194	22.065	11.194	19.516	12.670	13.092	13.763	15.311	17.391
<i>Industrial</i>	8.533	7.224	12.971	18.007	21.123	22.324	29.347	22.324	32.984	30.662	35.487	39.807	44.041	51.137
<i>Comercio y servicios</i>	10.756	8.931	15.400	16.070	15.192	26.284	31.742	26.284	29.614	30.781	44.536	60.641	66.031	70.728
<b>Participantes en modalidad formación/producción individualizada en el INA</b>														
Por sexo						6.287	11.948	13.357	11.163	11.349	10.566	12.274	11.252	11.255
<i>Hombres</i>									2.125	2.484	2.220	2.819	2.432	2.241
<i>Mujeres</i>									9.038	8.865	8.346	9.455	8.820	9.014
<b>Diplomas otorgados por las instituciones de educación superior</b>	<b>7.254</b>	<b>7.544</b>	<b>8.915</b>	<b>9.951</b>	<b>11.840</b>	<b>12.665</b>	<b>14.753</b>	<b>17.364</b>	<b>21.179</b>	<b>23.280</b>	<b>26.469</b>	<b>23.302</b>	<b>25.816</b>	<b>25.710</b>
Universidad de Costa Rica	3.449	3.535	3.785	3.658	3.963	3.568	3.779	4.257	4.161	4.381	3.955	4.131	4.118	4.378
Universidad Nacional	1.237	1.519	1.535	2.095	1.787	2.270	2.319	2.378	2.253	2.526	2.586	2.389	2.830	2.849
Instituto Tecnológico de Costa Rica	245	269	394	472	516	429	576	713	832	735	876	834	1.084	1.104
Universidad Estatal a Distancia	698	450	567	686	777	852	1.410	1.582	2.067	2.125	2.173	1.659	2.214	2.176
Universidades privadas	1.625	1.771	2.634	3.040	4.797	5.546	6.669	8.434	11.866	13.513	16.879	14.289	15.570	15.203
<b>Universidades estatales</b>														
Por grado académico														
<i>Diplomado</i>	1.384	1.200	1.189	1.558	1.224	1.299	1.477	1.494	1.648	1.568	1.566	1.048	1.449	1.491
<i>Profesorado</i>	225	148	141	194	335	496	391	615	354	272	284	332	301	277
<i>Bachillerato</i>	2.461	2.748	3.365	3.260	3.535	3.201	3.628	3.893	4.022	4.618	4.390	4.348	4.717	4.633
<i>Licenciatura</i>	1.346	1.500	1.378	1.647	1.668	1.800	2.108	2.348	2.539	2.560	2.515	2.267	2.429	2.895
<i>Especialidad profesional</i>	161	111	156	165	154	183	197	211	226	220	214	189	188	169
<i>Maestría</i>	52	66	52	87	127	139	281	368	524	527	614	821	1.146	1.030
<i>Doctorado</i>						1	2	1	0	2	7	8	16	12
Por área de conocimiento														
<i>Artes, letras y filosofía</i>	292	362	338	413	343	385	402	367	369	427	428	462	471	437
<i>Ciencias básicas</i>	293	334	260	330	320	329	361	469	534	668	534	742	766	795
<i>Ciencias sociales</i>	1.924	2.052	1.839	2.400	2.305	2.406	2.654	2.897	2.870	2.667	2.991	2.833	3.084	3.363
<i>Educación</i>	1.802	1.672	1.828	2.267	2.359	2.684	3.139	3.579	3.733	4.095	3.714	3.029	3.999	3.951
<i>Recursos naturales</i>	311	271	246	203	238	208	306	318	279	374	404	389	396	376
<i>Ingeniería</i>	403	450	479	508	463	429	503	505	556	602	675	723	724	790
<i>Ciencias de la salud</i>	601	625	1.291	786	1.008	674	712	793	966	932	840	832	805	792
<i>Formación general</i>	3	7	0	4	7	4	7	2	6	2	4	3	1	3
<b>Universidades privadas</b>														
Por grado académico														
<i>Bachillerato</i>	1.289	1.489	1.815	1.754	3.062	3.270	3.832	4.653	6.527	6.719	8.567	7.643	8.722	7.529
<i>Licenciatura</i>	330	269	721	1.097	1.470	2.004	2.381	3.198	4.297	5.499	6.577	5.306	5.509	6.359
<i>Maestría</i>	2	13	97	189	263	264	442	577	1.035	1.271	1.707	1.308	1.314	1.297
<i>Doctorado</i>	0	0	0	0	2	8	14	6	7	24	17	24	21	14
<i>Especialidad profesional</i>	4	0	1	0	0	0	0	0	0	0	11	8	4	4

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Por área de conocimiento														
Artes, letras y filosofía	40	60	61	97	165	155	156	279	374	301	195	196	253	249
Ciencias básicas	40	55	130	138	177	159	294	265	347	442	261	511	636	666
Ciencias sociales	1.119	1.229	1.928	2.126	3.190	3.448	4.196	4.822	6.331	7.228	7.960	6.258	7.052	7.221
Educación	172	184	214	313	507	878	1.151	1.578	3.032	3.644	5.568	4.797	5.172	4.445
Recursos naturales	0	0	0	0	0	0	3	4	8	2	12	34	42	48
Ingeniería	137	150	149	158	307	300	263	424	506	627	1.181	793	713	719
Ciencias de la salud	116	93	151	208	451	606	606	1.062	1.268	1.269	1.702	1.700	1.702	1.855

**Vivienda**

(1976=100)														
Indice de precios de la construcción	1.806,6	2.215,1	2.866,2	3.209,3	3.718,5	4.594,5	4.964,2	5.652,7	6.111,2	6.806,6	7.478,9	8.012,7	8.983,0	9.871,5
(millones de colones de 1991)														
PIB real del sector construcción	33.068,5	37.347,0	41.775,1	44.762,6	48.173,7	39.547,1	41.962,7	49.263,6	48.472,7	50.596,1	56.388,6	56.433,7	60.804,7	

**Número de permisos de construcción registrados**

Edificios y viviendas	8.791	17.906	15.675	21.417	20.843	22.055	21.609	25.526	24.150	22.866	27.190	30.580	27.213	30.404
-----------------------	-------	--------	--------	--------	--------	--------	--------	--------	--------	--------	--------	--------	--------	--------

**Bonos de vivienda familiar pagados**

(metros cuadrados)	15.454	15.008	15.238	16.845	9.398	15.708	17.423	20.287	10.652	6.602	14.337	11.857	9.238	8.449
--------------------	--------	--------	--------	--------	-------	--------	--------	--------	--------	-------	--------	--------	-------	-------

**Area de construcción**

Por tipo de obra	1.613.324	1.525.737	1.461.735	1.946.188	2.049.387	1.550.081	1.482.791	1.759.721	1.879.527	1.920.105	2.157.333	2.561.696	2.402.314	2.582.239
Vivienda	1.131.078	1.219.654	1.027.445	1.303.721	1.352.079	1.120.051	1.118.075	1.275.037	1.222.829	1.237.873	1.457.734	1.800.777	1.633.520	1.830.340
Comercio y oficinas	275.741	177.486	233.263	435.216	471.690	230.635	216.937	233.048	318.238	334.553	415.329	429.579	386.069	466.309
Industrias	146.184	90.306	143.416	134.552	141.311	148.790	85.419	180.593	198.157	166.394	101.844	163.294	181.784	134.152
Otros	60.321	38.291	57.611	72.699	84.307	50.605	62.360	71.043	140.303	181.285	182.426	168.046	200.941	151.438
Por tipo de vivienda														
Vivienda familiar	1.081.891	1.155.337	972.494	1.164.042	1.231.005	1.053.611	1.008.668	1.186.263	1.121.664	1.066.455	1.276.187	1.545.810	1.446.273	1.577.838
Vivienda multifamiliar	49.187	64.317	54.951	139.679	121.074	66.440	109.407	88.774	101.165	171.418	181.547	254.967	187.273	252.502
Otros	482.246	306.083	43.429	642.467	697.308	430.030	364.716	484.684	656.698	682.232	699.599	760.919	768.804	751.899

**Viviendas por tipo de tenencia**

Zona urbana			667.315		711.527			784.128		837.060	967.060	999.587	1.040.612	
En precario			310.974		330.833			356.259		399.319	584.235	638.999	626.643	
Propia totalmente pagada			1.047		4.805			3.535		7.750	12.924	12.781	9.470	
Propia pagando a plazos			157.580		171.181			194.532		241.098	347.874	397.671	378.747	
Alquilada			65.121		72.209			67.961		63.102	97.131	93.905	89.136	
Otras			73.643		68.573			75.108		66.312	96.700	100.096	116.290	
Ignorado			13.583		14.065			15.123		18.084	28.048	32.718	33.000	
Zona rural			356.341		380.694			427.869		437.741	382.825	360.588	413.969	
En precario			2.263		4.025			1.157		4.612	2.766	3.782	7.009	
Propia totalmente pagada			236.942		239.190			288.373		303.227	263.182	236.070	280.518	
Propia pagando a plazos			33.003		56.304			45.965		36.890	30.522	28.318	33.026	
Alquilada			33.243		32.211			38.633		32.142	30.471	44.010	39.884	
Otras			50.890		48.964			53.741		58.476	55.061	48.000	53.193	
Ignorado								2.394		823	408	339		

**Viviendas según hacimiento**

Zona urbana			667.315		711.527			784.128		837.060	967.060	999.587	1.040.612	
Con hacimiento			310.974		330.833			356.259		399.319	584.235	638.999	626.643	
Sin hacimiento			17.692		17.740			17.745		22.551	24.869	25.746	21.692	
Hacinamiento ignorado			292.115		311.909			338.514		375.978	558.755	612.789	604.761	
Zona rural			1.167		1.184			719		611	464	190		
Con hacimiento			356.341		380.694			427.869		437.741	382.825	360.588	413.969	
Sin hacimiento			42.954		40.552			39.241		35.668	32.734	31.467	30.050	
Hacinamiento ignorado			312.456		338.894			388.628		400.928	349.873	328.987	383.576	
Ignorado			931		1.248			1.145		218	134	343		

**Viviendas por condición de servicios básicos**

Zona urbana			667.315		711.527			784.128		837.060	967.060	999.587	1.040.612	
Tiene servicios			310.974		330.833			356.259		399.319	584.235	638.999	626.643	
No tiene servicios			294.503		301.507			351.408		388.927	568.277	627.330	616.948	
Ignorado			15.971		26.995			4.851		5.483	12.045	10.670	9.249	
Zona rural			500		2.331			4.909		3.913	999	446		
Tiene servicios			356.341		380.694			427.869		437.741	382.825	360.588	413.969	
No tiene servicios			291.839		308.020			409.535		412.158	360.681	346.103	395.234	
Ignorado			63.773		71.480			18.334		19.702	20.623	12.859	18.129	
Ignorado			729		1.194			5.881		1.521	1.626	606		

**Pobreza**

(porcentajes)														
Intensidad de la pobreza (brecha) entre los hogares														
Total país	10,7	13,0	11,4	8,7	7,4	7,5	8,4	7,4	6,8	8,0	7,5	7,5	7,6	6,9
Zona urbana	8,2	10,8	9,6	6,6	5,1	5,3	6,1	5,6	4,9	6,4	5,8	5,9	6,0	5,6
Zona rural	12,8	14,8	12,9	10,5	9,2	9,4	10,2	8,7	8,3	9,3	10,0	9,7	9,8	8,9
Severidad de la pobreza entre los hogares														
Total país	6,0	7,3	6,3	4,7	3,9	4,0	4,6	3,8	3,5	4,3	4,0	4,0	4,0	3,7
Zona urbana	4,4	5,9	4,8	3,2	2,5	2,6	3,1	2,8	2,3	3,4	3,0	3,0	3,0	2,9
Zona rural	7,4	8,5	7,5	6,0	5,1	5,2	5,7	4,6	4,3	5,0	5,4	5,3	5,3	4,8



	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
(porcentajes)														
<b>Incidencia de la pobreza entre los hogares</b>														
Total país														
<i>No pobres</i>	72,9	68,1	70,6	76,8	80,0	79,6	78,5	79,3	80,3	79,4	79,4	79,7	79,4	81,5
<i>No satisface necesidades básicas</i>	18,0	20,2	20,0	16,3	14,2	14,1	14,6	15,0	14,4	13,9	14,5	14,4	14,9	13,4
<i>Pobreza extrema</i>	9,1	11,7	9,3	6,9	5,8	6,2	6,9	5,7	5,3	6,7	6,1	5,9	5,7	5,1
Zona urbana														
<i>No pobres</i>	76,3	71,2	72,7	80,2	84,5	83,9	83,0	83,7	83,9	82,7	82,9	83,1	82,7	84,6
<i>No satisface necesidades básicas</i>	18,3	20,9	21,0	15,8	12,4	12,4	12,9	13,2	13,3	12,7	13,1	13,0	13,8	12,1
<i>Pobreza extrema</i>	5,4	7,9	6,3	4,0	3,1	3,7	4,2	3,2	2,9	4,5	4,1	3,9	3,5	3,3
Zona rural														
<i>No pobres</i>	69,4	65,6	68,9	74,1	76,3	76,1	74,9	75,9	77,6	76,5	74,6	74,8	74,6	76,9
<i>No satisface necesidades básicas</i>	18,3	19,7	19,3	16,7	15,6	15,6	16,1	16,5	15,3	15,0	16,5	16,3	16,6	15,3
<i>Pobreza extrema</i>	12,4	14,7	11,9	9,2	8,0	8,3	9,0	7,6	7,1	8,5	8,8	8,9	8,8	7,8
Región Central														
<i>No pobres</i>	78,0	72,8	74,5	81,5	85,1	84,0	83,5	84,6	85,0	84,4	84,6	84,6	84,1	86,0
<i>No satisface necesidades básicas</i>	16,4	18,5	18,9	13,9	11,8	11,9	12,1	11,9	11,7	11,2	11,7	11,9	12,3	11,0
<i>Extrema pobreza</i>	5,7	8,7	6,6	4,6	3,1	4,1	4,4	3,5	3,3	4,4	3,7	3,5	3,5	3,0
Región Chorotega														
<i>No pobres</i>	54,6	48,3	53,2	61,6	62,5	64,8	65,5	64,0	65,9	64,5	64,7	68,8	67,3	69,4
<i>No satisface necesidades básicas</i>	22,7	28,3	27,7	24,6	22,7	21,6	21,3	23,7	22,7	22,3	22,0	18,9	19,0	19,7
<i>Extrema pobreza</i>	22,7	23,4	19,1	13,8	14,7	13,6	13,2	12,3	11,5	13,2	13,3	12,4	13,7	10,9
Región Pacífico Central														
<i>No pobres</i>	66,3	64,8	66,7	73,9	78,1	77,2	77,2	75,2	79,2	71,3	73,5	70,4	73,5	74,0
<i>No satisface necesidades básicas</i>	20,8	20,5	21,7	17,1	15,5	17,2	16,2	18,0	15,1	20,6	18,0	18,8	19,4	19,8
<i>Extrema pobreza</i>	12,9	14,7	11,7	9,0	6,5	5,5	6,6	6,9	5,7	8,2	8,5	10,9	7,1	6,2
Región Brunca														
<i>No pobres</i>	55,0	54,9	56,4	60,1	64,2	63,1	63,0	67,7	65,9	65,9	65,1	65,2	64,3	66,4
<i>No satisface necesidades básicas</i>	24,1	25,5	25,4	24,7	21,7	22,5	22,2	21,6	22,3	19,3	21,8	19,9	22,6	21,5
<i>Extrema pobreza</i>	20,9	19,5	18,2	15,2	14,1	14,4	14,8	10,7	11,7	14,8	13,1	14,9	13,1	12,1
Región Huetar Atlántica														
<i>No pobres</i>	78,3	73,9	79,4	79,6	80,3	82,9	74,6	74,3	79,3	78,5	77,3	76,6	76,4	80,6
<i>No satisface necesidades básicas</i>	14,9	16,8	13,5	14,8	13,5	12,0	16,8	18,8	15,4	14,6	16,4	17,7	17,5	12,3
<i>Extrema pobreza</i>	6,8	9,3	7,2	5,7	6,2	5,1	8,6	6,8	5,3	6,9	6,3	5,7	6,1	7,1
Región Huetar Norte														
<i>No pobres</i>	61,2	65,4	65,6	75,4	73,9	72,4	72,4	72,8	73,6	73,7	69,7	71,9	75,4	77,2
<i>No satisface necesidades básicas</i>	24,8	21,8	21,7	17,5	16,7	17,6	16,5	17,7	18,8	17,8	19,8	19,0	18,6	16,1
<i>Extrema pobreza</i>	14,0	12,9	12,8	7,0	9,4	10,0	11,1	9,5	7,6	8,5	10,5	9,1	6,0	6,7

(colones corrientes)

**Límites de pobreza por zona**

Zona urbana														
<i>No satisface necesidades básicas</i>			8.685	9.548	10.998	13.182	15.149	17.599	20.706	22.151	24.276	26.084	28.895	30.828
<i>Extrema pobreza</i>			3.984	4.380	5.045	6.047	6.949	8.073	9.498	10.161	11.136	11.965	13.255	14.141
Zona rural														
<i>No satisface necesidades básicas</i>			6.791	7.510	8.552	10.319	11.741	13.812	16.436	17.509	19.334	20.516	22.714	24.171
<i>Extrema pobreza</i>			3.447	3.812	4.341	5.238	5.960	7.011	8.343	8.888	9.814	10.414	11.530	12.270

<b>Total de hogares por niveles de pobreza</b>	<b>487.579</b>	<b>494.594</b>	<b>545.523</b>	<b>537.967</b>	<b>601.552</b>	<b>627.866</b>	<b>656.445</b>	<b>670.634</b>	<b>700.181</b>	<b>713.875</b>	<b>805.533</b>	<b>797.712</b>	<b>840.186</b>	<b>909.868</b>
--	----------------	----------------	----------------	----------------	----------------	----------------	----------------	----------------	----------------	----------------	----------------	----------------	----------------	----------------

No pobres	355.598	336.638	385.226	413.398	481.343	499.940	514.968	531.769	562.151	566.524	639.824	635.648	666.986	741.209
No satisface necesidades básicas	87.422	100.155	109.364	87.508	85.248	88.831	96.331	100.876	101.081	99.546	116.894	114.744	125.461	121.899
Extrema pobreza	44.559	57.801	50.933	37.061	34.961	39.095	45.146	37.989	36.949	47.805	48.815	47.320	47.739	46.760

<b>Población total por niveles de pobreza</b>	<b>2.800.876</b>	<b>2.867.312</b>	<b>2.935.636</b>	<b>3.002.387</b>	<b>3.065.159</b>	<b>3.131.004</b>	<b>3.197.740</b>	<b>3.266.040</b>	<b>3.333.669</b>	<b>3.405.400</b>	<b>3.803.640</b>	<b>3.897.661</b>	<b>3.990.617</b>	<b>4.082.568</b>
---	------------------	------------------	------------------	------------------	------------------	------------------	------------------	------------------	------------------	------------------	------------------	------------------	------------------	------------------

No pobres	1.472.441	1.390.567	1.574.001	1.681.324	1.949.429	1.990.707	2.038.978	2.082.983	2.182.530	2.206.296	2.523.910	2.440.279	2.509.597	2.761.765
No satisface necesidades básicas	441.657	495.088	542.856	426.315	409.653	417.516	459.243	472.591	454.426	468.985	523.596	509.771	545.633	522.598
Extrema pobreza	209.321	266.819	237.476	175.956	171.286	194.491	206.516	181.503	164.774	217.415	232.504	213.757	225.541	227.264
Sin ingresos	52.307	51.882	46.395	55.724	45.308	46.915	53.043	36.318	31.835	36.324	46.569	65.806	58.529	52.252
Ignorado	625.150	662.956	534.908	663.068	489.483	481.375	439.960	492.645	500.104	476.380	477.061	668.048	651.317	518.689

**Ingreso**

Índice de Theil de desigualdad salarial	0,309	0,320	0,319	0,312	0,340	0,330	0,325	0,328	0,320	0,343	0,324	0,344	0,330	
Coefficiente de Gini	0,374	0,391	0,378	0,378	0,387	0,377	0,393	0,380	0,389	0,400	0,412	0,433	0,430	0,425
Relación entre el ingreso per cápita de los hogares del décimo decil y los del primero	17,4	19,9	17,0	16,4	17,0	16,1	18,6	15,5	16,5	19,5	19,6	23,3	20,3	21,8
Relación entre el ingreso per cápita de los hogares del quinto quintil y los del primero	8,2	9,1	8,1	7,8	8,5	7,9	8,8	8,0	8,5	9,1	9,7	11,2	10,8	10,5

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
(porcentaje acumulado)														
<b>Porcentaje acumulado por decil del Ingreso promedio mensual de los hogares</b>														
Decil 1	1,2	1,1	1,0	1,3	1,3	1,3	1,2	1,3	1,3	1,1	1,1	1,0	1,1	1,1
Decil 2	4,1	3,9	3,7	4,2	4,1	4,2	3,9	4,3	4,1	3,7	3,7	3,4	3,5	3,6
Decil 3	8,3	7,9	6,4	8,6	8,1	8,3	7,8	8,3	8,0	7,6	7,4	6,9	7,1	7,1
Decil 4	13,4	13,0	10,0	13,5	13,3	13,6	12,9	13,5	13,0	12,7	12,2	11,4	11,7	11,7
Decil 5	20,1	19,3	14,2	19,9	19,5	20,1	19,2	19,9	19,3	18,9	18,2	17,2	17,4	17,5
Decil 6	28,1	27,2	21,9	27,8	27,5	28,2	27,0	27,8	27,2	26,6	25,8	24,6	24,7	24,9
Decil 7	38,2	37,0	30,3	37,7	37,2	38,2	36,7	37,7	37,1	36,2	35,4	33,9	34,0	34,3
Decil 8	51,1	49,5	40,3	50,5	49,5	50,9	49,2	50,2	49,8	48,6	47,9	45,9	45,9	46,7
Decil 9	68,1	66,4	55,3	67,7	66,1	67,5	66,5	67,3	67,2	66,2	65,7	62,9	63,2	64,2
Decil 10	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
<b>Índice de salario mínimo nominal promedio</b>	<b>253,8</b>	<b>316,6</b>	<b>392,7</b>	<b>448,9</b>	<b>523,0</b>	<b>630,5</b>	<b>755,4</b>	<b>887,7</b>	<b>1.025,30</b>	<b>1.153,1</b>	<b>1.272,4</b>	<b>1.418,6</b>	<b>1.538,2</b>	<b>1.677,2</b>
(1984=100)														
<b>Índice de salario mínimo real promedio</b>	<b>100,8</b>	<b>97,7</b>	<b>99,4</b>	<b>103,5</b>	<b>106,7</b>	<b>104,4</b>	<b>106,0</b>	<b>109,9</b>	<b>113,8</b>	<b>116,3</b>	<b>115,6</b>	<b>115,9</b>	<b>115,1</b>	<b>114,7</b>
(1984=100, a diciembre de cada año)														
<b>Índice de salario mínimo real</b>	<b>96,3</b>	<b>93,6</b>	<b>100,8</b>	<b>102,2</b>	<b>101,9</b>	<b>100,0</b>	<b>103,8</b>	<b>110,3</b>	<b>111,9</b>	<b>113,3</b>	<b>113,7</b>	<b>115,2</b>	<b>112,3</b>	<b>111,8</b>
(colones)														
<b>Ingreso promedio mensual del hogar por deciles</b>	<b>34.066,3</b>	<b>40.300,1</b>	<b>51.244,0</b>	<b>64.430,3</b>	<b>80.378,4</b>	<b>92.875,8</b>	<b>103.988,9</b>	<b>122.383,0</b>	<b>150.205,0</b>	<b>161.794,0</b>	<b>194.603,8</b>	<b>222.514,5</b>	<b>235.239,9</b>	<b>261.532,0</b>
Decil 1	3.922,4	4.295,3	5.671,3	8.136,6	10.055,2	11.984,3	12.159,2	16.032,6	19.040,0	18.387,0	21.919,1	22.543,5	25.334,3	28.247,5
Decil 2	9.905,3	11.161,3	14.056,3	18.706,7	22.935,2	26.785,6	27.588,9	36.066,9	41.607,0	42.343,0	49.112,0	52.245,0	56.985,3	64.810,2
Decil 3	14.274,3	16.495,6	19.961,9	26.767,3	32.739,3	38.103,3	41.323,4	49.991,5	58.945,0	62.899,0	72.449,2	78.167,3	83.834,0	93.987,2
Decil 4	18.175,4	20.815,6	23.960,3	33.870,7	41.374,4	48.806,5	52.863,8	63.161,0	75.779,0	81.490,0	93.594,4	100.713,4	107.941,2	120.305,3
Decil 5	21.968,2	25.549,0	28.403,3	41.081,7	50.412,0	60.187,7	65.385,6	78.825,6	94.148,0	100.969,0	117.216,4	129.949,7	136.284,4	152.074,9
Decil 6	27.369,9	31.559,8	34.295,2	50.807,5	63.040,9	74.558,9	81.018,6	96.662,1	118.078,0	124.291,0	147.652,3	164.370,6	171.902,3	193.950,9
Decil 7	34.401,5	39.707,2	42.846,7	63.544,0	78.641,6	92.516,3	100.569,8	120.409,7	148.584,0	155.293,0	187.548,7	206.120,4	216.838,1	244.630,3
Decil 8	43.823,3	50.233,7	53.530,1	81.614,7	98.600,6	116.780,0	129.948,1	153.757,8	190.515,0	201.469,0	243.487,8	267.357,8	282.336,4	325.952,0
Decil 9	58.177,2	68.182,6	69.754,2	111.135,8	134.116,2	153.855,7	179.400,6	208.251,9	261.119,0	283.569,0	344.891,4	379.097,9	400.328,0	458.132,6
Decil 10	108.558,3	134.193,1	136.279,4	212.270,0	269.423,7	299.837,0	348.378,8	404.761,0	497.134,0	552.283,0	669.599,6	826.220,1	881.255,7	938.250,3
(colones corrientes)														
<b>Ingreso promedio mensual de los ocupados en la ocupación principal</b>														
Por rama de actividad														
<i>Agríc, caza silvi, pesca/Agríc, y ganad, /Pesca</i>	13.616	16.427	21.170	26.026	30.490	36.469	40.283	47.370	55.184	64.902	71.717	69.656	75.004	84.462
<i>Exp, minas y canteras/Minas y canteras</i>	18.688	24.257	30.812	41.275	50.756	59.973	88.983	68.480	77.768	99.575	70.791	199.547	134.516	100.646
<i>Industrias manufactureras</i>	19.117	23.791	30.127	35.824	42.810	51.562	59.604	70.725	81.762	91.399	108.865	121.804	139.171	155.549
<i>Electricidad, gas y agua</i>	36.455	43.648	52.965	66.717	72.638	97.793	91.375	103.814	128.135	140.022	147.913	193.780	218.383	245.573
<i>Construcción</i>	21.710	24.293	29.178	36.907	44.789	52.551	62.778	70.995	85.356	89.855	103.891	119.720	122.755	140.584
<i>Comercio mayor y menor/Com, y reparación</i>	21.096	25.187	32.077	38.283	47.274	56.478	66.421	73.804	85.414	98.026	109.569	121.357	136.288	143.025
<i>/Hoteles y restaurantes</i>												118.342	104.407	122.688
<i>Transporte, almacenaje y comunicaciones</i>	27.236	36.014	40.165	52.776	58.250	69.922	81.214	86.948	110.116	117.048	142.506	158.908	162.849	170.543
<i>Establecimientos financieros</i>	36.566	41.335	54.851	63.076	82.201	87.497	103.376	112.175	136.992	149.443	174.461			
<i>Intermediación financiera</i>												249.056	279.903	277.297
<i>Actividades inmobiliarias y empresariales</i>												160.220	159.541	190.911
<i>Administración pública</i>												205.101	208.763	235.259
<i>Enseñanza</i>												177.447	190.093	206.426
<i>Salud y atención social</i>												201.776	243.545	247.922
<i>Servi, comuna, soc y pers, /Servi, comun, y pers, 22.806</i>		27.398	35.135	44.548	51.621	62.214	71.290	79.632	94.036	102.545	121.103	104.757	117.276	140.618
<i>Hogares con servicio doméstico</i>												42.162	43.044	47.331
<i>Organizaciones extraterritoriales</i>												288.875	293.812	276.126
<i>Actividad no bien especificada</i>	21.701	25.986	32.241	31.120	42.505	40.536	67.180	60.627	67.363	80.542	120.190	96.173	228.164	189.792
Por sector institucional														
<i>Público</i>	32.008	41.750	50.381	63.125	72.824	91.271	104.459	119.798	144.336	155.549	174.230	206.855	219.267	242.254
<i>Privado</i>	17.838	21.212	27.269	33.896	41.420	48.643	56.275	64.152	75.836	86.009	100.502	113.006	122.947	134.792
(colones corrientes, a julio de cada año)														
<b>Salario mínimo minimorum</b>	<b>12.298</b>	<b>16.523</b>	<b>20.826</b>	<b>22.078</b>	<b>24.859</b>	<b>29.485</b>	<b>37.646</b>	<b>45.240</b>	<b>51.584</b>	<b>57.460</b>	<b>63.544</b>	<b>71.968</b>	<b>77.584</b>	<b>85.358</b>

## ESTADISTICAS ECONOMICAS

- Indicadores generados por otras instituciones
- Indicadores generados por Estado de la Nación
- Datos primarios

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
<b>Cuentas nacionales y producción sectorial</b>														
(porcentajes)														
Crecimiento del PIB real por persona		0,95	6,77	4,67	1,70	1,01	-1,80	2,93	5,78	5,67	-0,47	-1,05	0,87	3,59
Crecimiento real del ingreso nacional disponible por persona		1,74	8,24	4,91	4,19	0,10	-2,96	4,39	5,59	-4,32	-0,07	0,47	1,41	1,73
Formación bruta de capital fijo real/PIB		17,83	20,41	21,33	20,81	20,54	18,76	20,49	23,71	21,01	20,44	20,76	21,49	22,66
Ahorro nacional neto/PIB		7,50	9,21	7,68	9,07	9,19	6,56	7,63	9,69	6,08	6,73	7,34	7,89	8,37
(miles de millones de colones)														
<b>Producto interno bruto</b>														
A precios de mercado		876,9	1.153,2	1.370,2	1.658,2	2.105,0	2.459,0	2.984,0	3.625,3	4.512,8	4.914,5	5.391,5	6.051,5	6.969,2
(miles de colones)														
Per cápita en colones		280,9	361,4	418,4	491,7	606,9	690,1	816,1	967,5	1.175,9	1.252,0	1.345,1	1.479,7	1.671,4
(dólares)														
Per cápita en dólares		2.300,7	2.691,5	2.937,5	3.131,3	3.378,4	3.322,4	3.508,5	3.761,9	4.116,2	4.062,4	4.090,0	4.112,4	4.193,0
(millones de colones de 1991)														
<b>PIB real</b>	<b>876.910</b>	<b>957.165</b>	<b>1.028.126</b>	<b>1.076.753</b>	<b>1.118.971</b>	<b>1.128.892</b>	<b>1.191.863</b>	<b>1.291.954</b>	<b>1.398.181</b>	<b>1.423.344</b>	<b>1.438.185</b>	<b>1.480.210</b>	<b>1.563.323</b>	
Menos: impuestos sobre los productos y las importaciones (netos de subvenciones)	70.358	82.271	97.179	103.578	104.513	111.735	118.581	128.884	130.545	131.218	135.269	138.375	143.978	
Valor agregado bruto a precios básicos	806.551	874.894	930.947	973.174	1.014.457	1.017.156	1.073.282	1.163.069	1.267.636	1.292.126	1.302.916	1.341.835	1.419.344	
Según sector														
<i>Agricultura, silvicultura y pesca</i>	108.400	112.345	116.467	120.255	129.073	131.410	133.359	144.296	150.830	151.855	153.972	150.144	157.222	
<i>Extracción de minas y canteras</i>	1.038	1.243	1.072	1.159	1.116	1.063	1.200	1.311	1.232	1.309	1.393	1.368	1.445	
<i>Industria manufacturera</i>	184.223	204.371	217.697	225.866	235.192	236.441	254.539	283.502	353.529	343.198	312.057	322.681	350.542	
<i>Construcción</i>	33.068	37.347	41.775	44.762	48.173	39.547	41.962	49.263	48.472	50.596	57.879	56.986	60.804	
<i>Electricidad y agua</i>	24.442	26.131	27.041	29.058	29.953	30.738	32.444	35.259	37.444	39.854	41.489	43.706	45.975	
<i>Comercio, restaurantes y hoteles</i>	157.077	179.035	195.672	205.665	212.770	211.541	224.524	243.544	249.383	253.093	257.966	261.383	267.721	
<i>Transporte, almacenaje y comunicaciones</i>	65.501	72.942	81.773	88.067	94.470	98.994	108.786	117.627	125.685	138.459	150.841	168.607	188.267	
<i>Servicios financieros y seguros</i>	32.759	33.747	35.239	37.762	38.518	39.429	42.518	45.264	49.524	54.804	57.297	61.230	65.435	
<i>Actividades inmobiliarias</i>	54.592	56.293	57.829	59.832	61.347	62.561	64.526	66.429	68.672	70.249	72.112	72.865	74.322	
<i>Otros servicios prestados a empresas</i>	21.717	22.877	24.007	25.719	26.405	26.985	28.122	29.803	34.115	39.651	46.403	49.734	52.917	
<i>Servicios de administración pública</i>	31.632	32.286	32.656	33.721	33.932	32.405	32.895	32.901	33.229	34.071	35.272	35.637	35.922	
<i>Servicios comunales, sociales y personales</i>	107.094	112.210	118.317	122.251	125.391	129.171	132.944	140.594	145.411	149.147	151.679	157.701	162.919	
Menos: servicios de intermediación financiera medidos indirectamente	14.998	15.937	18.605	20.948	21.889	23.133	24.543	26.727	29.895	34.163	35.448	40.211	44.152	
(millones de colones corrientes)														
Formación bruta de capital fijo	156.309	227.467	280.899	324.160	399.982	421.649	538.478	740.341	811.325	873.950	987.278	1.146.090	1.408.260	
Variación de existencias	965	5.891	5.270	8.281	-15.917	-29.098	1.161	4.136	-38.187	-37.902	112.225	199.307	28.484	
Ingreso nacional disponible neto	816.673	1.079.455	1.277.986	1.568.655	1.974.226	2.314.075	2.786.573	3.332.082	3.756.129	4.273.552	4.858.049	5.495.321	6.272.944	
Ahorro nacional neto	65.808	106.247	105.256	150.475	193.434	161.278	227.601	351.316	274.488	330.546	395.608	477.572	583.673	
<b>Comercio exterior</b>														
(porcentajes)														
Crecimiento de las exportaciones			25,58	10,07	9,62	20,77	8,13	11,90	31,39	20,57	-12,20	-14,16	4,61	16,15

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
(porcentaje)														
<b>Grado de apertura</b>														
Total	73,40	75,49	78,45	77,30	78,21	83,46	86,18	98,81	97,51	94,33	83,74	88,33	95,27	
Sin zona franca	69,76	70,38	72,92	71,23	71,43	74,28	74,33	75,99	64,39	65,98	58,52	61,00	64,90	
<b>Déficit comercial/PIB</b>	3,45	4,00	11,95	5,91	2,75	2,10	3,88	2,83	-3,67	1,32	5,00	7,58	6,37	
<b>Déficit de cuenta corriente/PIB</b>	3,96	4,80	7,06	4,89	3,05	2,23	3,75	3,69	4,31	4,43	4,49	5,71	5,55	
<b>Reservas internacionales netas/ importaciones por mes</b>					3,64	3,12	3,48	2,58	4,03	3,53	3,60	3,60	4,00	
<b>Tasa de devaluación</b>	30,78	1,46	10,22	9,00	18,07	12,91	11,06	10,00	9,95	6,76	7,33	10,80	10,90	
(millones de dólares)														
<b>Exportaciones</b>	1.899,3	2.385,2	2.625,5	2.878,2	3.475,9	3.758,4	4.205,5	5.525,6	6.662,4	5.849,7	5.021,4	5.263,5	6.102,2	
Tradicional	754,2	837,7	858,0	948,1	1.187,2	1.103,1	1.049,2	1.142,7	969,4	877,7	738,8	691,1	793,8	
No tradicionales	1.145,1	1.547,5	1.767,5	1.930,1	2.288,7	2.652,3	3.156,3	4.382,9	5.693,0	4.972,0	4.282,6	4.562,3	5.304,6	
Por sector														
Industriales	518,4	664,0	726,5	845,4	951,8	1.107,2	1.121,0	1.244,4	1.134,7	1.090,2	1.029,3	1.022,7	1.057,3	
Agrícolas	969,3	1.095,6	1.140,2	1.268,6	1.614,3	1.629,4	1.766,0	1.900,5	1.542,9	1.404,4	1.278,3	1.256,1	1.409,8	
Perfeccionamiento activo	266,6	391,5	485,2	420,8	475,2	378,8	427,2	444,5	396,1	398,9	366,4	354,1	331,7	
Zonas francas	145,0	234,1	273,6	343,4	434,6	643,0	891,3	1.936,2	3.588,8	2.956,3	2.347,4	2.630,6	3.303,3	
Por destino														
MCCA	177,7	248,4	267,9	288,1	349,8	385,4	412,5	482,2	531,9	557,5	558,9	524,0	575,4	
Resto del mundo	1.309,8	1.511,2	1.598,8	1.825,8	2.216,3	2.351,3	2.474,5	2.662,7	2.145,6	1.937,0	1.748,7	1.754,8	1.891,8	
<b>Importaciones</b>	2.308,4	2.949,0	3.514,9	3.788,4	4.089,5	4.326,8	4.969,6	6.238,7	6.354,6	6.388,5	6.568,6	7.187,9	7.662,6	
Materias primas	1.253,5	1.462,8	1.676,6	1.932,6	2.244,6	2.282,5	2.666,0	3.302,7	3.558,8	3.475,2	3.645,2	3.982,4	4.209,1	
Bienes de capital	424,8	608,3	779,1	679,4	728,2	709,6	878,6	1.199,8	1.156,7	1.098,2	1.048,1	1.241,8	1.420,9	
Bienes finales (de consumo)	478,0	718,6	885,1	973,1	915,9	1.096,0	1.203,0	1.475,4	1.318,9	1.343,0	1.465,0	1.591,8	1.586,6	
Combustibles y lubricantes	152,1	159,3	174,1	203,3	200,8	238,7	222,0	260,8	320,2	472,1	410,5	371,7	446,0	
(millones de dólares)														
<b>Saldo cuenta de capitales</b>	24,0	10,0	0,0	10,4	0,0	28,1	0,0	0,0	2,2	18,1	13,6	6,3	5,3	
(millones de dólares)														
<b>Saldo cuenta corriente</b>	-284,5	-412,1	-678,9	-516,6	-357,4	-264,1	-480,9	-520,7	-681,1	-706,9	-736,7	-959,6	-969,7	
(millones de dólares)														
<b>Saldo cuenta comercial</b>	-248,1	-343,2	-649,5	-624,7	-322,3	-249,2	-497,6	-399,0	580,3	-210,5	-820,1	-1.275,3	-1.113,6	
(millones de dólares. saldo a fin de año)														
<b>Reservas monetarias internacionales netas del BCCR</b>	365,5	780,8	921,4	943,4	823,9	1.010,3	925,4	1.140,3	991,6	1.472,1	1.317,6	1.329,8	1.494,7	1.836,0
(millones de dólares)														
<b>Variación reservas monetarias internacionales netas del SBN</b>	286,1	-432,1	-193,1	54,8	24,3	-205,3	93,8	-106,7	138,7	-423,8	186,3	144,4	-183,5	-182,6
(colones. promedio del mes de diciembre)														
<b>Tipo de cambio interbancario de venta</b>	136,0	137,8	151,4	165,0	194,4	219,5	243,8	270,6	297,6	317,7	341,0	377,7	418,0	
<b>Turismo</b>														
(millones de dólares)														
<b>Ingreso de divisas por concepto de turismo</b>	275,0	330,6	431,1	577,4	625,7	659,6	688,6	719,3	883,5	1.036,1	1.229,2	1.095,5	1.078,0	1.199,4
(miles)														
<b>Número de turistas que ingresaron</b>	435	505	611	684	762	785	781	811	942	1.031	1.088	1.131	1.113	1.239
Visitantes al Sistema de Parques Nacionales	453.033	496.406	639.753	772.025	700.434	614.081	658.657	742.761	810.098	865.603	786.600	756.962	949.714	879.026
Nacionales	240.036	222.975	301.644	367.683	322.148	362.341	389.883	452.680	485.950	495.349	453.628	428.593	530.725	429.311
Extranjeros	212.997	273.431	338.109	404.342	378.286	251.740	268.774	290.081	324.148	370.254	332.972	328.369	418.989	449.715
<b>Finanzas públicas</b>														
(porcentajes)														
<b>Déficit Gobierno Central/PIB</b>	3,39	2,42	1,51	1,51	5,42	3,47	4,04	2,95	2,46	2,21	2,98	2,91	4,28	2,90
<b>Deuda interna del Gobierno Central/PIB</b>	12,41	11,35	13,26	16,02	18,14	25,38	25,24	24,83	26,92	26,74	28,00	28,64	26,98	
<b>Servicio de la deuda Gobierno Central / Gastos del Gobierno Central</b>	18,88	23,01	20,79	17,51	19,34	26,89	28,60	25,57	21,73	25,41	23,76	25,21	25,39	26,05
<b>Deuda pública externa/PIB</b>	45,64	38,36	32,77	30,84	27,81	24,14	20,53	20,38	19,35	19,75	19,36	19,51	21,35	
<b>Pérdidas Banco Central/PIB</b>		-1,37	-1,16	-1,13	-1,45	0,27	0,38	-0,27	-1,58	-1,78	-1,18	-1,43	-1,57	
(millones de colones corrientes)														
<b>Ingresos tributarios</b>	70.921,0	96.578,4	133.610,6	154.676,6	194.865,9	239.003,3	292.544,8	359.567,6	440.021,4	521.343,1	584.978,2	691.802,9	778.084,0	906.625,9
Impuestos a los ingresos y utilidades	11.820,4	14.545,1	19.015,8	26.942,4	37.977,3	47.164,3	50.653,4	62.462,9	84.749,7	127.678,4	128.805,1	163.059,5	185.600,3	231.849,6
Impuestos a la propiedad	2.218,0	2.812,5	3.522,5	4.942,5	5.388,0	8.561,3	7.948,5	12.828,3	17.190,7	16.866,5	22.680,2	21.600,5	27.110,2	30.984,0
Impuestos sobre bienes y servicios	35.425,1	48.120,2	75.664,5	84.768,0	104.693,2	122.268,8	182.478,6	222.477,4	278.456,7	319.379,9	382.893,2	450.445,8	505.357,5	574.560,9
Selectivo de consumo	11.096,0	11.119,3	22.840,3	25.444,4	32.029,4	35.189,1	46.559,1	68.949,6	92.435,3	100.570,5	117.219,0	95.787,5	65.440,0	66.110,4
Sobre las ventas	21.326,0	35.081,5	50.816,0	56.497,0	67.762,5	82.857,3	131.195,7	148.038,6	175.742,3	195.277,4	222.774,8	266.281,8	297.621,4	331.459,6
Otros	3.003,1	1.919,4	2.008,2	2.826,6	4.901,3	4.222,4	4.723,8	5.489,2	10.279,1	23.532,0	42.899,4	88.376,5	142.296,1	176.991,0

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Impuestos comercio exterior y transacciones Internacionales	20.460,7	30.207,6	34.086,4	36.525,3	45.004,6	59.139,8	48.975,0	50.991,4	56.477,3	45.930,4	46.704,1	51.110,9	56.937,8	67.765,8
<i>A las importaciones</i>	17.948,8	24.389,9	27.616,2	31.387,5	38.027,8	48.883,7	41.894,2	44.496,9	48.645,9	38.928,0	42.065,8	46.940,1	52.638,4	56.242,1
<i>A las exportaciones</i>	2.225,7	5.408,1	5.681,5	4.316,4	5.856,7	8.986,5	5.861,3	4.974,4	5.886,0	4.851,1	1.929,7	1.380,5	1.516,4	1.690,2
<i>Otros</i>	286,2	409,6	788,7	821,4	1.120,1	1.269,6	1.219,5	1.520,1	1.945,4	2.151,3	2.708,6	2.790,3	2.783,0	9.833,5
Otros impuestos	996,8	893,0	1.321,4	1.498,3	1.802,9	1.869,1	2.489,3	3.307,6	2.285,3	2.429,0	3.895,6	5.586,2	3.078,3	1.465,6
Ingresos por distribuir aduaneros								7.500,0	861,7	9.058,9	0,0	0,0	0,0	0,0
(millones de colones corrientes)														
<b>Ingresos totales del Gobierno Central</b>	<b>74.974</b>	<b>100.873</b>	<b>142.670</b>	<b>166.065</b>	<b>191.247</b>	<b>253.699</b>	<b>302.496</b>	<b>363.540</b>	<b>444.485</b>	<b>547.434</b>	<b>599.101</b>	<b>704.130</b>	<b>781.798</b>	<b>925.482</b>
Aduanas	34.580	47.018	69.959	84.196	93.422	118.488	137.796	168.214	211.240	229.288	267.266	293.898	361.168	335.675
Renta	10.531	12.176	15.910	23.434	29.822	40.838	45.756	55.924	77.001	118.859	122.032	152.654	169.880	217.494
Ventas	10.911	20.239	25.264	27.509	31.838	40.499	67.025	75.460	78.024	85.853	91.066	130.382	144.688	154.601
Consumo	5.235	5.773	7.955	9.072	10.063	13.405	18.119	26.630	28.955	28.886	27.899	31.780	12.129	13.276
Otros	13.717	15.666	23.582	21.854	26.101	40.470	33.800	37.312	49.265	84.548	90.839	95.416		204.436
(millones de colones corrientes)														
<b>Gastos totales del Gobierno Central</b>	<b>92.433</b>	<b>124.181</b>	<b>158.717</b>	<b>190.196</b>	<b>276.607</b>	<b>338.274</b>	<b>397.968</b>	<b>445.309</b>	<b>533.921</b>	<b>646.425</b>	<b>739.274</b>	<b>848.376</b>	<b>1.021.564</b>	<b>1.140.933</b>
Giros	55.540	71.877	91.709	115.085	153.545	191.692	223.722	262.268	323.652	374.968	406.087	384.547	468.290	551.596
Intereses	15.998	27.371	37.272	37.767	52.413	94.501	112.124	113.211	116.026	164.226	175.653	213.866	259.417	297.267
Transferencias	18.217	22.189	27.384	34.719	67.674	47.872	57.294	65.960	89.598	102.013	152.169	243.313	282.271	286.589
Comisiones bancarias	1.719	2.268	2.235	2.285	2.857	4.071	4.673	3.825	4.018	3.875	3.625	3.436	3.084	3.951
Otros	960	476	117	340	118	138	155	46	627	1.343	1.740	3.214	8.502	1.530
(millones de colones corrientes)														
<b>Financiamiento del déficit del Gobierno Central</b>														
Externo neto	1.510	6.301	2.125	-9.613	-3.138	-16.775	-25.511	-24.792	49.609	64.474	70.872	54.567	61.244	67.245
Interno neto	15.949	17.007	13.922	33.744	88.498	101.350	120.983	106.560	39.827	34.516	69.301	89.679	178.522	148.207
(millones de colones corrientes)														
<b>Déficit del sector público no financiero</b>	<b>-14.056</b>	<b>-1.114</b>	<b>6.225</b>	<b>6.197</b>	<b>-87.411</b>	<b>-32.546</b>	<b>-61.169</b>	<b>-34.953</b>	<b>-30.010</b>	<b>-70.387</b>	<b>-97.224</b>	<b>-93.766</b>	<b>-239.801</b>	<b>-190.811</b>
(millones de colones corrientes)														
<b>Deuda pública interna</b>	<b>163.906</b>	<b>230.992</b>	<b>256.000</b>	<b>304.800</b>	<b>440.908</b>	<b>639.789</b>	<b>849.743</b>	<b>1.132.012</b>	<b>1.281.582</b>	<b>1.775.105</b>	<b>1.861.841</b>	<b>2.012.706</b>	<b>2.413.499</b>	<b>2.736.879</b>
(millones de colones corrientes)														
<b>Deuda interna bonificada sector público general</b>	<b>120.105</b>	<b>152.020</b>	<b>180.316</b>	<b>233.405</b>	<b>350.540</b>	<b>515.610</b>	<b>647.114</b>	<b>866.081</b>	<b>960.418</b>	<b>1.407.070</b>	<b>1.484.320</b>	<b>1.475.384</b>	<b>1.789.724</b>	<b>1.978.723</b>
(millones de dólares)														
<b>Deuda pública externa</b>	<b>3.172,6</b>	<b>3.266,9</b>	<b>3.288,7</b>	<b>3.158,4</b>	<b>3.255,5</b>	<b>3.258,6</b>	<b>2.858,9</b>	<b>2.640,2</b>	<b>2.872,4</b>	<b>3.056,5</b>	<b>3.150,6</b>	<b>3.174,6</b>	<b>3.280,6</b>	<b>3.733,0</b>
(dólares)														
<b>Deuda pública externa per cápita</b>	<b>1.040,0</b>	<b>1.046,5</b>	<b>1.030,5</b>	<b>964,4</b>	<b>965,3</b>	<b>939,1</b>	<b>802,0</b>	<b>722,1</b>	<b>766,6</b>	<b>796,4</b>	<b>802,6</b>	<b>792,0</b>	<b>802,2</b>	<b>895,3</b>
(millones de dólares)														
<b>Servicio total pagado de la deuda pública externa</b>	<b>462,8</b>	<b>362,3</b>	<b>289,7</b>	<b>569,7</b>	<b>447,4</b>	<b>620,3</b>	<b>580,7</b>	<b>583,2</b>	<b>405,3</b>	<b>527,9</b>	<b>591,0</b>	<b>708,5</b>	<b>690,5</b>	<b>1.125,3</b>
(millones de colones corrientes, a diciembre de cada año)														
<b>Servicio de la deuda del Gobierno Central</b>														
Intereses internos	12.650	22.302	25.494	25.297	43.841	78.425	100.698	103.024	103.577	142.867	149.549	174.019	211.223	237.216
Intereses externos	4.800	6.270	7.500	8.000	9.650	12.522	13.140	10.863	12.449	21.359	26.104	39.847	48.193	60.051
(millones de colones corrientes, acumulado a diciembre)														
<b>Pérdidas del Banco Central</b>			<b>-15.843</b>	<b>-15.868</b>	<b>-18.813</b>	<b>-30.530</b>	<b>6.523</b>	<b>11.335</b>	<b>-9.834</b>	<b>-71.226</b>	<b>-87.679</b>	<b>-63.579</b>	<b>-86.645</b>	<b>-109.468</b>

**Sector financiero**

	(porcentaje anual, a diciembre de cada año)													
<b>Tasas de interés pasivas por plazo</b>														
Depósitos en colones a 1 mes														
<i>Bancos estatales</i>	28,3	26,5	18,0	20,0	18,5	24,0	16,5	13,5	17,5	14,5	13,5	12,3	12,0	10,1
<i>Bancos privados</i>			20,6	25,0	25,5	30,2	22,3	19,3	20,4	20,4	18,5	14,7	15,8	15,1
Depósitos en colones a 3 meses														
<i>Bancos estatales</i>	31,0	29,5	19,2	21,5	21,0	24,5	17,0	15,3	17,0	15,5	14,0	12,8	13,9	11,3
<i>Bancos privados</i>	35,9	32,1	22,3	30,4	29,9	30,4	25,0	19,6	25,0	21,7	20,7	17,4	18,5	17,0
Depósitos en colones a 6 meses														
<i>Bancos estatales</i>	32,0	29,5	19,5	22,0	23,0	26,0	18,0	16,4	19,0	16,2	14,5	13,5	14,9	11,8
<i>Bancos privados</i>	37,0	35,5	23,9	30,4	31,8	32,1	26,6	20,6	26,1	25,5	20,7	19,0	19,8	18,9
<b>Tasas de interés activas por sector</b>														
Agricultura-mercadeo														
<i>Bancos estatales</i>	39,0	40,5	30,2	35,5	34,0	35,0	26,5	23,0	26,0	27,0	26,0	26,0	31,5	28,8
<i>Bancos privados</i>	43,9	42,0	30,0	39,5	42,0	49,0	42,0	30,0	34,0	34,5	34,5	32,0	31,0	31,0
Ganadería														
<i>Bancos estatales</i>	39,0	40,5	30,2	35,5	34,0	35,0	26,5	23,0	26,0	27,0	26,5	26,5	26,5	23,8
<i>Bancos privados</i>	43,9	42,0	30,0	39,5	42,0	49,0	42,0	30,0	34,0	34,5	34,5	32,0	31,0	31,0
Industria														
<i>Bancos estatales</i>	40,0	40,0	30,2	35,5	34,0	37,0	26,5	23,0	26,0	27,0	26,0	26,0	26,5	23,8
<i>Bancos privados</i>	43,9	43,7	32,0	40,5	42,0	49,0	42,0	31,0	34,0	34,5	34,5	32,0	31,0	31,0
Vivienda														
<i>Bancos estatales</i>	38,6	39,7	26,7	31,5	30,7	30,0	24,0	21,2	25,0	26,5	26,5	25,5	25,0	20,0
<i>Bancos privados</i>	44,4	42,0	30,0	39,5	42,0	49,0	42,0	30,0	34,0	34,0	32,0	32,0	29,0	31,0
Otras actividades														
<i>Bancos estatales</i>	41,5	41,5	30,2	37,0	37,0	39,5	31,0	31,0	28,0	29,5	28,5	28,5	29,8	28,6
<i>Bancos privados</i>	44,8	43,7	32,0	42,0	48,0	52,0	42,0	35,0	34,8	34,5	34,5	36,0	31,5	31,0
<b>Tasa básica pasiva</b>	<b>34,0</b>	<b>30,5</b>	<b>19,0</b>	<b>25,0</b>	<b>27,8</b>	<b>28,5</b>	<b>24,6</b>	<b>18,5</b>	<b>24,5</b>	<b>18,3</b>	<b>15,5</b>	<b>16,0</b>	<b>17,5</b>	<b>13,8</b>
(puntos porcentuales, promedio anual)														
<b>Margenes de intermediación</b>														
<i>Bancos estatales</i>								11,50	9,77	11,45	12,11	10,48	10,44	11,00

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
<b>Bancos privados</b>								6,57	5,40	5,69	5,42	6,23	6,03	6,72
(millones de colones, a diciembre de cada año)														
Emisión monetaria	33.889,2	42.478,2	56.933,7	63.996,6	86.012,9	98.930,9	115.765,7	146.843,7	165.349,2	229.813,1	202.710,7	223.034,9	249.870,2	275.367,1
(millones de colones, saldos a fin de mes)														
Base monetaria	43.550,8	71.390,1	100.980,8	119.757,4	158.937,3	160.562,8	184.122,2	221.940,0	242.907,2	301.650,2	304.431,3	295.244,7	332.117,5	394.187,6
(millones de colones, promedio)														
Medio circulante	67.804,1	87.496,0	91.986,9	107.559,7	126.623,5	138.041,4	158.238,1	201.165,5	255.884,8	307.634,0	367.206,8	412.902,3	474.122,2	575.578,5
Coefficiente de liquidez		0,10	0,08	0,08	0,08	0,07	0,06	0,07	0,07	0,07	0,07	0,08	0,08	0,08
(millones de colones, saldos a diciembre)														
Liquidez total	244.074	328.180	406.282	474.769	580.435	622.197	805.331	949.661	1.191.446	1.414.744	1.715.365	1.881.736	2.283.823	2.705.503
(millones de colones, a diciembre de cada año)														
Depósitos en cuenta corriente	40.297,8	52.829,3	70.548,9	72.597,0	92.135,8	86.743,6	104.932,7	174.873,7	192.143,6	237.312,5	300.454,1	328.495,0	424.391,8	514.352,0
(millones de colones, saldos a fin de mes)														
Depósitos de bancos comerciales en BCCR	66.527,4	79.367,0	116.724,2	156.865,9	156.152,5	237.371,9	332.580,5	305.682,0	359.396,0	414.378,4	503.642,9	501.161,9	600.544,4	679.143,6
(millones de colones, a diciembre de cada año)														
Efectivo en poder del público	27.506,3	34.666,8	46.768,2	53.696,3	73.068,2	80.667,9	91.743,2	106.814,9	124.166,6	144.264,3	143.027,2	158.089,8	171.806,7	188.849,1
(millones de colones corrientes)														
Crédito interno neto total del SBN	186.035	203.951	254.259	317.423	385.321	427.885	650.568	841.683,7	1.145.544	1.169.159	1.407.697	1.483.403	1.890.978	2.326.027
Público	78.476	85.828	83.164	89.415	118.870	132.504	300.880	398.095	475.730	375.603	370.852	206.143	341.367	457.051
Privado	107.559	118.123	171.095	228.009	266.451	295.381	349.688	443.589	669.814	792.507	1.030.787	1.269.947	1.541.280	1.848.265
Privado financiero no bancario														
(millones de colones corrientes)														
Préstamos al sector privado no financiero	107.119	118.109	171.078	228.007	266.702	295.942	351.429	443.656	669.814	792.508	1.030.787	1.269.947	1.541.280	1.848.265
Industria	32.702	35.419	43.066	47.565	53.115	61.730	65.903	66.461	98.925	116.320	150.373	153.696	160.867	192.520
Agricultura	18.324	20.636	27.670	33.890	38.212	39.186	42.368	38.496	54.174	58.929	75.238	77.502	73.414	70.147
Vivienda y construcción	9.031	8.395	11.158	14.503	18.091	20.677	28.889	62.050	116.369	136.039	191.964	292.680	393.981	509.237
Otros	47.143	53.658	89.184	132.050	157.284	174.349	214.270	276.649	400.346	481.221	613.212	746.070	913.018	1.076.361
<b>Precios</b>														
(enero 1995 = 100, promedio anual)														
Índice de precios al consumidor	44,64	57,45	69,97	76,82	87,21	107,43	126,24	142,97	159,64	175,68	194,94	216,88	236,76	259,13
(porcentajes)														
Tasa anual de inflación	27,25	25,32	16,97	9,04	19,86	22,56	13,89	11,20	12,36	10,11	10,25	10,96	9,68	9,87
(a julio de cada año, colones)														
Costo per cápita/mes canasta básica alimentaria						5.818,2	6.658,2	7.682,9	8.831,9	9.434,9	10.160,6	11.013,4	12.180,3	13.053,2
Urbana						6.322,4	7.179,9	8.269,2	9.514,8	10.218,2	10.984,6	11.930,9	13.222,3	14.171,8
Rural						5.420,2	6.169,5	7.134,2	8.197,4	8.737,3	9.406,6	10.177,5	11.227,7	12.029,0
(colones por kWh, promedio anual)														
Precio energía eléctrica empleada en el sector residencial	3,9	5,7	7,4	9,0	10,3	13,2	14,2	13,8	13,3	14,4	16,4	21,2	22,9	24,1
(colones por litro, promedio anual)														
Precio promedio combustibles empleados en el sector transporte														
Gasolina regular	34,9	49,7	48,4	49,3	47,5	59,8	84,3	104,6	100,1	119,6	183,4	191,2	202,5	224,1
Gasolina súper	36,1	52,3	53,2	54,7	52,6	65,7	88,6	109,9	105,2	125,5	192,9	200,2	211,2	255,2
Jet-fuel	25,8	36,8	39,5	40,7	39,2	48,3	58,5	66,4	60,3	72,7	119,3	126,3	138,2	169,7
Diesel	26,5	39,0	39,8	41,1	39,5	48,6	59,3	74,0	71,7	86,5	131,6	139,3	146,7	179,4
(dólares)														
Precio 3 primeros minutos, llamada a EEUU (tarifa reducida)						5,2	5,2	5,2	5,2	3,5	2,4	2,3	2,3	2,3
(colones)														
Precio promedio del impulso en exceso, llamadas locales	2,3	2,6	2,7	3,2	3,2	3,2	3,2	3,2	3,3	3,3	3,0	3,3	3,3	3,3
<b>Energía</b>														
(porcentajes)														
Producción total de energía														
Leña	31,4	34,1	30,5	29,4	27,2	22,9	24,0	21,6	30,4	28,9	23,1	18,4		
Electricidad	21,9	25,6	24,9	25,9	27,4	24,6	27,2	31,3	46,1	55,2	56,7	45,8		
Gasolina	6,1	4,5	6,5	5,6	5,7	6,3	5,3	5,4	0,4	0,0	0,0	0,0		
Diesel	7,3	6,5	10,3	10,3	9,4	12,4	11,7	11,1	3,4	0,0	0,1	11,1		
Fuel oil	10,7	9,9	10,6	9,3	13,8	12,2	9,3	10,7	2,4	0,0	0,1	11,9		
Otros	22,6	19,4	17,2	19,5	16,5	21,6	22,5	19,9	17,3	15,9	20,0	12,8		
(mW)														
Capacidad instalada de generación de energía eléctrica	889	1.023	1.043	1.050	1.103	1.217	1.292	1.370	1.402	1.505	1.721	1.701	1.775	1.939
(mW/h)														
Generación de energía eléctrica														
Total	3.546.286	3.809.778	4.144.386	4.386.055	4.716.970	4.841.048	4.894.556	5.589.236	5.787.746	6.188.635	6.921.584	6.929.491	7.484.489	7.564.893
Privada	1.656	10.029	22.158	26.488	42.944	78.644	242.166	468.849	578.500	768.467	1.112.799	1.121.351	1.138.431	1.107.331
<b>Telecomunicaciones</b>														
(por 100 habitantes)														
Densidad de líneas telefónicas fijas	10,4	10,8	10,7	12,6	14,5	15,9	17,7	19,5	20,8	22,4	23,5	24,2	25,8	27,8
(por 1.000 habitantes)														
Densidad de teléfonos públicos	2,0	2,1	2,2	2,3	2,3	2,3	2,2	2,5	2,8	2,8	3,3	4,3	6,0	5,3

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Líneas telefónicas instaladas	312.802	333.883	339.272	408.165	479.355	535.203	607.844	692.200	758.852	823.384	983.358	996.284	1.132.061	1.197.992
Clientes del sistema telefónico nacional	267.956	282.453	303.552	337.837	388.245	429.028	482.672	563.871	610.475	672.265	734.738	785.571	832.721	876.719
Clientes del sistema celular					6.985	18.704	46.553	67.978	105.164	138.178	205.275	311.329	459.235	756.235

**Transporte**

	(porcentajes)													
Crecimiento vehicular	9,1	4,5	12,3	6,0	10,8	8,8	7,1	7,8	7,7	3,1	4,7	3,6	3,8	
	(por 1.000 habitantes)													
Tasa de vehículos livianos			64,0	67,2	70,7	73,4	76,6	80,4	84,6	85,1	87,1	88,4	89,9	
Tasa de autobuses			2,0	2,1	2,4	2,6	2,7	2,8	3,0	3,0	3,1	3,1	3,2	
Número de personas por vehículo	9,6	9,4	8,5	8,3	7,7	7,3	7,0	6,6	6,3	6,3	6,1	6,0	5,9	
Número de vehículos en circulación	318.642	332.876	373.868	396.379	439.235	477.778	511.670	551.750	594.148	612.300	641.302	664.563	689.763	
	(toneladas métricas)													
Carga transportada por ferrocarril	808.844	696.333	845.199	799.644	711.223					198.600	222.814	199.352	181.192	119.231
Pasajeros movilizados por el Aeropuerto Juan Santamaría	987.870	1.074.701	1.437.989	1.684.211	1.771.101	1.839.175	1.743.154	1.936.060	2.298.499	2.257.480	2.160.869	2.108.816	2.282.498	2.584.399
Locales	64.901	66.283	92.035	97.679	78.357	126.369	83.444	156.695	119.809	166.637	166.254	136.442	140.468	166.315
Internacionales	922.969	1.008.418	1.345.954	1.586.532	1.692.744	1.712.806	1.659.710	1.779.365	2.178.690	2.090.843	1.994.615	1.972.374	2.142.030	2.418.084
	(miles de colones corrientes)													
Inversión pública bruta en sector transporte	2.611.559	3.780.005	5.172.115	7.778.104	5.156.941	8.817.643	9.072.140	11.487.674	12.256.033	20.394.765	41.781.791	37.124.543	33.835.032	51.007.535
Carreteras	2.407.056	2.715.236	3.519.575	4.552.645	3.131.199	5.549.864	5.940.879	5.518.033	8.478.100	14.991.444	36.050.174	30.548.472	23.317.956	36.894.095
Puertos	59.473	341.902	431.000	1.797.465	1.455.000	1.716.411	1.693.081	3.164.893	1.175.453	1.878.616	3.643.056	4.889.615	2.683.184	2.796.003
Aeropuertos	127.590	320.008	173.170	367.569	40.092	959.418	887.000	1.974.098	1.545.000	3.074.385	1.072.161	1.045.346	4.727.622	9.514.330
Ferrocarriles		271.159	704.000	553.555	32.950									132.737
Tuberías	17.440	131.700	344.370	506.870	497.700	591.950	551.180	830.650	1.057.480	450.320	1.016.400	641.110	3.106.270	1.670.370

## ESTADISTICAS AMBIENTALES

- Indicadores generados por otras instituciones
- Indicadores generados por Estado de la Nación
- Datos primarios

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
<b>Tierra</b>														
(hectáreas)														
Áreas silvestres protegidas	990.374	1.094.414	1.094.414	1.094.414	1.094.414	1.591.809	1.602.420	1.266.395		1.300.944	1.291.288	1.304.308	1.304.916	1.301.818
Parques nacionales									567.852	624.098	623.773	625.634	621.267	
Reservas biológicas									21.432	21.674	21.675	21.675	21.663	
Refugios nacionales de vida silvestre									175.524	178.189	180.034	180.642	182.473	
Reservas forestales									284.133	227.834	227.834	227.834	227.545	
Zonas protectoras									163.714	155.829	155.816	153.955	166.404	
Humedales									88.289	66.359	77.871	77.871	65.122	
Fincas del Estado fuera de ASP										15.743	15.743	15.743	15.743	
Reserva natural absoluta										1.330	1.330	1.330	1.367	
Monumento nacional											232	232	232	234
<b>Visitantes al Sistema de Parques Nacionales</b>	453.033	496.406	639.753	772.025	700.434	614.081	658.657	742.761	810.098	865.603	786.600	756.962	949.714	879.026
Nacionales	240.036	222.975	301.644	367.683	322.148	362.341	389.883	452.680	485.950	495.349	453.628	428.593	530.725	429.311
Extranjeros	212.997	273.431	338.109	404.342	378.286	251.740	268.774	290.081	324.148	370.254	332.972	328.369	418.989	449.715
(hectáreas)														
Área sembrada de las principales actividades				421.467	434.828	434.299	431.197	436.046	428.422	456.621	448.454	440.489	434.524	
(millones de dólares)														
<b>Importación total de agroquímicos</b>														
Plaguicidas								156,0	89,2	102,0	109,3	105,3	95,4	
Fertilizantes								250,4	65,8	70,5	88,9	65,8	61,9	
(porcentajes)														
<b>Valor agregado agropecuario como porcentaje del PIB real</b>		12,4	11,7	11,3	11,2	11,5	11,6	11,2	11,2	10,8	10,7	10,7	10,1	10,1
(millones de colones de 1991)														
<b>Valor agregado bruto del sector agropecuario</b>														
Agricultura	79.135,4	84.668,1	85.435,1	84.691,9	94.712,0	95.474,5	99.822,7	107.917,8	111.533,8	110.383,9	111.675,3	107.564,7		
Pecuarios	23.805,8	22.569,4	25.874,1	27.249,4	28.394,6	29.444,1	26.405,3	28.963,7	31.870,5	33.160,7	32.722,4	32.888,2		
Silvicultura de extracción de madera	3.442,7	3.073,3	3.138,8	5.068,3	3.299,6	2.768,2	3.278,8	3.560,8	3.608,6	3.845,7	4.989,3	5.029,3		
Pesca	2.017,0	2.035,1	2.019,5	3.245,4	2.667,5	3.723,8	3.852,9	3.853,9	3.817,9	4.465,1	4.585,0	4.662,7		
<b>Bosque</b>														
(hectáreas)														
<b>Área sometida a pago de servicios ambientales</b>														
Protección de bosque								88.829,8	47.803,8	55.776,0	26.583,2	20.629,0	21.818,9	65.405,2
Manejo de bosque								9.324,5	7.620,4	5.124,8		3.997,0	1.999,2	
Reforestación								4.629,4	4.172,5	3.156,0	2.456,8	3.281,0	1.085,5	3.155,1
Plantaciones con recursos propios									319,0	724,1				204,8
<b>Área sometida a pago de servicios ambientales en comunidades indígenas</b>								1.142,0	1.308,0	1.142,0	4.373,0	4.199,0	2.550,0	6.287,6
<b>Número de beneficiarios del PSA</b>								1.531	1.021	925	501	406	329	755
(metros cúbicos)														
<b>Volumen autorizado para aprovechamiento de madera</b>		653.191,0	666.880,0	956.731,0	615.552,0	499.382,0	582.287	619.335	612.409	464.338	402.166	453.262		
(millones de colones)														
<b>Total de crédito forestal</b>								103,5	88,8	107,0	45,2	69,6	114,2	159,7
Crédito para reforestación								31,6	3,7	0,0	0,0	11,3	0,0	0,0



	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Crédito para la industria								39,3	52,5	78,8	27,6	34,1	93,9	105,7
Otros créditos								32,6	32,6	28,2	17,6	24,2	20,3	54,0
(hectáreas)														
Area afectada por incendios forestales								64.893,5	11.191,5	36.896,3	57.511,4	50.337,0	32.372,1	

## Atmósfera

### Estación Aeropuerto Juan Santamaría

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Temperatura														
(grados Celsius)														
Media de estación seca (mes de marzo)	24,0	24,5	24,5	23,6	24,2	24,0	22,8	23,1	25,6	22,6	22,5	23,8	25,1	
Media de estación lluviosa (mes de octubre)	23,3	23,5	22,6	22,5	23,5	22,9	22,9	22,8	22,6	20,9	21,9	23,4	23,4	
(km/hora)														
Viento														
Velocidad media	18,3	17,3	15,8	12,9	14,0	12,0	13,9	16,7	22,2	16,9	15,6	15,9	17,4	
(milímetros)														
Precipitación														
Promedio anual acumulado	1.941,7	1.624,7	1.950,7	2.106,4	1.527,3	2.638,4	2.210,1	1.827,3	2.301,7	1.946,7	1.524,1	1.286,6	1.509,6	
(porcentajes)														
Humedad relativa														
Promedio anual	74	74	72	73	72	77	82	80	82	79	79	75	71	

## Desechos

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
(toneladas métricas por día)														
Ingreso promedio diario de basura en el relleno sanitario Río Azul/Parque de Tecnología Ambiental	763	776	831	890	962	934	910	947	1.041	1.265	1.257	1.304	1.429	1.536
(gramos por persona por día)														
Producción per cápita diaria de basura para el cantón central de San José	826	839	864	882	944	944	865	874	898	987	969	1.044	1.108	1.135

## Consumo de energía

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
(porcentajes)														
Población cubierta por el servicio eléctrico	90,0	91,2	92,4	92,5	92,7	92,7	93,0	93,3	94,4	94,9	97,1	97,1	97,1	97,1
(porcentajes)														
Consumo de diesel como porcentaje del consumo de hidrocarburos	44,2	44,5	43,6	39,2	40,8	39,7	40,1	39,3	39,3	38,2	37,1	40,5	40,5	
(kW/h, miles de habitantes)														
Consumo residencial de energía eléctrica per cápita	511,5	517,1	520,5	547,0	567,7	566,3	573,0	579,5	606,5	620,1	639,0	651,2	665,3	684,8
(kW/h)														
Consumo promedio anual de electricidad por abonado														
Sector residencial	2.646	2.594	2.535	2.614	2.671	2.623	2.618	2.597	2.666	2.685	2.733	2.740	2.751	2.793
Sector industrial	110.599	107.251	113.223	115.715	121.492	121.096	114.805	120.431	131.299	140.365	145.929	152.319	163.866	175.674
(terajulios)														
Consumo final de derivados de petróleo	35.910	37.230	42.629	50.235	52.387	54.912	55.195	58.751	63.479	68.338	70.155	70.665	73.749	
(miles de dólares)														
Importaciones totales de derivados de petróleo	124.825	133.720	136.081	142.928	171.626	171.835	203.845	191.219	228.800	298.440	455.418	420.550		
(terajulios)														
Consumo de energía sector transportes	23.670	24.504	28.469	33.181	38.362	40.367	40.389	41.607	45.553	47.875	46.697	47.962	53.733	

## Agua

Porcentaje promedio de cobertura de la población con servicio de agua de calidad potable											72,5	75,8	78,4	79,5
--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	------	------	------	------

## Recursos marino-costeros

Embarcaciones de la flota nacional														
Pangas y botes									1.854		1.507	1.722	2.212	1.908
Lanchas y barcos									632		535	712	752	713
(toneladas métricas)														
Desembarque total según litoral														
Pacífico	13.802	13.549	12.436	13.310	13.609	19.713	21.148	17.909	21.009	24.765	25.551	25.357	19.822	
Atlántico	433	261	199	268	422	436	421	363	665	1.051	787	622	557	
(toneladas métricas)														
Desembarque total según grupos de especies														
Escama		6.577	5.562	4.321	4.231	3.834	4.799	5.900	6.512	5.055	4.511	4.270	3.894	
Crustáceos		1.727	2.185	2.516	2.402	2.469	2.123	1.474	1.849	1.614	1.137	1.169	1.311	
Pelágicos		5.462	4.888	6.628	7.296	13.697	14.613	10.812	13.313	19.147	21.566	20.540	15.323	
(toneladas métricas)														
Producción acuícola por especie														
Tilapia								4.817	5.346	6.588	8.100	8.500	13.190	14.467
Trucha								152	104	181	250	210	500	513
Camarón								2.404	2.348	2.465	1.350	1.800	4.097	3.575
Langostino								79	87	35	15	10	5	5

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
(miles de dólares)														
<b>Exportaciones de productos pesqueros</b>														
Peces ornamentales								377.934	383.428	290.727	269.524	252.045	304.036	348.223
Camarón								77.646	61.289	45.520	17.076	14.269	15.545	10.564
Pescado								87.733	101.262	59.530	73.966	85.562	89.226	83.973
<b>Número de playas ganadoras de Bandera Azul Ecológica</b>							10	19	24	27	35	37	45	56

## ESTADISTICAS POLITICAS

- Indicadores generados por otras instituciones
- Indicadores generados por Estado de la Nación
- Datos primarios

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	
<b>Formación de leyes</b>															
(días naturales)															
Duración promedio de las leyes aprobadas en la corriente legislativa															
Legislativo					812	711	643	635	572	692	431	543	538	564	
Ejecutivo					691	608	495	684	605	374	494	573	378	292	
(días naturales)															
Duración promedio de las leyes aprobadas para la sanción del Ejecutivo															
Legislativo					27	15	20	17	14	26	17	20	14	20	
Ejecutivo					13	12	13	14	12	27	17	16	16	16	
Leyes aprobadas por iniciativa															
Legislativo	54	31	20	40	50	48	37	85	25	76	53	110	48	44	
Ejecutivo	38	28	26	25	51	47	31	43	48	51	48	66	27	18	
<b>Administración de justicia</b>															
Entrada neta en la oficinas de primera instancia (meses, semanas y días)															
Duración promedio de los recursos votados por la Sala Cuarta, sobre el fondo del asunto															
Hábeas corpus	1m1s	1m1s	1m2s	1m3s	1m1s	1m	21d	19d	19d	17d	17d	17d	17d	17d	
Recursos de amparo	2m2s	5m	7m1s	9m2s	9m3s	4m2s	3m2s	3m1s	3m	2m	2m3s	2m3s	2m3s	5m1s	
Acciones de inconstitucionalidad	6m2s	12m3s	17m1s	24m1s	27m1s	39m2s	37m3s	26m	19m3s	17m	25m1s	20m1s	24m3s	24m	
Número de habitantes por juez				8.900	7.935	8.050	8.010	7.949	6.990	6.902	6.756	6.560	6.282	6.105	
Productividad global por juez						580	629	709	603	707	727	686	677	650	
Presos sin condena por cada 1.000 expedientes									78	86	89	72	75	74	
Denuncias netas ingresadas al sistema de justicia															
Por tipo de delito															
Delitos contra la vida									12.905	14.605	14.349	14.394	14.170	14.772	
Delitos contra la propiedad									33.573	50.335	51.495	48.724	52.598	52.851	
Delitos sexuales									2.686	3.154	3.439	3.695	4.441	4.645	
Delitos por infracciones a la Ley de Psicotrópicos									2.295	2.554	3.167	4.592	6.424	8.310	
Presos sin condena									800	902	1.289	1.295	1.427	1.501	
Personas condenadas por los tribunales															
Por tipo de delito															
Delitos contra la vida									2.058	683	507	507	537	603	627
Delitos contra la propiedad									2.866	1.306	1.228	1.120	1.174	1.301	1.270
Delitos sexuales									492	419	441	413	520	578	535
Delitos por infracciones a la Ley de Psicotrópicos									489	433	493	461	649	544	500
Personas condenadas por los tribunales superiores y juzgados penales															
Por pena impuesta	6.383	5.637	5.340	5.367	5.913	6.970	7.135	7.872	3.456	3.186	3.005	3.497	3.022	3.627	

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
<i>Días multa</i>	1.457	1.198	1.147	1.345	1.213	1.107	1.138	1.284	241	168	182	170	114	175
<i>Prisión efectiva</i>	2.170	2.022	1.925	1.926	2.210	2.747	2.701	2.796	1.874	1.928	1.929	2.232	1.849	2.170
<i>Prisión ejecución condicional</i>	2.756	2.417	2.268	2.096	2.490	3.116	3.296	3.792	1.341	1.090	894	1.095	1.059	1.258
<b>Casos entrados en oficinas judiciales de primera instancia</b>				<b>431.255</b>	<b>538.523</b>	<b>637.415</b>	<b>631.643</b>	<b>664.641</b>	<b>629.376</b>	<b>726.757</b>	<b>798.198</b>	<b>934.213</b>	<b>996.534</b>	<b>921.610</b>
Por materia														
<i>Civil</i>				63.456	74.630	89.420	86.867	86.016	67.331	72.420	76.349	75.837	76.896	77.903
<i>Familia</i>									16.839	16.994	19.028	21.103	22.173	22.596
<i>Contenciosa</i>				24.280	24.112	25.577	21.178	23.175	26.438	28.970	22.861	22.728	22.929	23.032
<i>Penal</i>				78.527	80.124	83.883	85.984	99.430	104.638	105.929	111.126	116.356	118.667	133.566
<i>Trabajo</i>				20.757	18.794	16.148	17.498	18.019	17.693	16.939	24.188	21.257	19.951	20.398
<i>Contravenciones</i>				47.798	45.002	47.944	44.585	42.686	42.855	59.490	53.304	50.747	48.087	46.810
<i>Tránsito</i>				178.336	273.305	349.689	344.105	349.155	299.980	363.974	419.545	537.540	594.417	502.427
<i>Pensiones alimentarias</i>				8.656	9.133	10.113	12.113	14.332	15.383	16.309	17.509	20.261	21.712	22.297
<i>Penal juvenil</i>				4.090	7.050	7.873	6.869	7.576	8.338	9.554	10.837	11.703	12.259	12.193
<i>Violencia doméstica</i>							5.023	15.336	20.996	26.437	32.643	43.929	46.012	47.086
<i>Constitucional</i>				5.355	6.373	6.768	7.421	8.916	8.885	9.741	10.808	12.752	13.431	13.302
<b>Asuntos ingresados en las salas del Poder Judicial</b>														
Sala Primera						567	670	419	582	750	788	1.088	746	637
Sala Segunda						602	428	400	437	793	826	762	723	878
Sala Tercera						879	1.048	1.333	1.305	1.536	1.202	1.283	1.349	1.383
Sala Cuarta						6.768	7.421	8.916	8.885	9.741	10.802	12.752	13.431	13.302
<b>Votos de fondo dictados por los tribunales de segunda instancia</b>														
Por tribunal														
<i>Civil</i>				2877	2.149	1.942	1.769	2.425	2.709	2.817	2.737	2.588	2.753	
<i>Trabajo</i>				2048	2.046	1.897	2.015	2.966	3.932	4.200	4.565	6.250	6.290	
<i>Agrario</i>				372	402	349	387	407	411	361	314	386	423	427
<i>Contencioso-administrativo</i>				1581	1348	996	945	866	1.365	1.318	1.304	1.002	853	573
<i>Familia</i>					183	532	535	553	710	769	963	1.269	1.228	1.315
<b>Resoluciones dictadas por la Sala Constitucional</b>														
<b>Total</b>	<b>1.398</b>	<b>1.876</b>	<b>3.265</b>	<b>5.466</b>	<b>7.012</b>	<b>6.376</b>	<b>6.515</b>	<b>8.250</b>	<b>8.584</b>	<b>8.570</b>	<b>10.056</b>	<b>11.493</b>	<b>10.793</b>	<b>13.925</b>
<i>Con lugar</i>	238	389	414	993	1.159	1.199	1.596	2.814	2.067	2.214	2.351	3.099	3.409	6.710
<i>Sin lugar</i>	591	887	1.000	2.155	2.046	1.722	1.615	2.306	2.979	3.118	3.512	3.872	3.040	2.923
<i>Rechazados de fondo</i>					1.407	977	1.044	1.001	1.083	930	1.133	1.297	1.255	1.162
<i>Rechazados de plano</i>	569	600	1.851	2.318	2.400	2.478	2.260	2.129	2.455	2.308	3.060	3.225	3.089	3.130
<b>Hábeas corpus</b>	<b>493</b>	<b>564</b>	<b>796</b>	<b>940</b>	<b>939</b>	<b>1.108</b>	<b>1.106</b>	<b>1.282</b>	<b>1.084</b>	<b>1.346</b>	<b>1.479</b>	<b>1.385</b>	<b>1.318</b>	<b>1.260</b>
<i>Con lugar</i>	83	95	141	138	179	127	167	169	143	136	132	109	175	183
<i>Sin lugar</i>	308	370	458	488	417	529	480	654	569	766	906	828	686	647
<i>Rechazados de fondo</i>					96	188	208	135	156	166	145	177	172	125
<i>Rechazados de plano</i>	102	99	197	314	247	264	251	324	216	278	296	271	285	305
<b>Recurso de amparo</b>	<b>799</b>	<b>1.225</b>	<b>2.274</b>	<b>4.319</b>	<b>5.681</b>	<b>4.832</b>	<b>5.079</b>	<b>6.626</b>	<b>7.178</b>	<b>6.950</b>	<b>8.296</b>	<b>9.813</b>	<b>9.202</b>	<b>12.429</b>
<i>Con lugar</i>	124	281	248	816	928	1.016	1.394	2.608	1.889	2.036	2.194	2.965	3.215	6.506
<i>Sin lugar</i>	265	507	515	1.645	1.590	1.140	1.106	1.624	2.382	2.310	2.570	3.001	2.325	2.242
<i>Rechazados de fondo</i>					1.202	680	723	750	827	689	908	1.027	1.009	972
<i>Rechazados de plano</i>	410	437	1.511	1.858	1.961	1.996	1.856	1.644	2.080	1.915	2.624	2.820	2.653	2.709
<b>Acción de inconstitucionalidad</b>	<b>106</b>	<b>87</b>	<b>195</b>	<b>207</b>	<b>392</b>	<b>436</b>	<b>330</b>	<b>342</b>	<b>322</b>	<b>274</b>	<b>290</b>	<b>294</b>	<b>272</b>	<b>236</b>
<i>Con lugar</i>	31	13	25	39	52	56	35	37	35	42	25	25	19	21
<i>Sin lugar</i>	18	10	27	22	39	53	29	28	28	42	36	43	29	34
<i>Rechazados de fondo</i>					109	109	113	116	100	75	80	93	74	65
<i>Rechazados de plano</i>	57	64	143	146	192	218	153	161	159	115	139	133	150	116
<b>Movimientos ocurridos en las demandas por violencia doméstica</b>														
Casos entrados								15.336	20.996	26.437	32.643	43.929	46.012	47.086
Casos terminados								7.339	19.514	25.023	30.852	42.258	46.349	47.922
Mantiene la medida provisional								1.433	4.150	5.958	8.982	13.554	16.745	16.956
No comparecencia de la víctima								2.106	6.446	8.553	9.334	11.650	15.222	15.331
<b>Control ciudadano</b>														
Denuncias presentadas ante la Defensoría de los Habitantes						2.049	1.496	1.358	2.082	1.678	1.544	1.765	1.964	1.927
Demandas en la Comisión Nacional del Consumidor						785	1.872	2.515	2.245	2.143	1.650	938	702	874
Audiencias públicas en la ARESEP							7	70	79	74	61	75	118	128
Número de contralorías de servicios								62	81	78	150	149	163	178
<b>Gobiernos locales</b>														
Carga tributaria						0,51	0,73	0,73	0,64	0,60	0,67	0,71	0,72	0,76

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Presión tributaria						39,94	45,45	41,21	40,58	36,31	37,53	37,52	35,36	37,42
Alcaldes removidos									7	25	16	37	0	0
Por causa														
Renuncia									3	13	6	18		
Destitución									4	10	7	15		
Suspensión temporal												1		
Muerte										2	1			
Interino											1	4		
(millones de colones de 1999)														
Ingresos totales		22.013,4	26.350,0	26.438,0	25.323,7	31.920,6	37.132,1	35.796,7	40.488,3	44.693,2	47.556,1	53.207,5	55.757,9	
Ingresos corrientes		16.630,2	19.424,1	18.900,8	19.211,0	24.431,3	26.084,4	26.308,1	27.819,0	31.113,5	32.979,3	35.067,5	37.284,4	
Ingresos de capital		5.383,1	6.926,0	7.537,3	6.112,7	7.489,3	11.047,7	9.488,6	12.669,3	13.579,7	14.576,7	18.139,9	18.473,4	
(millones de colones de 1999)														
Egresos totales		17.824,6	20.752,3	21.258,7	20.113,8	23.604,7	29.573,3	28.492,6	31.304,6	34.257,2	36.487,9	39.214,0	38.715,4	
Por categoría														
Gastos corrientes		13.953,2	15.717,0	16.773,9	15.976,7	18.078,1	20.619,9	21.742,5	23.819,8	25.211,7	27.367,1	28.861,0	29.681,4	
Inversión real		2.786,2	4.053,8	3.629,2	3.233,2	4.058,0	6.923,7	5.216,8	5.592,5	7.046,1	7.313,7	7.599,8	7.295,8	
Demás egresos		1.085,2	981,5	855,5	904,0	1.468,6	2.029,6	1.533,3	1.892,3	1.999,4	1.807,1	2.753,2	1.738,2	

### Organización ciudadana

#### Número de organizaciones activas de la sociedad civil

##### Por tipo

Asociaciones civiles	3.826	4.286	5.102	5.791	6.541	7.272	8.163	9.467	10.568	11.356	13.094	13.999	15.386	
Sindicatos	420	432	423	391	387	348	319	283	279	212	205	253	219	244
Cooperativas	418	375	382	381	321	293	249	517	526	556	551	501	453	499
Asociaciones solidaristas	1.154	1.149	1.251	1.395	1.404	1.471	1.481	1.389	1.398	1.043	1.058	1.067	1.074	1.191
Sociedades anónimas laborales						45	13	168	215	218	221	225	233	235
Asociaciones de desarrollo comunal						1.600	1.620	1.635	1.732	1.685	1.661	1.866	1.790	2.506
Cámaras empresariales afiliadas a UCCAEP			38	39	39	41	39	45	47	46	48	45	40	

### Seguridad pública y privada

Permisos de portación de armas de fuego	5.609	7.460	8.478	8.702	9.914	13.711	10.084	8.456	8.489	11.479	12.746	21.049	16.125	9.635
Personal de seguridad privada acreditado					1.200	3.060	3.420	5.141	4.423	3.511	1.411	1.171	1.550	2.246
Personal de seguridad pública						8.629	8.408	8.459	8.397	8.343	9.340	9.791	9.785	9.719

### Criminalidad

	(por 100.000 habitantes)													
Tasa de delitos dolosos contra la vida														
Excluyendo agresión	50	57	59	56	61	61	62	58	62	57	52	47	38	
Incluyendo agresión	118	137	148	155	172	182	191	191	206	194	189	177	158	
Tasa de homicidios dolosos	4,6	4,2	5,0	4,9	5,4	5,3	5,3	5,7	6,0	6,4	6,1	6,3	6,1	7,0
Tasa de delitos sexuales	52,3	52,3	57,6	57,6	61,9	58,3	65,3	73,5	84,2	89,6	94,1	107,9	102,4	
Víctimas de homicidio	146	144	165	163	186	189	195	217	230	250	251	257	258	300
Por sexo														
Hombres	118	109	140	142	157	160	175	194	203	216	213	225	220	254
Mujeres	28	35	25	21	29	29	20	23	27	34	38	32	38	46
Víctimas de homicidio por arma de fuego	55	60	68	79	91	88	100	113	122	125	131	139	134	156

# Anexo estadístico especial

## **Series de criminalidad en Costa Rica en el largo plazo**

En esta sección especial se hizo un esfuerzo por compilar los principales indicadores y variables disponibles relacionadas con la criminalidad en Costa Rica. Las cifras sobre homicidios dolosos se presentan en series estadísticas para el período 1980 – 2003. Además se consignan tres cuadros relacionados con las tasas de delitos contra la vida; la relación víctima victimario en homicidios dolosos; y los asaltos por tipo de arma o método empleado según provincia.

Los datos de población para el cálculo de las tasas fueron tomados de la publicación del CCP-INEC “Estimaciones y proyecciones de población 1970-2050”; mientras que los datos absolutos sobre homicidios fueron suministrados por el Departamento de Planificación, Sección de Estadísticas del Poder Judicial y los datos sobre asaltos, de la Oficina de Planes y Operaciones del Organismo de Investigación Judicial.



**Delitos contra la vida. 1983-2002**  
(tasa por 100.000 habitantes)

Delito	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	
<b>Tasa Global</b>	186	202	213	220	220	220	218	223	229	255	273	281	325	333	330	353	390	374	367	353	352
Abandono de Incapaces	1,0	0,5	0,6	0,5	0,4	0,4	0,7	0,4	0,6	0,6	0,6	0,5	0,5	1,1	1,6	1,1	1,6	1,4	1,2	1,4	1,3
Aborto	1,1	1,4	1,2	1,0	1,0	0,6	1,1	0,5	0,7	1,1	1,3	1,0	0,9	1,5	1,0	1,1	0,9	1,3	0,9	1,1	0,8
Aborto Tentativa	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2
Agresión	28,4	42,5	49,1	52,5	52,5	52,6	58,4	61,6	67,7	80,6	88,8	98,6	110,8	121,0	129,0	133,8	144,2	137,4	137,2	137,8	137,1
Contagio Venéreo	0,7	0,4	0,1	0,3	0,1	0,1	0,3	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Duelo	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Descuido Animales	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1
Homicidio	3,8	3,8	4,1	3,8	4,0	4,0	4,0	3,9	4,6	4,2	5,0	4,9	5,4	5,3	5,3	5,7	6,0	6,4	6,1	6,3	6,1
Homicidio Tentativa	2,5	3,4	2,7	3,2	3,2	3,5	3,5	3,3	2,2	3,4	4,4	5,7	6,3	5,1	6,8	5,6	3,4	4,6	5,4	5,4	6,5
Homicidio Culposo	6,4	7,4	8,4	8,4	8,4	9,6	9,3	9,2	9,1	9,9	9,7	10,5	11,7	11,3	8,0	11,5	14,7	15,1	13,8	14,5	13,5
Lesiones	52,8	52,1	49,3	47,0	46,3	46,3	42,3	43,2	42,2	47,3	47,3	44,1	47,7	47,4	47,0	43,8	50,0	43,0	38,0	33,4	35,9
Lesiones Culposas	86,5	86,9	94,5	100,2	98,8	98,8	94,1	95,3	96,4	101,6	110,2	109,6	135,4	132,9	123,7	141,8	161,7	158,2	156,8	147,0	138,0
Mal praxis	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,0	0,9	0,8	0,0	3,4
Omisión auxilio	0,1	0,0	0,0	0,1	0,2	0,0	0,0	0,1	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,1	0,0	0,1	0,2
Suicidio Tentativa	2,8	3,2	3,3	3,2	3,2	3,5	3,8	5,0	5,1	5,7	5,4	6,0	6,4	7,0	7,2	8,3	6,0	5,4	6,4	6,3	9,2

Fuente: Carranza, E. y Solana, E. 2004.



### Relación víctima-victimario en los homicidios dolosos o intencionales, promedios por cuatrienio. 1994-1998, 1999-2003

Relación víctima-victimario	1994 - 1998			1999 - 2003		
	subtotal	total	Porcentaje	subtotal	Total	Porcentaje
<b>A) Esposo/a, concubino/a, Exconcubino/a</b>	<b>50</b>			<b>81</b>		
Amante	7			25		
Novio/a, exnovio/a	5	62	7,5	13	119	9,5
<b>B) Padre, madre, padrastro, Madrastra</b>	<b>22</b>			<b>32</b>		
Hijo/a, hijastro/a	13			11		
Concuño/a, cuñado/a	3			9		
Hermano/a, hermanastro/a	11			12		
Sobrino/a, Tío/a, Primo/a	13			10		
Suegro/a, yerno	2			8		
Abuelo/a	0	64	7,7	1	83	6,6
<b>C) Amigo/a, examigo/a</b>	<b>17</b>			<b>67</b>		
Compañero de trabajo/ Socio						
Patrón /Empleado	6			24		
Inquilino / arrendatario/ acreedor	4			3		
Vecino/ conocido	391	418	50,4	438	532	42,3
<b>D) Compañero de prisión</b>		<b>5</b>	<b>0,6</b>	<b>22</b>	<b>22</b>	<b>1,8</b>
<b>E) Enemigo, rival</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0,0</b>	<b>24</b>	<b>24</b>	<b>1,9</b>
Ninguna relación	281	281	33,9	477	477	37,9
Total casos con información	830	830	100,0	1.257	1.257	100,0
Se ignora el dato		187			59	
Total de víctimas		1.017			1.316	

Fuente: Carranza, E. y Solana, E. 2004.

### Asaltos atendidos por el Organismo de Investigación Judicial por tipo de arma o método empleado según provincia. 2003

Provincia	Total absoluto	porcentajes			
		Arma de fuego	Arma blanca	Arrebató	Otros
Total	3.694	52,0	18,9	15,0	14,1
San José	2.061	50,6	17,9	16,9	14,6
Alajuela	360	51,6	20,8	9,2	18,4
Cartago	236	44,4	24,1	14,7	16,8
Heredia	411	61,0	17,1	15,3	6,6
Guanacaste	49	28,2	29,9	21,3	20,6
Puntarenas	61	26,3	35,3	19,0	19,4
Limón	516	71,7	12,2	6,1	10,0

Fuente: Carranza, E. y Solana, E. 2004.

## FUENTES, DEFINICIONES Y NOTAS TÉCNICAS

### VARIABLES SOCIALES

Nombre	Fuente	Nota técnica
Abortos atendidos en hospitales de la CCSS	CCSS, Dirección Actuarial y de Planificación Económica. Departamento de Estadística	<i>Expulsión o extracción de toda (completa) o cualquier parte de la placenta (incompleta), o membranas sin un feto identificable o con una defunción fetal o recién nacido sin posibilidad de sobrevivir, que pesa menos de 500 gramos. En ausencia de conocimiento del peso puede utilizarse una estimación de la duración de la gestación, de menos de 22 semanas completas (154 días), teniendo en cuenta desde el primer día del último período menstrual normal o, si no se conociera el período de gestación, la talla menor de 25 cms, de coronilla a talón.</i>
Accidentes de tránsito	Consejo de Seguridad Vial. Área de Desarrollo. Proceso de Investigación	<i>Encuentro violento en una vía pública, entre dos o más vehículos en movimiento, entre un vehículo en movimiento y un objeto fijo o en movimiento, o entre un vehículo en movimiento y una o más personas. Sus consecuencias son inmediatas y por lo general producen daños materiales, sociales y económicos, así como lesiones y muerte. Muertos in situ se refiere a las personas que mueren en el sitio del accidente o durante su traslado al hospital.</i>
Acciones formativas en el INA	INA. Dirección de Planificación y Evaluación. Departamento de Planes y Estadísticas	<i>El término acción formativa se emplea como sinónimo de módulo y es la estrategia empleada para responder a las necesidades de formación o capacitación de los diferentes grupos de población y empresas. Sector económico: no incluye talleres públicos.</i>
Aprestamiento de niños de primer grado	Elaboración propia con datos del Ministerio de Educación. División de Planeamiento, Departamento de Estadística	<i>Porcentaje de niños de primer grado que recibieron educación preescolar el año anterior. Se calcula como la razón de la matrícula en preparatoria del año i-1 entre la diferencia de la matrícula de primer grado y de repitentes en primer grado del año i.</i>
Aprobados en acciones formativas en el INA	INA. Dirección de Planificación y Evaluación. Departamento de Planes y Estadísticas	<i>Cantidad de personas que aprobaron los módulos o acciones formativas. Para obtener la condición de aprobado, el alumno debe cumplir las exigencias técnicas y administrativas establecidas en relación con una acción formativa, Sector económico: no incluye talleres públicos.</i>
Área de construcción	INEC. Estadísticas de la construcción	<i>Áreas en metros cuadrados de construcción de viviendas, comercio y oficinas, industrias y otros. Esta información se extrae de los permisos de construcción extendidos por las municipalidades del país.</i>
Asegurados directos activos en seguro de salud	CCSS. Dirección Actuarial y de Planificación Económica. Departamento de Estadística	<i>Población ocupada que cotiza para el seguro de salud, Incluye asalariados y no asalariados (cuenta propia y convenios especiales). A partir del año 2003 se utiliza la nueva clasificación de rama de actividad (CIU-3).</i>
Asegurados directos activos en régimen de seguro de pensiones	CCSS. Dirección Actuarial y de Planificación Económica. Departamento de Estadística	<i>Población ocupada que cotiza en el régimen de seguro de pensiones.</i>

Nombre	Fuente	Nota técnica
Asegurados directos en seguro de salud	CCSS. Dirección Actuarial y de Planificación Económica. Departamento de Estadística	<i>Población total que cotiza en el seguro de salud. Incluye ocupados, pensionados y por cuenta del Estado.</i>
Asegurados del seguro de riesgos del trabajo	INS. Boletines estadísticos del seguro de riesgos del trabajo	<i>Población cubierta por el seguro de riesgos del trabajo. Relaciona la población asegurada en riesgos del trabajo con la población asalariada ocupada.</i>
Bonos de vivienda familiar pagados	BANHVI. Departamento de Comunicaciones	<i>Cantidad de bonos de vivienda pagados por del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda.</i>
Camas de hospital por habitantes	CCSS	<i>Cantidad de camas de hospital por cada mil habitantes. Una cama hospitalaria es aquella dispuesta para el alojamiento de un paciente internado durante las 24 horas del día. Se consideran camas hospitalarias las dedicadas a la atención regular de los pacientes internados, las de aislamiento y las cunas e incubadoras de Pediatría.</i>
Cesáreas practicadas en hospitales de la CCSS	CCSS	<i>Cantidad de intervenciones quirúrgicas que tienen por objeto extraer el producto de la concepción. vivo o muerto de 22 semanas cumplidas o más. así como los anexos ovulares, a través de laparotomía e incisión en la pared uterina.</i>
Cobertura de la PEA por seguro de pensiones	CCSS	<i>Población económicamente activa que está cubierta por el seguro de pensiones.</i>
Cobertura de la PEA por seguro de salud	CCSS	<i>Población económicamente activa que está cubierta por el seguro de salud.</i>
Cobertura de seguro de riesgos del trabajo	ICE	<i>Población cubierta por el seguro de riesgos de trabajo.</i>
Cobertura de vacunación en niños	Ministerio de Salud. Unidad de Vigilancia de la Salud	<i>Porcentaje de cobertura de vacunación en niños menores de un año, en el caso de la poliomielitis, y niños de un año en sarampión.</i>
Coefficiente de Gini	Estimación propia a partir de la Encuesta de Hogares, INEC	<i>Medida numérica agregada de la desigualdad de los ingresos, que varía de 0 (igualdad perfecta) a 1 (desigualdad perfecta). Cuanto más elevado es el coeficiente, mayor es la desigualdad en la distribución de los ingresos; contrariamente, mientras más bajo sea el valor, más equitativa es la distribución.</i>
Consultas en seguro de salud por habitante	CCSS	<i>Promedio de atenciones regulares de salud por habitantes, proporcionadas por un profesional calificado a una persona no hospitalizada. Una misma persona puede tener varias consultas en un año por la misma causa o por causas diferentes, o consultar por varias causas en la misma consulta.</i>
Consultas totales del seguro de salud	CCSS	<i>Atención regular de salud impartida por personal calificado, tanto en consulta externa como en urgencias. a una persona no hospitalizada. Una misma persona puede tener varias consultas en un año por la misma causa o por causas diferentes. o consultar por varias causas en la misma consulta.</i>
Costo por consulta del seguro de salud	CCSS. Dirección Actuarial y de Planificación Económica. Departamento de Estadística	<i>Costo anual promedio de una consulta para un asegurado en seguro de salud.</i>
Defunciones totales	INEC. Sección Estadísticas Vitales	<i>Defunción es la desaparición permanente de todo tipo de signo de vida, cualquiera que sea el tiempo transcurrido desde el nacimiento (cesación postnatal de las funciones vitales sin posibilidad de resucitar). Por tanto, esta definición excluye las defunciones fetales.</i>
Densidad de población	Elaboración propia con datos del Centro Centroamericano de Población. UCR	<i>Habitantes por kilómetro cuadrado. Número total de habitantes dividido por la superficie. Para el cálculo se utilizaron 51.100 km<sup>2</sup> de territorio nacional.</i>
Desgranamiento por nivel	MEP. Expansión del Sistema Educativo	<i>Porcentaje de la población de una cohorte que no termina con éxito el nivel de educación regular. Supone el seguimiento de la disminución de una cohorte que se matricula en el primer año del primer ciclo, hasta la culminación de un nivel determinado que puede ser primaria, tercer ciclo o educación diversificada. No considera deserción y repitencia.</i>
Días de incapacidad otorgados por institución	CCSS INS. Dirección Actuarial	<i>Cantidad de días en que un grupo de personas está imposibilitado o no facultado para desempeñar sus funciones como trabajador. En el caso de la CCSS se refiere a enfermedad y/o maternidad; en el caso del INS se refiere a accidentes laborales.</i>

Nombre	Fuente	Nota técnica
Diplomas otorgados por las instituciones de educación superior	Antes de 1996: Morera, Xenia y Salas, Lucrecia, 1995. Recopilación y procesamiento de los diplomas otorgados por las universidades privadas. 1983-1995: Oficina de Planificación de la Educación Superior. CONARE A partir de 1996: OPES. CONARE	<i>Cantidad de diplomas otorgados por las instituciones de educación superior.</i> <i>El diploma es el documento probatorio de que una persona ha cumplido los requisitos correspondientes a un plan de estudios, extendido por una institución de educación superior.</i> Incluye las cuatro universidades públicas y todas las privadas, Universidades privadas: la categoría "Otros", no especifica ni la carrera ni el grado académico.
Egresos hospitalarios de la CCSS	CCSS	<i>Se define como egreso hospitalario o episodio de hospitalización, el retiro de un paciente, vivo o por defunción, de los servicios de internamiento de un hospital.</i> Este concepto no toma en cuenta los traslados internos (de un servicio a otro) dentro del hospital, ni los recién nacidos sanos en el mismo. El egreso sano puede producirse por orden médica, por salida exigida por el paciente, por traslado formal a otro centro o por fuga del paciente. En cada caso se registra la forma de egreso del paciente y se anota en su expediente con la firma del médico responsable y de los testigos, cuando se requiere.
Enfermedades de transmisión sexual	Ministerio de Salud. Informe Anual	<i>Enfermedades de transmisión sexual consideradas por el Ministerio de Salud como de declaración obligatoria por su transmisibilidad o impacto en la salud pública.</i>
Esperanza de vida al nacer	Centro Centroamericano de Población. UCR	<i>Años que en promedio puede esperar vivir un recién nacido si las condiciones de mortalidad imperantes en el momento de su nacimiento se mantienen constantes a lo largo de toda su vida.</i>
Estancia promedio en hospitales	CCSS	<i>Tiempo promedio de estadía de las personas internadas de un hospital.</i> Se obtiene sumando las estancias de los egresados de un período y dividiendo entre el número de egresos o episodios de hospitalización del mismo período. En los análisis específicos por causas se excluye del cálculo la cirugía mayor ambulatoria, cuya estancia promedio es siempre de un día.
Estructura de la población por grupos de edad	INEC-CCP. Estimaciones y Proyecciones de Población 1970-2050	<i>Total de personas que habitualmente residen en un país o territorio, clasificados por grupos de edad: menores de 5 años, de 5 a 12 años, de 13 a 17 años, de 18 a 24 años, de 25 a 59 años, 60 años y más.</i>
Exámenes de laboratorio de hospitalización por egresos hospitalarios	CCSS	<i>Cantidad de exámenes de laboratorio realizados a las personas internadas, por egreso hospitalario.</i> Es la relación entre la cantidad de pruebas efectuadas en un laboratorio clínico a una persona hospitalizada, con fines de diagnóstico, pronóstico o investigación, y la cantidad de egresos hospitalarios.
Fuerza de trabajo	INEC. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. Tabulados	<i>Conjunto de personas de 12 años o más de edad que trabajaron al menos una hora en la semana de referencia o que, sin hacerlo, buscaron trabajo en las últimas cinco semanas.</i> A partir del año 2001 se utiliza la nueva clasificación de rama de actividad (CIU-3).
Gastos por incapacidades de la CCSS	CCSS	<i>Gastos de la CCSS producidos por incapacidades otorgadas a los asegurados en seguro de salud.</i> Cífra del 2002, estimada.
Gasto social	Antes de 1995: MIDEPLAN, Tendencias sociodemográficas, económicas y ambientales 1980-1994 De 1995 a 1996: MIDEPLAN. Área de Análisis del Desarrollo A partir de 1997: Ministerio de Hacienda. Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria	<i>Monto del gasto público destinado a los programas de corte universal (educación, salud, asistencia social, vivienda, servicios recreativos, culturales y religiosos).</i>
Gasto social real per cápita	Antes de 1995: MIDEPLAN, Tendencias sociodemográficas, económicas y ambientales. De 1995 a 1996: MIDEPLAN, Área de Análisis del Desarrollo A partir de 1997: Ministerio de Hacienda. Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria	<i>Monto del gasto social por persona en las siguientes áreas de atención social: educación, salud, asistencia social, vivienda y servicios recreativos, culturales y religiosos.</i>
Giro de camas	CCSS	<i>Número de pacientes que en promedio recibió cada cama hospitalaria de dotación normal en un período determinado que suele ser un año; también se le llama "velocidad cama" o índice de renovación.</i> Se calcula dividiendo los egresos hospitalarios de un período determinado entre el número de camas de dotación normal.

Nombre	Fuente	Nota técnica
Incidencia de la pobreza entre los hogares	INEC. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples	<i>Porcentaje de hogares que se encuentran en situación de pobreza por no contar con ingresos suficientes para satisfacer sus necesidades básicas.</i>
Índice de desarrollo humano	PNUD. Informe sobre Desarrollo Humano	<i>Es un índice sintético que mide los adelantos medios de un país en desarrollo humano, en tres dimensiones: vivir una vida larga y saludable, tener acceso a la educación y a un nivel de vida digno. Las variables utilizadas para calcularlo son: esperanza de vida al nacer, tasa de alfabetización de adultos, tasa combinada de matriculación en primaria, secundaria y nivel terciario, y el PIB per cápita PPA en US\$.</i> El dato para cada año corresponde a la fecha de la publicación del Informe, aunque la medición es realizada con dos o más años de rezago.
Índice de desarrollo relativo al género	PNUD. Informe sobre Desarrollo Humano	<i>Este índice ajusta el progreso medio en desarrollo humano (IDH) para reflejar las desigualdades entre hombres y mujeres. Primero se calculan los índices femeninos y masculinos de cada componente del IDH y luego se combinan, de tal forma que se penalicen las diferencias en el grado de adelanto entre hombres y mujeres. Finalmente, para cada variable se construye el índice de la variable igualmente distribuida.</i>
Índice de potenciación de género	PNUD. Informe sobre Desarrollo Humano	<i>Mide las oportunidades de las mujeres, más que su capacidad, y refleja las desigualdades en tres esferas: participación política, participación económica y poder sobre los recursos económicos.</i>
Índice de precios de la construcción	INEC. Departamento de Índices y Estadísticas	<i>Cambio porcentual promedio que han tenido los precios de los insumos para la construcción de viviendas.</i>
Índice de salario mínimo nominal promedio	BCCR. División Económica	Promedio anual, A partir de agosto de 1994 en el cálculo del índice se incluye el 2% del salario escolar, que es retenido por la empresa y pagado en forma acumulada y diferida en enero de cada año, según el decreto 23495-MISS, publicado en <i>La Gaceta</i> n° 138, del 20 de julio de 1994.
Índice de salario mínimo real	BCCR. División Económica	Datos a diciembre de cada año.
Índice de salario mínimo real promedio	BCCR. División Económica	Promedio anual.
Índice de Theil de desigualdad salarial	Estimación propia a partir de la Encuesta de Hogares, INEC	<i>Índice del comportamiento de la desigualdad salarial. El índice tiene como límite inferior 0, lo cual indica que el salario total está perfectamente distribuido entre los asalariados, y como límite superior LN(n), lo que indica una distribución desigual del salario.</i>
Ingreso por contribuciones al seguro de pensiones	CCSS. Dirección Actuarial y de Planificación Económica. Departamento de Estadística	<i>Monto en colones recibido por la CCSS por concepto de liquidación de cuotas obreras y patronales del régimen de seguro de pensiones.</i>
Ingreso promedio mensual de los ocupados en la ocupación principal	INEC. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples	<i>Ingreso promedio mensual de los ocupados en la ocupación principal, percibido en cada rama de actividad.</i> <i>El ingreso en ocupación principal es el que perciben los ocupados mensualmente por concepto de trabajo dependiente, en el caso de los asalariados, o por concepto de trabajo independiente, en el caso de los patronos y de los trabajadores por cuenta propia.</i>
Ingreso promedio mensual del hogar por deciles	INEC. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples	<i>Indica el ingreso promedio mensual de los hogares clasificados en cada decil.</i> <i>El ingreso promedio del hogar contempla la suma de todos los ingresos de las personas del hogar, siempre que su relación de parentesco con el jefe del mismo no sea servidor doméstico ni pensionista.</i>
Intensidad de la pobreza entre los hogares	Estimación propia a partir de la Encuesta de Hogares, INEC	<i>Se conoce también como brecha de pobreza y determina si el ingreso de los hogares pobres se ha alejado o no de la línea de pobreza, o sea, si son hogares más pobres o no.</i> El indicador tiene como límite inferior 0, lo cual indica que el ingreso de los hogares no se ha alejado de la línea de pobreza. y como límite superior 1, lo que indica que los ingresos de los hogares se han alejado de línea de pobreza y ha empeorado su situación,
Intoxicaciones por plaguicidas	Ministerio de Salud. Memoria Anual	<i>Intoxicaciones ocasionadas por envenenamiento con plaguicidas, tóxicos o venenos, que alteran en forma negativa la salud y pueden ocasionar la muerte.</i>

Nombre	Fuente	Nota técnica
Límite de pobreza por zona	INEC. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples	Cantidad en colones corrientes que se utiliza cada año, como criterio para clasificar a una persona dentro de los niveles de pobreza (pobreza extrema, no satisface necesidades básicas, no pobre).
Matrícula I ciclo	MEP. Expansión del Sistema Educativo	Número de estudiantes inscritos en el primer ciclo de educación regular (primero, segundo y tercer grados), al iniciarse el año lectivo. No incluye escuelas nocturnas.
Matrícula II ciclo	MEP. Expansión del Sistema Educativo	Número de estudiantes inscritos en el segundo ciclo de educación regular (cuarto, quinto y sexto grados), al iniciarse el año lectivo. No incluye escuelas nocturnas.
Matrícula III ciclo	MEP. Expansión del Sistema Educativo	Número de estudiantes inscritos en el tercer ciclo de educación regular (séptimo, octavo y noveno años), al iniciarse el año lectivo. El total incluye horario diurno y nocturno y colegios artísticos.
Matrícula educación diversificada	MEP. Expansión del Sistema Educativo	Número de estudiantes inscritos en el cuarto ciclo de educación regular (décimo y undécimo años en educación académica y décimo, undécimo y duodécimo años en educación técnica), al iniciarse el año lectivo. El total incluye colegios artísticos.
Matrícula inicial por dependencia	MEP. Expansión del Sistema Educativo	Número total de estudiantes inscritos en educación regular, en los centros de enseñanza públicos, privados y privados subvencionados, al iniciarse el año lectivo. Incluye: preescolar, I, II y III ciclos, educación diversificada, educación especial y colegios artísticos.
Matrícula primer grado	MEP. Expansión de Sistema Educativo	Número de estudiantes inscritos en primer grado de educación regular, al iniciarse el año lectivo. Incluye colegios artísticos. A partir del año 2003 se utiliza la clasificación urbano y rural, del Censo del 2000.
Matrícula de transición	MEP. Expansión de Sistema Educativo	Número de estudiantes inscritos en el año inmediatamente anterior a primer grado, al iniciarse el año lectivo. Incluye colegios artísticos. A partir del año 2003 se utiliza la clasificación urbano y rural, del Censo del 2000.
Medicamentos despachados	CCSS	Promedio de medicamentos, por consulta externa o egreso hospitalario, ordenados por un profesional calificado para un paciente. La consulta médica externa no incluye las consultas de urgencias.
Monto de pensión promedio en CCSS	CCSS. Dirección Actuarial y de Planificación Económica. Departamento de Estadística	Monto promedio en colones que recibe cada mes un pensionado de la CCSS. Montos mensuales pagados dividido por el número de casos. Cifras a junio de cada año.
Muertes por accidentes de tránsito	Ministerio de Salud	Cantidad de víctimas que mueren en accidentes ocasionados por vehículos automotores. La modalidad de la muerte puede ser: atropello, caída de vehículo, colisión, precipitación de vehículo, vuelco.
Nacimientos de madres adolescentes	INEC. Sección Estadísticas Vitales	Nacimientos registrados en los que las madres son mujeres en edades inferiores a los 20 años (menores de 15 y de 15 a 19 años).
Nacimientos totales	INEC. Sección Estadísticas Vitales	Cantidad de nacimientos totales y nacimientos hospitalarios. La definición de nacido vivo es la expulsión o extracción completa de un producto de la concepción del cuerpo de su madre, independientemente de la duración del embarazo, y que después de dicha separación respire o dé cualquier otra señal de vida, como latidos del corazón, pulsaciones del cordón umbilical o movimientos efectivos de los músculos de contracción voluntaria, tanto si se ha cortado o no el cordón umbilical y esté o no desprendida la placenta. Nacimientos hospitalarios son aquellos que se realizan con asistencia de médicos, enfermeras, personal capacitado de atención primaria de salud o parteras tradicionalmente calificadas.
Número de permisos de construcción registrados (edificios y viviendas)	INEC. Estadísticas de la construcción	Número de permisos de construcción extendidos por las municipalidades del país. Este permiso contiene información sobre el área, valor de la construcción, materiales predominantes, tipo de permiso, etc.
Número promedio de camas de hospital en el seguro de salud	CCSS	Cantidad promedio de camas dedicadas a la atención regular de los pacientes internados.

Nombre	Fuente	Nota técnica
Ocupación de camas	CCSS	<i>Razón de uso de las camas de un servicio. Es una razón de camas ocupadas en un día (o día paciente) con respecto al total de camas de dotación normal (o días cama), durante cualquier período, expresada como porcentaje.</i>
Ordenes de incapacidad según régimen en seguro de salud	CCSS	<i>Ordenes de incapacidad firmadas por médicos de la CCSS.</i>
Partos atendidos en maternidades de la CCSS	CCSS	<i>Número total de partos atendidos en las maternidades de los hospitales de la Caja Costarricense de Seguro Social. Un parto es el proceso fisiológico por medio del cual el útero expulsa o trata de expulsar el feto y la placenta a las 22 semanas o más de gestación. Este acto da origen a un nacimiento o a una defunción fetal.</i>
Participantes en acciones formativas en el INA	INA. Dirección de Planificación y Evaluación. Departamento de Planes y Estadísticas	<i>Cantidad de participantes en las acciones formativas en el INA. Ver definición de acción formativa. Los participantes son personas matriculadas o incorporadas a cualquier acción formativa. Una persona puede haber participado en más de una acción formativa dentro de una misma región o modo de formación. Sector económico: no incluye talleres públicos. Los datos de 1992-1996 incluyen participantes de talleres públicos.</i>
Participantes en modalidad formación/producción individualizada en el INA	INA. Dirección de Planificación y Evaluación. Departamento de Planes y Estadísticas	<i>Número de participantes en los llamados tradicionalmente talleres públicos, que se caracterizan por la flexibilidad de los procesos de enseñanza y aprendizaje, desde el contenido de la acción formativa, horarios, secuencia del aprendizaje, recursos utilizados y medios, hasta la producción de bienes.</i>
Pensionados en régimen de seguro de pensiones	CCSS. Dirección Actuarial y de Planificación Económica. Departamento de Estadística	<i>Cantidad de pensionados en régimen de pensiones por invalidez, vejez y muerte.</i>
Pensionados en régimen no contributivo	CCSS. Dirección Actuarial y de Planificación Económica. Departamento de Estadística	
PIB real del sector construcción	BCCR. Cuentas Nacionales	<i>Valor total, en millones de colones de 1991&lt; de bienes y servicios producidos por la industria de la construcción; en el territorio económico del país en un período determinado.</i>
Población cubierta por programas de atención primaria	Antes de 1995: Ministerio de Salud. División Programática de Regiones A partir de 1995: CCSS. Gerencia de Modernización	<i>Corresponde a la cobertura de la población de los EBAS que están funcionando en cada año.</i>
Población cubierta por seguro de salud	CCSS. Dirección Actuarial y de Planificación Económica> Departamento de Estadística	<i>Cantidad de personas de la población nacional que se encuentra en cada uno de los tipos de seguro de salud. Los datos del período 1991-2001 han sido corregidos con base en la actualización de las cifras de población nacional (Censo 2000). A partir de 1996, la variable Asegurado por el Estado y familiares aumenta, debido a variaciones en los niveles de pobreza por efecto de cambios en la canasta básica. En 1999, el dato de la variable Pensionado régimen especial incluye hasta setiembre. En el 2000, el dato de la variable Pensionado régimen especial está a julio. A partir del 2001, la variable Cuenta propia disminuye debido a ajustes por depuración del sistema de información. Los datos del año 2000 se ajustaron debido a nueva información de la base de datos de la Encuesta de Hogares del 2000, corregida por el Censo 2000.</i>
Población de 12 años y más por nivel de instrucción	Antes de 1995: INEC. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples A partir de 1995: Elaboración propia con datos de la Encuesta de Hogares	<i>Personas de 12 años o más de edad clasificadas según en nivel de educación alcanzado. La categoría "Ignorado" incluye todos los niveles.</i>
Población femenina de 15 a 49 años	INEC-CCP. Estimaciones y Proyecciones de Población 1970-2050	<i>Total de mujeres de 15 a 49 años que residen en el país.</i>
Población ocupada	INEC. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. Tabulados	<i>Personas en la fuerza de trabajo que laboraron por lo menos una hora en la semana de referencia o que, aunque no hubieran trabajado, tenían un empleo del cual estuvieron ausentes por razones circunstanciales. A partir del año 2001 se utiliza la nueva clasificación de rama de actividad (CIU-3).</i>
Población total	Centro Centroamericano de Población. UCR	<i>Total de personas que habitualmente residen en un país o territorio.</i>
Población mayor de 64 años	INEC-CCP. Estimaciones y Proyecciones de Población 1970-2050	<i>Total de personas mayores de 64 años que habitualmente residen en un país o territorio.</i>
Población menor de 15 años	INEC-CCP. Estimaciones y Proyecciones de Población 1970-2050	<i>Total de personas menores de 15 años que habitualmente residen en un país o territorio.</i>

Nombre	Fuente	Nota técnica
Población total por niveles de pobreza	INEC. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. Tabulados	Total de personas de todas las edades clasificadas en tres niveles de pobreza: pobreza extrema, no satisface necesidades básicas y no pobres. No incluye servicio doméstico y pensionistas. Incluye ajuste en la canasta básica.
Población total servida por acueducto	Antes del 2000: ICAA. Sistemas de Información A partir del 2000: ICAA. Laboratorio Nacional de Aguas	Población que dispone de un sistema de abastecimiento de agua conocido (generalmente público), administrado por diversos entes. Para su cálculo se utilizan las conexiones multiplicadas por un factor equivalente al promedio de personas por vivienda. La información de los CAAR del 2003 es una estimación fundamentada en el Programa de Vigilancia 2002-2003.
Población total servida por alcantarillado sanitario	Antes del 2000: ICAA. Sistemas de Información A partir del 2000: ICAA. Laboratorio Nacional de Aguas	Población servida por alcantarillado público. Se entiende por alcantarillado sanitario la red pública de tuberías que se utiliza para recolectar y transportar las aguas residuales hasta su punto de tratamiento y vertido. Desde el año 2000 no se ha podido obtener información sobre esta variable.
Porcentaje de deserción escolar	MEP. Departamento de Estadística	Corresponde al total de desertores dividido entre la matrícula inicial de cada año.
Porcentaje acumulado por decil, del ingreso promedio mensual de los hogares	INEC. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples	Representa el porcentaje del ingreso promedio mensual de todos los hogares, acumulado hasta el decil correspondiente. Cada porcentaje reúne tanto lo percibido por el conjunto de hogares del decil de interés, como lo percibido por los grupos anteriores. Elaboración propia con datos de ingreso promedio mensual del hogar.
Porcentaje de repitencia escolar	MEP. Departamento de Estadística. Estimaciones y Proyecciones de Población 1970-2050	Se calcula dividiendo los repitentes entre la matrícula del año anterior.
Relación entre el ingreso per cápita de los hogares del décimo decil y los del primero	INEC. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples	Relaciona el ingreso per cápita promedio de los hogares clasificados en el décimo decil con los ingresos per cápita promedio de los hogares clasificados en el primer decil.
Relación entre el ingreso per cápita de los hogares del quinto quintil y los del primero	INEC. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples	Relaciona el ingreso per cápita promedio de los hogares clasificados en el quinto quintil con los ingresos per cápita promedio de los hogares clasificados en el primer quintil.
Relación pensionados / cotizantes régimen de pensiones	CCSS	Relaciona la cantidad de pensionados en cada año con los cotizantes del régimen de pensiones, para ese mismo año. Porcentaje de pensionados por cada cien cotizantes.
Rendimiento en educación regular	MEP. Departamento de Estadística	Se refiere al rendimiento definitivo (aprobados y reprobados) en educación regular. Se calcula dividiendo el número de estudiantes aprobados o reprobados entre la matrícula final multiplicado por cien.
Repitentes primer grado	MEP. Expansión del Sistema Educativo	Cantidad de estudiantes que se encuentran repitiendo el primer grado.
Salario mínimo <i>minimorum</i>	INEC. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples	Es el salario mínimo de protección legal que el Estado garantiza a los trabajadores que no se enmarcan en ninguna ocupación específica dentro del Decreto de Salarios Mínimos.
Severidad de la pobreza entre los hogares	Estimación propia a partir de la Encuesta de Hogares, INEC	Refleja lo que sucede con la desigualdad entre los ingresos de los hogares pobres. El indicador toma valores entre 0 (valor mínimo) y 1 (valor máximo); un aumento en ellos refleja un empeoramiento de la situación; un valor de 0 indica que no hay desigualdad entre los ingresos, y un valor de 1 indica desigualdad total entre los ingresos de los hogares pobres.
Tamaño promedio del hogar	Antes de 1995: MIDEPLAN. Tendencias sociodemográficas, económicas y ambientales 1980-1994 A partir de 1995: INEC. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. Módulo de empleo	Promedio de personas que viven en un hogar, sin tomar en cuenta aquellas que mantienen una relación de servicios doméstico o pensionista con respecto al jefe del hogar. Número de personas dividido por el número de hogares.
Tasa bruta de escolaridad en educación regular	MEP. Expansión de Sistema Educativo. Estimaciones y Proyecciones de Población 1970-2050	Relación entre la población matriculada en un nivel escolar determinado y el total de población que según los reglamentos de educación debería estar matriculada en ese nivel. Interactivo II y transición son los dos años precedentes al primer grado de escuela. A partir del 2002 el MEP cambió la fórmula de cálculo, de manera que la población en cada nivel se obtiene bajo el siguiente procedimiento: interactivo: 5 años; transición: 6 años; I ciclo: de 7 a 9 años; II ciclo: de 10 a 12 años; III ciclo: de 13 a 15 años; educación diversificada: de 16 a 17 años. La serie fue ajustada desde 1990 a la fecha.



Nombre	Fuente	Nota técnica
Tasa bruta de natalidad	INEC. Sección Estadísticas Vitales. Estimaciones y Proyecciones de Población 1970-2050	<i>Cantidad de nacimientos por cada mil habitantes. Cociente del número de nacimientos inscritos en un período y la población estimada a mitad del mismo período.</i> A partir del 2003 se corrigió la serie a nivel nacional, con la población de las estimaciones y proyecciones calculadas a partir del Censo 2000.
Tasa de desempleo abierto	INEC. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. Módulo de empleo	<i>Porcentaje de la población desocupada con respecto a la fuerza de trabajo.</i> Se calcula dividiendo la población desocupada entre la fuerza de trabajo.
Tasa de enfermedades de declaración obligatoria	Ministerio de Salud. Memoria Anual	<i>Relaciona las enfermedades de declaración obligatoria en un año t, con la población en riesgo a mitad del mismo año.</i> Las enfermedades de declaración obligatoria son aquellas sobre las que el Ministerio de Salud mantiene vigilancia estricta, por su impacto en la salud pública o su transmisibilidad.
Tasa bruta de mortalidad	INEC. Sección Estadísticas Vitales. Estimaciones y Proyecciones de Población 1970-2050	<i>Número anual de defunciones de todas las edades por cada mil habitantes.</i> Cociente entre el número de defunciones de todas las edades ocurridas en un período determinado y la población a mitad de ese período multiplicado por mil. A partir del 2003 se corrigió la serie a nivel nacional, con la población de las estimaciones y proyecciones calculadas a partir del Censo 2000.
Tasa de mortalidad por los cinco primeros grandes grupos de causas	Ministerio de Salud. Memoria Anual	<i>Relaciona las muertes clasificadas en los cinco primeros grandes grupos de causas, con la población a mitad de año.</i>
Tasa de mortalidad hospitalaria	CCSS	<i>Relación entre las defunciones ocurridas en los hospitales en un período y el total de egresos hospitalarios de dicho período; es la estimación de la probabilidad de muerte de los pacientes del hospital.</i>
Tasa de mortalidad infantil	INEC. Costa Rica: cálculo de población por provincia, cantón y distrito	<i>Número anual de defunciones de niños menores de un año por cada mil nacidos vivos.</i> Cociente entre el número de defunciones de infantes menores de un año y el total de nacidos vivos en un período determinado, por mil.
Tasa de mortalidad por suicidios	Poder Judicial. Anuario de Estadísticas Policiales  <i>familiares, mentales, con el licor, económicos, de salud,</i>	<i>Número anual de muertes por suicidios por cada cien mil habitantes. El móvil o la causa del evento puede ser: depresión por muerte de familiar, depresión por soledad, problemas pasionales, conyugales, con la drogas, con la justicia, personales, laborales, ruleta rusa, hijo extramatrimonial, otros.</i>
Tasa neta de escolaridad en educación regular	MEP. Expansión del Sistema Educativo	<i>Relaciona el total de alumnos matriculados en un nivel educativo específico (cuya edad está dentro de los límites establecidos por los reglamentos de educación para ese nivel) y el total de población de esas edades correspondiente a ese nivel. Este indicador permite depurar la cobertura real de la población escolar, eliminando problemas derivados del factor de extraedad en los primeros niveles de la educación general básica.</i> Interactivo II y transición son los dos años precedentes al primer grado de escuela.
Tasa neta de participación	INEC. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples	<i>Porcentaje de la fuerza de trabajo con respecto a la población en edad de trabajar (12 años o más).</i>
Tasa de ocupación	INEC. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples	<i>Porcentaje de la población ocupada con respecto a la población en edad de trabajar (12 años o más).</i>
Tasa de subempleo invisible	INEC. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples	<i>Porcentaje de subempleados invisibles, convertidos al equivalente de desempleados abiertos, con respecto a la fuerza de trabajo.</i>
Tasa de subempleo visible	INEC. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples	<i>Porcentaje de subempleados visibles, convertidos al equivalente de desempleados abiertos, con respecto a la fuerza de trabajo.</i>
Total de hogares por niveles de pobreza	INEC. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples	<i>Total de hogares clasificados en los diferentes niveles de pobreza: no pobres, no satisface necesidades básicas y pobreza extrema.</i>
Viviendas según tenencia de servicios básicos	INEC. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. Tabulados	<i>Cantidad de viviendas clasificadas según su tenencia o no tenencia de servicios básicos (electricidad, agua y servicio sanitario).</i> Datos del Módulo de Vivienda incluido en la encuesta para esos años. Las cifras del 2001 en adelante no son comparables con los años anteriores, debido a que a partir de esa fecha se ajustaron los factores de expansión de la EHPM, con información del Censo 2000.

Nombre	Fuente	Nota técnica
Viviendas según hacinamiento	INEC. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. Tabulados	<i>Cantidad de viviendas clasificadas según hacinamiento por dormitorio (tres o más personas por dormitorio). Datos del Módulo de Vivienda incluido en la encuesta para esos años. Las cifras del 2001 en adelante no son comparables con los años anteriores, debido a que a partir de esa fecha se ajustaron los factores de expansión de la EHPM, con información del Censo 2000.</i>
Viviendas según tipo de tenencia	INEC. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. Tabulados	<i>Cantidad de viviendas individuales clasificadas según el tipo de tenencia (precario, propia, alquilada, otras). Datos del Módulo de Vivienda incluido en la encuesta para esos años. Las cifras del 2001 en adelante no son comparables con los años anteriores, debido a que a partir de esa fecha se ajustaron los factores de expansión de la EHPM, con información del Censo 2000.</i>

### VARIABLES ECONÓMICAS

Nombre	Fuente	Nota técnica
Ahorro nacional neto	BCCR. Departamento de Cuentas Nacionales	<i>Saldo de la cuenta de ingresos corrientes y pagos corrientes, sin contar la depreciación. Saldo entre el ingreso nacional disponible y el consumo nacional de los hogares y el Gobierno. Cifras al 22-06-04; 2002 y 2003 son preliminares.</i>
Ahorro nacional neto / PIB	BCCR. Departamento de Cuentas Nacionales	<i>Ahorro nacional neto como porcentaje del producto interno bruto. Relaciona el ahorro nacional neto con el producto interno bruto.</i>
Base monetaria	Antes de 1995: MIDEPLAN. Tendencias sociodemográficas, económicas y ambientales 1980-1994 A partir de 1995: BCCR. División Económica. Departamento Monetario	<i>Cantidad de dinero puesto a disposición de los agentes económicos por el Banco Central (dinero primario), a partir del cual se genera el proceso de expansión secundaria. Saldos a diciembre.</i>
Capacidad instalada para generación de energía eléctrica	Antes de 1999: Dirección Sectorial de Energía. Sistema de Información Energética Nacional (SIEN) A partir de 1999: DSE. Memoria Estadística del Sector Energía de Costa Rica	<i>Capacidad máxima de generación que poseen las plantas hidroeléctricas y térmicas (con turbinas a vapor, turbinas a gas o motores de combustión interna).</i>
Carga transportada por ferrocarril	MOPT. Dirección de Planificación	<i>Material transportado por medio del ferrocarril. Cierre técnico en 1995; a partir de 1999 se iniciaron labores de carga. Información suministrada al MOPT, por INCOFER.</i>
Clientes del sistema celular	ICE. Dirección de Planificación y Telecomunicaciones	<i>Abonados del sistema celular o sistema de servicios móviles.</i>
Clientes del sistema telefónico nacional	ICE. Dirección de Planificación y Telecomunicaciones	<i>Abonados del sistema telefónico, servicios facturados.</i>
Coefficiente de liquidez	Elaboración propia a partir de los datos del BCCR	<i>Capacidad o potencial del banco o entidad para hacer frente al pago inmediato de sus deudas u obligaciones. Medio circulante dividido por el PIB nominal.</i>
Costo per cápita por mes de la canasta básica alimentaria	INEC. Estadísticas económicas	<i>Costo por persona de la canasta básica alimentaria, obtenido a partir de los precios promedio ponderados de los artículos que la componen (bienes y servicios).</i>
Crecimiento de las exportaciones	BCCR. División Económica. Departamento Monetario	<i>Incremento porcentual, de un año con respecto al anterior, de los bienes y servicios vendidos en el extranjero.</i>
Crecimiento del PIB real por persona	BCCR. División Económica. Departamento de Cuentas Nacionales	<i>Incremento porcentual promedio del producto interno bruto real por persona. El producto interno bruto real por persona es el valor, en colones constantes (base 1991 = 100) por persona, de los bienes y servicios producidos por las industrias y otros agentes de la economía.</i>
Crecimiento real del ingreso nacional disponible por persona	BCCR. División Económica. Departamento de Cuentas Nacionales	<i>Incremento porcentual promedio del ingreso nacional disponible real por persona (base 1991=100). El ingreso nacional disponible real se obtiene sumando y restando al PIB, según corresponda, los ajustes en la variación de términos de intercambio, ingresos primarios y transferencias corrientes.</i>
Crecimiento vehicular	Antes de 1995: MIDEPLAN. Sistema de Información Sociodemográfico Económico y Ambiental (SISEA). A partir de 1995: elaboración propia con datos del MOPT	<i>Incremento porcentual del número vehículos de un año con respecto al anterior.</i>

Nombre	Fuente	Nota técnica
Crédito interno neto total del SBN	BCCR. División Económica. Departamento Monetario	<i>Crédito conedido por el Banco Central y los bancos privados a los sectores público y privado.</i> Corresponde a la suma del crédito corriente neto al sector público, el crédito al sector público por renegociación y el crédito al sector privado. A partir de mayo de 1999 se identifica sector privado financiero no bancario (entidades financieras no bancarias, mutuales y cooperativas). Incluye también, a partir de 1996, el crédito otorgado por el artículo 175 de la Ley 7558, y después de noviembre de 1999, el finiquito entre el BCCR y Ministerio de Hacienda para el pago de las deudas según el reglamento para emisión de títulos valores de deuda interna, n° 28110-H, del 28 de setiembre de 1999. Saldos a diciembre. Para una mejor interpretación de los datos se recomienda consultar la nota técnica del BCCR en la página <a href="http://www.bccr.fi.cr">www.bccr.fi.cr</a> .
Déficit comercial / PIB	BCCR. División Económica. Departamento Monetario y Departamento de Cuentas Nacionales	<i>Relación entre el saldo de la balanza comercial y el PIB. El déficit comercial se refiere al saldo o diferencia entre el total de exportaciones e importaciones.</i>
Déficit de cuenta corriente / PIB	BCCR. División Económica. Departamento Monetario y Departamento de Cuentas Nacionales	<i>Relación entre el saldo de la cuenta corriente y el PIB. El saldo de la cuenta corriente es el resultado de los movimientos de mercancías, los servicios como turismo, los ingresos y pagos de rentas y transferencias unilaterales que constituyen movimientos sobre los cuales no existe obligación ni derecho de devolución.</i>
Déficit del Gobierno Central / PIB	BCCR. Departamento de Mercado de Capitales y Finanzas Públicas. Información suministrada por Tesorería Nacional y Departamento de Cuentas Nacionales	<i>Relaciona el déficit del Gobierno Central con el PIB. El déficit del Gobierno Central es el resultado del balance de ingresos y gastos totales.</i>
Déficit del sector público no financiero	BCCR. Departamento Monetario. Sección de Finanzas Públicas y Análisis Fiscal. Información suministrada por la Autoridad Presupuestaria	<i>Saldo entre los ingresos y gastos totales del SPNF reducido, compuesto por: Gobierno Central, diez empresas y ocho instituciones descentralizadas.</i>
Densidad de líneas telefónicas fijas	ICE. Dirección de Planificación	<i>Es la cantidad de servicios residenciales/comerciales por cien habitantes.</i>
Densidad de teléfonos públicos	ICE. Dirección de Planificación	<i>Total de teléfonos públicos instalados por cada mil habitantes.</i> La densidad decreció en el año 2003, debido a que la Unidad Estratégica de Negocios ha realizado esfuerzos para sustituir teléfonos públicos monederos, administrados y CHIP, por los Colibri 197, así como paara la colocación de lectores ópticos.
Depósitos de bancos comerciales en BCCR	BCCR. División Económica. Departamento Monetario. Sección Programación Financiera	<i>Depósitos monetarios que los bancos comerciales realizan en el BCCR; se refiere a depósitos de ahorro, depósitos a largo plazo y certificados de inversión.</i>
Depósitos en cuenta corriente	BCCR. División Económica. Departamento Monetario. Sección Programación Financiera	<i>Depósitos realizados por medio de cheques por parte del sector público o por particulares en los bancos comerciales.</i> Excluye partidas interbancarias y depósitos en cuenta corriente del Gobierno.
Deuda interna bonificada del sector público general	BCCR. Departamento de Mercado de Capitales y Finanzas Públicas	<i>Obligaciones (traducidas en bonos) del sector con el resto de los sectores de la economía.</i>
Deuda interna del Gobierno Central / PIB	BCCR. División Económica. Departamento Monetario. Sección Finanzas Públicas y Análisis Financiero y Departamento de Cuentas Nacionales	<i>Relaciona la deuda interna del Gobierno Central con el PIB.</i> <i>La deuda interna del Gobierno Central son las obligaciones con el resto de los sectores de la economía (sistema bancario nacional, sector público y privado), por concepto de bonos en moneda nacional y extranjera. Incluye: deuda documentada y las amortizaciones de las obligaciones estipuladas en el artículo 175 de la Ley 7558.</i>
Deuda pública interna	BCCR. División Económica. Departamento Monetario. Sección Finanzas Públicas y Análisis Financiero	<i>Suma total de los valores de vencimiento, tales como certificados nacionales de ahorro, bonos de defensa en poder del Sistema Bancario Nacional, sector público y sector privado.</i> Es la suma de la deuda del sector público (Gobierno Central, resto del sector público) y el sistema bancario (BCCR, resto del sistema bancario nacional). El Gobierno Central incluye: deuda documentada y las amortizaciones de las obligaciones estipuladas en el artículo 175 de la Ley 7558. El BCCR incluye: bonos de estabilización monetaria en moneda nacional y otras obligaciones en moneda extranjera del Banco Central, tales como certificados de depósito a plazo en dólares (CERTD\$) y depósitos en moneda extranjera de los bancos comerciales en el Banco Central (no incluye por encaje). Saldos a diciembre. Cifras al 07-05-04.

Nombre	Fuente	Nota técnica
Deuda pública externa	BCCR. División Económica. Departamento Monetario. Departamento de Finanzas Internacionales	<i>Compromisos financieros que tiene el Estado con el resto del mundo.</i>
Deuda pública externa per cápita	BCCR. División Económica. Departamento Monetario. Departamento de Finanzas Internacionales	<i>Relaciona la deuda pública externa con el total de habitantes del país. Cantidad en dólares que representa la deuda pública externa por cada habitante.</i>
Deuda pública externa / PIB	BCCR. División Económica. Departamento Monetario. Departamento de Finanzas Internacionales y Departamento de Cuentas Nacionales	<i>Relaciona la deuda pública externa con el PIB. La deuda pública externa son los compromisos que tiene el Estado con los acreedores del exterior.</i>
Efectivo en poder del público	BCCR. División Económica. Departamento Monetario. Sección Programación Financiera	<i>Monedas y billetes que están en circulación.</i>
Emisión monetaria	BCCR. División Económica. Departamento Monetario. Sección Programación Financiera	<i>Total de dinero emitido por el Banco Central.</i> En 1999 creció sustancialmente la cifra, pues el BCCR permitió a los intermediarios financieros mantener hasta 50% del encaje en caja, como medida preventiva de fondos por el error YZK.
Exportaciones	BCCR. División Económica. Departamento Monetario	<i>Bienes y servicios vendidos en el extranjero.</i> No incluye ajuste de metodología de balanza de pagos. Según destino: no incluye valor bruto de regímenes de zona franca y perfeccionamiento activo. Cifras al 22-06-04; años 2002 y 2003 preliminares.
Financiamiento del déficit del Gobierno Central	BCCR. Departamento de Mercado de Capitales y Finanzas Públicas. Información suministrada por Tesorería Nacional	<i>Forma interna o externa de hacer frente a los gastos que no se pudo cubrir con los ingresos corrientes.</i>
Formación bruta de capital fijo	BCCR. División Económica. Departamento de Cuentas Nacionales	<i>Bienes producidos de duración superior a un año y que son utilizados en la producción de otros bienes y servicios.</i> Algunos ejemplos son: vivienda, maquinaria y equipo, activos cultivados como árboles y ganado, etc. Cifras al 24-06-04.
Formación bruta de capital fijo real / PIB	BCCR. División Económica. Departamento de Cuentas Nacionales	<i>Relación entre la formación bruta de capital fijo real (1991=100), con respecto al PIB.</i>
Gastos totales del Gobierno Central	BCCR. Departamento de Mercado de Capitales y Finanzas Públicas. Información suministrada por la Tesorería Nacional	<i>Total de los gastos corrientes y gastos de capital.</i> Metodología caja.
Generación de energía eléctrica	ICE. Proceso de Demanda Eléctrica. CENPE	<i>Producción de electricidad de las plantas a centros de transformación.</i> La generación privada incluye Miravalles III.
Grado de apertura	BCCR. División Económica. Departamento Monetario. Sección Balanza de Pagos	<i>Medida de apertura de la economía, representada por la suma de las exportaciones y las importaciones de bienes y servicios como porcentaje del PIB. Cuanto mayor sea el valor, mayor es la participación del país en la economía internacional.</i>
Importaciones	BCCR. División Económica. Departamento Monetario. Sección Balanza de Pagos	<i>Bienes y servicios comprados en el extranjero, transferencia de propiedad de bienes de los no residentes a los residentes y de servicios prestados por los productores no residentes a los residentes del país.</i> Incluye el valor bruto de regímenes de zona franca y perfeccionamiento activo. No incluye ajuste de metodología de balanza de pagos. Bienes finales incluye: bienes de consumo, materiales de construcción y otros. Cifras al 23-06-04; años 2002 y 2003 preliminares.
Índice de precios al consumidor	INEC. Departamento de Índices y Estadísticas	<i>Relaciona el costo promedio de una canasta de consumo, calculado mes a mes, con respecto a este costo en un mes, determinado como base, enero 1995 = 100.</i>
Ingreso de divisas por concepto de turismo	BCCR. División Económica. Departamento Monetario	<i>Monto en dólares de los ingresos generados por turismo.</i> A partir del 2001 se cambió la metodología de cálculo. Datos del 2003 son preliminares.
Ingreso nacional disponible neto	BCCR. División Económica. Departamento de Cuentas Nacionales	<i>Saldo neto obtenido a partir del total de recursos de la cuenta de generación de ingresos, es decir, el producto interno bruto a precios de mercado, del que se deduce el consumo de capital fijo.</i> Cifras al 22-06-04; 2002 y 2003 preliminares.
Ingresos totales del Gobierno Central	BCCR. Departamento de Mercado de Capitales y Finanzas Públicas. Datos suministrados por la Tesorería Nacional	<i>Ingresos del Gobierno Central por concepto de tributos, transferencias y otros rubros, como traspaso de utilidades, contribución al fondo de pensiones e intereses de bonos propios.</i> Metodología caja. La categoría "Otros" incluye: derechos de exportación, ruedo y derecho de circulación, intereses sobre títulos, especies fiscales, transferencias Ley 6955, café, banano, otros.

Nombre	Fuente	Nota técnica
Ingresos tributarios	CGR. Memoria Anual	<i>Tributos que cobra el Estado a las diferentes entidades y personas. Ejecución efectiva consolidada.</i>
Inversión externa directa	BCCR. División Económica. Departamento Monetario	<i>Afluencia neta de inversión para adquirir un interés de administración (10% o más de acciones) de una empresa que opera en otro país diferente al de origen del inversionista.</i>
Inversión pública bruta en sector transportes	MOPT. Dirección de Planificación. Departamento de Estudios Económicos	<i>Toda acción dirigida a aumentar la capacidad productiva del sector mediante la inversión en obras de infraestructura, además de la adquisición de bienes y servicios. El dato de aeropuertos se refiere a inversiones realizadas por el MOPT, JAPDEVA, INCOP y RECOPE. Cifras del 2003 son preliminares.</i>
Líneas telefónicas instaladas	ICE. Telecomunicaciones. Informe Estadístico	<i>Líneas telefónicas que se han instalado en todo el territorio nacional y que son registradas por las centrales telefónicas del ICE.</i>
Liquidez total	BCCR. División Económica. Departamento Monetario	<i>Activos financieros totales a disposición de la economía, tanto monetarios como cuasimonetarios. Se calcula como la suma de medio circulante y cuasidinero, saldos a diciembre. Esta serie fue revisada y actualizada en mayo de 1998, debido a los cambios que sufrió el cuasidinero por efecto de la "subasta conjunta de títulos", además de que no incluye bonos de estabilización monetaria y sistemas inversión de corto plazo.</i>
Medio circulante	BCCR. División Económica. Departamento Monetario	<i>Activos que sirven como medio de pago en las transacciones diarias de las personas; está compuesto por el dinero y los depósitos en cuenta corriente. Saldos a diciembre. El incremento observado en 1997 se debe a que un banco comercial decidió clasificar como depósitos en cuenta corriente, pasivos que había venido registrando como obligaciones a plazo. Serie revisada y actualizada en mayo de 1998.</i>
Número de personas por vehículo	MOPT. Departamento de Planificación	<i>Número de personas por cada vehículo en el país. Razón entre el número de vehículos reportados en un año y la población para ese mismo año.</i>
Número de turistas que ingresaron al país	ICT. Departamento de Estadística	<i>Ingreso de turistas al país en cada año. Dato del 2003 es preliminar.</i>
Número de vehículos en circulación	MOPT. Departamento de Planificación	<i>Vehículos reportados en circulación en un año. Incluye vehículos automotores y equipo pesado como chapulines, tractores, etc, identificados como equipo especial.</i>
Pasajeros movilizados por el Aeropuerto Juan Santamaría	MOPT. Costa Rica: estadísticas del sector transporte	<i>Cantidad de personas que abordan aviones en el Aeropuerto Juan Santamaría. Información suministrada al MOPT por la Dirección General de Aviación Civil.</i>
Precio de energía eléctrica empleada en el sector residencial	Antes de 1999: Dirección Sectorial de Energía. Sistema de Información Energética Nacional (SIEN) A partir de 1999: DSE. Memoria Estadística del Sector Energía de Costa Rica	<i>Tarifa promedio anual que pagó el abonado por cada kW/h, por el consumo de energía eléctrica en ese mismo año.</i>
Precio promedio de combustibles empleados en el sector transporte	Antes de 1999: Dirección Sectorial de Energía. Sistema de Información Energética Nacional (SIEN) A partir de 1999: DSE. Memoria Estadística del Sector Energía de Costa Rica	<i>Tarifa promedio anual que se paga por cada litro de combustibles en el sector transporte.</i>
Precio promedio del impulso en exceso para las llamadas locales	ICE. Dirección de Planificación	<i>Tarifa promedio pagada por cada impulso en exceso en las llamadas telefónicas locales.</i>
Precio 3 primeros minutos, llamada a EEUU	ICE. Dirección de Planificación	<i>Tarifa cobrada por una llamada a los Estados Unidos por un lapso de 3 minutos de comunicación; esta tarifa es por operadora, teléfono a teléfono. A partir de 2000 se cambió la serie a tarifa reducida, por eliminación de la tarifa plena.</i>
Préstamos al sector privado no financiero	BCCR. Departamento Monetario. Programación Financiera	<i>Créditos de departamentos comerciales, hipotecarios y crédito rural. A partir de 1995, se excluyó el BAC y el ajuste de limpieza de cartera. Saldos a diciembre.</i>

Nombre	Fuente	Nota técnica
Producción total de energía	Antes de 1999: Dirección Sectorial de Energía. Sistema de Información Energética Nacional (SIEN) A partir de 1999: DSE. Memoria Estadística del Sector Energía de Costa Rica	<i>Estructura relativa de la producción de energía según las diferentes fuentes: leña, electricidad, gasolinas super y regular, diesel, fuel oil, otros.</i> La categoría "Otros" incluye: residuos vegetales, gas licuado, kerosene, jet fuel, gasóleo, no energéticos, combustibles marinos, alcohol, otros combustibles. El consumo de leña se estima con base en encuestas realizadas a partir del año 1984. A partir de los años 2000 y 2001, en residuos vegetales se incluye cascarilla de arroz y residuos de la palma africana.
Producto interno bruto (PIB)	BCCR. División Económica. Departamento de Cuentas Nacionales	<i>Valor total de bienes y servicios producidos por las industrias y otros agentes de la economía, en el territorio económico del país, en un período determinado. La producción aparece valorada a precios de mercado.</i> <i>Per cápita en colones: valor total en colones corrientes de bienes y servicios (PIB), por habitante.</i> <i>Per cápita en dólares: valor total en dólares de bienes y servicios por habitante. El PIB en dólares es calculado con el PIB nominal dividido por el tipo de cambio. El tipo de cambio corresponde a un promedio de los tipos de cambio efectivos entre los ingresos y egresos corrientes de la balanza de pagos</i> PIB real: PIB en colones de 1991, clasificado según sectores económicos. En el año 2000 se introdujo una nueva serie, ya que se cambió el año base a 1991. Cifras al 22-06-04; 2002 y 2003 son preliminares.
Reservas internacionales netas / importaciones por mes	BCCR. División Económica. Departamento Monetario. Sección Balanza de Pagos	<i>Relaciona las reservas internacionales netas del BCCR con las importaciones promedio por mes.</i>
Reservas monetarias internacionales netas del BCCR	BCCR. División Económica. Departamento Monetario. Sección Balanza de Pagos	<i>Valor de los activos netos del exterior bajo el control de las autoridades monetarias. Comprende el oro monetario, los derechos especiales de giro, la posición de reservas con el Fondo Monetario Internacional, los activos en divisas (moneda, depósitos y valores) y otros activos.</i> No incluye intereses de la deuda con Nicaragua.
Saldo cuenta de capitales	BCCR. División Económica. Departamento Monetario	<i>Refleja las transacciones no recuperables que suponen la adquisición, transferencia, construcción o venta de activos fijos destinados a un uso repetido en el proceso de producción durante más de un año.</i> Incluye: Metodología del Quinto Manual de Balanza de Pagos del FMI, ajustes de balanza de pagos, errores y omisiones y capital no determinado. Cifras al 3-10-03.
Saldo cuenta comercial	BCCR> División Económica. Departamento Monetario	<i>Diferencia entre las exportaciones FOB y las importaciones CIF.</i> Incluye: Metodología del Quinto Manual de Balanza de Pagos del FMI, ajustes de balanza de pagos, errores y omisiones y capital no determinado. Cifras al 22-06-04.
Saldo cuenta corriente	BCCR. División Económica. Departamento Monetario	<i>Registra los movimientos de mercancías, los servicios como turismo, los ingresos y pagos de rentas y transferencias unilaterales que constituyen movimientos sobre los cuales no existe obligación ni derecho de devolución.</i> Incluye: Metodología del Quinto Manual de Balanza de Pagos del FMI, ajustes de balanza de pagos, errores y omisiones y capital no determinado. Cifras al 22-06-04.
Servicio de la deuda del Gobierno Central	BCCR. División Económica. Información suministrada por el Ministerio de Hacienda	<i>Cantidad en colones corrientes pagados cada año, por concepto de intereses internos y externos, de la deuda del Gobierno Central.</i>
Servicio total pagado de la deuda pública externa	BCCR. División Económica. Departamento Monetario. Sección Balanza de Pagos	<i>Cantidad en dólares pagado cada año, por concepto de principal e intereses, de la deuda pública externa.</i>
Tasa anual de inflación	BCCR. División Económica. Departamento Monetario	<i>Variación porcentual acumulada en el índice de precios al consumidor respecto a diciembre del año anterior.</i>
Tasa de autobuses	MOPT. Dirección de Planificación Sectorial. Departamento de Medios de Transporte	<i>Cantidad de autobuses por cada mil habitantes.</i>
Tasa de devaluación	Elaboración propia con datos del BCCR	<i>Variación porcentual del tipo de cambio interbancario promedio de compra y venta de dos períodos consecutivos.</i> Se calcula con base en el tipo de cambio interbancario, promedio de compra y venta.

Nombre	Fuente	Nota técnica
Tasa básica pasiva	BCCR. División Económica. Departamento Monetario. Sección Programación Financiera	Refleja los rendimientos que obtiene el público por sus inversiones en activos financieros. Se obtiene con el promedio ponderado de las tasas de interés a seis meses.
Tasas de interés pasivas por plazo	BCCR. División Económica. Departamento Monetario. Sección Programación Financiera	Refleja el estímulo que obtiene el público por sus inversiones en activos financieros, es decir, los rendimientos que se obtienen por realizar depósitos a plazo: 1 mes, 3 meses, 6 meses, tanto en bancos estatales como privados. Se consigna el máximo valor entre los siguientes bancos estatales: BNCR, BCR, BAC (antes de 1994), BCAC, BPOPU y también para los bancos privados.
Tasas de interés activas por sector	BCCR. División Económica. Departamento Monetario. Sección Programación Financiera	Refleja los rendimientos que obtienen los bancos, tanto estatales como privados, por créditos concedidos a los diferentes sectores. "Otras actividades" incluye: comercio, personal y servicios. Se consigna el máximo valor entre los siguientes bancos estatales: BNCR, BCR, BAC (antes de 1994), BCAC, BPOPU y también para los bancos privados.
Tasa de vehículos livianos	MOPT. Dirección de Planificación Sectorial. Departamento de Medios de Transporte	Cantidad de vehículos livianos por cada mil habitantes.
Tipo de cambio interbancario de venta	BCCR. División Económica. Departamento Monetario	Cantidad de colones que fijan los bancos por la venta de un dólar de los Estados Unidos <sup>a</sup>
Variación de existencias	BCCR. División Económica. Departamento de Cuentas Nacionales	Valor de los bienes adquiridos por los productores, menos el valor de los bienes utilizados durante el período contable. Cifras al 24-06-04; 2002 y 2003 preliminares.
Variación reservas monetarias internacionales netas del SBN	BCCR. División Económica. Departamento Monetario	Cambios en los activos de reservas que se utilizan para saldar las cuentas corrientes y de capital durante un período con respecto a otro. Variación en términos absolutos. No incluye intereses de la deuda documentada de Nicaragua con el BCCR.
Visitantes al Sistema de Parques Nacionales	Ministerio del Ambiente y Energía. Sistema Nacional de Áreas de Conservación	Cantidad de personas que visitan el Sistema de Parques Nacionales cada año, ya sean costarricenses o extranjeros.

### Variables ambientales

Nombre	Fuente	Nota técnica
Área afectada por incendios forestales	Ministerio del Ambiente y Energía. Sistema Nacional de Áreas de Conservación	Cantidad de hectáreas quemadas por incendios forestales dentro y fuera de las áreas silvestres protegidas. Las coberturas vegetales afectadas son: bosques, bosques secundarios, plantaciones forestales, tacotales, charrales, pastos, cultivos y otros.
Área sembrada de las principales actividades	Secretaría Ejecutiva de Planificación Sectorial Agropecuaria (SEPSA). Boletines estadísticos agropecuarios	Cantidad sembrada, en hectáreas, de los principales productos agrícolas.
Áreas silvestres protegidas	Antes de 1995: MIDEPLAN. Costa Rica: panorama económico, social y ambiental. A partir de 1995: Ministerio del Ambiente y Energía. Sistema Nacional de Áreas de Conservación	Total de hectáreas protegidas en parques nacionales, reservas biológicas, zonas protectoras, reservas forestales, refugios nacionales de vida silvestre, humedales, reservas naturales absolutas, monumentos nacionales y fincas del Estado fuera de las áreas silvestres protegidas.
Área sometida a pago de servicios ambientales	FONAFIFO. Fondo Nacional de Financiamiento Forestal	Hectáreas totales incorporadas cada año al pago de servicios ambientales (PSA), de acuerdo con las modalidades de protección de bosque, manejo de bosque, reforestación y plantaciones con recursos propios.
Área sometida a pago de servicios ambientales en comunidades indígenas	FONAFIFO. Fondo Nacional de Financiamiento Forestal	Hectáreas totales incorporadas cada año al pago de servicios ambientales (PSA), en comunidades indígenas.
Consumo de diesel como porcentaje del consumo de hidrocarburos	De 1989 a 1992: elaboración propia a partir de los datos de la Dirección Sectorial de Energía. En 1993: Balance Energético Nacional 1993. Publicación n° 152, San José De 1994 a 1998: DSE. Sistema de Información Energético Nacional (SIEN) A partir de 1999: DSE. Memoria Estadística del Sector Energía de Costa Rica, o series históricas de los balances energéticos de Costa Rica	Porcentaje del consumo final de diesel con respecto al consumo total de derivados de petróleo. El total de hidrocarburos considera: GLP, gasolina regular, gasolina super, kerosene, jet fuel, diesel, gasóleo, fuel oil, asfaltos.
Consumo residencial de energía eléctrica per cápita	ICE. Proceso Demanda Eléctrica. CENPE. INEC. Estimaciones y Proyecciones de Población. 1970-2050	Ventas en kW/h al sector residencial, divididas por la población de las proyecciones del año correspondiente.

Nombre	Fuente	Nota técnica
Consumo de energía sector transportes	De 1989 a 1992: Dirección Sectorial de Energía En 1993: Balance Energético Nacional, 1993. DSE, Publicación n° 152, San José De 1994 a 1998: DSE. Sistema de Información Energético Nacional (SIEN) A partir de 1999: DSE. Memoria Estadística del Sector Energía de Costa Rica	<i>Ventas de energía al sector transporte, en terajulios.</i> Incluye: electricidad, gasolina regular, gasolina super, Kero-JF, diesel, Av.Gas. La información del año 2001 es preliminar.
Consumo promedio anual de electricidad por abonado	ICE. Proceso Demanda Eléctrica. CENPE	<i>Ventas en kW/h a los sectores residencial e industrial, divididas por el número de clientes (promedio anual).</i>
Consumo final de derivados de petróleo	DSE. Memoria Estadística del Sector Energía de Costa Rica, o series históricas de los balances energéticos de Costa Rica	<i>El consumo final o consumo neto es toda la energía que se entrega a los sectores, tanto para uso energético como no energético.</i> El total incluye únicamente los siguientes productos: GLP, gasolina regular, gasolina super, kerosene, jet fuel, diesel, gasóleo, fuel oil, asfaltos.
Desembarque total según grupos de especies	INCOPECA. Informe de Labores	<i>Desembarques realizados por la flota artesanal y semi-industrial, clasificados por grupos de especies.</i> Escama incluye: primera grande (corvina reina, robalo y otros), primera pequeña (corvina aguada, picuda, robalo pequeño y otros), clasificado (lenguado, berrugate, corvina zorra, mero y otros), chatarra o pescado pequeño, agría cola, cabrilla, pargo seda. Crustáceos incluye: camarón blanco, camarón café, camarón rosado, camarón fidel, camarón camello, camarón real, camarón titi, langosta pacífica. langosta caribe, calamar, pulpo, pianguas, cambute, filet, buche, cangrejo, tortuga. Pelágicos incluye: dorado, marlin blanco, marlin rosado, theacher, pez vela, pez espada, sardina, atún, cazón, posta, maco, aleta de tiburón.
Desembarque total según litoral	INCOPECA. Informe de Labores	<i>Total de desembarques realizados por la flota artesanal y semi-industrial en los dos océanos; incluye las regiones de Guanacaste, Puntarenas, Quepos y Golfito.</i> No incluye producción acuícola. Las cifras del 2003 son preliminares.
Embarcaciones de la flota nacional	INCOPECA. Informe de Labores	<i>Cantidad de embarcaciones de la flota pesquera (botes, pangas, lanchas y barcos), en operación y con permiso de pesca vigente cada año.</i> En la flota hay 71 barcos camaroneros, 2 sardineros y un atunero con red de cerco. En el 2003 el Departamento de Protección y Registro de INCOPECA incluyó las lanchas dentro de la categoría de barcos.
Estación Aeropuerto Juan Santamaría	Instituto Meteorológico Nacional. MINAE.	<i>Medición de temperatura, viento, precipitación y humedad relativa realizadas por el IMN, en la estación Aeropuerto Juan Santamaría.</i> En temperatura se registra el promedio de las temperaturas climatológicas en grados Celsius, de todos los días del mes de octubre, en el caso de la estación lluviosa, y de todos los días del mes de marzo, en el caso de la estación seca. En viento se registra la velocidad media medida en km/hora, de los vientos. En precipitación se registran los milímetros de lluvia acumulados en promedio en el año. En humedad relativa se registra el promedio anual, en porcentaje, de la humedad.
Exportaciones de productos pesqueros	PROCOMER	<i>Ventas en el extranjero de peces ornamentales, camarón y pescado.</i>
Importación total de agroquímicos	Cámara de Insumos Agropecuarios	<i>Compras totales en el exterior de productos líquidos y sólidos utilizados en la producción agropecuaria, como plaguicidas, fertilizantes y otros.</i> Valor CIF.
Importación total de derivados de petróleo	DSE. Memoria Estadística del Sector Energía de Costa Rica	<i>Compras totales de productos derivados de petróleo.</i> Valor CIF. A partir de 1998 se reportan las importaciones de petróleo crudo.
Ingreso promedio diario de basura a Río Azul/Parque de Tecnología Ambiental	Municipalidad de San José	<i>Ingreso promedio diario en toneladas métricas por día, de los desechos recolectados por las 12 municipalidades que integran el COCIM y los recolectados de origen particular.</i> A partir del lunes 30 de julio del 2001 los desechos se depositan en el Parque de Tecnología Ambiental (PTA).
Número de beneficiarios del PSA	FONAFIFO. Fondo Nacional de Financiamiento Forestal	<i>Cantidad de personas beneficiadas con incentivos del pago de servicios ambientales.</i>



Nombre	Fuente	Nota técnica
Número de playas ganadoras de Bandera Azul Ecológica	ICAA. Laboratorio Nacional de Aguas	<i>Cantidad de playas ganadoras en el Programa Bandera Azul Ecológica. Este programa es un incentivo anual para playas de excelencia en los aspectos higiénico-sanitarios. El objetivo general del programa es impulsar la protección de los recursos naturales, la búsqueda de mejores condiciones higiénico-sanitarias y la mejoría en la salud pública costarricense.</i>
Población cubierta por el servicio eléctrico	ICE. Proceso Demanda Eléctrica. CENPE	<i>Porcentaje de la población cubierta por el servicio eléctrico.</i>
Porcentaje promedio de cobertura de la población con servicio de agua de calidad potable	ICAA. Laboratorio Nacional de Aguas	<i>Porcentaje de la población que cuenta con el servicio de agua potable. Se entiende por agua de calidad potable toda el agua que es empleada para el consumo humano, que no causa daño a la salud y cumple con las disposiciones de los valores recomendables o máximos admisibles estéticos, organolépticos, físicos, químicos, biológicos y microbiológicos emitidos mediante el Reglamento para la Calidad del Agua Potable. La población se calcula multiplicando las conexiones por un factor que consiste en un promedio de personas por vivienda</i>
Producción acuícola por especie	INCOPECA. Informe de Labores	<i>Cría de tilapia, trucha, camarón y langostino, por pequeños y medianos productores.</i>
Producción per cápita diaria de basura para el cantón central de San José	Municipalidad de San José	<i>Cantidad de desechos recolectados en el cantón central de San José, medidos en gramos por persona por día.</i>
Total de crédito forestal	FONAFIFO. Fondo Nacional de Financiamiento Forestal	<i>Préstamos concedidos por el FONAFIFO para reforestación, industria y otros.</i>
Valor agregado agropecuario como porcentaje del PIB	BCCR. División Económica. Departamento de Cuentas Nacionales	<i>Contribución porcentual real del sector agropecuario al PIB. El valor agregado equivale a la diferencia entre el valor de la producción y el consumo intermedio, valorado a precios del comprador.</i>
Valor agregado bruto del sector agropecuario	BCCR. División Económica. Departamento de Cuentas Nacionales	<i>Valor agregado bruto del sector agropecuario, a precios constantes, desagregado en agricultura, pecuarios, silvicultura de extracción de madera y pesca. El valor agregado equivale a la diferencia entre el valor de la producción y el consumo intermedio, valorado a precios del comprador.</i>
Visitantes al Sistema de Parques Nacionales	Ministerio de Ambiente y Energía. Sistema Nacional de Areas de Conservación	<i>Cantidad de personas que visitan el Sistema de Parques Nacionales cada año, ya sean costarricenses o extranjeros. Dato del 2003, preliminar.</i>
Volumen autorizado para aprovechamiento de madera	Ministerio de Ambiente y Energía. Sistema Nacional de Areas de Conservación	<i>Cantidad en metros cúbicos autorizada por el SINAC en las áreas de conservación, para aprovechamiento de madera. Los permisos están clasificados en las siguientes categorías: certificados de origen agroforestal, certificado de origen plantaciones, permiso pp, inventarios forestales y planes de manejo.</i>

### Variables políticas

Nombre	Fuente	Nota técnica
Alcaldes removidos	IFAM	<i>Cantidad de alcaldes removidos en las diferentes municipalidades del país, por las siguientes causas: renuncia, destitución, suspensión temporal, muerte, interinato. Se denomina alcalde municipal al funcionario ejecutivo indicado en el artículo 169 de la Constitución Política. A partir del 2002, para que un alcalde sea removido de su cargo, se aplican los artículos 18 y 19 del Código Municipal. Según este último, el alcalde puede ser destituido de su cargo por medio de un plebiscito.</i>
Asuntos ingresados en las salas del Poder Judicial	Poder Judicial. Departamento de Planificación y Estadística	<i>Cantidad de casos ingresados en la Sala Primera, la Sala Segunda, la Sala Tercera y la Sala Cuarta, del Poder Judicial.</i>
Audiencias públicas en la ARESEP	ARESEP	<i>Cantidad de audiencias públicas celebradas en la ARESEP. Las audiencias públicas fueron creadas con el fin de que los usuarios de los servicios públicos manifiesten su posición o expresen su opinión, con respecto a la calidad de la prestación de esos servicios, las tarifas y precios, las metodologías tarifarias, así como sobre las normativas que somete a revisión la Autoridad Reguladora, lo cual es de suma importancia para obtener el punto de vista del usuario y tomar decisiones con base en la posición de las empresas y el usuario en busca de mejorar los servicios y el control sobre la calidad.</i>
Carga tributaria	CGR. Informes Anuales	<i>Participación relativa de los impuestos municipales reales con respecto al PIB real.</i>

Nombre	Fuente	Nota técnica
Casos entrados en oficinas judiciales de primera instancia	Poder Judicial. Departamento de Planificación y Estadística	Cantidad de casos entrados en oficinas judiciales de primera instancia (fiscalías, juzgados y tribunales). En 1996, los casos entrados por violencia doméstica corresponden al segundo semestre. Las cifras del 2002 son preliminares.
Demandas en la Comisión Nacional del Consumidor	Ministerio de Economía. Comisión Nacional del Consumidor	Cantidad de quejas o denuncias en la Comisión Nacional del Consumidor, ya sea porque el consumidor se siente afectado por un cobro indebido, o por aspectos de calidad del producto o artefacto que compró.
Denuncias netas ingresadas al sistema de justicia	Poder Judicial. Departamento de Planificación y Estadística	Cantidad de denuncias netas ingresadas al sistema de justicia por delitos contra la vida, contra la propiedad, sexuales e infracciones a la Ley de Psicotrópicos.
Denuncias presentadas ante la Defensoría de los Habitantes	Defensoría de los Habitantes. Departamento de Estadística	Es el medio de trámite de la queja o denuncia que presenta un(a) habitante por actos u omisiones del sector público que estima lesivos para sus derechos e intereses y cuyo conocimiento es competencia de la Defensoría. Se conoce como expedientes abiertos.
Duración promedio de los recursos votados por la Sala IV, sobre el fondo del asunto	Poder Judicial. Departamento de Planificación y Estadística	Número de días promedio que han sido necesarios para emitir un fallo en la Sala Constitucional, sobre recursos de amparo, hábeas corpus y acciones de inconstitucionalidad.
Duración promedio de las leyes aprobadas en la corriente legislativa	Asamblea Legislativa. Centro de Información	Duración promedio, en días naturales, de las leyes aprobadas en la corriente legislativa.
Duración promedio de las leyes aprobadas para la sanción del Ejecutivo	Asamblea Legislativa. Centro de Información	Duración promedio, en días naturales, de las leyes aprobadas para la sanción del Ejecutivo.
Egresos totales de los gobiernos locales	CGR> Memoria Anual	Egresos ejecutados de los presupuestos correspondientes al ejercicio económico de cada año. Gastos corrientes incluye: gastos de consumo, intereses y comisiones sobre la deuda y transferencias corrientes. Inversión real incluye: formación de capital y compra de maquinaria y equipo. Los demás egresos incluyen: inversión financiera, transferencias de capital y amortización de pasivos.
Entrada neta en las oficinas de primera instancia	Poder Judicial. Departamento de Planificación y Estadística	Indicador de la carga real de trabajo que ingresa a las oficinas de primera instancia (fiscalías, juzgados y tribunales). Se calcula restando a la entrada total las incompetencias y sumando las infracciones de tránsito sin oposición.
Ingresos totales de los gobiernos locales	CGR. Memoria Anual	Ingresos ejecutados de los presupuestos correspondientes al ejercicio económico de cada año.
Leyes aprobadas por iniciativa año i a	Asamblea Legislativa. Centro de Información	Cantidad de Leyes aprobadas por iniciativa del Ejecutivo y del Legislativo, en la legislatura correspondiente al período mayo del abril del año i+1.
Movimientos ocurridos en las demandas por violencia doméstica	Poder Judicial. Departamento de Planificación y Estadística	Cantidad de denuncias por violencia doméstica, clasificadas en: casos entrados, casos terminados, mantiene la medida provisional, no comparecencia de la víctima.
Número de contralorías de servicios	MIDEPLAN	Cantidad de contralorías de servicios de las instituciones de gobierno. Las contralorías de servicios son instancias abiertas al público para que éste exponga sus quejas sobre el servicio que brindan las instituciones. Son modernos mecanismos de comunicación, entre los usuarios y las instituciones, creados para velar por el buen funcionamiento de los servicios públicos.
Número de habitantes por juez	Poder Judicial. Departamento de Planificación y Estadística	Número de habitantes por cada juez o administrador de justicia.
Número de organizaciones activas de la sociedad civil	Ministerio de Trabajo, DINADECO, UCCAEP, Registro Nacional de Asociaciones	Cantidad de organizaciones activas de la sociedad civil: sindicatos, cooperativas, asociaciones solidaristas, sociedades anónimas laborales, asociaciones de desarrollo comunal, cámaras empresariales afiliadas a UCCAEP, asociaciones civiles. A partir del año 2003 se incluye como asociaciones de desarrollo comunal los CEN-CINAI, reservas integrales y reservas específicas.
Permisos de portación de armas de fuego	Ministerio de Seguridad Pública. Control de Armas y Explosivos	Cantidad de permisos de portación de armas de fuego concedidos por el Ministerio de Seguridad Pública. Después de aprobada la reforma a la Ley 7530, de Armas y Explosivos, en el 2001, se dio un período de amnistía en el cual se puso a derecho una cantidad considerable de personas; esto propició el aumento de permisos en ese mismo año. En el 2002 se empezó a aplicar la reforma y se incrementaron los controles de portación.
Personal de seguridad privada acreditado	Ministerio de Seguridad Pública. Dirección Servicios Privados de Seguridad	Licencias otorgadas a oficiales de seguridad privada.
Personal de seguridad pública	Ministerio de Seguridad Pública. Departamento de Planificación	Plazas de policías o personal de seguridad pública incluidas en el presupuesto del Ministerio de Seguridad Pública.

Nombre	Fuente	Nota técnica
Personas condenadas por los tribunales	Poder Judicial. Departamento de Planificación y Estadística	Cantidad de personas condenas por los tribunales, por delitos contra la vida, contra la propiedad, sexuales e infracciones a la Ley de Psicotrópicos.
Personas condenadas por los tribunales superiores y juzgados penales	Poder Judicial. Departamento de Planificación y Estadística	Cantidad de personas condenadas por los tribunales superiores y juzgados penales. Las cifras del 2002 son preliminares.
Presión tributaria	CGR. Informes Anuales	Participación relativa de los impuestos municipales reales con respecto a los impuestos totales reales.
Presos sin condena	Poder Judicial. Departamento de Planificación y Estadística	Total de imputados en prisión que no han sido condenados por los tribunales y juzgados penales.
Presos sin condena por cada mil expedientes	Poder Judicial. Departamento de Planificación y Estadística	Cantidad de imputados en prisión sin condena, por cada mil expedientes en trámite en los tribunales y juzgados penales.
Productividad global por juez	Poder Judicial. Departamento de Planificación y Estadística	Carga de trabajo neta por año, por juez. Incluye todas las materias y circuitos. No considera las plazas de magistrados.
Resoluciones dictadas por la Sala Constitucional	Poder Judicial. Departamento de Planificación y Estadística	Cantidad de decisiones tomadas por la Sala Constitucional en recursos de amparo, hábeas corpus y acciones de inconstitucionalidad. Las resoluciones consideradas son: rechazados de fondo, rechazados de plano, sin lugar, con lugar.
Tasa de delitos dolosos contra la vida	Poder Judicial. Departamento de Planificación y Estadística CCP-UCR. Estimaciones y proyecciones de población 1970-2050	Relaciona las causas penales por delitos dolosos contra la vida, entrados a las oficinas judiciales, con la población. Actúa con dolo quien quiere la realización del hecho tipificado, así como quien lo acepta, previéndolo al menos como posible. Para el cálculo de las tasas por delitos dolosos contra la vida excluyendo agresión se consideran: el abandono de incapaces, aborto, duelo, homicidio y tentativa de homicidio, lesiones, contagio venéreo y omisión de auxilio. Para el cálculo de las tasas por delitos dolosos contra la vida incluyendo agresión se consideran los anteriores y el delito de agresión.
Tasa de delitos sexuales	Poder Judicial. Departamento de Planificación y Estadística CCP-UCR. Estimaciones y proyecciones de población 1970-2050	Relaciona los delitos sexuales con la población. Para su cálculo se utilizan las causas penales tramitadas en las oficinas judiciales por delitos sexuales: violación, estupro, incesto, abuso deshonesto, corrupción de menores, rapto, proxenetismo, trata de mujeres y menores, sodomía y sus respectivas tentativas.
Tasa de homicidios dolosos	Poder Judicial. Departamento de Planificación y Estadística CCP-UCR. Estimaciones y proyecciones de población 1970-2050	Relaciona la cantidad de homicidios dolosos con la población. El homicidio doloso es dar muerte, con dolo, a una persona. Actúa con dolo quien quiere la realización del hecho tipificado, así como quien lo acepta, previéndolo al menos como posible.
Víctimas de homicidio	Poder Judicial. Departamento de Planificación y Estadística	Personas que han muerto en manos de un homicida.
Víctimas de homicidio por arma de fuego	Poder Judicial. Departamento de Planificación y Estadística	Personas que han muerto por arma de fuego.
Votos de fondo dictados por los tribunales de segunda instancia	Poder Judicial. Departamento de Planificación y Estadística	Cantidad de votos de fondo dictados por los tribunales de segunda instancia: Civil, Trabajo, Agrario, Contencioso-administrativo y Familia.