

CAPÍTULO
1

Sinopsis

INDICE

Valoración general	43
Introducción	45
Cambios en las estimaciones y proyecciones de población	45
Seguimiento del desarrollo humano	46
Equidad e integración social	46
Oportunidades, estabilidad y solvencia económicas	54
Armonía con la naturaleza	61
Fortalecimiento de la democracia	67
Costa Rica en la región centroamericana: opciones de política exterior	75

VALORACIÓN GENERAL

En el 2007 Costa Rica experimentó un cúmulo de acciones y emociones como pocas veces se presentan en tan corto tiempo. Para bien y para mal, fue un año que exhibió simultáneamente las contradicciones y oportunidades de una época y puso de manifiesto que este es el país del "casi casi".

En varios y trascendentales temas el 2007 fue un buen año para Costa Rica. El referéndum sobre el Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y Estados Unidos (TLC-CA) -primer ejercicio de democracia directa realizado por el país en el plano nacional- fue sin duda el principal hecho político y brindó un desenlace a la falta de decisión que mantuvo prácticamente paralizado al sistema político durante cuatro años. Este fue también el tercer año consecutivo de fuerte crecimiento del PIB, que generó más oportunidades de empleo y crecimiento real de los ingresos laborales. Además se logró una mejora significativa de las finanzas públicas, que fue aprovechada para aumentar la inversión social y en infraestructura vial. En materia social el hecho más relevante fue la primera reducción sustancial de la incidencia de la pobreza -total y extrema- en trece años.

En diversos ámbitos, el 2007 fue también un año de constante experimentación, con nuevos y viejos instrumentos: en la economía, con el régimen cambiario; en la política, con el referéndum; en el plano social, con la aplicación de una nueva generación de programas selectivos de combate a la pobreza; en política exterior, con la ampliación y diversificación de las relaciones con el mundo árabe y la República Popular de China; en materia ambiental, con el uso de estrategias "proactivas" para el ejercicio de las potestades de regulación por parte de algunas instituciones públicas

de control, lo que se tradujo en un mayor protagonismo mediático de los conflictos ambientales.

En otras áreas el desempeño nacional no exhibió cambios importantes. Así por ejemplo, los sectores de educación y salud mantuvieron sus logros acumulados, y el primero continuó su lento avance hacia el objetivo de universalizar la enseñanza secundaria. El sector turismo siguió creciendo y estimulando la llegada de inversión externa directa, que se canaliza hacia el sector inmobiliario. En materia ambiental muchos de los logros del año consistieron en la publicación de estrategias, cuyos posibles resultados solo podrán evaluarse más adelante. La gestión de los recursos hídricos sigue generando conflictos socio-ambientales y la ausencia de planificación territorial favorece impactos de diferente magnitud en zonas de particular fragilidad ecológica y social. Las instituciones públicas muestran aún graves problemas para ejecutar sus programas y presupuestos, y la Contraloría General de la República continúa desempeñando un papel cada vez más notorio en la fiscalización de la Hacienda Pública, intentando forzar la corrección de debilidades, pero a veces agregando costos a los procesos.

Como telón de fondo de las diversas realidades del 2007, Costa Rica enfrentó un contexto internacional que se tornó amenazante hacia finales del año. Fue entonces que inició el proceso de desaceleración en la economía de los Estados Unidos, originado en el fuerte ajuste del precio de las viviendas primero, y de los activos del sistema financiero después, a raíz de la crisis del segmento de hipotecas de alto riesgo (*subprime*) en un contexto de escasa regulación del sector financiero. Esta situación ha llevado a la economía global a un

VALORACIÓN GENERAL (continuación)

estado de gran incertidumbre y ha obligado a corregir los pronósticos de crecimiento. Esta nueva preocupación se ha unido a la inquietud generada por dos años de acelerado incremento de los precios del petróleo y de los granos básicos, que hoy por hoy pone a los países importadores netos, como Costa Rica, en serios aprietos. La magnitud de la inflexión en la economía internacional es tal, que no es posible analizar el 2007 sin considerar ese contexto.

En el ámbito nacional, las repercusiones de este entorno se endurecen más como consecuencia de omisiones y decisiones de política pública tomadas en años pasados. No solo se ha incrementado el valor de las importaciones, en detrimento de los términos de intercambio, sino que la alta dependencia de hidrocarburos para la generación de energía continúa creciendo, y el sistema de transporte público sigue siendo ineficiente e insuficiente. Además, desde hace más de dos décadas el país no produce suficientes granos para su abastecimiento, lo que, en momentos de acelerado crecimiento de los precios internacionales de los alimentos, y sin mecanismos de compensación sólidos y arraigados, pone en peligro la seguridad alimentaria, particularmente de los grupos más vulnerables.

Así, el impulso del auge económico se quedó corto y, pese a los buenos resultados, se consolidaron problemas estructurales. Por un lado se afianzó la ya de por sí alta y preocupante desigualdad en la distribución de los ingresos, y la inflación volvió a colocarse por encima de los dos dígitos; por otro, persistió la incapacidad del Poder Legislativo para tramitar las reformas estructurales que demanda la aspiración de un mayor nivel de desarrollo humano -incluida una profunda reforma fiscal- y la polarización de fuerzas políticas tuvo como uno de sus saldos más negativos el cuestionamiento de la integridad e independencia del Tribunal Supremo de Elecciones y la Sala Constitucional. Finalmente, el país se acerca a una situación límite en el tema de la gestión ambiental. Las tensiones por el uso de la tierra y los recursos naturales, unidas al marcado dinamismo de nuevas actividades productivas, han elevado el costo de oportunidad de proteger el patrimonio natural, lo que pone a prueba la verdadera vocación ambiental de Costa Rica. Visto así,

el 2007 fue un año de relativa abundancia, que apenas alcanzó para dar un respiro y alimentar algunas esperanzas.

En síntesis, y con la ventaja de mirar hacia atrás desde una nueva situación, puede decirse que el 2007 no fue un año cualquiera. Fue sin duda un año particular, en el que quedaron manifiestas una crónica debilidad y la acción limitante que puede tener un conjunto de factores, aun en un marco de buenos resultados. Los importantes logros económicos y sociales alcanzados resultaron insuficientes para generar condiciones sostenibles, que permitan superar los principales rezagos que el país viene acumulando desde hace muchos años en materia de desarrollo humano.

Al valorar el desempeño nacional en la situación más reciente, es claro que algunos de los desafíos señalados como inaplazables en anteriores ediciones de este Informe -la capacidad de negociar acuerdos, adaptar instituciones y ser transparentes en la rendición de cuentas- se tornan aún más críticos. La incapacidad de procesar agendas y llegar a acuerdos básicos se ha convertido en una característica perversa y arraigada en el sistema político costarricense, en tanto su figura principal -los partidos políticos- sigue exhibiendo profundas debilidades orgánicas y programáticas.

Hoy en día en el sistema político opera la lógica del "todo o nada", que indefectiblemente resulta en oportunidades malogradas. Al momento de editarse este Informe, la prolongación del *impasse* legislativo que impide discutir cualquier proyecto de reforma estructural que no forme parte de la agenda de implementación del TLC-CA (y la lentitud con que ese proceso se va desarrollando), como resultado de una frágil y debilitada coalición mayoritaria en el Congreso, muestran que el Poder Ejecutivo no logró aprovechar la ventaja que parecía ofrecer el hecho de tener mayoría legislativa.

Costa Rica es la nación del "casi casi", siempre en la antesala de concretar sus ilusiones. Las aspiraciones del desarrollo humano sostenible se desdibujan frente a la magnitud de los nuevos retos y los viejos rezagos. Al cerrar el 2007 el país se fue envolviendo en una profunda incertidumbre, cuyos orígenes son tanto de orden interno (la situación política) como externo (crisis en Estados Unidos) y se hizo evidente la imperiosa necesidad de que las y los costarricenses se reencontraran con

su capacidad innovadora, para diseñar las soluciones e iniciar las transacciones sociales que les den viabilidad. Sin embargo, no se podrán echar a andar esas medidas si los actores no son capaces de escucharse unos a otros para entenderse.

Ciertamente Costa Rica cuenta hoy con mejores condiciones para enfrentar este contexto. La notable diversificación de la base productiva y su fuerte concentración en el sector terciario colocan al país en una situación de relativa ventaja ante la crisis de precios internacionales. Se vende una amplia variedad de servicios de alto valor -el turismo por ejemplo- aunque pocos de ellos son indispensables. Para enfrentar el inicio de un ciclo de menor crecimiento se parte de una situación fiscal favorable, lo que marca una significativa diferencia en comparación con el pasado no muy lejano. El capital humano acumulado, aunque no llega al nivel idóneo, alcanza para generar las dosis de creatividad e innovación necesarias. Las sólidas instituciones públicas, aunque deben superar muchas deficiencias y adaptarse a las nuevas circunstancias, tienen la experiencia para lograrlo. La estratégica decisión tomada hace décadas, de otorgar prioridad a la conservación del patrimonio natural y, más recientemente, de renovar la legislación para controlar la gestión ambiental, indica que las nuevas vías para buscar el crecimiento económico deberán ajustarse a altos estándares de sostenibilidad. Finalmente, desde el punto de vista demográfico el país tiene una ventana de oportunidad de alrededor de quince años para transformar la productividad de la fuerza de trabajo, de manera que la contribución del empleo a la generación de riqueza sea superior, que esta última sea mejor distribuida y que Costa Rica esté preparada para afrontar los retos de una avanzada transición demográfica.

Analizar la situación actual con una perspectiva de más largo plazo permite afirmar que Costa Rica puede conservar las ilusiones, pero una vez más el *Informe Estado de la Nación* debe advertir que el tiempo sigue corriendo en contra, y que el país enfrenta el peligro de quedarse en el eterno "casi casi", por la incapacidad de aprovechar las buenas coyunturas para dar golpes de timón en favor del desarrollo humano.

CAPÍTULO
1

Sinopsis

Introducción

La presente “Sinopsis” ofrece una síntesis de las valoraciones y principales hallazgos de cada uno de los cuatro capítulos usuales del Informe, con el objetivo de ofrecer a los y las lectoras una puerta de entrada a los análisis más amplios y detallados que se exponen en la parte I, titulada “Seguimiento del desarrollo humano”. Asimismo, resume los contenidos del capítulo “Costa Rica en la región centroamericana: opciones de política exterior”, que se incluye en la parte II, “Debates para el desarrollo”, y que tiene un carácter propositivo de conformidad con el planteamiento metodológico elaborado para esa sección en el *Undécimo Informe Estado de la Nación*. La principal fuente de información de ese último capítulo es el *Informe Estado de la Región 2008*, publicado recientemente por el Programa Estado de la Nación.

Cambios en las estimaciones y proyecciones de población

En los últimos ocho años Costa Rica ha experimentado cambios significativos en las dinámicas de natalidad y migración, que han obligado a revisar las estimaciones y proyecciones de población (recuadro 1.1). Estadísticas relevantes que dan cuenta del desarrollo nacional, como las coberturas de los servicios sociales, sus tasas y valores per cápita, que se han venido calculando con base en un tamaño de población diferente, deberán ser calculadas nuevamente para incorporar estos cambios.

RECUADRO 1.1

Nuevas estimaciones de población

Dada la obsolescencia de las estimaciones y proyecciones de población efectuadas en 2001, el Instituto de Estadística y Censos (INEC) y el Centro Centroamericano de Población (CCP) de la Universidad de Costa Rica las han actualizado en el 2008. Para ello incorporaron, principalmente, dos modificaciones en la dinámica demográfica ocurridas en el período 2001-2007: una caída de la natalidad mayor que la prevista, especialmente en el 2002, y un descenso del flujo migratorio más fuerte que el esperado. En el período 2001-2007 ocurrieron 30.000 nacimientos menos que los previstos y se calcula que los migrantes que llegaron al país fueron 70.000 menos que las proyectadas. Las correcciones en estos dos componentes de la dinámica demográfica resultaron en una población de Costa Rica de 4.451.000 personas a mediados de 2008: cerca de 100.000, o 2,2% menos que las estimaciones anteriores (cuadro 1.1).

Las correcciones no fueron homogéneas en todas las edades. La más grande se concentra en las personas nacidas en 2002-2007, es decir, en el número de niños menores de 7 años de edad en 2008. Las nuevas estimaciones tienen entre 5.000 y 6.000 niños menos (6% ó 7%) en cada año de edad (cuadro 1.1). El segundo grupo más afectado por la corrección es el de adultos jóvenes, quienes en la nueva estimación son alrededor de 2.000 menos (entre 2% y 3%)

en cada año de edad, como consecuencia de la caída en la inmigración.

Las proyecciones actualizadas mejoraron en dos ámbitos. El primero de ellos es la inclusión de estimaciones de personas centenarias, el grupo poblacional de más rápido crecimiento. Mientras en el 2000 el total de habitantes de 100 años o más era de 231, se estima que en el 2008 esa cifra fue cercana a 800 personas. El segundo es el cálculo de estimaciones adicionales de población para el período 1950-1969. Los datos anteriores se limitaban al período 1970-2000.

También cambiaron las estimaciones de población correspondientes a los años anteriores al 2000, pero las diferencias entre éstas y las publicadas en el 2001 son leves. Los cálculos relativos a las cohortes nacidas entre 1970 y 2000 son prácticamente iguales a las estimaciones previas, porque se utilizó la misma información de nacimientos y defunciones ocurridas en ese período. Las pequeñas diferencias, menores a $\pm 0,5\%$, se deben a un descenso en el saldo neto migratorio femenino y a un ligero incremento en el saldo neto migratorio masculino, ya que se estimó una mayor emigración de mujeres que de hombres costarricenses hacia otros países durante el período 1970-1990 (aproximadamente tres mujeres por cada dos hombres).

La mayor discrepancia entre las estimaciones actualizadas y las anteriores se

>> CONTINUÍA

RECUADRO 1.1 >> CONTINUACIÓN

Nuevas estimaciones de población

da en las cohortes de mujeres nacidas en 1930 o antes, debido a que los índices de masculinidad estimados para 1950 tenían valores demasiado altos para ser reales. Esos valores implicaban que el número de mujeres entre 20 y 45 años de edad en 1950 era demasiado bajo para ser realista. Por consiguiente, se aumentó el total de mujeres nacidas antes de 1930 en los cálculos para el período 1950-2000. Cabe resaltar que las estimaciones anteriores ya incorporaban una corrección que incrementaba el número de mujeres pertenecientes a estas cohortes, gracias a una recomendación del Centro Latinoamericano y del Caribe de Demografía (Celade). Las evaluaciones realizadas durante 2007 y 2008 determinaron

que esa corrección era pertinente, aunque todavía insuficiente. En todo caso, las diferencias entre ambas estimaciones es también pequeña: la población de mujeres de 70 años y más en el 2000 es apenas un 0,1% mayor en el nuevo cálculo. La corrección es más evidente en los años más alejados. En 1970, el número de mujeres de 40 años y más (que corresponden a las mismas cohortes de mujeres de 70 años y más en el 2000) es menos de un 5% mayor que en la estimación anterior. La población de hombres de 40 años y más en 1970 también aumentó con respecto a las estimaciones anteriores, pero la discrepancia es de apenas un 2,4%.

Fuente: Luis Rosero-Bixby y Gilbert Brenes, CCP-UCR.

social, el “bono demográfico” y las estimaciones de pobreza, entre otros. En próximas ediciones se estarán incluyendo las actualizaciones de las series que el *Informe Estado de la Nación* publica regularmente, conforme las instituciones oficialicen sus respectivos indicadores modificados.

Seguimiento del desarrollo humano**Equidad e integración social**

En el 2007, y como resultado de la conjunción positiva de una serie de factores económicos, demográficos y políticos, el país tuvo una serie de logros sociales que no había alcanzado en la última década. No solo siguió acumulando capacidades, especialmente en salud y educación, sino que además consiguió una reducción significativa de la pobreza total y extrema (3,5 y 2 puntos porcentuales, respectivamente) y aumentos en el empleo, los ingresos y la inversión social.

Desde el punto de vista económico los resultados en pobreza se asociaron de modo directo con tres años de alto crecimiento del PIB, lo que favoreció la generación de empleo y un incremento del ingreso promedio real de los ocupados. En materia demográfica el aporte provino del aumento de la fuerza de trabajo, que por primera vez superó los dos millones de personas, así como de una mayor participación en el mercado de trabajo, en particular de las mujeres. Creció el número de ocupados por hogar, lo que contribuyó a elevar el ingreso promedio de los hogares en más de un 13%. En materia política fue determinante la decisión de destinar buena parte del incremento de los recursos fiscales a fortalecer la inversión social y, en especial, algunos programas focalizados como el régimen no contributivo de pensiones y el programa *Avancemos*, que en conjunto ayudaron a reducir en 1,7 puntos la pobreza total y en casi 2 puntos la extrema.

Los factores que explican estos buenos resultados se caracterizan por mostrar distintos grados de solidez y, desafortunadamente, la mayoría son frágiles. El alto crecimiento económico

CUADRO 1.1

Comparación de las estimaciones de población

	Estimación de población		Diferencia	
	Anterior	Nueva	Absoluta	(%)
Población total				
2001	4.008.265	4.005.538	-2.727	-0,1
2002	4.089.609	4.071.879	-17.730	-0,4
2003	4.169.730	4.136.250	-33.480	-0,8
2004	4.248.481	4.200.278	-48.203	-1,1
2005	4.325.808	4.263.479	-62.329	-1,4
2006	4.401.849	4.326.071	-75.778	-1,7
2007	4.476.614	4.389.139	-87.475	-2,0
2008	4.549.903	4.451.205	-98.698	-2,2
Población menor de 9 años				
Menor de 1 año	76.295	71.713	-4.582	-6,0
1 año	76.619	71.911	-4.708	-6,1
2 años	76.889	71.065	-5.824	-7,6
3 años	77.251	71.691	-5.560	-7,2
4 años	77.806	72.597	-5.209	-6,7
5 años	78.402	72.417	-5.985	-7,6
6 años	78.923	74.377	-4.546	-5,8
7 años	80.128	78.213	-1.915	-2,4
8 años	81.445	79.755	-1.690	-2,1

Fuente: Luis Rosero-Bixby y Gilbert Brenes, CCP-UCR.

Al cierre de edición del presente Informe el país contaba ya con una nueva estimación de la esperanza de vida, las tasas de natalidad y mortalidad, así como las coberturas educativas revisadas, estas últimas para el período 1999-2008. Sin embargo, es necesario

advertir que estos cambios en las estimaciones del tamaño de la población, obligan a una actualización de todos aquellos indicadores cuyo denominador es la población, o que mantienen una relación directa con ella, como es el caso de las coberturas de la seguridad

es vulnerable a *shocks* externos y condiciones estructurales internas. La desaceleración de la economía estadounidense y el alza en los precios internacionales del petróleo y los granos básicos pueden deprimir el dinamismo económico y aumentar el costo de la canasta básica de alimentos, principal parámetro en la medición de la pobreza según ingresos. Por otra parte, los problemas estructurales internos que dificultan el control de la inflación y la falta de encadenamientos productivos y fiscales impiden que los sectores sociales se beneficien por igual de la bonanza económica.

Los factores políticos, al igual que los económicos, son muy variables. La expansión de la inversión social es vulnerable porque depende de la disponibilidad de recursos y de la voluntad política para seguir dedicándolos a ese fin. El incremento de los ingresos fiscales obtenidos en el 2007 debe ser complementado con cambios en el diseño actual del sistema tributario.

Además en el país persisten rezagos estratégicos. En el 2007 aumentó la desigualdad en el ingreso, según lo muestran el coeficiente de Gini, que alcanzó

un valor de 0,426 (el segundo más alto de los últimos veinte años) y la tendencia creciente del índice de Theil, que en este Informe se utilizó para estimar la desigualdad entre los salarios. En resumen, aunque en el 2007 hubo logros sociales, las desigualdades crecieron.

Acumulación de capacidades en el 2007: buena posición relativa en el contexto internacional

En lo que concierne a la acumulación de capacidades en desarrollo humano, Costa Rica exhibe logros indiscutibles reconocidos en el ámbito mundial y en América Latina. Estos avances coexisten con indicadores intermedios que, en algunos casos, muestran notables retrocesos (seguridad ciudadana, por ejemplo) y otros indicadores de nivel bajo, como la cobertura del ciclo diversificado en secundaria, que de no atenderse podría provocar el estancamiento o menoscabo de los logros obtenidos, o bien impedir avances sustantivos para hacer frente a nuevos desafíos (cuadro 1.2). Son pocos, pero muy importantes para el mejoramiento continuo de la calidad de vida de la población, los ámbitos en los que persisten rezagos

con respecto a la región latinoamericana, y en los que es necesario desplegar mayores esfuerzos: salarios, seguridad ciudadana, inversión social per cápita, escolaridad de la población económicamente activa, entre otros.

Educación, salud y vivienda: viejos y nuevos retos

Costa Rica tiene dificultades para lograr que los niños y niñas culminen con éxito su paso por el sistema educativo. Los datos de seguimiento de cohortes de 1997 al 2007 indican que, en primaria, entre el 85% y el 90% de los alumnos que ingresó a primer grado logró terminar el nivel, aunque de ellos solo entre el 50% y el 58% lo hizo sin repetir ningún año. En secundaria la eficiencia es aun menor: apenas una cuarta parte de los estudiantes que inician en séptimo año consigue graduarse. El MEP estima que de cada mil niños de la cohorte del 2007, solo 381 se graduarán (cuadro 1.3). En este marco, un hecho relevante del 2007 fue la reducción que mostró la desescolarización (tasa de deserción intra-anual) algo que no había sucedido en los últimos cinco años. La disminución se concentró

CUADRO 1.2

Valoración de algunos indicadores sociales por su desempeño según nivel^{a/}. 2007

Nivel ^{b/}	Desempeño del 2007 respecto a la tendencia ^{c/}		
	Mejora	Sin cambios ^{d/}	Desmejora
Alto	<ul style="list-style-type: none"> ■ Tasa de desempleo abierto ■ Cobertura de la seguridad social ■ Tasa de mortalidad materna ■ Esperanza de vida 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Tasa de mortalidad infantil 	
Medio	<ul style="list-style-type: none"> ■ Gasto público social como porcentaje del PIB ■ Inversión social pública per cápita ■ Acceso a Internet 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Tasa neta de cobertura en secundaria ■ Años de escolaridad de la población en edad activa 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Tasa de homicidios ■ Tasa de delitos contra la vida
Bajo	<ul style="list-style-type: none"> ■ Salario mínimo real por hora 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Tasa neta de escolaridad en III ciclo ■ Población de 18 a 64 años con secundaria completa o más 	

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

a/ Para detalles de la metodología utilizada, véase el capítulo 7.

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

c/ La valoración se realiza con base en dos criterios: a partir de la tendencia 1990-2006, se compara con el valor obtenido en el 2007, y el crecimiento anual 2006-2007 se compara con el crecimiento promedio anual 1990-2006.

d/ "Sin cambios" se refiere a que el indicador mantiene, en el 2007, la tendencia sostenida en el período 1990-2006.

Fuente: Elaboración propia.

CUADRO 1.3

Eficiencia interna en primaria y secundaria diurna, medida a través de cohortes^{a/} escolares reconstruidas. 1997-2007

Indicadores	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Porcentaje de graduados sin repetir											
Primaria	49,7	51,7	53,4	54,5	53,7	54,4	54,7	56,3	56,1	56,6	57,6
Secundaria	25,3	26,7	29,0	27,0	25,0	25,5	25,7	24,8	24,7	24,8	24,7
Académica	20,0	20,7	22,7	21,5	19,9	20,1	20,3	19,6	19,5	19,6	19,5
Técnica	5,3	6,0	6,3	5,5	5,1	5,4	5,4	5,2	5,2	5,2	5,2
Porcentaje de graduados^{b/}											
Primaria	84,2	85,1	85,6	86,0	85,9	86,8	86,9	88,6	88,0	89,1	90,7
Secundaria	41,3	43,8	46,5	43,8	43,1	44,2	44,1	43,6	43,1	43,5	43,1
Académica	32,4	34,0	36,4	34,6	34,1	34,7	34,7	34,3	34,0	34,2	33,9
Técnica	8,9	9,8	10,1	9,2	9,0	9,5	9,4	9,3	9,1	9,3	9,2
Eficiencia del sistema^{c/}											
Primaria	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9
Secundaria											
Académica	0,5	0,6	0,6	0,6	0,5	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6
Técnica	0,6	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7

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

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

c/ Este indicador se determina por la relación que se establece al dividir el número óptimo de años a emplear, entre el número de años empleados por la cohorte. Puede alcanzar un valor máximo de 1 (óptimo).

Fuente: MEP, 2008.

sobre todo en primaria. Por años cursados, el séptimo sigue siendo el más problemático (19,5% de deserción en el 2007). Otro hecho destacable en materia educativa en el 2007 fue la decisión del Consejo Superior de Educación, de incluir al país en las pruebas internacionales de medición de la calidad de la educación.

En cuanto a los logros en salud Costa Rica no solo está en una posición de privilegio a escala internacional, sino que además sus indicadores continúan mostrando progresos. Sin embargo, preocupan las notables variaciones que registran las tasas de mortalidad por enfermedades cardiovasculares y cáncer, según zonas geográficas y áreas de salud. Este Informe presenta evidencia documentada en nuevos estudios. Por ejemplo, en el caso de las enfermedades cardiovasculares, que constituyen la primera causa de muerte en el país, tanto en hombres como en mujeres y aun ajustando el riesgo de muerte por edad, sexo, condiciones socioeconómicas y factores espaciales, se presentan diferencias de hasta tres veces en la

mortalidad por esta causa entre áreas de salud. Las áreas con baja mortalidad se ubican especialmente en la frontera con Nicaragua, mientras que las zonas con patrones de alta mortalidad se localizan en el Pacífico Central y el centro del territorio nacional. El análisis general de la razón de mortalidad estandarizada suavizada (RMES) muestra que en el 32% de las áreas de salud el riesgo de morir es inferior al promedio nacional (inframortalidad), un 20% registra porcentajes superiores a lo esperado a nivel nacional (sobremortalidad) y el restante 48% presenta un riesgo que no es estadísticamente distinto del promedio nacional. Estos resultados proveen una base importante para futuras investigaciones que profundicen en los factores de riesgo y las causas que explican las diferencias encontradas, y que apoyen la definición de prioridades en el diseño de los servicios de salud.

También en la mortalidad por cáncer se observan diferencias. Esta enfermedad es la segunda causa de muerte en el país y produjo 20.467 fallecimientos en el período 2000-2005. La primera

causa de muerte por tumores malignos a nivel nacional corresponde al cáncer de estómago, tanto en hombres como en mujeres; le siguen los tumores de próstata, órganos digestivos, pulmón y colon para los hombres, y los tumores de órganos digestivos, mama, útero y colon para las mujeres. Al analizar todos los tipos de cáncer en forma conjunta, en la población masculina se presenta un patrón de alta mortalidad en algunas áreas del centro del país, el Pacífico Central y las zonas Sur y Norte, mientras que en la población femenina las altas tasas de mortalidad se confluyen en el centro del país. Las áreas de salud con sobremortalidad en ambos sexos están ubicadas en mayor número en la Región Central y en la Zona Norte.

En el ámbito de la seguridad social, tanto la cobertura del seguro público como el financiamiento mostraron señales positivas durante el 2007. El seguro de salud registra una cobertura contributiva del 87,6% de la población total. Visto desde la PEA, este seguro cubre al 61,9% del total y el seguro de

pensiones a tan solo un 53,6%. El hecho más relevante de los últimos tres años (2004-2007) ha sido la explosión del aseguramiento de la PEA no asalariada: de 39,1% a 57,4% en el seguro de salud, y de 21,7% a 37,7% en el de pensiones.

El sistema de salud costarricense se ha distinguido de muchos otros en América Latina por su carácter integrador, es decir, su capacidad de ofrecer servicios de la misma calidad a personas de diferentes niveles de ingreso, regiones, géneros y etnias. Para este Informe se realizó una investigación sobre las tendencias en este tema entre 1998 y 2004. Un primer hallazgo relevante es que la tasa de utilización de la consulta médica de proveedor público aumentó, en promedio, un 47,8% para todos los deciles de ingreso, situación que apunta a un sistema más integrador, al menos en los dos primeros niveles de atención. Un segundo hallazgo es que el incremento generalizado de la citada tasa fue mayor entre las personas de ingreso superior que entre las de ingreso inferior¹. Esta evolución se considera positiva, pues manifiesta que para los deciles de mayor ingreso los servicios públicos de consulta médica tienen una calidad y una oportunidad aceptables.

Este resultado positivo, sin embargo, se ve matizado por dos hechos concomitantes. Uno de ellos es que los servicios privados de consulta médica han crecido en forma acelerada y toda su expansión se ha concentrado en los deciles de mayor ingreso. Esto hace que, por primera vez en mucho tiempo, las personas de los deciles superiores tengan una tasa de utilización de la consulta médica más alta que las demás. Al contrario de lo que ocurre con el servicio público, la tasa de utilización de la consulta de proveedores privados aumenta junto con el nivel de ingresos, lo cual es previsible; lo preocupante es que la diferencia entre el primer decil y el último se ha incrementado fuertemente: mientras en 1998 las personas del décimo decil iban a consulta privada 6,4 veces más que las del primer decil, para 2004 esa cifra pasó a 37,5 veces.

Pasando al tema de vivienda, cuando se analiza la situación del país en ese

ámbito se obtienen dos conclusiones: por un lado, que las viviendas en mal estado siguen siendo el principal componente del déficit habitacional (75%) y por otro, que en materia de erradicación de asentamientos en precario no hubo cambios significativos en el 2007. Esta última situación está ligada a una creciente brecha entre las necesidades urgentes que tienen las personas ubicadas en estos asentamientos y la capacidad del marco legal-institucional para ofrecer soluciones oportunas (Fuprovi, 2008). En el 2007, del total de 11.442 bonos de viviendas otorgados, 1.388 correspondieron a la aplicación del artículo 59² y solo 182 fueron para erradicación de tugurios, por un monto de 933,3 millones de colones, que representan apenas el 5,5% del total de recursos disponible.

La desigualdad por ingresos vuelve a crecer

En materia de brechas de ingresos las noticias no son buenas, dado que las distancias sigue creciendo, lo que coloca el tema de las políticas redistributivas en un lugar prioritario de la agenda nacional. En el 2007 volvió a ampliarse la desigualdad en la distribución de los ingresos, medida por el coeficiente de Gini. Ciertamente en todos los deciles de población se incrementó el ingreso promedio real, e incluso el primer decil, el de los más pobres, fue el que más creció (38,5%); sin embargo, dada la participación de cada grupo en el ingreso total, el resultado fue negativo. El décimo decil (el de los más ricos) tuvo el segundo aumento porcentual más elevado (17,8%) y su participación en el ingreso total se expandió con más rapidez que la de los más pobres.

Un crecimiento volátil de los ingresos laborales, y niveles insuficientes de inversión social -que además se filtran hacia estratos superiores de ingreso-, junto a un aumento de ingresos que no se reparte por igual, ni redistributivamente, dibujan un panorama de persistente desigualdad.

Las transferencias focalizadas “empujan” a algunos hogares hacia arriba de la línea de pobreza y contribuyen a aumentar la vulnerabilidad³ frente a

esa condición para los hogares de ingresos un poco superiores. No obstante, la insuficiencia de fondos, que no permite cubrir a todos los potenciales beneficiarios, y las filtraciones, que menoscaban la eficiencia, son factores que limitan la capacidad de los programas para combatir la pobreza. Tal como enfatiza este Informe, para lograr ese objetivo es imprescindible que aumenten los ingresos laborales de los ocupados informales no agropecuarios y los ocupados agropecuarios -tradicionales y modernos- mediante una política de salarios mínimos crecientes, programas orientados a la dotación de activos y una política clara de generación de empleos de calidad.

Un mercado de trabajo que genera una creciente desigualdad salarial (índice de Theil) y un escaso crecimiento en la parte inferior de la escala, aleja a Costa Rica de la aspiración de un entorno de creciente equidad. El tema de la población ocupada que devenga el salario mínimo es un asunto relevante para el país, por cuanto se trata de los sectores ubicados en la base de la pirámide social (los menos calificados), que representan un 27% de la población ocupada (521.319 personas). Si a este grupo se le suman, además, los ocupados que reciben menos del salario mínimo, se alcanza la cifra de 639.371 personas, que corresponden a un 33% de los ocupados para quienes las oportunidades para mejorar la acumulación de capacidades son casi inexistentes.

Persisten manifestaciones espaciales de las brechas de equidad

Los éxitos y desaciertos del desarrollo nacional no se manifiestan de forma homogénea en el territorio. Para este Informe se realizó un estudio especial para determinar si, a lo largo del tiempo, han ocurrido cambios en la ubicación jerárquica relativa de los cantones desde el punto de vista de su desarrollo social (cuadro 1.4). Los resultados obtenidos confirman la consistencia estructural de todas las mediciones efectuadas en las dos últimas décadas en los distritos del país⁴. En distintas pruebas estadísticas (normalidad, correlaciones lineales significativas entre índices

CUADRO 1.4

Distritos ubicados consistentemente en el decil superior e inferior, según resultados de los índices de desarrollo social

Total de índices ^{a/}	Distritos ubicados siempre en el decil	
	Superior	Inferior
En los cinco	San Francisco de Dos Ríos, San Antonio (Desamparados), Guadalupe (Goicoechea), San Juan (Tibás), San Vicente (Moravia), San Pedro (Montes de Oca), Sabanilla (Montes de Oca), Atenas (Atenas), La Asunción (Belén), Barrantes (Flores), San Pablo (Heredia).	San José o Pizote, Dos Ríos y Yillal (Upala); Caño Negro y San Jorge (Los Chiles); Santa Cecilia (La Cruz), Potrero Grande, Colinas y Chánguena (Buenos Aires); Sierpe (Osa), Pavón (Golfito), Limoncito (Coto Brus), Colorado (Siquirres), Bratsí (Talamanca).
En cuatro de los cinco ^{b/}	Carmen, Zapote, Mata Redonda (San José), Anselmo Llorente (Tibás), Curridabat (Curridabat), Mercedes (Heredia), Barva (Barva), Santo Domingo (Santo Domingo), Santa Bárbara (Santa Bárbara), San Isidro (San Isidro), San Antonio (Belén), San Joaquín (Flores).	Sabanillas (Acosta), Pocosol (San Carlos), Aguas Claras (Upala), El Amparo (Los Chiles), Buenavista (Guatuso), Pilas (Buenos Aires), Piedras Blancas (Osa), Pittier (Coto Brus), Valle La Estrella (Limón), Sixaola (Talamanca).

a/ Total de índices en los distritos que se ubican consistentemente en los deciles superior o inferior. Los índices considerados son: IDS de 1999 y 2007, IRS 1984 y 2000 y NBS 2000.

b/ En cuatro de los índices los distritos se ubican en los deciles superior o inferior y además, en el otro índice están en el decil inmediato.

Fuente: Ramírez, 2008 con datos de Mideplan e INEC.

similares, diagramas de dispersión, ubicación jerárquica), sistemáticamente sobresalen como los distritos de mayor rezago social relativo los más alejados de la GAM, ubicados sobre todo en las zonas fronterizas, con población indígena y costeras, que a la vez son los que han tenido mayores dificultades para acceder a intervenciones estatales y a la atención integral de las diversas carencias de los hogares. Las áreas más rezagadas son asimismo las de menor desarrollo económico, hecho que se asocia a la precariedad de la estructura productiva, la escasa infraestructura disponible y el corto alcance de las políticas económicas. La persistencia de las brechas confirma de modo indirecto que, con el tiempo, las intervenciones regionales han demostrado ser poco efectivas y que ha sido poca la importancia que se le ha dado a las políticas de desarrollo y planificación regional.

¿Es sostenible la reducción de la pobreza?

En el 2007 se redujo significativamente la incidencia de la pobreza, entendida como una situación de ingresos insuficientes para adquirir una canasta de bienes y servicios que les permita a los hogares satisfacer sus necesidades básicas. El fuerte descenso de la pobreza total y extrema a nivel nacional se reflejó en los ámbitos urbano y rural,

así como en las regiones de planificación. Por áreas, en la rural la pobreza total pasó de 23% en 2006 a 18,3% en 2007 y la extrema de 6,8% a 4,2% en el mismo período. En el área urbana la pobreza total disminuyó de 18,3% en 2006 a 15,7% en 2007, mientras que en la pobreza extrema el cambio fue de 4,3% a 2,6%

También se dieron reducciones en todas las regiones de planificación, aunque con diferente magnitud (véase el Compendio Estadístico). Entre los casos más relevantes destacan los mayores descensos de la incidencia en las regiones Chorotega y Brunca (en ese orden), zonas que sin embargo mantienen los índices más altos de pobreza total y extrema. La región Huetar Norte registró la disminución más fuerte en pobreza extrema y en la Huetar Atlántica los niveles de incidencia de la pobreza total y extrema fueron los más bajos del período 1990-2007. Esta última región y la Central tienden a mostrar una mayor estabilidad en el comportamiento de este fenómeno.

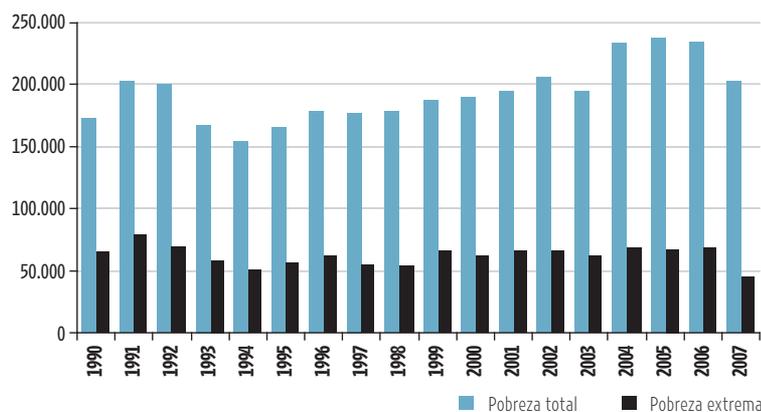
En el 2007 tanto el indicador de intensidad (0,054) como el de severidad (0,026) de la pobreza fueron los más bajos del período 1990-2007, es decir, además de la fuerte disminución en la incidencia de la pobreza, los ingresos de las personas que continuaron siendo pobres se acercaron a la línea de pobre-

za y las brechas entre los pobres se redujeron (Sauma, 2008). No obstante estos avances, el número de hogares en situación de pobreza total siguió siendo muy elevado: poco más de 202.000 (gráfico 1.1). En cambio, en la pobreza extrema la reducción es altamente significativa, pues los poco más de 45.000 hogares que estaban en esa situación en el 2007 representan el número más bajo desde 1990. Si bien fue una buena noticia que en el año bajo análisis los ingresos de los más pobres alcanzaron para adquirir la canasta básica alimentaria y para cubrir otras necesidades básicas, ello no implica que su bienestar haya mejorado en forma sustancial, pues muchos hogares no se alejaron lo suficiente de la línea de pobreza y, por ende, siguieron siendo vulnerables a esa condición. Además de un 16,7% de hogares pobres, un 13,1% se ubicó en situación de vulnerabilidad, esto es, con un ingreso per cápita menos de 1,4 veces superior a la línea de pobreza.

Los niños, niñas y adolescentes constituyen uno de los grupos más vulnerables y afectados por la pobreza. En esta línea de análisis se desarrolló una investigación en la que se construyeron ocho modelos econométricos, que buscaron identificar los posibles determinantes de la pobreza en niños de 0 a 6 años cumplidos, considerando en el análisis la dimensión territorial

GRAFICO 1.1

Hogares en situación de pobreza



Fuente: Sauma, 2008 con datos de la EHPM del INEC.

de los distritos (ProDUS, 2008). Los resultados de este trabajo indican que la pobreza infantil está relacionada con varias causas potenciales, cuyo estudio requiere ampliarse en el futuro: i) como es evidente, el ingreso medio del hogar es una de las variables que explican mejor este fenómeno, independientemente de la ubicación del distrito dentro del país; ii) en los distritos donde existen Cen-Cinai es menor la pobreza infantil; iii) a mayor densidad de población, menor porcentaje de niños pobres en cada distrito (más urbano implica más oportunidades de empleo para los miembros del hogar); iv) como era de esperar, conforme aumenta el porcentaje de mujeres jefas de hogar con educación menor a secundaria, mayor es la pobreza en niños menores de 7 años; v) otra de las variables importantes es la distancia con respecto al centro de San José y, por tanto, el mayor tiempo de viaje, estimado en minutos, para acceder a diversos bienes y servicios; vi) en los distritos con mayor desigualdad en la distribución del ingreso existe mayor pobreza infantil.

Condiciones para hacer sostenible la reducción de la pobreza

Con base en datos del período 1990-2007, este Informe analizó la vinculación entre pobreza, ingresos del hogar, crecimiento económico, empleo y otras variables. Cabe aclarar que se trata de aproximaciones, pues aunque las relaciones de causalidad entre las dimensiones consideradas son múltiples, sus

efectos se individualizan. El ejercicio realizado condujo a dos hallazgos importantes. En primer lugar, quedó claro que para lograr reducciones significativas en la pobreza se necesitan aumentos sostenidos (tres años o más) y elevados en los ingresos promedio reales de los hogares, lo que a su vez se asocia a tasas de crecimiento del PIB total de un 6% como mínimo, y la creación de 89.000 empleos anuales, 53.000 de los cuales deberán ser formales no agropecuarios.

En segundo lugar se concluyó que, para lograr reducciones sostenidas de la pobreza más allá de las transferencias vía programas sociales selectivos, se requiere incrementar los ingresos laborales de los ocupados informales no agropecuarios y los ocupados agropecuarios -tradicionales y modernos- mediante una política de salarios mínimos crecientes, programas orientados a dotación de activos y una política clara de generación de empleos de calidad.

Este Informe ha insistido en que una forma de atacar la pobreza es mejorar la situación de los sectores cuyos ingresos se han estancado o han disminuido en los últimos diez años, como les sucede a los trabajadores ubicados en la parte más baja de la escala salarial. El subempleo invisible es aquella situación en la que las personas trabajan 47 horas o más por semana y reciben menos del salario *mínimo minimorum* (que a julio de 2007 ascendía a 135.356 colones por mes). El análisis muestra

que la proporción de personas en esta situación es muy elevada: prácticamente uno de cada tres ocupados (32,7%). Evidentemente, un país donde una tercera parte de los ocupados gana menos del salario *mínimo minimorum* no puede aspirar a mantener un nivel creciente de desarrollo humano.

Inmigrantes: desterrar mitos

En los últimos quince años Costa Rica ha sido un importante receptor de personas inmigrantes, en especial procedentes de Nicaragua. Entre 1990 y 2004 el porcentaje de habitantes en Costa Rica nacidos esa nación pasó de 2% a 7%. La Encuesta de Hogares del 2007 revela pocos cambios en las condiciones de vulnerabilidad y riesgo que caracterizan la inserción laboral de esta población. Tampoco ha variado mucho su perfil sociodemográfico.

La nueva información disponible también desmiente las falsas percepciones generadas alrededor del impacto que este sector ha tenido sobre el aumento en la pobreza y la desigualdad en el país. Un reciente estudio de Gindling (2008) concluyó que los inmigrantes nicaragüenses: i) ganan menos que los trabajadores costarricenses de nacimiento, debido a sus bajos niveles educativos; ii) no han afectado los salarios pagados en los distintos sectores productivos, pues entre 1990 y 2004 los ingresos promedio reales ajustados en los sectores donde se concentran los inmigrantes nicaragüenses aumentaron con mayor rapidez que en las otras actividades, aun cuando los salarios en esos segmentos fueron bajos con respecto a los otros; iii) no provocan impactos significativos sobre la desigualdad y la pobreza.

Repunta inversión social en el 2007

Los logros alcanzados por Costa Rica en materia de desarrollo humano se deben, en buena medida, a los esfuerzos realizados para tener una inversión social sostenida a lo largo del tiempo, especialmente en el ámbito de las políticas sociales universales.

Durante el 2007 se aceleró el repunte de la inversión social observado en la

segunda mitad del 2006, tras el cambio de Administración. En esos dos años la inversión social real creció cerca de un 8,2%, en tanto que en términos per cápita la expansión acumulada fue del orden del 4,6% (Trejos, 2008). Esta evolución de la inversión social per cápita, si bien significativa, es todavía insuficiente para volver a los valores del 2002 y menos aún para retornar a los niveles previos a la crisis de la deuda (inicios de los años ochenta). Al comparar los datos de 1980 con los del 2007, el déficit acumulado de inversión social por habitante se aproxima a un 18%, pese a que la inversión social real total del 2007 fue un 60% mayor que la existente en 1980. Esta recuperación ha sido acompañada por una mejora en las prioridades macroeconómicas y fiscales. En el ámbito fiscal, esto fue resultado de la decisión gubernamental de apoyar la inversión social en un contexto de cierta bonanza fiscal, y a nivel “macro” el avance se reflejó en un aumento del peso relativo de este rubro en el PIB, aunque sin llegar a alcanzar los máximos históricos.

La inversión social real por persona se incrementó en la mayoría de las políticas universales en el 2007 con respecto al año anterior. El gasto en salud tuvo un crecimiento anual del 4,8%, luego de haber decrecido de

modo considerable en 2004 y 2005; este sector representa un 28,2% de la inversión social total. A su vez, el gasto en seguridad social aumentó un 4,2%; este sector, que se mantenía prácticamente estancado desde el año 2000, representa un tercio de la inversión social total. Por su parte, el gasto en educación, al expandirse un 3,1%, recuperó el nivel por persona que había alcanzado en el 2004 y que se había reducido en los años posteriores; este sector representa un 28,5% de la inversión social total. Finalmente el gasto en vivienda, que equivale a un 9,5% de la inversión social total, fue el de menor incremento anual (0,5%), mientras que el gasto en cultura fue el de mayor crecimiento (5,5%); no obstante, este último tan solo representa el 0,9% del gasto social total por persona (gráfico 1.2).

Se reduce volatilidad de la inversión social, pero no su vulnerabilidad

La inversión social pública (ISP) se considera vulnerable si el gasto real por habitante se reduce, como promedio, en un período dado. Además, se califica de volátil cuando su tasa de variación anual muestra amplias oscilaciones. La información disponible indica que en Costa Rica la inversión social perdió volatilidad en el período 1980-2007, que esa volatilidad es menor en las

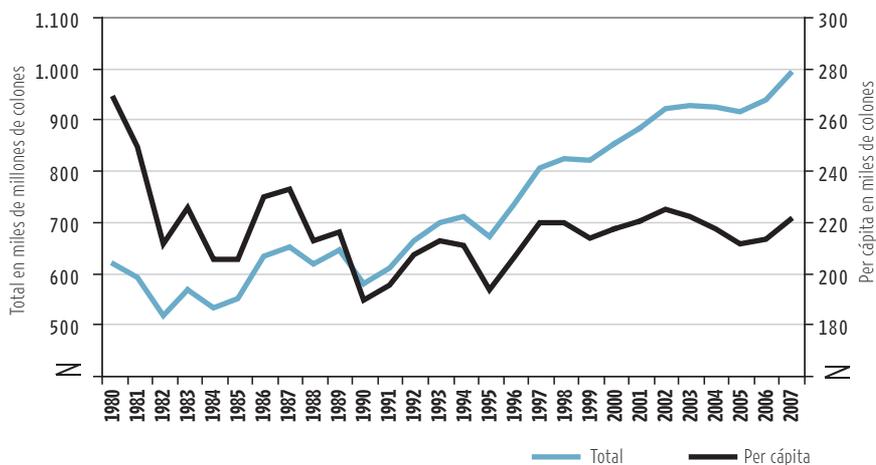
funciones más grandes y que presenta diferencias por sector. En el caso de la educación, la ISP mostró una alta volatilidad, tanto en los años ochenta como en los noventa, aunque en esta última década se registró una expansión del gasto real por habitante, producto de la mayor prioridad fiscal asignada, y luego de sufrir una alta vulnerabilidad en los años ochenta. En la presente década se ha reducido notablemente la volatilidad en este rubro, pero en el marco de un limitado crecimiento.

El Fodesaf, pese a contar con ingresos a partir de impuestos con dotación específica que buscaban reducir su vulnerabilidad, ha enfrentado un constante incumplimiento por parte del Gobierno Central. Durante los primeros seis años de esta década, el Fondo perdió cerca del 28% de sus ingresos reales y alrededor del 30% de su capacidad de gasto. Esto ha sido acompañado por un creciente proceso de asignación de los recursos por mandatos legales, lo que ha introducido una gran rigidez y ha generado incapacidad para dar seguimiento y evaluar el resultado del uso de los fondos otorgados. Al actualizar la información para el 2007 se concluye que si bien el Fodesaf logró un repunte en sus recursos reales, éste se produjo en el marco de un aumento en la rigidez de la asignación y en el marco del incumplimiento de la obligación del Ministerio de Hacienda, de girar los recursos provenientes del impuesto sobre las ventas. En esta ocasión el incumplimiento no obedeció a las restricciones fiscales o la pérdida de prioridad de los programas de combate a la pobreza de la actual Administración, sino que fue un reflejo de la inflexibilidad del Fodesaf, que impide reorientar los recursos a las áreas que el Gobierno define como prioritarias. De este modo, durante el 2007 los fondos asignados por leyes específicas pasaron del 81% al 88% del total presupuestado (Trejos, 2008).

Ante esta inflexibilidad, la actual Administración ha decidido llevar adelante sus programas prioritarios a través de transferencias directas del Ministerio de Hacienda, sin pasar por Fodesaf. Con ello se logró financiar el aumento de las

GRAFICO 1.2

Gasto público social real total y per cápita (colones del 2000)



Fuente: Trejos, 2008 con datos de la STAP, Corec II, instituciones involucradas, BCCR, CGR e INEC.

pensiones no contributivas, el programa *Avancemos*, el fortalecimiento de los programas de vivienda y los comedores escolares. No se dispone a la fecha de una estimación de los gastos adicionales que generaron esos programas durante el 2007, pero es claro que el procedimiento utilizado supone un incremento significativo de los recursos asignados. La vía alterna escogida logró un fuerte impacto en la reducción de la pobreza, pero difícilmente conseguirá que disminuya la vulnerabilidad de la inversión social.

La estructura tributaria aumenta la desigualdad

Mantener la sostenibilidad de la inversión social y el desarrollo humano requiere un esfuerzo colectivo para que el Estado cuente con recursos permanentes y adecuados que le permitan atender las necesidades de la población. En el 2007, gracias al crecimiento económico experimentado (7,3%) y a una mejor gestión de recaudación fiscal, el país logró incrementar la carga tributaria de un 13% a un 15% (sin incluir las contribuciones a la seguridad social). Este aumento, aunque importante, sigue siendo bajo en comparación con otras naciones de América Latina y la OECD, y a la luz de los requerimientos del Estado para atender las crecientes demandas de las y los costarricenses.

Una valoración de la progresividad y la regresividad de los impuestos que financian al Gobierno Central y su impacto sobre la desigualdad mostró que la estructura de financiamiento resulta regresiva y, por lo tanto, aumenta la desigualdad en la distribución del ingreso familiar. El coeficiente de Gini de la distribución del ingreso familiar aumentaría 1,6 puntos al calcular el ingreso familiar neto de impuestos y contribuciones, y se incrementaría en 2,2 puntos más si se agrega al financiamiento del déficit fiscal, tal como se ha medido. En resumen, el Gobierno General tiene una estructura de financiamiento que, en lugar de mejorar la distribución del ingreso familiar, la empeora, pues los impuestos recaen con mayor peso relativo sobre los hogares que están por debajo del decil más rico de la distribución del ingreso (Trejos, 2008).

El impuesto sobre la renta de las personas físicas es el más progresivo de todos, aunque por su reducido tamaño (1% del PIB) tiene poco impacto redistributivo; reduce el coeficiente de Gini en medio punto porcentual. El impuesto sobre la renta que se cobra a las empresas representa más de dos tercios del impuesto total sobre los ingresos; también es ligeramente progresivo, por lo que tiene un impacto redistributivo marginal, de manera que el impuesto total sobre la renta apenas reduce el coeficiente de Gini en medio punto. El otro grupo de impuestos progresivos recae sobre el patrimonio, pero resulta limitado (0,6% del PIB) en virtud del diseño actual del sistema tributario, de modo que su impacto en la mejora de la distribución del ingreso no es significativo.

Como se mencionó, el impuesto sobre la renta tiene capacidad redistributiva, pero esta es neutralizada por las contribuciones a la seguridad social; estas últimas, aunque son marginalmente regresivas, al movilizar recursos que duplican los captados por el impuesto sobre la renta (26% de los ingresos fiscales) neutralizan la capacidad redistributiva de la renta, incluidos los impuestos sobre el patrimonio. Una capacidad redistributiva similar a las contribuciones sociales muestran los impuestos sobre los bienes y servicios, pues aumentan el coeficiente de Gini en 0,65 puntos porcentuales. Estos tributos representan más de un tercio de los ingresos fiscales y el 8,6% del PIB. Entre ellos el impuesto sobre las ventas es el más importante, seguido por el impuesto único a los combustibles, que si bien es regresivo en su conjunto, no actúa así cuando se considera su impacto directo (consumo de combustible por parte de los hogares).

La situación demográfica abre una ventana de oportunidad

Los países ricos del mundo en su mayoría ya han completado la transición demográfica y tienen poblaciones envejecidas. Este parece ser un viaje sin retorno. Ninguna población humana que haya envejecido ha dado marcha atrás y elevado sus índices de natalidad,

*como para tener nuevamente una población joven. Costa Rica vive un proceso de transición demográfica avanzada, dentro del cual destaca la existencia de dos dividendos o “bonos” demográficos que constituyen oportunidades irrepetibles en su historia.

El primer dividendo o bono demográfico ocurre cuando la población en edades superavitarias (productores potenciales) crece más rápidamente que la población en edades deficitarias (consumidores potenciales). El beneficio de esta situación se materializa tanto en las familias, -porque hay relativamente más perceptores de ingresos y menos bocas que alimentar- como en el Gobierno, porque se amplía la base de contribuyentes efectivos con respecto a los receptores efectivos de transferencias públicas. En Costa Rica se estima que el dividendo fiscal se volverá negativo a partir del año 2012, debido sobre todo a la pesada carga de transferencias públicas hacia adultos mayores, en la forma de pensiones y servicios de salud. El dividendo familiar, en cambio, puede durar veinte años más.

Pero el país ha empezado a disfrutar también de un segundo dividendo o bono demográfico, que se presenta desde la década de los noventa y se mantendrá al menos hasta el año 2050. Este bono se refiere a la existencia de una población relativamente numerosa en las edades de máxima acumulación, que tiene lugar gracias al aumento del capital por trabajador (y el consecuente aumento de la productividad) que a su vez posibilita la acumulación de una creciente masa de ahorro interno en previsión de la vejez, que podría ser utilizada en inversiones estratégicas. Este dividendo aporta una nota de optimismo al panorama catastrófico que muchos asocian al envejecimiento de la población.

Los bonos demográficos no significan automáticamente más riqueza, sino tan solo el potencial de ser más ricos. El aprovechamiento que el país haga o no de ellos es un desafío que condiciona el desarrollo nacional de los próximos cincuenta años.

Bienestar subjetivo: alta satisfacción de los costarricenses en familia, salud y amigos, baja en lo económico, laboral y tiempo libre

Un tema nuevo que aborda el capítulo “Equidad e integración social” es el enfoque del “bienestar subjetivo”, desde el cual se busca entender el bienestar que las personas experimentan en su vida e identificar -mediante técnicas inferenciales- los principales factores explicativos de tales percepciones. Un estudio realizado por Rojas (2008a) para América Latina, con datos del 2007, muestra que Costa Rica tiene, en promedio, el mejor indicador de “bienestar subjetivo” en la región. La satisfacción de vida promedio en el país es de 8,5 -en una escala que va de 0, que significa “insatisfecho”, a 10, “satisfecho”- muy superior al promedio del resto de las naciones latinoamericanas (7,0). Asimismo, el país registra un excelente desempeño en lo que respecta a la apreciación que de su vida hacen los habitantes, pues alcanza un valor promedio de 7,4, que lo ubica en el primer lugar de América Latina, muy por encima del promedio-país de la región (5,8). Otras naciones donde la apreciación de vida es alta son Panamá, México y Venezuela. Destaca además el hecho de que las y los costarricenses no solo tienen, en promedio, una mayor satisfacción de vida, sino que esta percepción es bastante generalizada en el país.

Cuando se analiza la situación de satisfacción según distintos dominios de vida: salud, familia, amigos, empleo, tiempo libre, situación económica, se concluye que la satisfacción en el dominio familiar es muy alta, con un valor promedio de 5,4 en una escala de 1 a 7. Además presenta una baja desviación estándar, por lo que puede afirmarse que los costarricenses disfrutaban de una alta satisfacción familiar y que esta situación es bastante generalizada. Estos hallazgos sugieren que la alta satisfacción de vida en el país se debe en gran parte a los dominios familiares, de salud y de los amigos (bienes relacionales). La alta satisfacción en estos dominios puede compensar la satisfacción relativamente baja observada en los dominios económico, laboral y

de tiempo libre. Los factores que más amenazan el bienestar subjetivo son el incremento de la desigualdad y el posible deterioro en la red de seguridad social.

Oportunidades, estabilidad y solvencia económicas

El 2007, en sí mismo y como culminación de un ciclo de expansión, fue un año de positivo desempeño económico, aunque en su transcurso comenzaron a gestarse importantes *shocks* en la economía nacional asociados a factores internacionales, tales como los precios de los hidrocarburos y los alimentos, y la desaceleración de la economía estadounidense.

En efecto, por tercer año consecutivo el PIB creció con fuerza y permitió generar un número considerable de nuevos empleos, la mayoría de ellos formales. El ingreso laboral de los ocupados se incrementó de manera notable, lo mismo que el ingreso promedio real de los hogares. La recaudación tributaria volvió a expandirse y colocó al sector público en una posición de superávit, situación que no se había logrado en más de cuarenta años y que facilitó la decisión política de aumentar significativamente la inversión social y en infraestructura. La pobreza salió de un estancamiento de trece años y cayó en más de tres puntos porcentuales.

No obstante estos avances en materia social y de reducción de la pobreza, la distribución del ingreso registró un nuevo deterioro y, con ello, revirtió una tendencia hacia la mejora que venía mostrando en años anteriores. Además, la mayor generación de oportunidades en el 2007 fue acompañada por un retroceso en términos de estabilidad, pues se incrementaron la inflación y el déficit en cuenta corriente, afectados por la coyuntura internacional antes mencionada y por el manejo de la política monetaria y cambiaria, que favoreció un notable aumento de la liquidez.

En contraste con el año anterior, y pese a la apreciación del tipo de cambio, nuevamente la inflación superó el 10%. La adopción del régimen de bandas cambiarias, el excedente de divisas en el mercado y la apreciación del colón hicieron evidente la dificultad del Banco

Central para resolver el problema de la “trinidad imposible”, esto es, un banco central que opera en una economía con la cuenta de capitales abierta, sin poder alcanzar el objetivo de mantener un determinado nivel de tipo de cambio y, al mismo tiempo, controlar la inflación. A lo anterior se agregó el aumento de la factura petrolera y de los precios internacionales de los alimentos, todo lo cual contribuyó al deterioro de la cuenta corriente. El déficit en esta última siguió financiándose con los ingresos de la inversión extranjera directa y las divisas generadas por el turismo, que volvieron a incrementarse en el 2007.

Sectores productivos mantienen altas tasas de crecimiento

Aunque el ritmo de crecimiento en el 2007 (7,3%) fue menor que el observado en el 2006 (8,8%), se considera alto, además de sostenido por tres años consecutivos. Cabe agregar que el dinamismo alcanzado superó el promedio de los países latinoamericanos (5,6%) y de la región centroamericana (6,5%). En el 2007 se registró un mayor crecimiento del ingreso nacional disponible (7,7%) que del PIB (7,3%). En los últimos diez años hubo dos subperíodos en los que la economía logró mantener, de forma constante, niveles de crecimiento superiores al 5%; el primero corresponde a 1997-1999 y el segundo a 2005-2007. En ambos casos la expansión corresponden al dinamismo predominante de la demanda externa, en especial la ligada al desempeño de las zonas francas y a algunos productos agrícolas de exportación, como banano, café y, más recientemente, por la apertura de mercados para piña, melón y plantas ornamentales, entre otros.

Al analizar el comportamiento de los sectores productivos se observa que los de mayor crecimiento en el 2007 fueron, al igual que en el 2006, el de transporte, el financiero, el comercio y la construcción. El sector construcción, particularmente, creció un 22,4% (18,2% en el 2006), hecho que se asocia al dinamismo de la actividad inmobiliaria, que se incrementó de manera significativa sobre todo en las zonas costeras de Guanacaste y Puntarenas.

A pesar de que los sectores agrícola e industrial registraron un menor dinamismo en comparación con su desempeño del 2006, mantuvieron niveles altos con respecto al promedio de la última década (1996-2006). El caso particular del alto, pero menor, crecimiento de la agricultura se explica por factores climáticos y por las plagas que afectaron los cultivos de banano y piña.

La expansión del PIB en el 2007 también tuvo su origen en el comportamiento del sector servicios. De los 7,3 puntos porcentuales de crecimiento de la producción, 4,9 corresponden a este sector; la industria contribuyó con 1,6 puntos y el agro con el restante 0,8. El espectacular crecimiento de la construcción la ubicó como el cuarto sector productivo de mayor aporte al PIB.

La escalada de los precios de los alimentos y los hidrocarburos implica grandes retos para el sector agrícola, que no solo ha ido disminuyendo su participación en la economía, sino que ha concentrado su desarrollo en pocos productos de exportación y ha desatendido el abastecimiento local de granos básicos. En el 2007 este sector creció un 7,1%, comportamiento que se explica en un 71% por la producción de banano y piña, que en conjunto abarcan el 20,4% del total de hectáreas cultivadas en el país (Sepsa, 2007); cabe recordar que el dinamismo de estos dos productos está estrechamente ligado al sector exportador. Por el contrario, la producción de granos básicos como arroz, frijoles y maíz ha reducido tanto su ritmo de crecimiento como su participación en el área cultivada. Mientras en 1999 estos tres productos representaban el 25,3% de las hectáreas cultivadas, en el 2007 este indicador descendió al 17,9%. Además, el maíz y los frijoles están entre los veinticinco principales productos que importa el país, y ocupan respectivamente, los lugares décimo y décimo octavo.

Costa Rica ha avanzado en la apertura comercial y en el acceso a diferentes mercados para sus productos agropecuarios. No obstante, las políticas de atracción de inversión extranjera directa no tienen entre sus prioridades a la agricultura y la agroindustria, sino que

se han concentrado en los sectores de alta tecnología industrial manufacturera, farmacéutico e inmobiliario. Y aunque los efectos positivos de estas políticas sobre el crecimiento económico son incuestionables, los vínculos de esos sectores con la economía local todavía son débiles, un área en la que la actividad agrícola podría contribuir. En este contexto, el gran reto que enfrenta la agricultura costarricense es cómo continuar intensificándose y, al mismo tiempo, mantener su rentabilidad, competitividad y sostenibilidad (Celis, 2008).

Tendencias internacionales en precio y demanda de productos agrícolas

El aumento de los precios internacionales de los alimentos en los últimos dos años ha tenido repercusiones en el país y alerta sobre la necesidad de revisar las políticas agrícolas nacionales, venidas a menos desde hace más de dos décadas.

El índice promedio de los precios internacionales de los alimentos ha seguido muy de cerca, aunque con cierto rezago, los cambios en los precios de los cuatro productos más importantes en el mundo: trigo, arroz, maíz y soya. Asimismo, los precios de estos cuatro productos han experimentado, en forma periódica, incrementos fuertes y repentinos, para luego volver a descender. Esto ocurrió, por ejemplo, en 1980, 1983, 1988 y 1996. En los últimos dos años, el índice mundial de precios de los principales alimentos de consumo humano (granos, aceites vegetales, carne, azúcar y banano, entre otros) se ha incrementado en un 60%. Si bien el encarecimiento de los alimentos parece pequeño en relación con el de otros bienes (574% en hidrocarburos), lo que resulta alarmante es el impacto de esta situación sobre los grupos más vulnerables, que son los que destinan la mayor proporción de su ingreso a la adquisición de alimentos.

Estas tendencias de largo plazo se han acelerado en los últimos meses como resultado de diversos factores, además de la pérdida de valor del dólar y las alzas en los precios del petróleo.

Esos factores son:

- la mayor demanda global por biocombustibles, a la cual Estados Unidos y Europa han respondido subsidiando la energía proveniente de fuentes agrícolas;
- las condiciones climáticas adversas que se presentaron en algunas de las principales zonas productoras de granos y oleaginosas, durante los años 2006 y 2007;
- las compras, inusualmente grandes, de algunos de los mayores países importadores de alimentos, ansiosos por asegurar inventarios suficientes y respaldados por la disponibilidad de divisas generadas por sus superávits comerciales;
- las compras especulativas de alimentos en el mercado de futuros, por parte de los inversionistas que tratan de protegerse ante la debilidad del dólar.

En respuesta a esta situación, tanto los países exportadores como los importadores de alimentos han adoptado diversas medidas: unos han restringido las exportaciones y otros han controlado los precios.

En el contexto mundial se están produciendo cambios sustantivos en la demanda por productos agrícolas. Algunos de ellos deben estudiarse con más detenimiento para identificar las oportunidades y amenazas que significan para la producción costarricense. Por ejemplo, proyecciones del International Food Policy Research Institute indican que la demanda de cereales para consumo humano aumentará en un 35% entre 1997 y 2020, y la de carne crecerá en un 57%. Por otro lado, debido a que la mayor parte del crecimiento poblacional ocurre en las zonas urbanas, donde los hábitos alimentarios producen deficiencias y desbalances nutricionales, se ha ampliado la demanda por alimentos reforzados con nutrientes como hierro, yodo, vitamina A, zinc, riboflavina y calcio. También se espera que cobren

más fuerza la demanda por alimentos producidos con poco impacto ambiental y la demanda por madera y sus productos. Finalmente, el repunte en los precios del petróleo estimulará la demanda por bioenergéticos como el alcohol carburante y el *biodiesel*. En consecuencia, la caña de azúcar, la soya, la palma aceitera, entre otros, se consideran productos con gran potencial de expansión.

El crecimiento económico es explicado tanto por la demanda externa como por la demanda interna

En los últimos diez años, la demanda externa ha sido el motor principal del crecimiento de la economía, mientras la contribución de la demanda interna ha sido fluctuante, debido al comportamiento del consumo del Gobierno y la variación de existencias. En el 2007, los aportes de la demanda interna y la externa fueron similares (50,9% y 49,1%, respectivamente). Si bien la primera redujo su ritmo de expansión (5,1% en el 2007) en comparación con el 2006 (7%), la cifra alcanzada fue alta e incluso superó el promedio del último decenio (4,2%).

La desaceleración de la demanda interna se debió, principalmente, a la reducción en la tasa de crecimiento del consumo del Gobierno (2% en comparación con 3,1% en el 2006), y la disminución de las existencias (-50,7%). Sin embargo, el consumo privado de los hogares se incrementó un 6,1% y la formación de capital fijo se elevó 16,7% con respecto al año anterior. El aumento del gasto de consumo de los hogares obedeció a un crecimiento del ingreso promedio de los hogares en todos los quintiles. Por su parte, el incremento de la formación bruta de capital fue resultado de mayores inversiones del sector privado en proyectos inmobiliarios, en consonancia con el comportamiento del sector construcción.

La demanda externa creció un 8,4% en el 2007 y, aunque redujo su dinamismo en comparación con el 2006 (11,1%), siguió generando incrementos significativos de las exportaciones, que nuevamente alcanzaron un récord histórico, esta vez de 12.799,6 millones

de dólares. El crecimiento de las exportaciones de servicios (18,7%) reflejó la evolución de los servicios empresariales, de información e informática (*call centers* y *software*) y la recuperación del ingreso de divisas por turismo.

La concentración de las exportaciones en el mercado estadounidense sigue siendo alta, pero en los últimos dos años ha perdido fuerza ante el crecimiento de las ventas al mercado asiático, que absorbieron el 21% de las exportaciones totales de bienes en el 2007. Sin embargo, el 90% de ellas corresponde a dos partidas arancelarias: circuitos integrados y microestructuras electrónicas, y partes para computadora, productos que casi en su totalidad son exportados por una sola empresa (Intel). Además, el 72% de esas exportaciones se dirige al mercado de China.

Las importaciones crecieron un 12,2% en el 2007, cinco puntos porcentuales menos que el año anterior. El descenso obedeció a una disminución en las tasas de crecimiento de la importación de materias primas, de 19,5% en el 2006 a 4% en el 2007, hecho que se explica, principalmente, por tres factores: a) el uso de las existencias acumuladas de materias primas que hicieron algunas compañías amparadas al régimen de zonas francas, b) el cierre de una importante empresa del sector textil, y c) la incertidumbre con respecto al TLC-CA, que llevó a posponer decisiones de inversión. Por el contrario, se registró un crecimiento significativo en las importaciones de bienes de consumo y de capital, como resultado de la expansión del crédito de consumo, pero debido también al alza de los precios internacionales de los granos básicos. En este sentido cabe destacar el auge que han tenido la importación de vehículos, y la importación de bienes de capital, esta última provocada por la acelerada expansión del sector de la construcción.

Otro elemento importante de resaltar es el peso cada vez mayor de la factura petrolera, tanto en la estructura de las importaciones como en el PIB. Mientras en el año 2003 las importaciones de hidrocarburos representaron el 6,9% de las importaciones totales y el 3% del PIB, en el 2007 esos valores

ascendieron al 11,2% y al 5,5%, respectivamente.

Cifras alentadoras en materia de empleo e ingresos

En el 2007 se crearon 95.724 nuevos puestos de trabajo, cifra superior al promedio anual del período 1996-2006, que fue de 74.844. El crecimiento del empleo fue consistente con el comportamiento de los sectores más dinámicos de la economía: tanto en términos de empleo como de producción, la construcción y las actividades financieras e inmobiliarias alcanzaron las mayores tasas de crecimiento. Además, el aumento del empleo se produjo especialmente en el sector servicios, con 91.702 nuevos puestos de trabajo, y en la industria, con 7.672 plazas adicionales, en tanto que el agro se redujo en 3.650 empleos. No solo el desempleo abierto se redujo, de 6% a 4,6% (el más bajo en los últimos doce años) sino que también lo hicieron el subempleo visible (de 5,2% a 4,2%) y el subempleo invisible (de 3,8% a 2,9%).

Vistos como tendencia, los cambios impulsados a partir del estilo de crecimiento del país dan lugar a un proceso de reducción de la participación del empleo agropecuario (y también una caída en términos absolutos) junto a un incremento en la participación del empleo informal no agropecuario. En el año 2007 se dio un fuerte aumento en la participación del sector formal no agropecuario, que llegó a absorber el 53,3% del empleo total, con una caída del empleo informal no agropecuario a 33,5%, y del agropecuario a 13,2%. Los nuevos empleos generados en el 2007 correspondieron fundamentalmente a trabajos formales no agropecuarios (cerca de 84.000).

El ingreso laboral promedio de los ocupados (en la ocupación principal) aumentó un 9,3% con respecto al 2006. En términos reales, el ingreso laboral del 2007 fue el más elevado desde 1990. Por sectores, el mayor incremento lo registraron los ocupados informales (no agropecuarios) con 10%, seguidos por los formales (no agropecuarios) con 7,6% y, finalmente, los agropecuarios, con apenas 5,9% (gráfico 1.3).

Las altas tasas de crecimiento que ha venido experimentando la economía nacional en los últimos años ha generado, en algunos sectores productivos, presiones de demanda por trabajadores, tanto calificados como no calificados. Este Informe ofrece una primera aproximación al tema del desajuste entre oferta y demanda de trabajo calificado desde la perspectiva de los empleadores.

En los sectores de la construcción y la agricultura pareciera muy evidente la escasez relativa de mano de obra. Los salarios más elevados que ofrece la construcción, producto del auge inmobiliario en Guanacaste y el Pacífico Central, motivan la migración del peón agrícola hacia el sector construcción. Pese a este movimiento, la necesidad de mano de obra parece insatisfecha, pues en 2006 la Cámara Costarricense de la Construcción estimó que en Guanacaste y el Pacífico Central se requerirían casi 60.000 trabajadores adicionales para el año 2008 y 77.000 para el 2009. La Cámara de Agricultura reporta una escasez de mano de obra en el agro, pero no tiene datos exactos de cuántos trabajadores se necesitan, ni su perfil.

Según una encuesta elaborada por Cinde en octubre del 2006, el 73% de las “empresas Cinde” tiene dificultades para encontrar recursos humanos acordes con sus necesidades. Además, la encuesta trimestral de negocios “Pulso Empresarial” que realiza la Unión de Cámaras y Asociaciones de la Empresa

Privada (Uccaep, 2006) determinó que, de acuerdo con el criterio del 39% de los empresarios consultados para el cuarto trimestre del 2006, los técnicos medios eran los trabajadores que más escaseaban (39%), seguidos por los profesionales universitarios (30%) y los trabajadores no calificados (18%). Los resultados de la encuesta del primer trimestre del 2008 fueron muy similares, excepto en el caso de los trabajadores no calificados: el porcentaje de empresarios que reportó dificultades para conseguirlos pasó del 18% al 24%. Los representantes del sector turismo manifestaron que les era más difícil contratar técnicos medios (siete de cada diez dicen tener problemas para conseguir personal), seguidos por los del sector industrial y los del sector servicios. Los resultados de la encuesta de Uccaep apuntan en el mismo sentido que los del estudio *Paradoja sobre la escasez de talento en el mundo*, elaborado por la firma Manpower (2007), aunque en este último los hallazgos son más contundentes. Mientras en el mundo el 41% de los empleadores entrevistados manifestó tener dificultad para cubrir ciertos puestos, debido a la falta de talento apropiado disponible en el mercado laboral, en Costa Rica ese porcentaje fue del 93%; le siguieron México con 82% y Nueva Zelanda con 62%.

Entre los empresarios existe consenso sobre los principales problemas detectados: poca oferta y falta de destrezas, sobre todo las específicas que

complementan la formación académica, entre ellas el manejo del idioma inglés y la capacidad para la toma de decisiones y la resolución de problemas concretos.

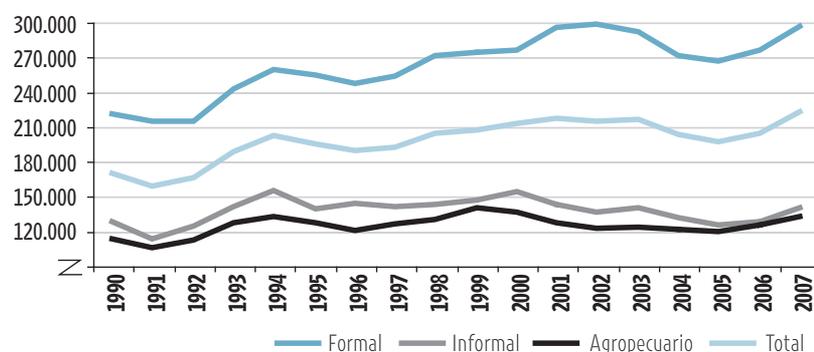
Fuerte expansión del crédito al sector privado

En el 2007 el crédito interno total aumentó un 28,7%, tasa superior al promedio de los últimos diez años (20,8%). En el crédito al sector privado el crecimiento fue aun mayor, 38,7%, mientras que el dirigido al sector público se redujo en 30,6% y, con ello, registró la más baja participación en el mercado del último decenio. El crecimiento del crédito se debió a una significativa disminución de las tasas de interés, conjuntamente con las mayores facilidades de financiamiento para el consumo. La baja en la tasas de interés se tradujo a su vez en una reducción de la tasa básica pasiva, de 11,3% en diciembre del 2006 a 7,8% a finales del 2007. Este descenso provocó que las tasas activas, en promedio, pasaran del 22,7% al 17,3% entre 2006 y 2007, y que el rendimiento de los depósitos fuera negativo en términos reales (cerca del 4%).

En el campo financiero, la adopción de un régimen cambiario de bandas generó variaciones en las expectativas sobre el valor del colón. Aprovechando las diferencias existentes entre las tasas de interés locales y las internacionales, los inversionistas decidieron tomar ventaja del arbitraje sobre las tasas de interés, para invertir en instrumentos financieros denominados en moneda local. Así, los inversionistas extranjeros generaron un aumento en la entrada de capital financiero y una parte importante de los agentes económicos locales decidió cambiar sus activos financieros de dólares a colones. La entrada de capitales del exterior hizo que el colón experimentara una apreciación nominal del 3,6% durante el 2007. Como consecuencia del elevado flujo de capital financiero que ingresó al país, y debido a que bajo el régimen de bandas cambiarias el Banco Central está obligado a comprar todo el excedente de divisas a un tipo de cambio determinado (el “piso” de la banda), en el transcurso del año se produjo una acumulación

GRAFICO 1.3

Ingreso promedio real en la ocupación principal por sector (colones de julio 2006)



Fuente: Sauma, 2008 con datos de la EHPM.

de reservas monetarias internacionales netas por un monto ligeramente mayor a los 1.000 millones de dólares. La emisión de dinero que implica la compra de divisas por parte del Banco Central generó una mayor presión inflacionaria, adicional a los aumentos de los precios del petróleo y las materias primas en el plano internacional.

En el 2007 las tasas de interés locales siguieron disminuyendo, incluso hasta por debajo de las tasas internacionales. Durante el período 1998-2006 la diferencia entre la tasa básica pasiva calculada por el BCCR y la tasa Libor rondaba los 14 puntos porcentuales; en el 2007 ese valor fue de apenas 2,5 puntos.

Los efectos de la disminución en las tasas de interés se reflejaron en la reducción de los activos y los depósitos de los bancos del Sistema Bancario Nacional en relación con el PIB, del 70,8% (2006) al 67,2% (2007), y del 48,5% (2006) al 45,2% (2007), respectivamente, así como en un incremento del crédito bancario total en relación con el PIB, de 36,3% en el 2006, a 39,7% en el 2007.

Con respecto a años anteriores, las tasas de crecimiento del crédito destinado a los principales sectores de la economía fueron más uniformes durante el 2007. Así por ejemplo, mientras en los últimos diez años (1996-2006) la diferencia entre el sector de menor crecimiento (agropecuario, 12,2%) y el de mayor crecimiento (vivienda y construcción, 46,1%) fue de 33,9 puntos porcentuales, en el 2007 la dispersión de las tasas de crecimiento entre las mismas actividades fue de 15 puntos porcentuales. Los grupos que mostraron mayor incremento del crédito recibido en los últimos diez años -y el 2007 no fue la excepción- fueron los relacionados con los sectores inmobiliario (vivienda y construcción), de servicios (comercio, servicios y turismo) y de consumo. Los ámbitos productivos tradicionales, como el agropecuario y el industrial, se han quedado rezagados en la estructura del crédito del Sistema Bancario Nacional.

La pérdida de importancia relativa del agro en la captación de crédito se puede explicar parcialmente por el

menor dinamismo que ha mostrado su participación en el PIB. Por otra parte, aunque el sector industrial se ha mantenido activo dentro de la producción total, su participación en el crédito otorgado ha descendido de manera significativa, de 14,8% en 1998, a 7% en el 2007. Esto puede deberse a que un segmento importante de su actividad está asociado a empresas transnacionales que no utilizan el crédito local para financiar sus operaciones. En términos de participación en el crédito total, el rubro de vivienda y construcción pasó de un 17,4% en 1998, a un 32,4%, en el 2007. Con respecto a la producción nacional, este sector recibió crédito equivalente al 3,2% del PIB en 1998 y en el 2007 ese valor ascendió a 11,9%; es decir, en diez años prácticamente se triplicó el nivel de profundización bancaria, en lo que concierne al crédito para vivienda y construcción.

El segundo sector que mostró mayor dinamismo en el crecimiento del crédito, durante el período de análisis es el de comercio y servicios (comercio, servicios y turismo): 57,4% en el 2007. Finalmente, el crédito dirigido al consumo, como proporción del PIB, aumentó de 4,8% en 1998, a 8,0% en el 2007.

Elevadas tasas de crecimiento del crédito ponen en riesgo la liquidez

Altas tasas de crecimiento del crédito, que no corresponden a una mayor bancarización⁵, son usualmente motivo de preocupación para las autoridades; los bancos centrales se inquietan ante las posibles implicaciones de tal situación sobre las presiones inflacionarias y sobre la balanza de pagos.

La elevación del crédito experimentada por el país en el 2007 fue la segunda más alta de los últimos diez años, en términos reales. Cuando se compara ese aumento con el crecimiento de la producción, no se observa una relación directa entre ellos. Hay años en los que el PIB creció mucho y el crédito poco (1999), y otros en los que ambas variables se elevaron (1998). No obstante, después del 2003 se nota una mayor congruencia entre el com-

portamiento del crédito y el del PIB. Sin que se quiera sugerir una relación de causalidad, se observa que a partir del año 2004 conforme la economía fue ganando dinamismo, el crédito se fue incrementando cada vez más. La excepción se dio precisamente en el 2007, cuando el PIB no creció tanto como el año anterior y, sin embargo, el crédito continuó fortaleciéndose.

De este análisis se puede inferir que, desde el punto de vista macroeconómico, no se produjo un desalineamiento significativo durante el 2007. Aunque el ascenso del crédito fue alto, tuvo como contraparte un PIB que se situó por encima de la media de los últimos años. Además, como se mencionó, los sectores que recibieron la mayor proporción del nuevo financiamiento se ubican entre los más dinámicos de la economía. Preocupa, sin embargo, que los efectos del fuerte aumento del crédito se reflejen en el período siguiente. Por ello, es importante dar seguimiento al hecho de que en el 2007, mientras la economía registró una menor tasa de crecimiento que el año anterior, el crédito superó la tasa alcanzada en el 2006. En caso de un eventual impacto negativo en la desaceleración de la economía de Estados Unidos sobre la producción costarricense, se podrían incrementar los niveles de riesgo de la economía y, particularmente, del sistema financiero, si se diera un ascenso en la morosidad. Además, un menor crecimiento de las exportaciones, del turismo y de la inversión extranjera directa, podría presionar la balanza de pagos y, en consecuencia, el tipo de cambio.

Estabilidad y solvencia económicas

La mayor inestabilidad interna y externa contrasta con la mayor solvencia fiscal que se logró en el 2007. Por primera vez en más de cuarenta años, las finanzas públicas fueron superavitarias. El déficit del sector público consolidado fue del 0,8% del PIB y el del Gobierno Central de 0,6% del PIB. Estos resultados tuvieron origen en el crecimiento económico, que se tradujo en una mayor recaudación fiscal, pero además en la mejora significativa de la Administración en cuanto al

control de la evasión. La carga tributaria llegó al 15% del PIB y la deuda pública como porcentaje del PIB se redujo, lo que permitió mayores grados de libertad para aumentar el gasto público en inversiones en infraestructura y en el campo social. Fue así como se logró el descenso del déficit fiscal, a diferencia de años anteriores, cuando ese objetivo se consiguió mediante la contención del gasto público. No obstante, la sostenibilidad de este avance requerirá una mejora aun mayor en la recaudación, una meta difícil de alcanzar solo por medio del control de la evasión.

En el 2007 la inflación llegó al 10,8%. Los precios de los alimentos afectaron esta variable a nivel mundial; por ejemplo, en Estados Unidos la inflación fue de 4,1%, superior al 2,6% del 2006, y en la Unión Europea se registró un 3,1%, en contraste con el 1,9% del 2006. En Costa Rica, y de manera general, puede decirse que los desequilibrios externos, la emisión monetaria para defender el “piso” de la banda cambiaria, el aumento del crédito, las expectativas inflacionarias crecientes, la inercia inflacionaria y las afectaciones en la oferta, provocaron que la inflación llegara al 10,8%, antes mencionado.

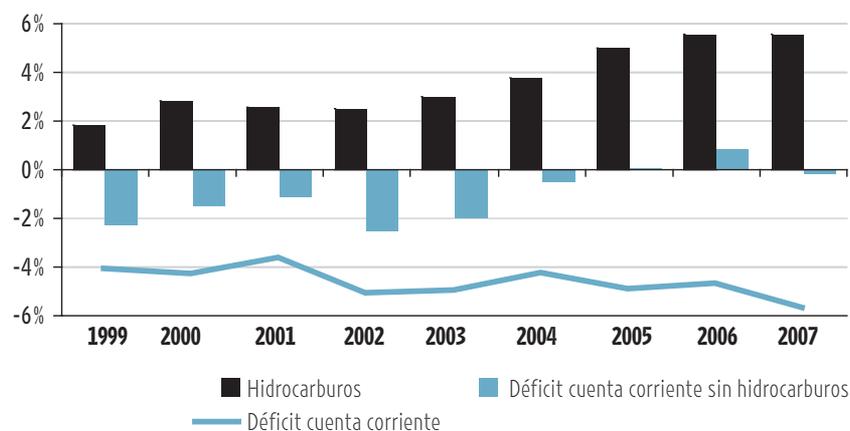
Se deteriora la cuenta corriente y mejora la cuenta de capital

El análisis de balanza de pagos del 2007 muestra que la cuenta corriente se deterioró fuertemente con respecto al año anterior, al registrar un déficit equivalente al 6% del PIB (4,7% en el 2006), el más alto desde 1993 (7,1%). Si se eliminan las importaciones de hidrocarburos, el saldo de esta cuenta corresponde a un déficit de 0,2% del PIB (gráfico 1.4).

Por su parte, la cuenta de capital experimentó un superávit del 9,8% del PIB, superior al 8,4% del 2006, producto de la continuada afluencia de inversión extranjera hacia el país (1.896,1 millones de dólares). Este último indicador tuvo un incremento del 29,1% con respecto al año anterior; la inversión se orientó mayoritariamente hacia los sectores industrial exportador, inmobiliario y turístico. La balanza de servicios no mostró variaciones importantes; su

GRAFICO 1.4

Saldo de la cuenta corriente, con y sin hidrocarburos (porcentaje del PIB)



Fuente: Elaboración propia con datos del BCCR.

CUADRO 1.5

Resultado financiero del sector público global y el Gobierno Central (porcentaje del PIB)

Sector	2005	2006	2007	Promedio 1983-1993	Promedio 1994-2004
Público Global	-2,3	-0,4	0,8	-3,5	-3,7
Gobierno Central	-2,1	-1,1	0,6	-2,3	-3,3

Fuente: Rosales, 2008 con datos del BCCR.

saldo fue superavitario y representó el 7% del PIB en el 2007. La principal causa del superávit en esta cuenta fue el desempeño del sector turístico. En cambio, la balanza de renta registró un déficit del 3,2% del PIB y se ubicó en los niveles obtenidos en los años anteriores al 2006. Por último, la cuenta de transferencias corrientes representó un 1,8% del PIB. Las remesas familiares explican la mayor parte de los movimientos en este ámbito.

Mejora sustancial de las finanzas públicas

Uno de los hechos más sobresalientes del 2007 fue la buena situación que mostraron las finanzas públicas (cuadro 1.5). Como se mencionó antes, en tanto reducciones previas (2003, 2004 y 2005) respondieron fundamentalmente a medidas de contención del gasto,

en 2006 y 2007 la mejora se debió a un notable incremento de los ingresos públicos, a pesar del aumento del gasto en infraestructura e inversión social.

El crecimiento de los ingresos se debe al esfuerzo de la administración tributaria por mejorar la recaudación de los impuestos (factor endógeno), así como al dinamismo mostrado por la economía (factor exógeno). De hecho, después de que en 2005 y 2006 la recaudación tributaria se incrementara en 4,6% y 13,3%, respectivamente, en términos reales, en 2007 su crecimiento fue de un 15,9% con respecto al año 2006.

En materia de gasto, el aumento registrado en 2007 correspondió a una mayor inversión en infraestructura -conservación vial- y en el sector social, en particular en educación, pensiones del régimen no contributivo, vivienda popular y seguridad ciudadana.

El crecimiento real de los gastos del Gobierno Central fue de 6,1% y 3,8% en los años 2006 y 2007, respectivamente. En consecuencia, mientras que entre 2003 y 2005 las medidas de contención del gasto explicaron, en promedio, el 73,1% del aumento en el superávit primario y el 68,4% de la caída en el déficit, en los últimos dos años es el dinamismo de los ingresos lo que provoca la mejora en las finanzas públicas, el 100% del superávit primario y el 61% del déficit financiero. También la reducción en el pago de intereses por concepto de la deuda pública constituye un factor positivo, que en los últimos dos años explica el restante 39% de la caída en el déficit financiero.

Los resultados que muestran las finanzas públicas indudablemente han contribuido a la estabilidad macroeconómica del país, pero quedan dudas sobre su sostenibilidad en el corto y mediano plazos.

Del lado de los ingresos queda camino por recorrer para reducir la evasión en segmentos como el de los profesionales liberales y en sectores de alto dinamismo económico. Un informe emitido por la CGR en diciembre del 2007 revela que en el 2006 el 64,4% de los profesionales liberales en Medicina, Ingeniería, Arquitectura, Leyes, Contabilidad, Auditoría, Informática y Veterinaria no presentaron declaraciones del impuesto sobre la renta. El 94% de quienes pagaron este impuesto desembolsó, en promedio, unos 26.000 colones. Además se identificó una concentración del 70% de lo recaudado en el 2% de los contribuyentes.

La lucha contra la evasión es también una tarea prioritaria en sectores que no muestran una clara vinculación entre su alto dinamismo y su aporte tributario. En este sentido, llama la atención la cantidad de contribuyentes que entre los años 2000 y 2005 pagaron impuestos en menor proporción que los valores reportados en sus activos y utilidades brutas. Además, en el período de referencia en el sector de intermediación financiera se registró un aumento real de los activos, pero cayeron las rentas brutas y el pago del impuesto asociado. De casi cuarenta operadores existentes en esta actividad, alrededor de la mitad

declaró cero impuestos, aunque en conjunto contabilizan, dentro del sector, casi el 70% de los activos y el 65% de la renta bruta. También existe una significativa concentración en el pago del impuesto en ciertos sectores. Por ejemplo, en el aumento de generación eléctrica siete contribuyentes que acumulan cerca del 90% de los activos y casi el 75% de la renta bruta, declararon, en el 2005, cero pago del impuesto sobre la renta. En construcción y actividades inmobiliarias, contribuyentes que participan del 21% de los activos y el 15% de la renta bruta, aportan menos del 1% del total declarado por este grupo. Algo similar ocurre en turismo: seis empresas no declararon el pago del impuesto en mención, a pesar de que en el período analizado representaron una buena parte de los activos y de la renta bruta del sector como un todo. Estos resultados sugieren que es preciso determinar el potencial tributario de las empresas y analizar los sectores en los que se están declarando pérdidas.

Los resultados en el área del gasto tampoco parecen sostenibles ante un eventual aumento en las tasas de interés, como se observó en los meses de junio y julio del 2008. En un escenario pasivo, donde las tasas de interés nominales se ajustan al alza en cinco puntos porcentuales, para reducir ese desequilibrio los gastos por intereses se incrementan alrededor de un 0,8% del PIB. Esta cifra equivale a un monto cercano a las dos terceras partes de los gastos de capital del Gobierno Central en el 2007 y supera, en un 60%, las transferencias recibidas por el Conavi en ese año. Esto significa que para mantener la estabilidad de las finanzas públicas, y en ausencia de una reforma fiscal, sería necesario un ajuste significativo en la inversión pública o en el gasto social, en virtud de la importante rigidez a la baja que registran históricamente los gastos en salarios y en pensiones.

Rápido deterioro de la situación externa

En el contexto de un año complejo, en transición hacia lo que se concibe como un punto de inflexión en la economía mundial, que empezó a perfilarse en el segundo semestre del 2007 y se mani-

festó más plenamente en los primeros meses del 2008, el Informe se aparta, en esta ocasión, de su marco temporal de análisis (año 2007 y tendencias de los últimos diez años), para incluir algunas cifras -aún preliminares- sobre el desempeño macroeconómico del país en el primer semestre del 2008. Este cambio tiene el objetivo de profundizar y ampliar la perspectiva desde la que se valoran los principales acontecimientos del 2007, y sus alcances en términos de desarrollo humano. Los datos preliminares del 2008 muestran un agravamiento de las tendencias en cuanto a los precios de los alimentos y los hidrocarburos y sus repercusiones en el país. Ya en el primer semestre del año el déficit en cuenta corriente aumentó y se estima que llegará al 8% a finales del 2008. A su vez, el tipo de cambio se devaluó y alcanzó a la inflación histórica, por lo que ha agregado su propia evolución al crecimiento de los precios internacionales. En el mismo período, la factura petrolera se incrementó en 539,4 millones de dólares en relación con los primeros seis meses del 2007, y el Banco Central calcula que ascenderá al 8,2% del PIB al cierre del 2008. El financiamiento del déficit en cuenta corriente sigue lográndose por la afluencia de inversión extranjera directa; pese a que en los primeros tres meses del 2008 esta variable fue un 30% menor que en el mismo período del 2007, aun así se acumularon reservas monetarias internacionales. Por otra parte, la tasa de crecimiento anualizada de las exportaciones fue del 6,4% en el primer semestre del 2008, frente a un 15,9% en el 2007, lo que afecta la tasa de crecimiento del PIB y, con ello, la recaudación tributaria, que de este modo plantea una amenaza a la solvencia económica lograda.

Estos datos, aún preliminares, muestran que Costa Rica ha podido enfrentar con solvencia la difícil coyuntura internacional, gracias a una cuenta de capitales con un superávit mayor que el déficit en cuenta corriente. Sin embargo, la desaceleración de la economía estadounidense y su agravamiento en el transcurso del primer semestre del 2008 han puesto de manifiesto la alta

vulnerabilidad de la economía costarricense, ya señalada en Informes anteriores. Estratégicamente cobran relevancia el tema energético, la seguridad alimentaria y las capacidades públicas para recuperar rezagos que comprometen el bienestar de las personas y la productividad.

Armonía con la naturaleza

Costa Rica ha llegado a una situación límite en materia de gestión ambiental, condición que resulta crítica en el ámbito del ordenamiento territorial. Existen fuertes tensiones derivadas de la mayor competencia por el uso de la tierra y los recursos naturales, así como dinámicas económicas aceleradas y actores e intereses más poderosos y diversos que en décadas pasadas. Por tanto, el balance entre desarrollo económico y protección del ambiente es cada vez más frágil, y entre ambos parece erigirse una frontera conflictiva, no solo por las tensiones, sino porque una inadecuada gestión ambiental puede tener consecuencias negativas para el desarrollo sostenible. Es, por tanto, una coyuntura que pone a prueba la voluntad nacional en este campo, y en la cual ningún camino está exento de dificultades; es decir, las decisiones y acciones en torno a la protección del patrimonio natural tienen hoy un alto costo de oportunidad. No es de extrañar que cada propuesta o acción -pública o privada- con implicaciones ambientales, encuentre reacciones entre los actores sociales y económicos, según las actividades o intereses que afecte.

En el balance es claro que aun las acciones públicas realizadas, pese a ser necesarias, no son suficientes para la adecuada protección del ambiente. Esto porque algunas de ellas se dan *a posteriori* de los impactos que reciben recursos y zonas clave, y a contrapelo de esfuerzos previos de otras instituciones. Y también porque parte de los avances se limita a la formulación de estrategias, políticas y planes de respuesta; los problemas de cumplimiento y de capacidad de regulación, así como la gravedad de las situaciones precedentes, hacen que esas iniciativas no puedan ser evaluadas sino hasta

dentro de varios años. Asimismo, un ámbito en que esta frontera crítica de la gestión ambiental se manifiesta con claridad es la falta de ordenamiento territorial, que se ha constituido en una preocupante amenaza para el desarrollo sostenible. Los procesos de cambio en el uso de la tierra experimentados en diversas zonas del país, no han sido acompañados de una política nacional que permita la adecuada planificación y regulación, mediante el uso de los instrumentos legales existentes. Superar esta situación y avanzar hacia una mejor y más eficiente gestión ambiental es fundamental, en un país que en esta materia tiene mucho que defender.

Recursos hídricos: desafío central para la gestión ambiental

Recientemente, como parte del Plan Nacional para la Gestión Integrada del Recurso Hídrico (PNGIRH), se ha generado nueva información para analizar la situación del agua⁶. Uno de sus productos es la estimación del balance hídrico, la cual se hizo de forma mensual (oferta-demanda) para 15 de las 34 cuencas hidrográficas del país, tomando en cuenta usos actuales y esperados. El resultado es que la razón entre demanda y oferta es baja para la mayoría de las cuencas. La proyección al año 2020 indica que la demanda llegará a los 47,9 kilómetros cúbicos anuales en el escenario base, que representa un 43% del total disponible⁷. Los responsables del PNGIRH reconocen que el balance no contempló la diversidad de las cuencas en cuanto a la ubicación espacial de la población, la actividad económica y la degradación en la calidad hídrica. Es necesario tratar individualmente cada uno de estos temas, a fin de orientar la aplicación de políticas públicas y la realización de las inversiones requeridas (Minae, 2008).

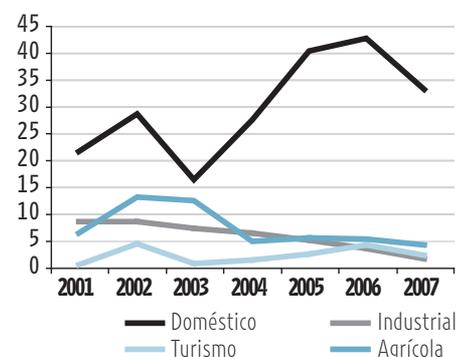
Los estudios del PNGIRH permiten observar que las cuencas tienen problemas diversos y específicos, aunque debe considerarse que la información utilizada para el cálculo de los balances hídricos sigue siendo escasa y limitada, lo que incide en la falta de precisión de las evaluaciones cuantitativas por cuenca (Dobles, 2007). En todo caso, se ha

identificado un conjunto de prioridades de atención para las principales cuencas hidrográficas. Las de los ríos Bebedero y Tempisque, así como la del Grande de Tárcoles, sobresalen en este sentido, ya que presentan problemas en todas las variables analizadas: infraestructura, disponibilidad hídrica, conflictos por el uso, contaminación, aprovechamiento, riesgo de inundaciones y vulnerabilidad al cambio climático.

En el ámbito de las aguas subterráneas se observa una fuerte presión. A nivel nacional, el volumen extraído de pozos aprobados en el 2007 ascendió a 40.928.768 metros cúbicos (gráfico 1.5). Cabe destacar el crecimiento en la participación del sector doméstico, que pasó de representar un 44,5% del consumo en el 2003, al 80,7% en el 2007. Esto podría estar relacionado con el dinamismo inmobiliario en zonas costeras. Por otra parte, en los acuíferos Barva y Colima la demanda supera la capacidad de recarga, razón por la cual la CGR ha indicado que “en atención del principio precautorio, se deben denegar las solicitudes de nuevos permisos de perforación y concesiones que no estén respaldadas con información técnica suficiente y confiable, que garantice la disponibilidad del recurso para el consumo humano actual y futuro” (CGR, 2007b). Consecuentemente,

GRAFICO 1.5

Volumen de extracción de agua de pozos^{a/} (millones de metros cúbicos)



a/ Incluye los pozos registrados en el Archivo Nacional de Pozos y una estimación de pozos ilegales.

Fuente: Senara.

Senara comunicó que no se autorizarán nuevos permisos de perforación en la zona norte de Heredia y la zona de restricción, así como otras limitaciones al aprovechamiento del recurso.

Las aguas domésticas residuales son descargadas a un alcantarillado sanitario o pluvial, o directamente a los cuerpos de agua superficial. Solo un 37% recibe tratamiento y el 63% se descarga como aguas crudas a los ríos o quebradas (WSP-LAC et al., 2007). Un aspecto positivo en este contexto es la publicación del “Reglamento para la evaluación y clasificación de la calidad de cuerpos de agua superficiales”, que permite la clasificación de estos últimos con base en su calidad físico-química y biológica⁸.

La capacidad de proteger las fuentes de agua del impacto de las dinámicas sociales y productivas en el territorio depende, entre otros aspectos, de la estructura normativa e institucional. Entre julio de 2006 y junio de 2007, la CGR evaluó la función rectora del Minae en la aplicación de las políticas y normas atinentes al recurso hídrico, y determinó que la política del Gobierno en la materia, incluida en el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, es muy general y está poco desarrollada. En el país no existe un subsector hídrico formalmente establecido, ni están definidos los roles específicos de las instituciones. Además, el Minae no está haciendo uso adecuado de las potestades legales que tiene para ejercer su rectoría política en pro de la gestión integrada del recurso hídrico (CGR, 2007a).

Todo esto conlleva que el recurso se torne objeto de múltiples conflictos socioambientales. En Guanacaste, por ejemplo, un análisis de conflictos por el agua arroja que el Estado -por acción u omisión- ejerce un rol que más bien complica el panorama. Dadas la complejidad y antigüedad del marco jurídico de los recursos hídricos, la ausencia de rectoría clara en la materia, la escasa prioridad del sector ambiental en el gasto público y las notables carencias en las capacidades institucionales, el impacto ambiental negativo de cambios en el uso del suelo resulta prácticamente inevitable (Ramírez, 2008).

Crisis energética no cambia patrones de consumo insostenibles

La crisis internacional originada por los altos precios del petróleo muestra con toda claridad que los patrones de consumo energético imperantes son insostenibles, tanto porque los costos afectan a muchos sectores sociales y económicos, como por las amenazas sobre la salud y los ecosistemas que se derivan de la quema de combustibles fósiles. Pese a esta situación global, en Costa Rica el consumo energético no ha cambiado desde hace más de quince años.

El país mantiene una alta dependencia de los hidrocarburos, aunque ésta se ha reducido en términos relativos en la presente década. En el 2007 el precio promedio del barril de crudo importado ascendió a 78,4 dólares, un 9,2% más que en el 2006. En el caso de las gasolinas, en ese período el precio promedio creció un 11,6%, mientras el *diesel* aumentó un 11,1%. A pesar de estos incrementos, el volumen consumido subió un 7,5% entre 2006 y 2007, y la factura petrolera tuvo un alza de 214 millones de dólares (un 17,4%), para alcanzar un total de 1.444 millones de dólares.

De acuerdo con el balance energético nacional, en el consumo final de energía secundaria⁹ mantiene un peso mayoritario el uso de combustibles derivados del petróleo, los cuales representaron en el 2007 el 74,7% de ese consumo, en contraste con 25,2% de la electricidad y 0,1% de la biomasa. El sector con mayor participación fue el de transporte, con el 56,1%. Uno de los efectos de este sector se manifiesta en la contaminación del aire, de la cual es el principal responsable. Los resultados del monitoreo anual que realiza el Laboratorio de Análisis Ambiental de la UNA, en conjunto con la Municipalidad de San José y el Ministerio de Salud, indican que, en promedio, hubo más mediciones en las que se registraron niveles superiores al máximo permitido de sustancias tóxicas que en el 2006 (Herrera y Rodríguez, 2008).

Otro tema de capital importancia, además de la vulnerabilidad energética relacionada con el petróleo, es la difi-

cultad para expandir las capacidades de generación eléctrica. Esto volvió a evidenciarse en el 2007, cuando se presentaron serios problemas de suministro de electricidad por una falla casi simultánea de los tres sistemas térmicos con que contaba el país. En ese año, la capacidad instalada fue de 2.182 megavatios, solo 85 más que en el 2006. Esta capacidad se sostiene en un 81% con fuentes renovables (69% hidroeléctricas, 8% geotérmicas, 3% eólicas y 1% biomásicas). El 19% restante depende de *diesel* y *búnker*. Hasta ahora solo se aprovecha el 20% del potencial hidroeléctrico estimado para el país. La fuente termoeléctrica (combustibles fósiles) ha venido asumiendo un mayor protagonismo, y pasó de un 3,5% en el 2005 a un 8,2% en el 2007.

Ante los patrones observados en el uso de recursos energéticos, Costa Rica tiene un panorama de opciones complejas, que han generado visiones encontradas sobre su conveniencia y alcances. Algunas propuestas han tenido un impacto positivo, como el tren urbano y políticas sobre el sector transporte que se han implementado ya durante el 2008 y que podrán ser analizadas en posteriores ediciones de este Informe. Otro tema que se ha venido discutiendo es el de la producción de biocombustibles. Las decisiones gubernamentales más recientes tienen como expectativa que en el 2010 toda la gasolina contenga un 10% de *etanol* y el *diesel* un 20% de *biodiesel*. Para cumplir ese objetivo, el país debería invertir 484 millones de dólares en cultivos y en la industria. Esta suma equivale al 34% de la factura petrolera nacional del 2007 (Arce y Fernández, 2008). Si bien hasta hace poco la necesidad de promover los biocombustibles estaba relativamente clara para diversos sectores, hoy se plantean nuevas consideraciones en el debate internacional, en especial con respecto a su impacto sobre la producción, los costos de los alimentos y la seguridad alimentaria; además se han dado a conocer estudios que cuestionan su efectividad para mitigar las emisiones de gases de efecto invernadero (Righelato y Spracklen, 2007; Searchinger et al., 2008).

Agricultura y pesca mantienen tensión entre producción e impacto ambiental

En el año 2007 aproximadamente un 8% del territorio nacional se dedicó a actividades agrícolas. El café ocupó el primer lugar en cuanto a área cultivada, con 99.000 hectáreas, seguido, en orden descendente, por la caña de azúcar, arroz, palma africana, banano, piña y naranja. Entre los cultivos que aumentaron su área de siembra sobresale la piña (pasó de 12.500 hectáreas en el 2000 a unas 38.500 en el 2007). La tendencia de otros cultivos se mantuvo estable, y disminuyó la siembra de yuca.

En el caso de la piña, actualmente Costa Rica es el mayor exportador en el mundo y aporta la mayoría de las importaciones que hace Estados Unidos. Esta fruta se ubica en el cuarto lugar entre los 3.800 productos que exporta el país, pero la ampliación de su cultivo ha despertado algunas preocupaciones ambientales. Por ejemplo, una denuncia por contaminación presentada ante la Fiscalía Ambiental en el 2007 llevó a la suspensión del consumo de agua de acueductos en El Cairo, La Francia, Louisiana y Milano, de Siquirres. La decisión se basó en un estudio que reveló la presencia de los agroquímicos Bromacil, Diurón y Tridamefón. Ese mismo año, el Tribunal Ambiental Administrativo recibió 28 denuncias contra empresas piñeras, especialmente en Siquirres y San Carlos (TAA, 2008).

El uso de agroquímicos es uno de los aspectos que vinculan a la agricultura con el ambiente. Cada año Costa Rica importa 12 millones de kilogramos de ingrediente activo de plaguicidas. Según datos del Servicio Fitosanitario del Estado, de un total de 2.748 plaguicidas registrados, un 25% es utilizado en los cultivos de arroz y de banano. Aunque la mayoría se encuentra en las categorías de bajo riesgo, se mantiene la importación de productos con alto y extremo grado de toxicidad (gráfico 1.6). Por otra parte, y en el marco del Protocolo de Montreal, entre 1999 y 2007 el país logró reducir en un 60% el uso de bromuro de metilo; pese a esos esfuerzos, el 40% remanente será el más difícil de eliminar, dado que está

ligado a los llamados “usos críticos”, es decir, áreas de cultivo con severos problemas de plagas, en los que otros plaguicidas no han resultado efectivos.

En lo que concierne al sector pesquero, la nueva normativa y el aporte de acciones comunitarias y de la sociedad civil conviven con prácticas que han comprometido la biodiversidad marina y la disponibilidad del recurso a futuro, ante las cuales son limitadas las capacidades de regulación y control.

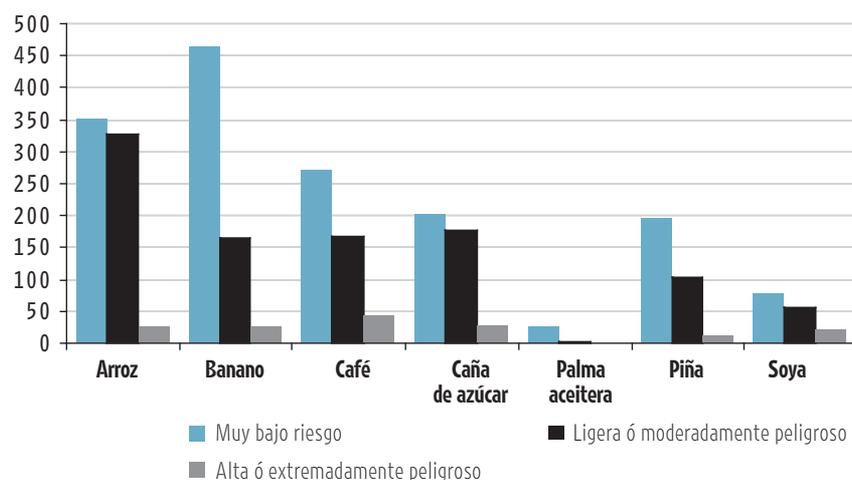
El incremento del esfuerzo pesquero en la flota camaronera de arrastre ha llevado al colapso a esta pesquería, que además ha tenido repercusiones en la pesca artesanal y dificulta la protección de tortugas marinas. Se estima que anualmente la flota camaronera descarta entre 4.000 y 6.000 toneladas métricas de fauna acompañante; solo un 5% de lo capturado corresponde a camarón. Evidentemente, esto tiene efectos nefastos sobre las poblaciones de peces que utilizan las aguas someras, como las del golfo de Nicoya, para su reproducción. La organización Pretoma ha estimado que la captura incidental de tortugas marinas asciende a unas 15.000 por año, pese a la exigencia legal de usar un “dispositivo excluidor de tortugas”

(Arauz et al., 2007). En marzo del 2007 la Unión Europea cerró su mercado al camarón de cultivo en estanques, por el incumplimiento de las regulaciones de manejo de residuos, especialmente medicamentos veterinarios, en fincas y en plantas procesadoras. Cabe destacar también que los productores agropecuarios y acuícolas se han opuesto al cobro del canon por vertidos que se está tratando de poner en vigencia desde el año 2003. Estos aducen que no hacen vertidos puntuales; sin embargo, algunos expertos plantean que los vertidos difusos que producen también dañan el ambiente (Fonseca, 2008).

A pesar de los avances en la creación de normativa de pesca, ha sido notoria en los últimos años la frecuencia con que se detectan casos de pesca ilegal. Inopesca y el Servicio Nacional de Guardacostas (SNG) están saturados por la gran cantidad de lanchas e instrumentos decomisados por este motivo. En Inopesca hay 29 embarcaciones y alrededor de 1.000 artefactos de pesca, incluidas líneas de varios kilómetros. En el SNG hay 120 embarcaciones (Fonseca, 2008). Dada la lentitud de los procesos judiciales -y que no se puede usar ni destruir lo decomisado

GRAFICO 1.6

Plaguicidas registrados^{a/} por tipo de cultivo, según categoría de toxicidad. 2007



a/ Se refiere al número de nombres comerciales registrados, no a la cantidad de producto.

Fuente: elaboración propia con datos del Servicio Fitosanitario del Estado.

hasta que se produzca un fallo-, algunos de estos bienes pasan años en poder de estas entidades. La nueva Ley de Pesca, vigente desde el 2005, no aclara suficientemente varios aspectos relativos a la sanción de la pesca ilegal. Estos problemas se evidenciarían más adelante con el caso del atunero *Tiuna*, una embarcación denunciada en marzo de 2008, por la pesca ilegal de 14,5 toneladas de atún aleta amarilla en aguas jurisdiccionales del Parque Nacional Isla del Coco, a la cual fue complicado sancionar por limitaciones en la normativa.

Bosque y uso de la madera ante una encrucijada

Los ecosistemas boscosos no solo cumplen un papel fundamental en la conservación de biodiversidad, sino que son indispensables para la supervivencia y la calidad de vida de las comunidades. La protección, enriquecimiento y buena gestión del bosque es una forma concreta de trabajar por la sostenibilidad ambiental. Después de los años noventa, Costa Rica logró una importante recuperación de su cobertura forestal, que en el 2005 alcanzó un 48% de su territorio según los últimos estudios (Sánchez et al., 2006). Resulta esencial, entonces, que el país realice los esfuerzos necesarios para mantener y fortalecer el resguardo de este patrimonio. El programa de Pago por Servicios Ambientales (PSA) constituye un aporte en ese sentido, que se concreta a través de la modalidad de protección de bosque. Entre 1997 y 2007, el PSA financió 599.062 hectáreas, 531.960 de ellas dedicadas a la conservación de bosque y 37.788 a reforestación (Fonafifo, 2008).

Pese a los avances que el país mostró durante varios años, especialmente en cuanto a tala ilegal, es necesario dar seguimiento a diversas situaciones que dificultan un mejor manejo del bosque; un ejemplo de ellos es que se sigue documentando la apertura de trochas, caminos y terrazas, como parte del desarrollo de infraestructura turística e inmobiliaria, en zonas vulnerables, de altas pendientes y pluviosidad, a lo largo de la Fila Costeña (E¹⁰: Lobo,

2008). Durante el 2007, el Tribunal Ambiental Administrativo abrió 132 expedientes relacionados con tala de bosques (TAA, 2008), la mayoría asociados también a actividades constructivas. Algunos sectores señalan la expansión de monocultivos como la piña y la tala ilegal como amenazas para los bosques (Coecoceiba, 2008).

El sector institucional forestal muestra importantes debilidades. A juicio de la CGR, “la política forestal del país hoy en día es ineficiente, por cuanto existen problemas estructurales y organizativos en la conformación del Sinac y la Administración Forestal del Estado que le impiden tomar decisiones de manera eficiente y oportuna” (CGR, 2008a). Manifiesta también la Contraloría que los instrumentos de política, como el Plan Nacional de Desarrollo Forestal, no fueron bien diseñados y no son medibles, además de que no existen herramientas técnico-jurídicas suficientes para regular las acciones en el campo y para sancionar a los infractores, todo lo cual tiene un impacto negativo directo sobre los servicios ambientales que ofrecen los bosques (CGR, 2008a). Adicionalmente, “desde el año 2005 el Sinac no ha emitido un solo informe sobre temas fundamentales, tales como extracción de madera, capacitación y aporte real de los recursos forestales al desarrollo económico del país, debido a la falta de información y de estadísticas” (CGR, 2008a).

Diversos estudios han llamado la atención acerca del impacto que el cambio climático tendrá sobre los bosques y el papel que estos desempeñan al enfrentar ese fenómeno. En parte por esta razón, de manera creciente los ecosistemas boscosos y las plantaciones forestales son incorporados en los mecanismos de financiamiento y de mercado creadas en los foros internacionales. En el 2007 Costa Rica presentó la “Estrategia nacional de cambio climático”, que incluye un compromiso adquirido con la comunidad internacional, de alcanzar la neutralidad en emisiones de carbono para el año 2021. Asimismo, entre las iniciativas relacionadas con el cambio climático, durante el año en estudio se llevó a cabo la cam-

paña “A que sembrás un árbol”. Esta se inspira en la campaña internacional “*Plant for the Planet... the billion tree campaign*”, que promueve la siembra de árboles, sobre todo autóctonos, adecuados al ambiente local y preferentemente en combinaciones de especies (Unep, 2006). En Costa Rica la iniciativa también contabiliza árboles de plantaciones forestales, los cuales representan cerca del 88% de un total sembrado de casi seis millones de árboles al 2007.

En otro orden de ideas, existe preocupación ante la posibilidad de un desabastecimiento de madera. La madera procesada en el país se destina mayoritariamente a la construcción y a la producción de embalajes (tarimas) para la exportación agrícola. Se estima que en el 2006 se fabricaron 4.714.565 tarimas, con un consumo de 474.000 metros cúbicos de madera en rollo (casi el 60% de la madera de plantaciones forestales). Desde ese año, las autoridades anunciaron la posibilidad de un desabastecimiento. Esto motivó, en el 2007, la discusión de una propuesta denominada “Estrategia para la sostenibilidad de la producción de bienes y servicios de bosques y plantaciones forestales en terrenos privados en Costa Rica, 2007-2010”. En un texto con carácter de borrador, se advierte que “de no tomarse medidas inmediatas, las importaciones podrían representar para el año 2010 una erogación cercana a los 200 millones de dólares” (Sinac, 2007). Entidades del sector forestal señalan como parte del problema el aumento en la participación de las plantaciones forestales y la restricción en el uso de otras fuentes, como el manejo de bosques (ONF, 2007); mientras tanto, el sector ecologista plantea que la situación obedece a un incremento significativo de la demanda, especialmente para tarimas de exportación, y que las plantaciones hicieron cortas adelantadas o no lograron los rendimientos esperados (Bosques Nuestros, 2008).

Cambio espacial con débil regulación: Guanacaste y el Pacífico Central

Las zonas costeras del Pacífico viven un proceso de desarrollo urbanístico

acelerado. El área anual de nuevas construcciones reportada por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) con base en los permisos otorgados, pasó de 2.357.706 a 3.820.236 metros cuadrados entre 2003 y 2007, y creció un 13,2% entre 2006 y 2007. La participación por provincia se modificó sustancialmente en los últimos años. San José pasó de un 44,7% del total construido en el país en 1990, a un 28,2% en el 2007. Mientras tanto, Puntarenas pasó de 5,9% a 13,5%, y Guanacaste de 5,0% a 17,4% (INEC, 2007). Es notorio el creciente peso de cantones costeros en esta actividad (gráfico 1.7). Garabito, Carrillo, Santa Cruz y Liberia sobresalen como los cantones con mayor área construida anual en la zona, con un total combinado de 723.437 metros cuadrados, un 19% del total nacional en el año bajo análisis.

El acelerado desarrollo urbanístico genera impactos más allá de los asociados a su proceso, uso del suelo y expansión. También presiona el uso, estado y calidad de los recursos naturales y los ecosistemas circundantes. Por ejemplo, en el caso del agua, al igual que en la GAM, el resto del país carece de planificación con vistas a las necesidades futuras. En Quepos, el acueducto instalado no tuvo capacidad para responder a la creciente demanda, y por más de un año hoteles y comercios recibieron el recurso de un camión cisterna del ICAA. En Jacó, desde mayo del 2007 se dejaron de aprobar permisos para proyectos constructivos con más de diez unidades habitacionales. Mientras tanto, en la zona costera de Carrillo y Santa Cruz, el agua y la infraestructura disponibles tampoco dan abasto con la demanda. En playas del Coco se requiere construir un nuevo acueducto con capacidad de doscientos litros de agua por segundo, para atender la demanda futura. La situación se repite en playa Hermosa, donde se necesitan unos cien litros por segundo para abastecer a esa comunidad y el sector sur de Papagayo (Astorga, 2008). Aunque existen diversos proyectos para solucionar esta presión, pero ninguno aún en funcionamiento. Es necesario plantear un debate abierto y técnicamente documentado para sustentar la

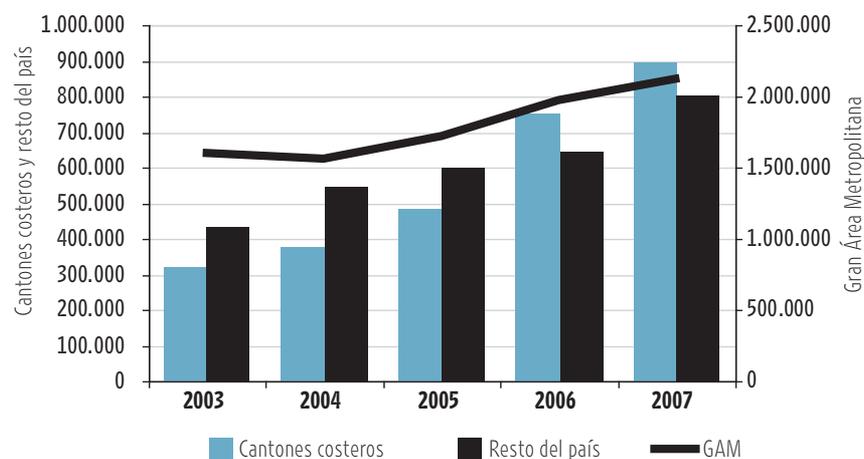
discusión en torno a la disponibilidad real del recurso para la región del Pacífico Central y Norte.

Además, la capacidad reguladora del sector público no está acorde con el auge inmobiliario, lo que ha provocado que el control sanitario y ambiental sea deficiente y a menudo se ejerza cuando el daño ya se ha consumado. Son notorios los casos de playa Tamarindo, playa Manzanillo y el golfo de Papagayo, donde las aguas negras y residuales se descargan directamente en el mar. El ICAA encontró once focos de contaminación fecal en la playa y el mar de Tamarindo. Esta playa perdió la Bandera Azul Ecológica en noviembre del 2007, y en ella el Ministerio de Salud clausuró diez negocios y emitió órdenes sanitarias contra otros setenta locales. También tuvo gran resonancia, el cierre, a inicios del 2008, del hotel Allegro Papagayo, por la descarga directa de sus aguas residuales al mar. Cabe mencionar que en el 2007 ocho playas perdieron la Bandera Azul Ecológica por contaminación: Arenilla, Ocotál, Tamarindo, Manzanillo, Agujas, Pelada de Nosara, Dominical y Playa Negra en Puerto Viejo (PBAE, 2008).

Junto con los efectos de la actividad económica, varios factores complican la planificación y regulación del uso del territorio costero: el manejo de la zona marítimo-terrestre (ZMT), la situación de los planes reguladores y la deficiente acción de las municipalidades. La Ley 6043 establece que la ZMT constituye parte del patrimonio nacional, pertenece al Estado y es inalienable e imprescriptible. A las municipalidades corresponde el usufructo y administración de las porciones que se encuentren bajo sus respectivas jurisdicciones. La CGR ha identificado diversos problemas que afectan la ZMT, entre ellos el hecho de que algunas zonas con particular dinamismo constructivo no cuentan con planes reguladores, o estos son parciales. Estudios realizados por esa entidad en cuatro cantones durante 2006 y 2007 determinaron que “de un total de 80 kilómetros cuadrados de ZMT, tan solo el 10% disponía de estos planes. Se encontraron ocupaciones y construcciones irregulares. Asimismo, se han aprobado planes reguladores para desarrollo turístico en zonas boscosas, que deben ser respetadas y preservadas como patrimonio natural del Estado, o bien que limitan el acceso a la zona pública. (...) Se ha observado la falta de

GRAFICO 1.7

Área de nuevas construcciones^{a/}, según grupos de cantones (metros cuadrados)



a/ Las cifras corresponden al área definida por los permisos de construcción aprobados, según el registro del INEC. No incluye reparaciones ni ampliaciones.

Fuente: Elaboración propia con datos del INEC.

aplicación de principios de prevención, precautorios y subsidiarios en lo relativo a las actuaciones de las municipalidades e instituciones públicas directa e indirectamente competentes, tanto en la gestión de la ZMT, sus recursos naturales y su área de influencia, como en el resto de políticas sectoriales que afectan el dominio público en el territorio involucrado” (CGR, 2008b). Según la Contraloría, en el 2007 se estaban tramitando catorce proyectos de ley que buscaban, entre otros aspectos, reducir la regulación en estas zonas, flexibilizar los requisitos y ampliar los derechos de concesión de los inversionistas en marinas y atracaderos turísticos, permitir a familias residentes en costas e islas construir viviendas de interés social y otros edificios públicos en esas zonas (CGR, 2008b).

Pese a los problemas señalados, algunas entidades públicas han puesto en marcha vigorosas acciones en respuesta a las prácticas de los sectores económicos en las zonas costeras. Así por ejemplo, desde finales del 2007 el TAA inició el programa de “barridas ambientales”. En su primer semestre, el 70% de los cuarenta expedientes procesados correspondió a proyectos turísticos e inmobiliarios; la mayoría fueron paralizados o se encuentran en investigación. La experiencia de estas primeras acciones del Tribunal en la costa indican que el momento es oportuno para plantear una metodología sistemática de evaluación de los impactos ambientales y de los incumplimientos, con el fin de garantizar la continuidad de las acciones emprendidas y potenciar la capacidad regulatoria para incentivar conductas responsables.

Osa: una riqueza que enfrenta riesgos y oportunidades

La región de Osa es una de las zonas del país con mayor riqueza biológica y belleza escénica, reconocida a nivel mundial por su biodiversidad y esfuerzos de conservación que en torno a ella se realizan. Allí se asientan comunidades tradicionalmente deprimidas y con una población muy dispersa, lo que dificulta la provisión de servicios públicos. Con excepción de Puerto Cortés y La

Cuesta, que están en el nivel “bajo”, los distritos del Área de Conservación Osa (Acosa) están en el nivel “muy bajo” del índice de desarrollo social (IDS) que elabora Mideplan. La región ha estado sometida a diversas presiones a lo largo del tiempo, y es poca la capacidad institucional para atenuar su vulnerabilidad. No obstante, por las particularidades de la zona todavía parece existir tiempo para llevar adelante esfuerzos en el ordenamiento territorial, la protección y la articulación de capacidades públicas, privadas y de la sociedad civil, que podrían ayudar a evitar procesos similares a los identificados en la GAM, Guanacaste y el Pacífico Central.

Actualmente, la transformación rápida del territorio, como resultado de procesos de apropiación privada de los recursos ambientales, amenaza la conservación de esta zona. Según ProDUS, en Osa y Gofito el territorio es tan grande en relación con su población, que hay espacio para todo tipo de actividades (turística, agrícola, protección, industrial). Osa, por ejemplo, tiene más espacio para uso agrícola por habitante, que la mayoría de los cantones de Costa Rica. El ecoturismo deja muchos recursos en la región, pero es necesario diversificar la economía y las fuentes de ingresos. También hay problemas con el abastecimiento de agua potable; en un estudio de ICAA sobre desigualdades cantonales en el acceso a este servicio, Gofito y Osa son clasificados como de “mediana” y “muy alta desigualdad”, respectivamente (Mora, 2007).

Si bien el dinamismo económico en Osa aún es menor que en otras zonas, resulta llamativa la proliferación de movimientos de tierra y construcciones en lugares inadecuados. Se han detectado infracciones a la legislación de la ZMT y a la propiedad del Estado de los dos kilómetros de faja fronteriza, que incluyen una gran parte de los territorios de punta Burica. Hay conflictos por ocupaciones ilegales, ventas ilegales de tierras en la ZMT y en islas de los dos cantones que no tienen plan regulador (Pujol, 2008). Esfuerzos de TNC y el Centro de Investigaciones de Ciencias del Mar y Limnología de la UCR (Cimar), gracias a la creación

del Sistema de Información Geográfica Marina (Sigmar), han aportado una identificación geográfica de ciertas actividades que pueden generar amenazas diversas sobre el área marina de Acosa; entre ellas destacan: deforestación, extracción, sedimentación, pesca, observación de cetáceos, pesca deportiva y buceo, aleteo y saqueo de huevos de tortuga, y contaminación con petróleo. También constituye un reto importante la protección de la alta riqueza paisajística, que no ha sido considerada por los promotores inmobiliarios.

La mayor parte de los asentamientos humanos de Osa y Gofito tiene serios problemas ambientales, tales como la falta de tratamiento adecuado de aguas servidas y la alta vulnerabilidad a amenazas hidrológicas, entre otras. Los daños pasados y actuales son significativos en la Fila Costeña, los manglares de Sierpe, las zonas de reserva forestal de Osa y los arrecifes del Parque Nacional Bahía Ballena. El impacto de los movimientos de tierra es severo y sus consecuencias se agravarán con el tiempo, a medida que más material se deposite en la costa y las playas. Recientemente se ha registrado un aumento significativo del área anual de nuevas construcciones, sobre todo en Osa, donde ese indicador creció casi diez veces entre 2003 y 2007. La afectación de la Fila Costeña responde en parte a estos procesos. Otros problemas ambientales se relacionan con el hecho de que la mayoría de las aguas servidas de los asentamientos humanos en las zonas costeras de Osa y Gofito se lanza directamente al mar. No hay una planta de tratamiento municipal en ninguna ciudad o pueblo de la región.

Inmersa en este contexto, la región tiene la oportunidad de apostar por el diseño de instrumentos de regulación con criterios científicos. Es evidente que hay una gran cantidad de proyectos de inversión que implican nuevas presiones para el territorio y los recursos naturales; por ellos es importante que las autoridades municipales y nacionales discutan con los actores locales las prioridades del desarrollo de la zona, a partir de sus costos y beneficios, sociales y ambientales. Osa

tiene grandes oportunidades y desafíos: enfrentarlos con una visión integrada, balanceada y de largo plazo ayudaría a tomar mejores decisiones para evitar daños irreversibles en su patrimonio, uno de los más ricos del planeta.

Conservación y biodiversidad: fortalezas que no deben descuidarse

La principal fortaleza de la imagen del país en materia ambiental se basa en sus logros, altamente significativos, en el ámbito de la conservación. La expansión durante varias décadas de su área protegida y los altos índices de representación de biodiversidad y ecosistemas bajo resguardo han contribuido a generar la percepción de que Costa Rica tiene bases sólidas en este campo. Sin embargo, la información disponible señala la importancia de entender estos logros como vulnerables, susceptibles de los cambios en las políticas, recursos o voluntades de muchos actores. Esto se debe, en primer lugar, al peso de los desafíos que se encuentran fuera de las áreas protegidas y que las afectan; en segundo, al hecho comprobado de que el establecimiento formal de esas áreas no garantiza su sostenibilidad.

En el *Décimo Informe Estado de la Nación* se comentó que el país había llegado al final de una etapa de expansión masiva de las áreas protegidas. En el 2007, con la creación de los refugios nacionales de vida silvestre Chenailles (ACG) y Saimiri (Acosa) se registró la ampliación anual más baja en área continental desde el año 2000 (598 hectáreas). Esto no debe tomarse como una situación definitiva, dado que a septiembre del 2008 se había creado un parque nacional (Los Quetzales) y otro se encontraba en proceso (Los Robledales). Además, es de esperar que se consoliden los esfuerzos por mejorar la protección de las zonas marino-costeras. En su superficie terrestre, el país mantiene un porcentaje de área protegida similar al del 2006 (26,3%). Si se suman el territorio nacional continental y el marino (considerando la zona económica exclusiva), el área protegida alcanza un 3% del total.

Para analizar los alcances de los esfuerzos de conservación, la

“Propuesta de ordenamiento territorial para la conservación de la biodiversidad”, conocida como Grúas II, ofrece un diagnóstico del estado actual de la biodiversidad e identifica vacíos de conservación. Algunos de sus hallazgos son: a) el bosque sigue siendo la cobertura predominante en el país; b) cerca del 30% del territorio continental está bajo alguna categoría de conservación pública o privada; solo el 13,7% se encuentra bajo conservación estricta; c) apenas un 0,9% del territorio marino (zona económica exclusiva) está bajo conservación efectiva; d) en tierra, el vacío total de conservación alcanza el 5,6% del territorio; e) de los 31 tipos de ecosistemas que presenta el país (unidades fitogeográficas) en su porción continental, 7 están virtualmente extintos; f) se sugiere trabajo prioritario en 44 lagos, lagunas y lagunetas (14,3% del total nacional); g) de 13 unidades ecológicas de drenaje, 6 se encuentran en una condición preocupante y se recomienda tomar medidas inmediatas para su recuperación (Sinac et al., 2007).

Un estudio realizado por TNC para el *Informe Estado de la Región* (2008) aportó un análisis de la integridad ecológica de todo el país. Hay zonas en el Pacífico Norte donde esa integridad es “pobre”, aunque en la mayor parte de esta región es “regular”; en el Pacífico Central se observan áreas de integridad “regular” y en el Pacífico Sur existen áreas con integridad tanto “pobre” como “buena”, estas últimas principalmente en la península de Osa. En cuanto a la modalidad de conservación según las categorías definidas por UICN, en Costa Rica la categoría I (manejo en especial para la ciencia y la protección de vida silvestre) es la menos representada (2%); la categoría II (que engloba a los parques nacionales y cuyo objetivo principal es la protección de los ecosistemas y la recreación) es la más amplia en el país (55%); la categoría VI (manejo con fines de uso sostenible de recursos) cuenta con un 27%. El 16% restante corresponde a la categoría IV, que se relaciona con la protección de la vida silvestre. También se analizaron las presiones antropogénicas sobre el territorio (mapa 1.1). Se

observó una alta presión en el litoral Pacífico, así como en algunas regiones centrales. La península de Osa y el golfo Dulce poseen una presión media o baja. En la península de Nicoya se da una combinación de todas las escalas estudiadas. El valle de El General y las zonas del sureste muestran presiones altas. En el Caribe sur hay algunas zonas con presiones muy altas y altas (TNC, 2008).

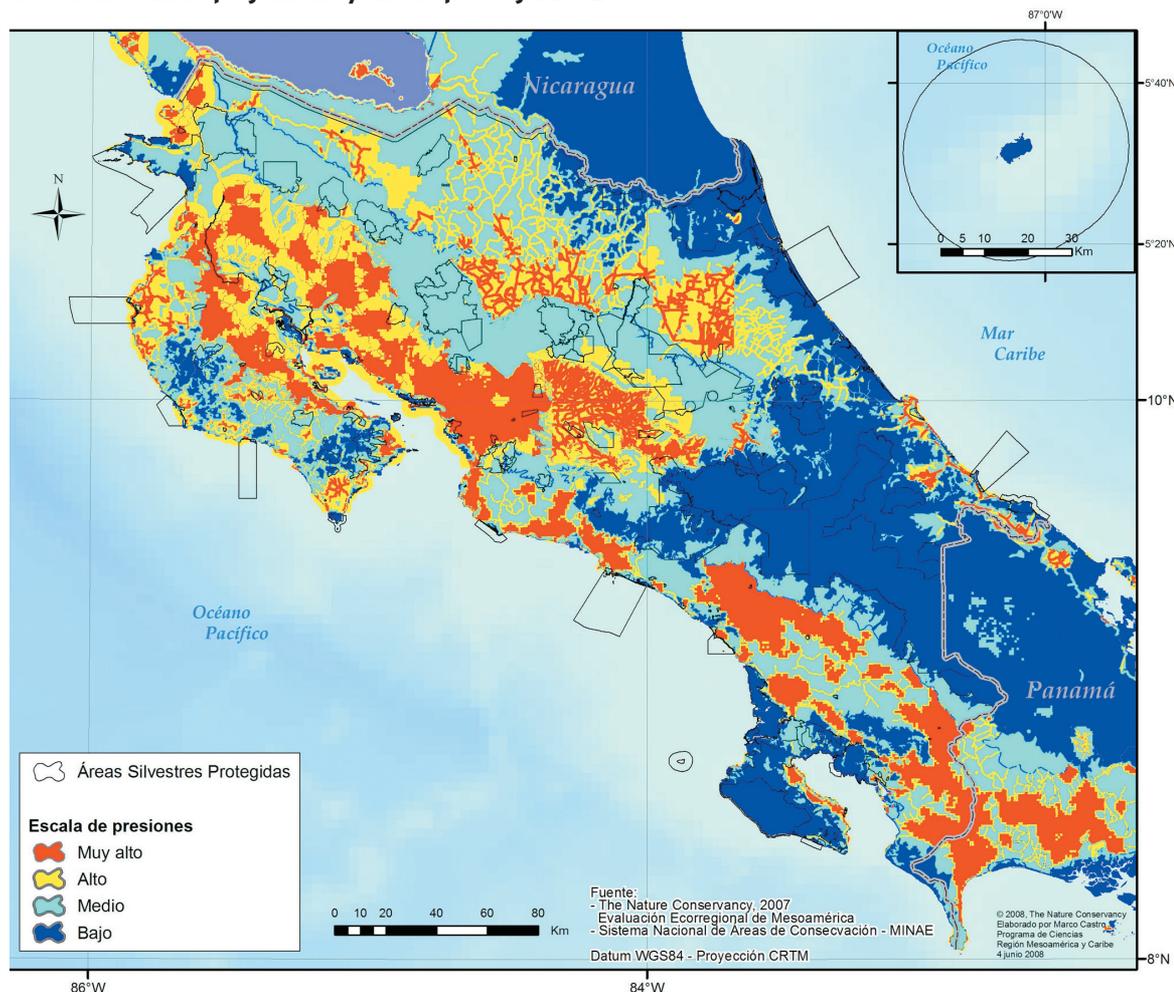
La gestión de las riquezas marino-costeras acumula menos logros en protección que los obtenidos en el patrimonio natural continental. Costa Rica tienen un 17,2% de sus aguas marinas territoriales bajo protección; sin embargo, tal como señala Grúas II, apenas un 0,9% de su zona económica exclusiva está bajo conservación efectiva, lo cual es insuficiente ante las enormes presiones, la contaminación y la vulnerabilidad climática a las cuales están sometidos estos ecosistemas, como son las dinámicas territoriales en Guanacaste, el Pacífico Central y Osa, comentada anteriormente. En estas áreas, las acciones y políticas de manejo y conservación son fundamentales. Están en marcha esfuerzos importantes, muchos de ellos por iniciativa de la sociedad civil, que a menudo deben enfrentar un marco normativo con limitaciones para el adecuado control y resguardo de los recursos. En torno a este tema ha venido trabajando desde el 2004 la Comisión Interdisciplinaria de la Zona Económica Exclusiva. En el 2007 se presentó la “Estrategia nacional para la gestión integral de los recursos marinos y costeros”.

Fortalecimiento de la democracia

El balance del sistema político en el 2007, en términos de las aspiraciones del fortalecimiento de la democracia y su contribución al desarrollo humano, puede calificarse, cautelosamente, como positivo. La puesta en práctica del referéndum en torno al Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y Estados Unidos (TLC-CA) significó un avance hacia la aspiración de contar con una democracia participativa, una profundización de la ciudadanía. Sin embargo, los resultados de esta

MAPA 1.1

Presiones antropogénicas y áreas protegidas. 2007



Fuente: TNC.

experiencia no son del todo satisfactorios: hubo un alto grado de polarización entre las fuerzas políticas, que dio lugar -en ambas tendencias- a fuertes confrontaciones matizadas con alusiones personales y, en algunos casos, reacciones antisistema. El resto de las aspiraciones analizadas en el capítulo muestra una situación bastante heterogénea.

Para el sistema electoral y de partidos políticos el referéndum representó un conjunto de nuevos retos. En un corto período el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) dictó normas operativas, organizó los comicios y resolvió diferendos sin tener jurisprudencia ni experiencia previas. A pesar de las críticas de algunos sectores, la institucionalidad electoral salió bien librada. Las inconsistencias detectadas en el proceso

no alteraron el resultado ni evidencian la comisión de fraude. Los partidos políticos jugaron un importante papel fiscalizador, pero no asumieron un rol protagónico durante la campaña. El ajustado resultado de la consulta reafirmó las tendencias que el sistema de partidos ha mostrado desde el 2002: alto abstencionismo, debilidad de las estructuras partidarias y del equilibrio de fuerzas.

El referéndum impulsó la aspiración de democracia participativa y abrió espacio a novedosas alianzas ciudadanas. El electorado consideró que la aplicación de esta figura constituye un hecho político significativo, que amplía sus oportunidades de deliberación y participación. Sin embargo, el grado de conocimiento sobre el TLC-CA fue escaso. La carencia de normativa se

manifestó sobre todo en el control de la publicidad y el financiamiento de la campaña, así como en la ausencia de reglas expresas e inequívocamente formuladas en torno a la participación de funcionarios públicos, la prelación de los distintos tipos de convocatoria y los límites a la aplicación supletoria del Código Electoral.

El 2007 fue un año de gran actividad política, en el que las instituciones democráticas fueron puestas a prueba y, en términos generales, salieron airoso. Como resultado del referéndum, se cosecharon nuevas experiencias, que abrieron espacios de la vida política a la participación ciudadana. No hay claridad aún sobre las implicaciones futuras de estos avances, ya que no hay indicios de un realineamiento partidario sólido de parte de

la ciudadanía. Tampoco surgieron nuevos cuadros de liderazgo u opciones de organización que tiendan a la reconfiguración del sistema de partidos.

Sistema electoral y de partidos

Al igual que en las elecciones presidenciales de febrero de 2006, el referéndum sobre el TLC-CA de octubre 2007 arrojó un marco estrecho entre las tendencias contendoras. En términos generales, los resultados fueron rápidamente aceptados por la mayor parte de los actores políticos y de la ciudadanía.

Un sector de políticos e intelectuales cuestionó la limpieza electoral. Argumentaron parcialidad de la autoridad electoral en sus decisiones (en especial con respecto a la participación del Gobierno y el control de la publicidad y el contenido de las informaciones periodísticas) y cuestionaron la legalidad del proceso de convocatoria. También pusieron en tela de juicio un conjunto de inconsistencias en los resultados de algunos centros de votación. Las denuncias fueron desestimadas tanto por el TSE como por la Sala Constitucional (para una síntesis de esta posición, véase el capítulo 5 y la ponencia de Trejos, E. (2008) en www.estadonacion.or.cr).

Este Informe se dio a la tarea de investigar si realmente existieron evidencias de irregularidades en las juntas receptoras de votos (JRV) y, en caso de haberlas, si éstas fueron de tal magnitud que pudieron haber influido en el resultado del referéndum.

La principal conclusión del estudio es que el resultado del proceso reflejó las preferencias ciudadanas. Se trató de una elección limpia, sin fraude. No hay evidencia que demuestre la existencia de una acción sistemática y, presumiblemente dolosa, para alterar los resultados de la votación. Hubo, sin embargo, problemas detectados en el material electoral, en particular la ausencia parcial o total del respaldo documental. No obstante, la certeza del resultado de la votación no se vio afectada de modo sustantivo por tales inconsistencias.

Participó casi el 60% del padrón y el abstencionismo se incrementó más de seis puntos porcentuales con respecto

a los comicios de febrero de 2006. Aun si se objetara que los niveles de abstención no son comparables por tratarse de procesos de distinta naturaleza, en contraste con otros países latinoamericanos la participación en el referéndum estuvo por debajo del promedio regional para iniciativas de consulta ciudadana (gráfico 1.8).

Sin financiamiento público ni controles sobre el financiamiento político privado

El proceso del referéndum careció de financiamiento público y de controles adecuados sobre el financiamiento privado. La Ley de Regulación del Referéndum (n° 8492) no previó la dotación de fondos públicos para las partes enfrentadas en la consulta. Tampoco estableció controles sobre los aportes privados, con excepción de un límite (fácilmente evadible) al monto de las donaciones privadas.

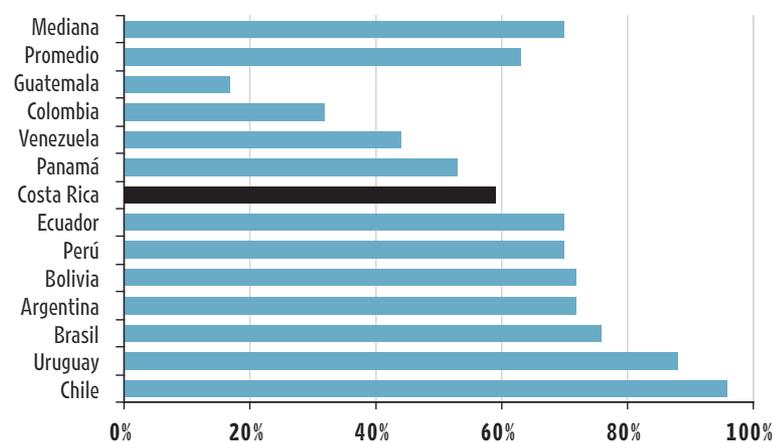
Hubo algunas acciones financiadas por el Estado, como la realización de debates en la televisora estatal (canal 13) y la provisión de transporte gratui-

to. Sin embargo, en términos generales el financiamiento público fue mínimo, por lo que los contendientes tuvieron que recurrir enteramente a donaciones privadas para solventar los gastos electorales. Aunque no existe un estudio al respecto, por las características de sus partidarios el "Sí" contó con una clara ventaja en esta materia (Semanario Universidad, 2007). No obstante, al igual que en las elecciones presidenciales del 2006, los resultados del referéndum demuestran que no existe una relación lineal entre el gasto publicitario y el éxito electoral.

Por otra parte, la desproporción en propaganda no se reprodujo en la cobertura noticiosa de los medios de comunicación masiva. El monitoreo de las informaciones difundidas por los distintos medios, efectuado por el TSE, determinó que la divulgación de información neutral sobre el Tratado prevaleció sobre aquella favorable a cualquiera de las dos tendencias, aunque su difusión no fuese uniforme. Además, no debe subestimarse el potencial de los medios de difusión alternativos y

GRAFICO 1.8

América Latina: participación promedio en procesos^{a/} de democracia directa. 1978-2007



a/ Los años en que se celebraron los procesos de democracia directa en cada país son los siguientes: Guatemala (1994 y 1999); Colombia (1990, 1997 y 2003); Venezuela (1999, 2000 y 2004); Panamá (1983, 1992, 1998 y 2006); Costa Rica (2007); Ecuador (1978, 1986, 1994, 1995, 1997, 2006 y 2007); Perú (1993); Bolivia (2004 y 2006); Argentina (1984); Brasil (1993 y 2005); Uruguay (1980, 1989, 1992, 1994, 1996, 1999, 2003 y 2004); Chile (1980, 1988 y 1989). La temática que se ha decidido mediante cada uno de estos procesos ha sido de gran diversidad (por ejemplo: reformas constitucionales, aprobación de Constituciones Políticas, aprobación de sistemas electorales, derogación de leyes y revocatoria de mandatos presidenciales, entre otros).

Fuente: Zovatto, 2007.

de fácil acceso, como los disponibles en la red Internet, que tuvieron un papel importante durante la campaña.

Los partidos políticos no fueron los actores dominantes

Desde el punto de vista de la actividad electoral, el referéndum significó una clara revitalización, tal como quedó manifiesto en las múltiples instancias de participación organizadas alrededor de la consulta. Tanto las fuerzas del SÍ como las del NO fueron heterogéneas y debe señalarse que los principales protagonistas de la campaña no fueron los partidos políticos, ni sus cuadros de liderazgo (Martí, 2008; Trejos, E., 2008). El Gobierno tuvo un rol importante en el ámbito del SÍ, mientras que un conjunto de académicos y dirigentes sociales lo tuvo en el NO. Desde esta última tendencia surgieron los Comités Patrióticos, una vasta red de organizaciones locales autodeclarada independiente de cualquier partido. Además, los sindicatos tuvieron un papel central en la coordinación y financiamiento del “Movimiento Patriótico del NO” y otras organizaciones campesinas, culturales y de mujeres fueron participantes activos (Trejos, E., 2008).

La “Alianza Ciudadana por el SÍ” se articuló con representantes del Gobierno, los partidos políticos afines al Tratado y diversas organizaciones del ámbito productivo. En principio, los partidos políticos contaron con representación formal en la conducción del movimiento, pero su papel en términos organizativos fue mínimo, especialmente en lo concerniente a la movilización de las bases (Martí, 2008). La participación de los partidos sí fue determinante en el reclutamiento de fiscales para las juntas receptoras de votos. Más del 95% de los miembros de mesa fue inscrito por ellos.

Resultados del referéndum confirman una situación política incierta

A nivel agregado, si se reanalizan las tendencias mostradas por el electorado, al comparar los resultados del referéndum con los de elecciones nacionales de febrero del 2006, es posible hacer

algunas inferencias sobre los cambios en el apoyo partidario. Cabe aclarar, sin embargo, que esta correlación toma en cuenta las limitaciones que supone contrastar dos procesos que, por sus diferencias, no son directamente comparables (la metodología utilizada, sus limitaciones y alcances se detallan en el capítulo 7 del Informe).

Desde la perspectiva electoral, los partidos que apoyaron públicamente al SÍ (Liberación Nacional, Movimiento Libertario, algunos sectores del PUSC y otros minoritarios de centro-derecha) vieron disminuida su apelación electoral en relación con los votos obtenidos en las elecciones presidenciales, y sobre todo legislativas, del 2006. Los partidos que apoyaron públicamente al NO (Acción Ciudadana y otros grupos minoritarios de centro-izquierda) lograron importantes avances en su apelación, y atrajeron los votos de electores que en los comicios nacionales no apoyaron ninguna de las tendencias con respecto al TLC-CA (Vargas, 2008).

Aunque perdió en el referéndum, en todos los municipios del país la tendencia del NO creció en relación con los votos obtenidos en el 2006, aunque esa ganancia fuera insuficiente para alcanzar el triunfo. En contraste, las fuerzas del SÍ experimentaron notables retrocesos en la mayoría de los municipios, a pesar de que retuvieron el apoyo suficiente para ganar la consulta.

El NO obtuvo sus mayores éxitos en las zonas de menor desarrollo humano, más rurales y donde hubo mayor abstencionismo. Como estas zonas han sido baluartes de los partidos tradicionales (PLN-PUSC), se colige que una parte del electorado más tradicional se abstuvo de participar en el referéndum, en beneficio del NO. La abstención también favoreció al NO en los cantones de mayor desarrollo humano, como consecuencia del debilitamiento en el arrastre electoral del SÍ. Estas consideraciones permiten afirmar que los resultados electorales del referéndum prolongaron la incierta situación política creada por los comicios de febrero de 2006. Además, el proceso no parece haber generado nuevas opciones partidarias.

Referéndum crea un panorama complejo para la autoridad electoral

Para este Informe se llevó a cabo un estudio de grupos focales, para analizar las percepciones de las y los ciudadanos sobre el referéndum, seis meses después de realizado ese proceso. Uno de los hallazgos es que hay un panorama complejo en lo que concierne al papel desempeñado por el TSE. La mayoría de los participantes en las sesiones respaldó la labor del Tribunal, especialmente los que favorecieron al SÍ o se abstuvieron de votar. Pero también en sectores del NO se asoció al TSE con aspectos como sinceridad, empatía y “comodidad” relacionados con el orgullo por la democracia costarricense.

Sin embargo, otros partidarios del NO expresaron una opinión desfavorable de la labor realizada por el TSE. Se le achacó un débil control de la campaña, la existencia de irregularidades en el conteo de votos y la falta de información sobre el proceso de referéndum. Por ejemplo, se le cuestionó que no controlara el tono de las declaraciones de las tendencias, ni la equidad del gasto en sus campañas publicitarias. También se criticó su falta de firmeza para evitar la difusión de noticias, supuestamente tendenciosas, durante el período de tregua publicitaria. Cabe señalar que algunas de estas percepciones parten de un concepto erróneo de las atribuciones del TSE, que está limitado en su capacidad de llenar los vacíos que presenta la legislación que rige la materia.

Aportes especiales acerca del referéndum

Como parte del análisis del proceso de referéndum inaugurado en el 2007, el Informe incluye dos aportes especiales en los que se abordan con mayor detenimiento las controversias en torno a la normativa de ese instrumento de democracia directa, así como las inconsistencias en el procesamiento del material electoral.

El primero de estos aportes sintetiza algunas de las principales controversias sobre el marco jurídico del referéndum. Se analizan los vacíos y debilidades de la normativa para garantizar un proceso electoral con certidumbre,

transparencia y equidad. Además se procuró identificar temas que propicien la deliberación política sobre la reforma al marco regulatorio de otros posibles referendos que, sin duda, se efectuarán en los próximos años.

Con el segundo aporte especial se da seguimiento al estudio sobre transparencia electoral en que se analizó el proceso del 2006. En esta ocasión se buscó examinar en profundidad la magnitud y la gravedad de las inconsistencias en el procesamiento del material electoral, con base en una metodología más robusta y categorías analíticas más depuradas. Entre las preguntas que se trató de responder están: ¿hubo o no fraude electoral en el referéndum del 2007? Si lo hubo, ¿cambió el resultado de la consulta popular?

Democracia participativa

El referéndum y la iniciativa popular son los únicos mecanismos de democracia directa a escala nacional, existentes en el sistema político costarricense. Si bien los resultados de los grupos focales no son representativos, el objetivo principal de la investigación realizada para este Informe fue entender cómo llegó la ciudadanía a tomar su decisión con respecto al referéndum, ya sea que se abstuviera o que votara, lo favoreciera o lo adversara.

Los principales hallazgos del estudio, que deben entenderse en todos los casos como la opinión de las y los panelistas participantes, se resumen a continuación:

- El proceso del referéndum fue un ejercicio de democracia que permitió a las y los ciudadanos sentirse tomados en cuenta y que asumieron con gran seriedad.
- La compleja temática del Tratado, así como su lenguaje un tanto arcano, generaron gran confusión entre los participantes y limitaron el grado de conocimiento que estos pudieron desarrollar sobre la materia.
- Los votantes sintieron que con el referéndum se decidía el futuro del país, entendido desde distintas perspectivas, ya fuera que se favoreciera o se adversara el Tratado.

- La población procuró informarse respecto al TLC-CA aunque recurrió primordialmente a sus grupos de identificación más inmediatos y no al texto del Tratado.

- Gran parte de los panelistas expresó disconformidad con la disponibilidad de información comprensible sobre el Tratado.

- Muchos de los participantes en los grupos focales indicaron que fueron objeto de presiones, por parte de las tendencias, para ejercer el voto en una dirección determinada.

- De forma más indirecta, la activa participación del Gobierno y del Presidente de la República en la campaña del referéndum fue interpretada como una presión a la ciudadanía, para que apoyara el TLC-CA.

- También se criticó la presión ejercida en favor del SÍ por parte de algunas empresas privadas.

- En cuanto a los actores que se hicieron sentir con mayor fuerza en el proceso electoral del referéndum, los penalistas identificaron a los sindicatos, el ICE, el PAC, el Gobierno y, en mucho menor medida, a otros partidos y a Japdeva. Las universidades estatales se identificaron solo en sesiones realizadas en la Gran Área Metropolitana. La percepción relativa a los sindicatos y su rol en el referéndum fue negativa. Pocas personas citaron a las cámaras empresariales y el TSE como actores relevantes.

Los efectos del referéndum derivan, en gran parte, de las particularidades de su instrumental normativo, por lo que es necesario analizar sus características y valorar sus posibilidades de perfeccionamiento, a la luz de la experiencia de octubre del 2007. Según la Ley 8492, reguladora del referéndum, el TSE es el llamado a organizar, dirigir, fiscalizar, escrutar y declarar los resultados de los procesos de referéndum. Sin embargo, dicha normativa no especificó con claridad que corresponde

al Tribunal la función jurisdiccional de resolver conflictos en este ámbito. Sin duda tal facultad se deriva de su propia jurisprudencia y la de la Sala Constitucional, pero se desaprovechó esa oportunidad para regular con más detalle el carácter jurisdiccional del Tribunal Electoral (Muñoz, 2008).

De este vacío emana el debate surgido alrededor del referéndum, entre quienes le reclaman al TSE que no ejerciera una función más “proactiva” en la regulación de conflictos y quienes responden que esa entidad carece de las facultades legales para hacerlo. Pese a ello, el TSE se pronunció con respecto a una serie de divergencias surgidas alrededor del proceso del referéndum, en particular sobre otros asuntos que la Ley 8492 no contempló expresamente, como la participación de funcionarios públicos y el financiamiento de las campañas.

Participación y rendición de cuentas

Este año el análisis de la participación y rendición de cuentas en la gestión pública se centra en las instituciones especializadas en controlar esa gestión, específicamente en la labor que realizaron, y las posturas que asumieron durante el proceso del referéndum.

En este ámbito destacan dos hechos prácticamente inéditos: por una parte, la constatación de que, en torno al análisis y discusión del TLC-CA, las diversas instancias de control político, jurídico y administrativo desplegaron, de manera simultánea, sus gestiones y mecanismos de acción; por otra parte, las instituciones sostuvieron posiciones contrapuestas: mientras unas cuestionaron la legalidad del proceso o su objeto (el Tratado), otras la avalaron. Es decir, el enfrentamiento entre el SÍ y el NO en el referéndum, no solo dividió al sistema político (partidos, Gobierno, organizaciones y ciudadanos) sino también al mismo Estado.

El referéndum motivó una activa participación de las instituciones de control en lo concerniente a la debida interpretación y acatamiento de la ley, la integridad y transparencia de los funcionarios públicos y la protección de derechos individuales y colectivos. Desde el punto de vista de la participación y rendición

de cuentas, este es un desarrollo positivo, que pone de manifiesto cierta vitalidad del sistema democrático, un buen funcionamiento de sus instituciones y el acceso de la ciudadanía a mecanismos de control y protección.

Independientemente de las valoraciones que se puedan hacer sobre las entidades a cargo del control de la gestión pública, puede afirmarse que su participación fue decisiva en el proceso de aprobación del Tratado, aunque con importantes contradicciones entre ellas.

En la fase de trámite legislativo del TLC-CA emergieron posiciones claramente contrapuestas, no solo entre los partidos representados en el Congreso, sino entre varias instituciones públicas: la Defensoría de los Habitantes (DHR) adoptó una posición contraria al Tratado, mientras que el Ministerio de Comercio Exterior (Comex) fue su principal impulsor.

En la discusión acerca de la convocatoria al referéndum, fue notable la diferencia de interpretaciones entre la Procuraduría General de la República (PGR) y el TSE sobre la pertinencia de este mecanismo como medio para decidir la aprobación o no del TLC-CA. Prevalció la tesis del Tribunal, puesto que este órgano es, por disposición constitucional, la máxima autoridad en materia electoral.

La etapa de discusión sobre la constitucionalidad del TLC-CA, uno de los principales aspectos del conflicto político en torno a su aprobación, generó múltiples interacciones entre las diversas agencias responsables de ejercer control sobre la función pública. El TSE, por medio del Departamento de Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa, consultó a la Sala Cuarta acerca de la constitucionalidad del Tratado. La Sala rechazó esa solicitud indicando que el Departamento carecía de legitimidad para efectuarla; asimismo, señaló la improcedencia de la consulta preceptiva cuando se trata de proyectos sometidos a decisión popular. Por su parte, la Defensoría presentó una consulta alegando una serie de roces del TLC-CA con varios artículos de la Constitución y con acuerdos internacionales sobre derechos humanos suscritos por el país.

A esta gestión se sumaron los diputados de oposición. Este órgano constitucional admitió la consulta de la DHR, que fue rebatida posteriormente por Comex ante la misma instancia. En julio de 2007, la Sala determinó que el TLC-CA es constitucional.

Durante el proceso del referéndum las partes en disputa, en particular quienes adversaban la aprobación del Tratado, en forma reiterada presentaron denuncias ante diversas instancias de control, como parte de sus estrategias políticas.

Gestión y representación política responsables

En esta edición del Informe se analiza por primera vez la agenda legislativa en términos de su oferta y demanda, con lo cual se pretende determinar la capacidad del sistema político para aprobar proyectos (oferta) de interés público (demanda).

En la legislatura 2007-2008 se aprobó un total de 48 leyes, de las cuales un 35% fue iniciativa del Poder Ejecutivo y un 65% del Legislativo. Esta producción es la más baja para una segunda legislatura, de las últimas cuatro administraciones (1990-2007) y representa una disminución de más de un tercio con respecto al año anterior. El porcentaje de aprobación del Ejecutivo muestra una ligera mejoría frente al período 2006-2007, pero todavía se mantiene lejos de los niveles alcanzados durante los años noventa. En cuanto al Legislativo, los resultados del período reflejan un mejor aprovechamiento de las comisiones plenas, donde se aprobaron once leyes (23% del total) y se recuperó parte del dinamismo de períodos anteriores, aunque sin alcanzar el desempeño esperado.

Una forma de compilar la agenda de legislación potencial está ligada al contenido de los editoriales de los principales periódicos de circulación nacional. De los señalamientos que hacen los editorialistas es posible derivar una lista de temas o problemas que, independientemente de la posición editorial, señalan las iniciativas de ley que demanda la ciudadanía. La lista no es exhaustiva, ni comprende todas las

visiones posibles en el espectro social; sin embargo, refleja la articulación de intereses que, en un sistema de representación democrática, están llamados a promover ciertos actores, incluidos los medios de comunicación.

Para determinar la oferta legislativa se agruparon aquellos proyectos referidos a asuntos sustantivos que las y los parlamentarios aprobaron, sin que fueran compelidos a ello por un requisito legal. El análisis muestra una desconexión entre la oferta y la demanda legislativas. De las iniciativas que forman parte de la agenda potencial solo doce fueron aprobadas, lo cual significa que un 77% no se tramitó durante el período. Por otra parte, de los veinte proyectos que la Asamblea aprobó en 2007-2008, solamente seis formaban parte de la agenda potencial. Esto equivale a decir que el 40% de las leyes promulgadas por el Congreso no pertenecía al grupo de proyectos considerados prioritarios. En términos de la comparación entre la oferta y la demanda, se observa a un déficit de proyectos críticos y un superávit de proyectos de interés secundario (cuadro 1.6).

En la misma legislatura antes analizada, y por primera vez en varias décadas, el Ejecutivo logró constituir y sostener una coalición multipartidaria que le dio una persistente mayoría calificada en el Parlamento. Durante el 2007, el denominado G-38 reunió a cuatro partidos, además del gobernante PLN. Sin embargo, el Poder Ejecutivo no consiguió traducir este logro político en resultados sustantivos. Aparte del TLC-CA (aprobado por medio del referéndum del 7 de octubre) y algunas leyes de la respectiva agenda de implementación, no hubo avances significativos en la aprobación de iniciativas prioritarias enunciadas en el Plan Nacional de Desarrollo.

Análisis de procedimientos parlamentarios muestra cuellos de botella y posibilidades de reforma

Otro de los trabajos realizados para este Informe fue un análisis comparativo de los procedimientos parlamentarios utilizados en países representativos de Europa y Latinoamérica. Su objetivo principal fue determinar si los legisladores

CUADRO 1.6

Oferta y demanda^{a/} legislativa. 2007-2008

	Ofertada	No Ofertada	Agenda no Implementada
Demandada	12	41	77%
No demandada	8	-	-
Total	20	41	-
Implementación fuera de agenda	40%	-	-

a/ Ofertada-demandada: la ley aprobada por la Asamblea Legislativa corresponde a un asunto incluido dentro de la agenda. Ofertada-no demandada: la ley aprobada no corresponde a un asunto incluido en la agenda. No Ofertada-demandada: temas sobre los que se solicita respuesta legislativa y no se produce.

Fuente: Feoli, 2008.

costarricenses, en perspectiva comparada, cuentan con suficientes herramientas procedimentales para generar leyes que impacten favorablemente el desarrollo humano, en un plazo razonable y de manera oportuna.

La conclusión del ejercicio es que, vistas en su conjunto, las reglas parlamentarias existentes en Costa Rica para el proceso de formación de leyes no son peores, ni mejores, que las de las democracias europeas y latinoamericanas incluidas en el análisis. Esto desaconseja una reforma integral del Reglamento de la Asamblea Legislativa, ya que su impacto potencial no justifica el esfuerzo político que requeriría. Sin embargo, el estudio identifica un conjunto de áreas en las que hay claras deficiencias y cuya reforma tendría repercusiones significativas.

La primera de esas áreas es la atinente al uso de la palabra. En Costa Rica hay serios problemas en el uso del tiempo, pues éste resulta excesivo en tres momentos del proceso legislativo: discusión general por el fondo, discusión particular y razonamiento del voto.

La segunda área que podría ser objeto de una reforma inmediata es la de los procedimientos especiales de repetición de actos. Ningún país de los estudiados tiene una normativa tan abierta como la costarricense, en materia de revisión o reconsideración de asuntos previamente votados, reiteración de mociones de fondo desechadas en comisión, o bien desechadas en el Plenario, que también son susceptibles de reiterar.

La tercera área se relaciona con el quórum necesario para sesionar y para votar en el Plenario. Por limitación constitucional, que exige la presencia de dos tercios de los miembros, Costa Rica ocupa una posición extrema en este aspecto. Además, el quórum así establecido es requisito para mantener la continuidad de las sesiones, lo que resulta sumamente gravoso. Costa Rica también se diferencia de todos los países estudiados por exigir la presencia de dos tercios de los diputados y diputadas en el momento de las votaciones, aun cuando estas solo requieran mayoría absoluta.

Administración de la justicia: se incrementa la demanda ciudadana por servicios judiciales

Tradicionalmente, el indicador que este Informe emplea para medir el acceso ciudadano a la justicia es la entrada neta de casos (casos totales menos asuntos salidos por incompetencia, más diligencias de tránsito) al sistema judicial. En ese sentido, el período 2007 registró un importante ascenso de la actividad en los juzgados: un total de 523.381, expedientes, cifra superior en un 7,4% a la del 2006. Por primera vez se sobrepasó la barrera del medio millón de expedientes y se alcanzó la mayor cantidad que se ha reportado desde que se recopilan las estadísticas. En términos proporcionales esto representa una litigiosidad de un caso nuevo por cada dieciocho habitantes, valor que excede en siete puntos el de los dos años anteriores y es el más alto de los últimos siete períodos.

No obstante, la cantidad de casos entrados por juez es menor a la que venía obteniéndose antes del 2005, en buena medida por el aumento que se ha producido, en los últimos años, en el número de jueces contratados. Las materias civil y penal fueron las principales responsables del alza ocurrida en el 2007. El área contenciosa administrativa y civil de Hacienda ocupó el tercer lugar, seguida de tránsito. Solo dos materias registraron la entrada de menos casos que en el 2006: violencia doméstica y el tema agrario. Las demandas en los ámbitos laboral y de pensiones alimentarias han permanecido prácticamente constantes desde el año 2002. Además, las entradas a la Sala Constitucional superaron a las del 2006 en casi mil casos (16.951); la cifra alcanzada es la más alta que ha ingresado a esa dependencia desde su creación.

La fuerte demanda registrada durante el período repercutió en un leve deterioro de algunos de los indicadores de eficacia, pese a los esfuerzos del Gobierno por incrementar los recursos asignados al Poder Judicial (en este rubro el gasto por habitante pasó de 34 dólares en el 2001 a 43 dólares en el 2006). Esta situación revirtió parcialmente las mejoras logradas en los años 2005 y 2006.

La cifra de casos en trámite, al cierre del 2007 (476.873) es la más elevada que se ha reportado desde que se generan las estadísticas: representa un crecimiento de casi el 10% con respecto al año anterior (435.645). Las materias contenciosa administrativa y civil de Hacienda, civil y penal fueron las que, en mayor medida, contribuyeron de la acumulación de casos. No obstante, esta cifra podría estar sobreestimada por incluir, en contravención a las estipulaciones de la Inspección Judicial, expedientes a gestión de parte con seis meses o más de inactividad, los cuales se consideran técnicamente abandonados y deberían removerse del circulante.

Actividad delictiva e inseguridad ciudadana

El tema de la criminalidad preocupa de manera creciente a la opinión pública. En el informe *Latinobarómetro 2007*, solo

un 25% de las personas consultadas consideró que en Costa Rica se garantiza el derecho a la protección contra el crimen, y esta fue la categoría peor calificada entre doce asuntos investigados. Una encuesta nacional reciente determinó que la satisfacción de la ciudadanía en relación con la labor de las instituciones encargadas de combatir la delincuencia ha registrado descensos significativos entre los años 2004 y 2008, en especial con respecto a aquellas que pertenecen al Poder Judicial (Solana, 2008). La misma encuesta reveló que más de un 50% de las y los costarricenses favorece la pena de muerte y el linchamiento de delincuentes. Casi un 40% justifica el uso de la tortura, por parte de la policía, para obtener información. Estos datos son altamente preocupantes para una democracia.

Es indiscutible que la criminalidad ha aumentado (PNUD, 2006). Lo que no es tan claro es la magnitud de ese incremento. Lo más conveniente para analizar la evolución de los delitos en el país es tomar como referencia las estadísticas del Ministerio Público y considerar 1998 como año base, a fin de establecer un marco temporal de un decenio. La información así obtenida permite concluir que las denuncias por delitos ante el Ministerio Público crecieron en un 63% a partir del 1998, lo que equivale a una tasa promedio anual del 5,6%. Este crecimiento excede al de la población por lo que la tasa de delitos por cada cien mil habitantes pasó de 2.293 a 3.133 entre 1998 y 2007, un aumento del 37%. El conjunto formado por los delitos contra la vida, la propiedad, de índole sexual y los relacionados con la Ley de Psicotrópicos abarca aproximadamente el 80% de los casos denunciados. Los delitos contra la propiedad registraron el mayor incremento en términos absolutos (gráfico 1.9).

El homicidio es el hecho delictivo que reviste mayor gravedad, ya que su efecto es la pérdida de vidas humanas. Entre los países de Latinoamérica, Costa Rica se ha caracterizado por presentar, junto con Chile y Uruguay, las menores tasas de homicidio por cada cien mil habitantes. Sin embargo, las estadísticas reflejan un cambio significativo de esta

situación cuando se comparan los resultados del quinquenio 1998-2002, con los del 2003-2007. En el primero de estos períodos la tasa promedio de homicidios por cien mil habitantes fue de 6,3. En el 2007 el número de homicidios superó por primera vez el promedio de una víctima por día y alcanzó una tasa de 7,5 por cien mil habitantes.

Convivencia ciudadana

El referéndum sobre el TLC-CA estimuló un activismo ciudadano cuya intensidad, diversidad y duración fue excepcional en relación con la experiencia de las últimas décadas. Su discusión amplió la participación ciudadana, cambió las demandas de los actores, pero no estuvo asociada a mayores niveles de protesta social. En términos generales, puede decirse que sectores importantes de la ciudadanía se conectaron con la esfera pública y participaron activamente en la consulta.

Para conocer cómo vivieron el referéndum los propios actores de la acción colectiva, el Programa Estado de la Nación solicitó a protagonistas de las tendencias del SÍ y del NO una descripción narrativa de su experiencia durante el proceso. Se les solicitó responder a una serie de interrogantes sobre la naturaleza, conformación y dinámica de sus respectivos movimientos. Las principales ideas de estas contribuciones se resumen en el capítulo 5 de este

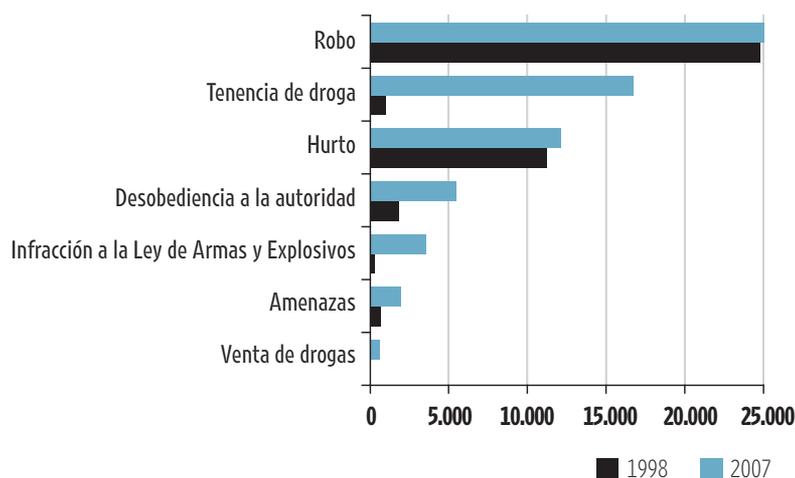
Informe. Estos resúmenes sintetizan los puntos de vista de cada parte, sin análisis o comentarios de terceros, incluido el equipo técnico del Programa. Los documentos íntegros pueden ser consultados en el sitio www.estadonacion.or.cr. En esta "Sinopsis" no se incluye ningún detalle adicional sobre este tema para evitar un recorte del material que pudiera desvirtuar el propósito original del ejercicio.

Política exterior

En los dos últimos años la política exterior costarricense muestra tres características fundamentales. En primer lugar, el país ha enunciado un conjunto de metas claras, específicas y acotadas, la mayoría de las cuales exhiben logros o acciones concretas. En segundo lugar, Costa Rica ha preferido utilizar su capital político y diplomático para conseguir una proyección global con marcado énfasis en la Organización de Naciones Unidas, antes que en la región centroamericana o el contexto interamericano. En tercer lugar, la agenda de la Administración retomó la fuerte vocación "proactiva" y constructivista que en el pasado caracterizó la política exterior costarricense. Sus iniciativas buscan influenciar la agenda global con el fin de establecer normas y principios para la regulación de la conducta de los Estados en el ámbito multilateral. Muestra de ello son las

GRAFICO 1.9

Denuncias ante el Ministerio Público según delito



Fuente: Solana, 2008.

propuestas “Consenso de Costa Rica” y “Paz con la Naturaleza”, la promoción de un tratado internacional para regular el comercio de armas y la plataforma de campaña de la candidatura del país para un puesto en el Consejo de Seguridad de la ONU.

El principal logro de política exterior durante el 2007 fue la elección en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, y se debió en gran medida a la consistente trayectoria del país como promotor del desarrollo humano en el plano internacional.

Avances en la agenda internacional impulsada por Costa Rica

En el 2007 el país continuó instando a las naciones donantes a incorporar los criterios éticos del “Consenso de Costa Rica” en sus programas de ayuda oficial para el desarrollo, y a facilitar reducciones de deuda externa, aportes no reembolsables o préstamos con tasas de interés subvencionadas, para recompensar e incentivar los dividendos de paz generados por aquellos países en desarrollo que orienten más su gasto a la inversión social.

Por otra parte, la iniciativa “Paz con la Naturaleza” fue anunciada por el Presidente Arias en julio de 2007, como una política nacional con la cual el país espera constituirse en ejemplo y en potencia moral en materia ambiental, y aumentar así su influencia en la definición de la agenda global en este ámbito.

Adicionalmente, Costa Rica está impulsando un tratado internacional para regular el comercio de armas. Este instrumento recogería, codificaría y aplicaría al comercio de armas las normas del Derecho internacional, el Derecho internacional humanitario y los derechos humanos. Entre otras medidas, se propone la presentación de informes nacionales sobre transferencias de armas ante un registro internacional, el cual publicaría anualmente un amplio informe compilado.

Se amplía la frontera diplomática

Uno de los hechos más destacados del 2007 fue el establecimiento de relaciones diplomáticas con la República Popular de China. En los primeros

doce meses de esta vinculación, Costa Rica se aprestó a capitalizar las nuevas oportunidades generadas por la amistad entre ambas naciones, mediante la firma de un conjunto de acuerdos de cooperación, inversión, asistencia y ampliación del comercio.

También se iniciaron relaciones diplomáticas con diez países, siete de ellos africanos. Finalmente, el país se adentró en una nueva fase de negociación en torno a un posible acuerdo de asociación entre Centroamérica y la Unión Europea. Durante el 2007 Costa Rica ejerció la primera vocería centroamericana en ese proceso, por lo que le correspondió ser la sede de la primera ronda de negociación.

La aprobación del TLC-CA implicó el reingreso pleno de Costa Rica en el bloque comercial centroamericano. Un eventual rechazo del tratado en el referéndum habría implicado complejas renegociaciones con los vecinos del área en un amplio abanico de temas comerciales. Desde el punto de vista de las relaciones intrarregionales, las acciones de Costa Rica se orientaron a impulsar la integración económica, principalmente a través la firma del Convenio Marco para el Establecimiento de la Unión Aduanera Centroamericana. Además, el país dio mayor contenido a las relaciones bilaterales con Nicaragua y Panamá, de conformidad con las metas propuestas en el Plan Nacional de Desarrollo.

Costa Rica en la región centroamericana: opciones de política exterior

Por cuarto año consecutivo el *Informe Estado de la Nación* ofrece un capítulo especial de carácter propositivo, basado en el planteamiento metodológico que en su oportunidad elaboró el Programa Estado de la Nación (2006) para la sección “Debates para el desarrollo”. El tema de este año son las disyuntivas y opciones de política exterior con respecto a Centroamérica. Tal como lo establece el marco metodológico escogido, el capítulo se abstiene de recomendar una “receta”; más bien abre un abanico de escenarios posibles para ampliar el horizonte de la deliberación

acerca de las estrategias de Costa Rica en la región.

Centroamérica ha sido un asunto relegado en las discusiones que las y los costarricenses sostienen sobre el futuro de su país, sobre sus posibilidades de desarrollo económico y social. Cuando el tema se aborda, frecuentemente la región es en vista como una fuente de problemas -generadora de amenazas a la paz y la seguridad de Costa Rica- en el pasado debido a episodios de inestabilidad política y a la existencia de regímenes dictatoriales y conflictos fronterizos, y más recientemente por ser el origen de grandes oleadas migratorias hacia el país. Los costarricenses suelen describir su nación como la “Suiza centroamericana”. De esta manera procuran diferenciarse del resto del istmo. Sin embargo, esta expresión no puede ocultar un dato básico: guste o no, Costa Rica está en Centroamérica, es un país centroamericano.

La principal fuente de información sobre la realidad centroamericana es el *Informe Estado de la Región (2008)*, recientemente publicado. Se efectuó una lectura de sus principales hallazgos a la luz de la pregunta que motivó este capítulo: ¿Cuáles son las opciones de política exterior que Costa Rica puede desarrollar hacia Centroamérica, su entorno regional inmediato, dadas las tendencias y desafíos actuales que enfrenta la región? Debido a que el citado Informe actualiza el diagnóstico sobre el istmo con base en una amplia revisión de fuentes de información, el presente capítulo se excusa de realizar tal tarea. En su lugar, invita al lector interesado a utilizar ese documento para obtener datos y análisis más precisos sobre la realidad centroamericana.

El capítulo que aquí se reseña analiza las relaciones de Costa Rica con Centroamérica, su entorno regional inmediato. Parte de la premisa que el país es un actor de peso en el istmo y que, por lo tanto, no es indiferente a la situación económica, social y política de éste. Como Estado nacional tiene intereses propios que si bien son comparables con los de las demás naciones, no necesariamente son idénticos ni armónicos. Estos intereses incluyen

no solo definiciones sobre los objetivos que más convienen al país en sus intercambios con el resto del área sino también, y de manera crucial, sobre las características de la comunidad centroamericana.

El ejercicio cuestiona el enfoque tradicional costarricense, que ve al istmo únicamente como fuente de dolores de cabeza que, de tiempo en tiempo, es necesario contribuir a resolver. Sin negar que los bajos niveles de desarrollo humano y político en la mayor parte del área son un problema para el país, plantea que Centroamérica es también una fuente de oportunidades, pero que éstas no madurarán por sí solas, si Costa Rica no está dispuesta a contribuir decisivamente a crearlas mediante un liderazgo más “proactivo” y consistente. Se argumenta que, por ser el istmo el entorno inmediato, la participación intermitente y a medias del país dentro de la comunidad regional conspira contra los intereses nacionales, al facilitar cursos de evolución subóptimos en Centroamérica.

Al mismo tiempo, sin embargo, el trabajo no obvia los problemas que entraña resolver ciertos desafíos del desarrollo humano para una región compuesta por pequeños países. Un dato básico de Centroamérica es que ninguno de sus integrantes, incluida Costa Rica, posee la potencia económica o política capaz de ejercer un liderazgo transformador en la región. Por tal motivo, el capítulo reflexiona sobre las capacidades reales de una pequeña nación de ingreso medio como Costa Rica -ubicada en la periferia del istmo, con solo un 10% de la población centroamericana y una economía que representa el 20% de la producción regional- para cambiar la realidad del área. En síntesis, al interrogarse, con realismo, sobre los intereses del país en la región, el trabajo llena un vacío en el pensamiento político contemporáneo post-Esquipulas, caracterizado por una falta de reflexión sobre la importancia real y normativa que Centroamérica tiene dentro de las relaciones internacionales de Costa Rica.

El capítulo se organiza en seis

secciones: 1) las distintas maneras de definir lo que es Centroamérica, 2) el posicionamiento de la región desde un punto de vista geopolítico, 3) resumen de los principales hallazgos del *Informe Estado de la Región (2008)* que son relevantes para la reflexión sobre la política exterior de Costa Rica, 4) algunos patrones que históricamente han caracterizado las relaciones de Costa Rica con el resto de Centroamérica, 5) temas e intereses nacionales que podrían ayudar a definir una agenda de Costa Rica hacia la región con visión de largo plazo, 6) opciones de estrategias, abordajes y políticas en la política exterior costarricense. Para efectos de este resumen se repasan muy brevemente los dos últimos apartados.

Intereses y temas principales en la relación con Centroamérica

La región centroamericana, como entorno geográfico inmediato, es importante para Costa Rica por múltiples y variadas razones. Estas razones están íntimamente relacionadas con una concepción clásica de los objetivos esenciales de todo Estado-nación: mantener la supervivencia y la independencia, incluyendo la integridad territorial y política; evitar la amenaza militar; promover el progreso económico y social de las poblaciones, y defender su sistema político e ideológico ante el mundo. Esta manera de ver el istmo contradice una concepción arraigada en muchos círculos políticos costarricenses. Para ellos Centroamérica es, en lo fundamental, un foco de problemas y amenazas, por lo que la política nacional debe ser reactiva y minimalista (involucrarse solo cuando hay problemas que amenazan al país) y apostar por una proyección mundial despojada de consideraciones regionales.

El análisis sobre la importancia de Centroamérica para Costa Rica se basa en un ejercicio de definición de “intereses nacionales”. En cada uno de los cinco ámbitos en los que la región es relevante para Costa Rica se define un interés nacional. De esta manera se construye la plataforma para la consideración de opciones de política exterior que se discuten más adelante.

Los cinco ámbitos de interés nacional para las relaciones de Costa Rica con Centroamérica se derivan de los principales hallazgos del *Informe Estado de la Región (2008)* y de un repaso sobre la vinculación histórica del país con su vecindario más cercano (cuadro 1.7).

La definición del interés nacional de un país corresponde a un enunciado oficial, y el presente capítulo no sustituye -ni lo pretende- esa potestad de las estructuras del Estado. La identificación de intereses nacionales que aquí se realiza tiene el propósito de contribuir a la discusión de opciones de política pública, en la medida en que se trate de temas clave que los documentos oficiales no mencionan explícitamente y que han sido poco discutidos en medios académicos y políticos. Cabe señalar que la política de Costa Rica hacia Centroamérica no está incluida en el Plan Nacional de Desarrollo actualmente en vigencia, ni en las memorias anuales del Ministerio de Relaciones Exteriores como una de las seis acciones prioritarias definidas por la presente Administración. Por último conviene acotar que, como toda definición, las aquí expuestas pueden ser debatidas (y rebatidas), en cuyo caso se habrá logrado el propósito del ejercicio.

Nicaragua: una prioridad estratégica

La relación de Costa Rica con Nicaragua, su vecino inmediato, merece una atención especial. A pesar de que ambos países registran tendencias opuestas en materia de desarrollo humano, en los últimos años se ha intensificado las interacciones entre ellos, lo que crea un potencial tanto para el conflicto como para la cooperación.

Ambas economías se entrelazan cada vez más. Nicaragua se ha convertido en el segundo destino de las exportaciones costarricenses a la región, después de Guatemala. Costa Rica compra a Nicaragua fundamentalmente productos alimenticios: frijoles, carne, naranjas frescas, harina de trigo y agua gasificada, mientras el mercado nicaragüense recibe de Costa Rica sobre todo productos industriales. En el 2007 las exportaciones nacionales a Nicaragua

CUADRO 1.7

Resumen de ámbitos e intereses nacionales con respecto a Centroamérica

Ámbito	Interés nacional en el tema
Centroamérica como espacio económico primigenio	Promover la prosperidad económica de la región y fortalecer la seguridad jurídica del intercambio comercial.
Centroamérica como plataforma para relacionarse comercialmente con el mundo	Construir proyectos específicos de acción regional que desarrollen el potencial de la ubicación geográfica de Centroamérica como centro logístico y comercial internacional.
Centroamérica como suplidor de mano de obra y alimentos	Buscar una convergencia regional en los indicadores de nutrición, salud y educación, especialmente de la población joven, para eliminar las asimetrías intrarregionales.
Centroamérica como entorno inmediato de seguridad	Tener un vecindario estable, del cual no deriven amenazas tradicionales o nuevas a la seguridad costarricense y con métodos no violentos para tramitar el conflicto.
Centroamérica como socio para el manejo del territorio común	Procurar la armonización de los instrumentos institucionales y jurídicos para mejorar la capacidad regional de manejar el territorio común con criterio de sostenibilidad y prevención de desastres.

Fuente: Elaboración propia.

fueron del orden de los 354 millones de dólares y las importaciones de 93 millones de dólares.

Las interacciones económicas y sociales entre los dos países no se limitan a los flujos comerciales. Inversionistas nicaragüenses tienen fuerte presencia en el sistema financiero de Costa Rica y en varios negocios agropecuarios, en tanto que empresarios costarricenses tienen considerables inversiones en Nicaragua. Desde Costa Rica se abastece una parte significativa de la demanda de servicios profesionales y técnicos de las empresas que operan en el mercado nicaragüense. Todavía más importante, hay una integración de los mercados laborales. En particular, grandes contingentes de trabajadores nicaragüenses migra hacia Costa Rica, donde son contratados sobre todo en el sector agropecuario y en servicios personales (empleos domésticos, guardas de seguridad).

A ambos lados de la frontera existen acentuados prejuicios. Amplios segmentos de la población costarricense muestran sentimientos de superioridad hacia sus vecinos, y con las importantes oleadas migratorias han surgido algunas manifestaciones de xenofobia. En Nicaragua se han desarrollado actitudes anticostarricenses, en parte sobre

la base de rumores e interpretaciones inexactas de ciertos eventos. Además, los políticos han utilizado la “carta tica” para motivar sentimientos de unidad nacional.

Contrario a las expectativas generadas por la teoría transaccionalista de las relaciones interestatales (a más transacciones, más cooperación, menos conflicto), una mayor interacción no se ha traducido en menor potencial para el conflicto, sino para la construcción de tensiones latentes que surgen de una convivencia cotidiana más cercana. La participación de ciudadanos nicaragüenses en Costa Rica, en su calidad de trabajadores migrantes, en labores de menor valor agregado, ha exacerbado los sentimientos nacionalistas a ambos lados de la frontera y ha dado lugar a expresiones xenófobas en Costa Rica (Sandoval, 2007).

Paradójicamente, la agenda bilateral se ha beneficiado de la posibilidad de recurrir a foros judiciales o cuasijudiciales para dirimir los conflictos entre ambas naciones. El diferendo por los derechos de navegación de Costa Rica en el río San Juan se ventila en la Corte Internacional de Justicia de la Haya y ya no es fuente de amenazas y tensiones. La denuncia por violación de derechos humanos a raíz de la muerte de dos nicaragüenses en circunstancias accidentales, fue interpuesta

por el gobierno nicaragüense ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. A partir del año 2007, con la reactivación de la Comisión Binacional, Nicaragua y Costa Rica retomaron la agenda comprensiva de relaciones bilaterales (White, 2008).

Uno de los principales desafíos para la política exterior costarricense es construir una agenda frente a un vecino que retrocede en materia económica, social y de democracia electoral¹¹. Se trata no solo de un país limítrofe, sino del vínculo físico entre Costa Rica y el resto de la región centroamericana. En este sentido el interés nacional, derivado de la creciente interacción asimétrica entre los dos países, es generar estructuras de “diplomacia de segundo carril”, así como iniciativas permanentes de diplomacia pública¹². Esto podría hacerse a través de redes de interacción social que abran canales de entendimiento, ayuden a amortiguar posibles conflictos coyunturales y propicien nuevas formas de aprendizaje conjunto de las cuales surjan prácticas de vecindad constructiva.

Estrategias y cursos de acción posibles: ¿qué hacer y con qué instrumental?

Los intereses nacionales de Costa Rica en la región pueden resumirse, desde el punto de vista clásico, en

contar con un vecindario estable y próspero, que aliente las perspectivas de progreso para Costa Rica gracias a una mayor y más ordenada vinculación intrarregional y una estrategia centroamericana conjunta, tanto de carácter ofensivo como defensivo. En el primer caso se trata de enfrentar las amenazas que generan los rezagos en materia de desarrollo, seguridad, progreso social y democracia a la estabilidad económica y política del istmo; en el segundo caso se procura mejorar la posición internacional de la región y potenciar su ubicación geográfica estratégica.

Más allá de que el país lo quiera o no, la región se está convirtiendo en la estructura a través de la cual grandes actores de la geopolítica y el comercio mundial desean relacionarse con los pequeños Estados centroamericanos. Tales son los casos de Estados Unidos, la Unión Europea, India, Rusia, Brasil, Japón, y Corea, naciones que ya han entablado foros de diálogo y cooperación, o bien han suscrito acuerdos económicos y comerciales con Centroamérica por medio de su sistema de integración, y no con los países por separado. Esa es una realidad que Costa Rica no puede ignorar, al igual que el dinamismo del comercio intrarregional y el proceso de regionalización empresarial.

Para materializar los intereses nacionales en torno a la región es necesaria una definición clara sobre el proceso de integración, el rol que en él puede desempeñar Costa Rica, las herramientas con que cuenta y cómo puede utilizarlas. El capítulo especial del *Decimocuarto Informe Estado de la Nación* plantea una serie de reflexiones sobre estrategias e instrumentos de política pública que pueden contribuir a que el país formule una política exterior centroamericana acorde con la definición de intereses nacionales antes explicada.

El punto de partida para esa política exterior es el examen de las capacidades del país para impulsar, en el contexto del istmo, acciones acordes con sus intereses. En este sentido es preciso apuntar que Costa Rica tiene limitaciones para funcionar como líder natural de la región, o para ejercer un liderazgo de manera permanente.

Costa Rica no tiene superioridad evidente en determinantes clásicos de poder en el concierto interestatal: Guatemala sigue siendo la economía más grande, Nicaragua el país más extenso, El Salvador el más poblado, Panamá la nación con la mejor infraestructura de todo el istmo y Costa Rica no tiene capacidad militar (ni ofensiva ni defensiva, factor que sigue siendo determinante de poderío nacional). El país tiene mejores indicadores en casi todos los ámbitos económicos, sociales y políticos que se examinen. Sin embargo, comparte con el resto de la región el ser una economía pequeña, con una base industrial relativamente endeble, sin materias primas estratégicas, con una inserción internacional vulnerable, cuyos sectores más dinámicos dependen de la presencia de inversión extranjera directa y tienen pocos vínculos con el resto de la economía. Comparte con Panamá la mayoría de los indicadores económicos y sociales y, en algunas áreas, esa condición de superioridad con respecto a los demás países. En resumen, Costa Rica tiene una posición de superioridad relativa -no supremacía- en la región. No ostenta la posición que, por ejemplo, ocupan Brasil y Sudáfrica para influenciar el desarrollo de la agenda común en sus respectivas regiones¹³.

Otro punto de partida para una política estratégica hacia Centroamérica es la claridad conceptual. En este sentido resulta fundamental distinguir entre región e integración. El modo de abordar a la región en su conjunto debe diferenciarse de la forma de aproximarse al proceso de integración centroamericana, que es una estrategia específica que se ha adoptado en el istmo para resolver los dilemas de su desarrollo.

Con sus distintas configuraciones e interacciones internas y externas, la región es una realidad no planificada que demanda una política exterior multidimensional, con facetas políticas, económicas, ambientales y sociales, entre otras. Es decir, implica un abordaje comprensivo y de largo plazo. La participación en un proyecto de integración es parte de esta política regional, pero esta última no se agota

en ese proceso. Si la integración como proyecto estratégico llegara a fracasar -como ha ocurrido más de una vez en los dos últimos siglos-, la región seguiría siendo una realidad de interacción inmediata. Por esta razón, la política centroamericana debe desarrollarse tanto en el plano bilateral como en el regional, ya sea desde el proyecto de integración o desde los regímenes de cooperación que se han construido en el istmo.

La política de Costa Rica hacia la región puede tener entonces como objetivos principales, los siguientes:

- **Lograr un grado mayor de estabilidad de las alianzas intracentroamericanas.** Cualquier compromiso que se asuma, sea de integración o de cooperación, debe ir más allá del contenido retórico: debe ser ejecutable e incluir una ponderación apropiada de los valores e intereses de cada país participante, a fin de garantizar su estabilidad, aunque la iniciativa sea reformada a lo largo del tiempo.
- **Mejorar el apalancamiento político del país (*leverage*) de cara a sus contrapartes en el CA-5¹⁴ y establecer equilibrios políticos a lo interno de la región.** Costa Rica es un jugador en solitario. No tiene vínculos bilaterales con ningún país, como los que poseen Guatemala y El Salvador. Además, Costa Rica está sola frente al CA-4¹⁵, no ha tenido posibilidad de influenciar la reforma institucional del SICA, aunque ejerce efectivamente su poder de veto cuando lo necesita. Si bien Panamá y Belice se suman a menudo a Costa Rica en los asuntos regionales, el país tendrá interés en construir un espacio con mayores patrones de interdependencia, por ejemplo, con Panamá, la única región del área con la que comparte características político-institucionales (no poseen ejército), avances en desarrollo humano, sociedades más inclusivas y similares estilos de inserción internacional.
- **Mejorar la percepción sobre Costa Rica en el bloque regional.** La percepción de que Costa Rica no tiene

interés en el vínculo regional, debe ser paulatinamente sustituida por un patrón de conducta que combine una actitud franca con respecto a los límites del país en el proyecto centroamericano, con liderazgos sectoriales que construyan y generen cooperación en aquellas áreas que se consideren pertinentes para mejorar la percepción sobre la contribución del país al ordenamiento regional.

■ **Construir alianzas bilaterales de interdependencia**, como amortiguadores de potenciales situaciones de conflictividad regional. Hoy se observa un complejo panorama político de corto y mediano plazo: un gobierno sandinista en Nicaragua, y un presidente hondureño con afinidad hacia Daniel Ortega y similares vínculos políticos e ideológicos fuera de la región, configuran un alineamiento político que podría fortalecerse -aunque no necesariamente- con un posible gobierno del FMLN en El Salvador. Por su parte, Guatemala y Costa Rica, que son las economías más grandes de la región y las que más se han desarrollado turísticamente, podrían generar alianzas y cooperaciones específicas. En el largo plazo, el país debe estar atento a la posibilidad de desarrollar lazos bilaterales constructivos. En el contexto SICA-7¹⁶, Costa Rica cuenta con dos aliados tradicionales, Belice y Panamá, pero estos son miembros para quienes la articulación al SICA tiene beneficios secundarios. En el caso de Belice, su principal apuesta de alianza está dirigida al Caricom y, en el caso de Panamá, a fortalecer su posición individual como centro logístico y a la posibilidad de estrechar vínculos con los países del Sur de América. Además, la participación de estos dos países en el SICA es marginal, pues no son miembros del esquema de integración económica, que es el eje central del Sistema. Panamá ha declarado su interés de ingresar en el SICA, pero la concreción de ese objetivo no se dará en el corto plazo.

■ **Construir una zona efectiva de identidades, valores y metas compartidas** en torno a la democracia, el desarrollo, la vigencia de los derechos humanos, la seguridad humana y el surgimiento gradual de una comunidad de intereses concretos.

Opciones de política pública

En el ámbito de los instrumentos de política pública, Costa Rica tiene diversas opciones para impulsar los intereses y objetivos de sus relaciones con Centroamérica. En esta sección se sugieren siete ideas que podrían contribuir a mejorar el posicionamiento del país en la región. Estas ideas no constituyen una “receta” y tampoco son una enumeración exhaustiva de todas las opciones que podrían aplicarse. Si son propuestas que se recomienda tomar en cuenta, pues procuran responder a los problemas, posibilidades e intereses que se discuten en detalle en el capítulo 6.

1. Uso positivo de la superioridad relativa de Costa Rica

La superioridad relativa -que no es supremacía- de Costa Rica en la región plantea, más allá de la comparación como ejercicio constante de autoafirmación nacional, la gran interrogante de cómo utilizar esta ventaja para apalancar los intereses del país en el istmo. Ahora bien, la política de diferenciación y búsqueda de posicionamiento internacional que ha seguido Costa Rica a lo largo de su historia, que la ha ubicado en un lugar cómodo en el concierto de las naciones -un país pequeño con autoridad moral- y le ha otorgado una relativa independencia con respecto a las potencias mundiales (al menos en temas relacionados con seguridad y derechos humanos), puede ser un factor que ayude en negociaciones extrarregionales de Centroamérica. Así quedó evidenciado en abril del 2008, cuando los presidentes del área buscaron el liderazgo de Costa Rica para rechazar conjuntamente algunas condiciones políticas que la Unión Europea estaba poniendo en el proceso de negociación del acuerdo de asociación entre ambas regiones. El prestigio de Costa Rica puede servir como un activo para

apalancar los esfuerzos extrarregionales de Centroamérica.

2. Una política de cooperación regional de Costa Rica para Centroamérica

Costa Rica no tiene recursos para financiar el desarrollo de Centroamérica, como lo hicieron las naciones europeas más poderosas con España, Portugal y Grecia. Sin embargo, el país tiene una ventaja notable en la calidad de sus recursos humanos, que tienen amplia experiencia en ámbitos de la gestión de política pública en los que los demás países del istmo son claramente deficitarios. Estos recursos humanos podrían ser puestos al servicio de una política regional.

En el pasado, Costa Rica inició un proceso tendiente a articular una propuesta de cooperación horizontal regional, con apoyo de la OEA, como un primer paso para desarrollar en Centroamérica un efectivo sistema de cooperación Sur-Sur. Una opción de política es retomar esa iniciativa y, en virtud de los flujos de ayuda internacional que está recibiendo la región, tratar de establecer un ámbito formal de cooperación intrarregional, que cambie la dinámica actual de solo búsqueda de fondos externos, por una estrategia centrada en el intercambio en las experiencias aprendidas en cada sociedad de la región.

Una forma en que el “saber hacer” costarricense puede contribuir a un proceso de aprendizaje conjunto en la región, es crear una agencia de cooperación de Costa Rica para Centroamérica que, en lugar de canalizar recursos financieros que el país no tiene, transfiera conocimiento y “saber hacer” de manera articulada. De todas formas, en la práctica existe un rasgo de las relaciones Costa Rica-Centroamérica que no está documentado en las cifras oficiales: la contratación de profesionales y técnicos costarricenses como asesores o consultores en diversos campos en toda la región.

Liderar un proceso de aprendizaje de alcance centroamericano, como recurso de poder blando¹⁷, tiene el potencial de mejorar la imagen país en la región, a

la vez que se crean estructuras virtuosas de interdependencia que expresen el proceso de integración de una manera más apegada a las capacidades reales de acción conjunta con que cuenta la región.

3. Fortalecer capacidades institucionales para la interacción regional

La multiplicidad de puntos de contacto que existen en Centroamérica demanda que el conocimiento de los asuntos regionales sea incorporado a toda la administración pública costarricense, a partir de los lineamientos de las instituciones rectoras y con la capacitación que éstas puedan aportar. Este aspecto se torna estratégico porque cada dos años a Costa Rica le corresponde asumir la presidencia *pro tempore* de la integración centroamericana. Es un período de seis meses en los que el país tiene la responsabilidad de conducir los foros intergubernamentales y supervisar de cerca las instituciones de la integración. La presidencia se ejerce en ámbitos que involucran a varias instituciones, desde los ministerios de ambiente hasta los ministerios de educación, por lo que tener una sólida preparación en la administración redundará en una mayor capacidad del país para cumplir su rol.

Uno de los aspectos que no está estipulado en el proceso de integración centroamericana es la modalidad mediante la cual cada nación provee una estructura interna para dar seguimiento a los acuerdos y políticas regionales. La excepción es el ámbito comercial, en el que sí existen rectorías claras en todos los ministerios de comercio o economía, definidas desde los años sesenta del siglo pasado. A los ministerios de relaciones exteriores les corresponde por ley la coordinación de la política exterior en general. No existe, sin embargo, una instancia de coordinación interinstitucional que articule las capacidades de la administración pública, establezca una doctrina consistente en todos los temas que se atienden al nivel regional, que internalice las decisiones conjuntas en materia de política pública nacional, prepare la posición-país de cara a los asuntos regionales y, sobre todo, que evite que posibles contradicciones, traslapes de competen-

cias o divergencias de criterio se lleven al plano regional y menoscaben la posición del país ante el istmo.

4. Redes institucionales regionales no contempladas en el SICA y los actores no estatales

Una parte del instrumental para la política costarricense hacia Centroamérica está constituida por actores y procesos que no están oficialmente reconocidos dentro del proceso de integración, pero que expresan la multiplicidad de puntos de contacto que se han construido a lo interno de la región. Entes o foros regionales que agrupan a funcionarios públicos como los *ombudsman* (defensores de los habitantes), los fiscales generales, operadores judiciales agrupados en el Consejo Judicial Centroamericano, para citar algunos ejemplos, son instancias técnicas en las que Costa Rica puede contribuir al progreso regional y poner a disposición de sus vecinos sus capacidades técnicas y conocimiento especializado. De igual manera existen organizaciones en la sociedad civil que forman parte del proceso de regionalización y contribuyen a crear un “tejido social centroamericano”, así como actores económicos que operan a lo largo del istmo y que pueden aportar insumos para la toma de decisiones tendientes a potenciar el espacio económico ampliado.

5. Acercamiento Costa Rica-Panamá

Existen múltiples posibilidades de acción conjunta entre Costa Rica y Panamá, que deben ser sopesadas con miras a la construcción de un eje Costa Rica-Panamá que ayude a ambos países a mejorar su inserción internacional. Entre otros componentes, una estrategia en ese sentido podría contemplar una alianza productiva, política, comercial y de relaciones externas, basada en dos pilares. Por un lado, el aporte de Panamá se basaría en su plataforma de organismos internacionales e infraestructura. El capital humano costarricense podría complementar ese esfuerzo, como ya ocurre tanto en Panamá como en el resto de Centroamérica.

El aporte de Costa Rica sería su capacidad instalada en atracción de

inversiones relacionadas con tecnología y servicios, la coordinación de posiciones en algunos foros internacionales en los que ambos países pueden promover planteamientos sobre seguridad (ciudadana, regional e internacional), por tener posiciones estratégicas bastante cercanas en esta materia y ser los únicos países en el mundo que conforman una zona binacional desmilitarizada.

6. Política hacia los nuevos actores

Aunque el país escoja “no emprender acciones” en Centroamérica (CA-7), seguir participando en los foros constituidos sin actitud propositiva y dejar que la evolución de la región siga su propia inercia es contraproducente. Esta posición reflejaría una especie de cansancio, producido por la imposibilidad de Costa Rica de ejercer mayor influencia en la conducción del proceso de integración, más allá de lo comercial.

Aun en esta inconveniente situación, el país debe tener políticas consistentes con los nuevos actores de la región centroamericana ampliada. Desde esta perspectiva, Costa Rica debe concentrar sus acciones en promover, consolidar o dar más contenido a alianzas no tradicionales con Belice y República Dominicana, así como acercarse al proceso de transición en Cuba, fortalecer las alianzas que ya tiene en el Caribe y buscar una mayor participación de Colombia -país de empatías tradicionales- en la región. De igual forma puede afianzar su pertenencia a un cierto eje México-Costa Rica-Colombia. Esta opción se asemeja más a la que el país ha seguido en los últimos diez años aproximadamente. Esta política de consolidar alianzas extrarregionales también contribuye a mejorar su apalancamiento político de cara a la región.

7. Propuesta de Costa Rica para la integración regional

En los últimos años, la posición de Costa Rica frente a las decisiones adoptadas en el proceso de integración ha sido más defensiva que ofensiva. Esto es explicable porque el país no ha tenido posibilidad o no ha puesto en juego su poder político para formar

coaliciones a fin de impulsar su estrategia de integración y, por el contrario, se ha visto obligado a reaccionar frente a propuestas del CA-4 que no son de su interés. Costa Rica se encuentra en una difícil posición de minoría frente al bloque CA-4 y dejarse llevar por la mayoría (posición conocida como en política internacional *bandwagoning*) no es una opción, en virtud de que su punto de arranque es su superioridad relativa.

Precisamente por la incómoda posición en que se encuentra, los demás países del istmo esperan de Costa Rica una propuesta más clara y comprensiva sobre la manera en que entiende la integración y el tipo de acciones concretas que a su juicio deberían emprenderse para darle al proceso un rumbo más exitoso, más allá de los logros de la integración comercial. No se trataría de un ejercicio simple de enunciación retórica. Si el país se decidiera por esta opción, debería acometer al menos tres tipos de procesos: en primer lugar, una propuesta costarricense sobre la integración regional como resultado de

un proceso de articulación interna que recoja lo que diversos actores, estatales o no, están haciendo en la región centroamericana; en segundo lugar, el país deberá aportar capacidades políticas propias, como lo ha hecho en el pasado, para negociar activamente acuerdos operativos en áreas que le darían un salto cualitativo al proceso de integración regional. En tercer y último lugar, el hecho de que Costa Rica no esté interesada en un proyecto constitutivo supranacional no implica que no pueda reflexionar sobre las condiciones bajo las cuales estaría dispuesta a fortalecer ciertas capacidades institucionales regionales que, sin comprometer integralmente el ejercicio de su soberanía, podrían mejorar la operatividad del sistema de integración, como lo han hecho los países de la EFTA (European Free Trade Association conformada por Islandia, Noruega, Suiza y Liechtenstein). Estas naciones, sin entrar en un proceso de integración supranacional, tienen un conjunto de instituciones con fuerte capacidad para

hacer realidad los compromisos jurídicamente vinculantes establecidos por la región¹⁸. En el caso de Centroamérica, este proceso de fortalecimiento institucional regional debe comprender la mejora en la operatividad, tanto de los órganos políticos como de las instituciones burocráticas y funcionales del SICA.

Una vez finalizadas las negociaciones extrarregionales con la Unión Europea, que actualmente consumen la totalidad del esfuerzo político e institucional de los países centroamericanos, la región tiene la oportunidad de efectuar una revisión amplia de su marco normativo e institucional, proceso en el que Costa Rica puede asumir un papel de liderazgo.

El mejor momento para realizar una apuesta de esta naturaleza por parte de Costa Rica será al inicio de una nueva Administración, cuando el Gobierno tenga suficiente manejo político (*leverage*) para consolidar una coalición de apoyo en torno a su propuesta.

Marcela Román redactó el **primer borrador** de la "Sinopsis", con el apoyo de Miguel Gutiérrez, Leda Muñoz, Jorge Vargas e Isabel Román.

La **edición técnica** la realizaron Leonardo Merino, Karla Meneses, Enrique González, Elisa Sánchez y Natalia Morales.

En reunión celebrada el 24 de septiembre del 2008 y mediante consulta telefónica, el Consejo Consultivo **discutió y aprobó la versión final** del capítulo.

NOTAS

1 Estos datos se refieren a la población captada por la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM), por lo que hay que tener en cuenta las restricciones señaladas en Informe anteriores, en el sentido de que ese instrumento no mide adecuadamente los ingresos de los sectores más ricos (que tienen fuertes rentas independientes, dividendos y otros).

2 Se refiere al artículo 59 de la Ley del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda. En este artículo se define a la población que puede ser beneficiaria de condiciones y montos especiales de subsidio, y que corresponde a las familias que tienen al menos un miembro con algún tipo de discapacidad, adultos mayores, familias en extrema necesidad y familias de ingreso mínimo que habitan en tugurios y asentamientos en precario.

3 Como se ha mencionado en Informes anteriores, la vulnerabilidad social es un fenómeno muy complejo, que alude a los riesgos que enfrentan los hogares no pobres -especialmente los de ingresos medios y bajos- que ante eventualidades de carácter económico, social o ambiental pueden caer en una condición de pobreza o perpetuarse en ella. La "vulnerabilidad a la pobreza de los no pobres" estima la vulnerabilidad que sufren los hogares a partir del cambio (aumento o disminución) que la situación económica coyuntural ha provocado en los ingresos per cápita de los hogares, y que los ubica por encima de la línea de pobreza y hasta 1,4 veces la misma.

4 Se compararon las siguientes mediciones: índice de desarrollo social (IDS) construido en los años 1999 y 2007; índice de rezago social (IRS) calculado con datos censales de 1984 y el 2000, y necesidades básicas satisfechas (NBS), con información del Censo del 2000.

5 El concepto de bancarización se refiere al aumento de participación del sistema bancario en el desarrollo de una economía, a través del traslado de recursos de ahorrantes a deudores.

6 La información del PNGIRH resumida en este apartado se basa en un borrador preliminar del citado estudio, cuya versión definitiva será presentada al país a finales del 2008.

7 Esta demanda incluye el gasto proyectado para uso hidroeléctrico, que es un uso no consuntivo. De promoverse proyectos de tipo multiusos, se permitiría atender la demanda de otros usos con el mismo segmento de agua.

8 Se definen cinco clases distintas, a partir de las cuales se restringe el aprovechamiento del recurso en la zona, una vez clasificada.

9 Se entiende por consumo final total de energía secundaria toda aquella energía empleada (consumida o demandada) por los sectores económicos y sociales, para satisfacer sus necesidades finales. Está conformado por el consumo final energético y el consumo final no energético, este último referido al uso de fuentes de energía como materias primas o productos de uso final (solventes, lubricantes, aromatizantes, cemento asfáltico, emulsión asfáltica o alcohol no carburante, entre otros).

10 Las referencias que aparecen anteceditas por la letra "E" corresponden a entrevistas realizadas durante el proceso de elaboración del Informe. La información respectiva se presenta en la sección "Entrevistas", de la bibliografía de este capítulo.

11 La alianza entre el Frente Sandinista y el Partido Liberal consiguió un reparto del nombramiento de los funcionarios de las instituciones clave del Estado, el Poder Judicial y las instituciones de control, que incluyó a la Corte Suprema, la Contraloría y la Junta de Elecciones. La reforma electoral de 2000 constituyó una regresión democrática, pues consolidó el control bipartidista sobre la estructura de gestión electoral, reinstauró el monopolio de los partidos sobre las candidaturas a puestos públicos e impuso barreras más altas para la inscripción de nuevos partidos. Se otorgó al Consejo Supremo Electoral la facultad de eliminar agrupaciones políticas que no participen en una elección y se establecieron umbrales menores para la elección del presidente. Las nuevas regulaciones permitieron a las autoridades electorales cancelar la acreditación de dos partidos de oposición.

12 El término "diplomacia de segundo carril" es una traducción de la expresión en inglés *second track diplomacy*, la cual se refiere a la construcción de relaciones entre sectores, organizaciones o grupos de la sociedad civil de diferentes países, con el objetivo de promover acuerdos que puedan luego ser trasladados a los canales oficiales de conducción de las relaciones interestatales. El concepto de "diplomacia pública", por su parte, alude a las acciones que despliega un gobierno a través de su cuerpo diplomático, para comunicarse directamente con los ciudadanos de otro país.

13 La supremacía se lograría si Costa Rica tuviera un grado supremo en cualquier línea de análisis, lo que le otorgaría

preeminencia o superioridad jerárquica, como sucede en los casos de Brasil en el Cono Sur, Sudáfrica en la región SADC (Southern Africa Development Community) o Alemania y Francia en la Unión Europea. La superioridad relativa -no absoluta- se evidencia si se compara a Costa Rica con naciones de parecida envergadura en el plano mundial, pero con superior desarrollo o dotación de materias primas estratégicas. Dinamarca, país más pequeño que Costa Rica (43.100 km²), con una población ligeramente mayor (5,4 millones) y un estilo de desarrollo también basado en los recursos humanos y los servicios, tiene un ingreso por habitante más de diez veces mayor que el costarricense (52.110 dólares) y una producción nacional doce veces superior. A pesar de ello, Costa Rica tiene indicadores de desarrollo humano parecidos o incluso superiores a los de Dinamarca. La expectativa de vida al nacer en Costa Rica es de 79 años y en Dinamarca de 74.

14 Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Costa Rica.

15 Este grupo está integrado por Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua, es decir, no incluye a Costa Rica.

16 Conformado por Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá.

17 Este concepto se origina en la dicotomía "poder duro" versus "poder blando". El primer término alude a los fundamentos materiales del poder, tales como el acceso a los recursos económicos o militares que poseen los Estados. El "poder blando", por el contrario, tiene un carácter más contingente y relacional. Deriva de la capacidad del Estado para explotar, y movilizar, de la manera más conveniente a su situación, recursos como su prestigio, influencia o capacidad de negociación y liderazgo, en un momento clave.

18 A pesar de ser una instancia eminentemente intergubernamental la EFTA tiene, por ejemplo, una autoridad de vigilancia (EFTA Surveillance Authority) para hacer cumplir de manera estricta las provisiones en materia de competencia y políticas *anti-trust*, entre otras tareas. Además cuenta con un mecanismo de negociación unificado que le permite hablar con una sola voz ante sus interlocutores de la Unión Europea (Cremona, 2003).