

Estado de la Nación

EN DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE

Un análisis amplio y objetivo
sobre la Costa Rica que tenemos,
a partir de los indicadores
más actuales (2007)



ESTADO DE LA NACION EN DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE

*Un análisis amplio y objetivo
sobre la Costa Rica que tenemos
a partir de los indicadores más actuales
(2007)*

PROGRAMA ESTADO DE LA NACION
APDO. 1174-1200 PAVAS, COSTA RICA

www.estadonacion.or.cr

303.447.286

P969d Programa Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible (Costa Rica)
Decimocuarto Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible
/ Programa Estado de la Nación . – San José C.R : El Programa. 2008
454 p. : il. : 28 cm.

ISBN 978-9968-806-41-1

1. DESARROLLO HUMANO. 2. EQUIDAD 3. EDUCACION. 4. POBREZA.
5. ECONOMIA. 6. ELECCIONES Y PARTICIPACION CIUDADANA. 7. GESTION
AMBIENTAL 8. DEMOCRACIA 9. COSTA RICA. I. Titulo.

Primera edición: Octubre, 2008.

Diseño y diagramación: Erick Valdelomar / NeoGráfica S.A.

Cubierta: Estado de la Nación / E. Valdelomar / Ilustración de Héctor Gamboa G.

Litografía e imprenta: LIL S.A.

Indices

Índice general

PRESENTACIÓN	31
RECONOCIMIENTOS	33
PRÓLOGO AL DECIMOCUARTO INFORME	35
Remembranza y valoración del trabajo	35
Valoración del trabajo y una promesa de evaluación del Programa Estado de la Nación	36
Las orientaciones fundamentales del Programa	36
CAPÍTULO 1	
SINOPSIS	43
Valoración general	43
Introducción	45
Cambios en las estimaciones y proyecciones de población	45
Seguimiento del desarrollo humano	46
Equidad e integración social	46
<i>Acumulación de capacidades en el 2007: buena posición relativa en el contexto internacional</i>	47
<i>Educación, salud y vivienda: viejos y nuevos retos</i>	47
<i>La desigualdad por ingresos vuelve a crecer</i>	49
<i>Persisten manifestaciones espaciales de las brechas de equidad</i>	49
<i>¿Es sostenible la reducción de la pobreza?</i>	50
<i>Condiciones para hacer sostenible la reducción de la pobreza</i>	51
<i>Inmigrantes: desterrar mitos</i>	51
<i>Repunta inversión social en el 2007</i>	51
<i>Se reduce volatilidad de la inversión social, pero no su vulnerabilidad</i>	52
<i>La estructura tributaria aumenta la desigualdad</i>	53
<i>La situación demográfica abre una ventana de oportunidad</i>	53
<i>Bienestar subjetivo: alta satisfacción de los costarricenses en familia, salud y amigos, baja en lo económico, laboral y tiempo libre</i>	54
Oportunidades, estabilidad y solvencia económicas	54
<i>Sectores productivos mantienen altas tasas de crecimiento</i>	54
<i>Tendencias internacionales en precio y demanda de productos agrícolas</i>	55
<i>El crecimiento económico es explicado tanto por la demanda externa como por la demanda interna</i>	56
<i>Cifras alentadoras en materia de empleo e ingresos</i>	56
<i>Fuerte expansión del crédito al sector privado</i>	57
<i>Elevadas tasas de crecimiento del crédito ponen en riesgo la liquidez</i>	58
<i>Estabilidad y solvencia económicas</i>	58
<i>Se deteriora la cuenta corriente y mejora la cuenta de capital</i>	59
<i>Mejora sustancial de las finanzas públicas</i>	59
<i>Rápido deterioro de la situación externa</i>	60

Armonía con la naturaleza	61
<i>Recursos hídricos: desafío central para la gestión ambiental</i>	61
<i>Crisis energética no cambia patrones de consumo insostenibles</i>	62
<i>Agricultura y pesca mantienen tensión entre producción e impacto ambiental</i>	63
<i>Bosque y uso de la madera ante una encrucijada</i>	64
<i>Cambio espacial con débil regulación: Guanacaste y el Pacífico Central</i>	64
<i>Osa: una riqueza que enfrenta riesgos y oportunidades</i>	66
<i>Conservación y biodiversidad: fortalezas que no deben descuidarse</i>	67
Fortalecimiento de la democracia	67
<i>Sistema electoral y de partidos</i>	69
<i>Sin financiamiento público ni controles sobre el financiamiento político privado</i>	69
<i>Los partidos políticos no fueron los actores dominantes</i>	70
<i>Resultados del referéndum confirman una situación política incierta</i>	70
<i>Referéndum crea un panorama complejo para la autoridad electoral</i>	70
<i>Aportes especiales acerca del referéndum</i>	70
<i>Democracia participativa</i>	71
<i>Participación y rendición de cuentas</i>	71
<i>Gestión y representación política responsables</i>	72
<i>Análisis de procedimientos parlamentarios muestra cuellos de botella y posibilidades de reforma</i>	72
<i>Administración de la justicia: se incrementa la demanda ciudadana por servicios judiciales</i>	73
<i>Actividad delictiva e inseguridad ciudadana</i>	73
<i>Convivencia ciudadana</i>	74
<i>Política exterior</i>	74
<i>Avances en la agenda internacional impulsada por Costa Rica</i>	75
<i>Se amplía la frontera diplomática</i>	75
Costa Rica en la región centroamericana: opciones de política exterior	75
<i>Intereses y temas principales en la relación con Centroamérica</i>	76
<i>Nicaragua: una prioridad estratégica</i>	76
<i>Estrategias y cursos de acción posibles: ¿qué hacer y con qué instrumental?</i>	77
<i>Opciones de política pública</i>	79
PARTE I: Seguimiento del Desarrollo Humano Sostenible	83
CAPÍTULO 2	
Equidad e integración social	85
Hechos relevantes	85
Valoración general	87
Valoración del Decimotercer informe	88
Aspiraciones	88
Introducción	89
Acumulación de capacidades en el 2007	89
Balance general	89
Miradas en profundidad: desafíos para el logro de una vida larga y sana	96
<i>Nuevos retos se imponen</i>	98
<i>Logros en salud muestran importantes diferencias entre áreas de salud y zonas geográficas</i>	98
<i>Mediciones alternativas: 358.509 años de vida saludables perdidos</i>	100
<i>¿Existe indicios de segmentación en el sistema de salud?</i>	102
Desigualdad, pobreza y exclusión social	106
Vuelve a aumentar la desigualdad por ingresos en el 2007	106
Brechas territoriales y de género se mantienen	109
<i>Consistencia en el tiempo de las brechas territoriales</i>	109
<i>Crece participación laboral femenina, pero no la infraestructura de cuidado</i>	112
La pobreza se reduce en 3,5 puntos porcentuales	114
<i>Principales factores que explican la reducción de la pobreza</i>	114
<i>Pobreza infantil: algunos determinantes claves</i>	120

<i>Aumenta "vulnerabilidad de los no pobres" a la pobreza</i>	121
¿Es sostenible la reducción de la pobreza?	121
<i>Crecimiento económico, empleo e ingreso: una tríada fundamental</i>	121
<i>Las transferencias son necesarias, pero no suficientes</i>	122
Exclusión social: sectores afectados y requerimiento de políticas públicas	122
<i>¿Cuántos empleos se requieren para superar la exclusión extrema?</i>	123
<i>Inmigrantes y emigrantes: sectores particularmente excluidos</i>	124
Financiamiento sostenible del desarrollo humano	127
Repunta inversión social en el 2007	127
<i>Se reduce volatilidad de la inversión social, pero no su vulnerabilidad</i>	128
Sostenibilidad de la inversión social	129
<i>Incrementos del gasto en programas sociales prioritarios no pasan por Fodesaf</i>	129
Impacto redistributivo de la política fiscal	130
<i>El impacto distributivo del financiamiento del Gobierno General</i>	130
<i>Mayor carga tributaria podría reducir desigualdad de ingresos</i>	131
Política social y programas selectivos: acceso, problemas y desafíos	132
<i>Alcances y desafíos de los programas selectivos</i>	133
<i>Fuera de comedores escolares, los PSS son de limitada escala y algunos se contraen en el 2007</i>	133
<i>Población infantil y los adultos mayores: principales destinatarios de los PSS</i>	135
<i>Regiones periféricas aglutinan cerca de la mitad de los beneficiarios de los PSS</i>	136
<i>Solo la mitad o menos de los beneficiarios de los PSS son pobres por ingresos</i>	137
<i>Cobertura y errores de enfoque de los principales PSS</i>	137
Nuevos desafíos	139
Aprovechamiento de los dividendos demográficos	140
Bienestar subjetivo: satisfacción de vida y bienes relacionales de los costarricenses	140
<i>El Bienestar Subjetivo en Costa Rica: hallazgos relevantes</i>	143
APORTE ESPECIAL	
EXPERIENCIAS INTERNACIONALES EN LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA Y LA DESIGUALDAD	149
Introducción	149
¿Cómo identificar las buenas prácticas?	150
Algunas similitudes relevantes	151
<i>Alta inversión social como porcentaje del PIB</i>	151
<i>Preocupación por la calidad de la educación</i>	151
<i>La seguridad social: un elemento fundamental</i>	151
<i>Algunas cosas están cambiando</i>	154
<i>Sistemas tributarios variados y progresivos</i>	154
Importancia del contexto	156
Aprender a verse mejor	156
CAPÍTULO 3	
OPORTUNIDADES, ESTABILIDAD Y SOLVENCIA ECONÓMICAS	159
Hechos relevantes	159
Valoración general	161
Valoración del Decimotercer informe	162
Aspiraciones	162
Introducción	163
Oportunidades	163
Sectores productivos mantienen altas tasas de crecimiento, pero persisten los problemas de encadenamientos	164
<i>Sector agrícola: reducido territorio dedicado al cultivo de granos básicos</i>	166
Tema especial: El sector agrícola en perspectiva del acontecer internacional	167
<i>¿Hacia dónde va la demanda mundial?</i>	167
<i>Las tareas impostergables</i>	168
El crecimiento económico es explicado tanto por la demanda externa como por la demanda interna	169

<i>Exportaciones e importaciones reducen su dinamismo pero mantienen altas tasas de crecimiento</i>	169
<i>China y la Unión Europea: opciones para ampliar el destino de las exportaciones</i>	170
El crecimiento económico se acompañó de cifras alentadoras en materia de empleo	174
<i>Fuerte aumento en los ingresos laborales</i>	174
Tema especial: El desajuste entre oferta y demanda de trabajo calificado desde la perspectiva de los empleadores	175
<i>¿Qué se dice de la demanda de trabajo?</i>	175
<i>Algunos elementos acerca de la oferta institucional</i>	177
<i>Presión por contratación de inmigrantes en ocupaciones técnicas y profesionales</i>	177
<i>Desafíos del mercado laboral</i>	178
Fuerte reducción en la pobreza en el 2007, pero con un aumento en la desigualdad	179
El dinamismo económico también se acompañó de un mayor crecimiento del crédito en el sector privado	179
Expectativas, liquidez y tipo de cambio	179
Tema especial: Efectos del crédito sobre la economía en el mediano y el largo plazo	181
<i>Elevadas tasas de crecimiento del crédito ponen en riesgo el incremento en la liquidez</i>	182
La vulnerabilidad de la economía costarricense se acentúa en el actual contexto internacional	185
Estabilidad y solvencia económicas	186
La inflación retoma su alto nivel de crecimiento y se aleja de las aspiraciones de estabilidad económica	186
Se deteriora la cuenta corriente y mejora la cuenta de capital	189
Mejora sustancial de las finanzas públicas	190
<i>El crecimiento de los ingresos totales del Gobierno Central es el más alto de la década</i>	191
<i>La mejora de las finanzas públicas estuvo acompañada por incrementos en los gastos en infraestructura e inversión social</i>	192
<i>Sostenibilidad de las finanzas públicas: una perspectiva de corto y mediano plazo</i>	193
Infraestructura: el caso del Conavi	195
Factores asociados a la subejecución presupuestaria	196
APORTE ESPECIAL	
FORTALEZAS Y DEBILIDADES DE LA POLÍTICA PÚBLICA DIRIGIDA A LAS MICRO, PEQUEÑAS Y MEDIANAS EMPRESAS	201
Introducción	201
Caracterización de las Mipyme	201
Ley de Fortalecimiento Pyme: fortalezas y debilidades de la política pública	202
Sistema de Banca de Desarrollo: nuevo marco de política pública de atención a las Mipyme	208
SBD y estrategia de banca de desarrollo del Banco Popular	209
Debate sobre la orientación de la política pública dirigida a las Mipyme	210
CAPÍTULO 4	
ARMONÍA CON LA NATURALEZA	215
Hechos relevantes	215
Valoración general	217
Valoración del Decimotercer informe	218
Aspiraciones	218
Introducción	219
Gestión del cambio socioambiental: uso y presión sobre los recursos	219
Recursos hídricos: desafío central para la gestión ambiental	219
<i>Avances en información sobre cuencas hidrográficas</i>	221
<i>Gestión institucional del agua ante un contexto conflictivo</i>	222
Crisis energética no altera patrones insostenibles de consumo	223
<i>Alternativas energéticas no son claras en el país</i>	227
Actividades productivas requieren perspectiva ambiental	229
<i>Producción y uso de la madera enfrentan encrucijada</i>	229
<i>Tensión entre producción agrícola e impacto ambiental</i>	231
<i>Notables aportes de la sociedad civil para mejorar prácticas de pesca</i>	234
Enfoques territoriales en la Gestión del cambio socioambiental	236
Cambio espacial con débil regulación: Guanacaste y Pacífico Central	236

<i>Auge inmobiliario y turístico genera preocupaciones ambientales</i>	236
<i>Serias debilidades en la regulación territorial costera</i>	238
Osa: una riqueza que enfrenta riesgos y oportunidades	241
Gestión del patrimonio	245
Conservación y biodiversidad: fortalezas que no deben descuidarse	245
Protección de ecosistemas marino-costeros, una tarea incipiente	249
<i>Rezagos para la gestión marino-costera</i>	250
Fortalezas y desafíos para el manejo del bosque	251
<i>Bosque, cambio climático y mercados de carbono: visiones encontradas</i>	254
Gestión del riesgo	255
Entre la amenaza natural y la social	255
<i>Se plantean acciones de gestión del riesgo para el cambio climático</i>	257
<i>Prevención de riesgos químico-tecnológicos, una responsabilidad compartida</i>	258
Contexto de la gestión ambiental	258
Política pública ambiental: limitaciones para su evaluación	260
Debilidad en las capacidades municipales frente a otros actores	262
CAPÍTULO 5	
Fortalecimiento de la Democracia	267
Hechos relevantes	267
Valoración general	269
Valoración del Decimotercer informe	270
Aspiraciones	270
Introducción	271
Sistema electoral y de partidos	272
El referéndum fue una elección limpia, con resultados ajustados	273
Los partidos políticos no fueron los actores dominantes	275
Resultados del referéndum confirman una situación política incierta	275
Referéndum crea un panorama complejo para la autoridad electoral	278
Democracia participativa	278
Resultados exploratorios de un estudio con ciudadanos	278
Un marco normativo con debilidades y vacíos obliga a un intenso y polémico desarrollo jurisprudencial	280
Un clima político polarizado	281
Gestión y representación política responsables	282
Continúa la baja productividad legislativa	283
Una nueva manera de analizar la producción legislativa: la oferta y demanda por leyes	283
Análisis comparativo de procedimientos parlamentarios muestra cuellos de botella y posibilidades de reforma	285
Poder Ejecutivo: armar una coalición mayoritaria en el Parlamento no le reportó resultados	288
Administración de justicia	288
Se incrementa la demanda ciudadana por los servicios judiciales	288
Indicios de desmejora en la eficacia global del sistema	289
Fuerte aumento de la litigiosidad penal y estabilidad en las condenatorias	289
Nota especial: la actividad delictiva y la inseguridad ciudadana	291
Violencia doméstica: mujeres jóvenes, amas de casa, costarricenses, son las que denuncian a agresores	293
Participación y rendición de cuentas	294
Activa participación de instituciones de control político durante el referéndum	294
Intervención de las instituciones del sistema de control, según las fases de la aprobación del Tratado	295
<i>Fase 1: Trámite legislativo del proyecto de Ley TLC-CA</i>	295
<i>Fase 2: Discusión acerca de la aplicación del referéndum al TLC-CA</i>	295
<i>Fase 3: Discusión sobre la constitucionalidad del TLC-CA</i>	296
<i>Fase 4: Mecanismos de control durante el proceso electoral del referéndum</i>	296
Convivencia ciudadana	298
Una mirada desde adentro a los actores colectivos: el SÍ y el NO	298
<i>La Alianza Ciudadana por el SÍ: heterogeneidad política y dualidad de mando</i>	298
<i>El Movimiento Patriótico del NO: innovación política y organizativa</i>	299

Una mirada desde los ciudadanos de "a pie": participación pese a desconocimiento, temores y confusión	300
<i>Vivencia del proceso</i>	300
<i>Saturación mediática</i>	301
<i>Los criterios de decisión</i>	301
En el año del TLC no aumentó la protesta social	303
La comunidad virtual como medio alternativo para el despliegue de acción social	304
Política exterior	305
Elección ante el Consejo de Seguridad fue la prioridad	305
<i>Estrategia diplomática se basó en la proyección del país como defensor del desarrollo y los Derechos Humanos</i>	305
<i>Costa Rica procura alto perfil en el Consejo</i>	306
Avances en la agenda internacional impulsada por Costa Rica	307
<i>Consenso de Costa Rica reporta resultados importantes pero modestos</i>	307
<i>País utiliza iniciativa "Paz con la Naturaleza" para ganar influencia en agenda global</i>	307
<i>Impulso al Tratado Internacional para regular el Comercio de Armas</i>	307
Costa Rica continuó ampliando su frontera diplomática	307
Se reactiva integración económica centroamericana y mejoran relaciones con países vecinos	308
<hr/>	
APORTE ESPECIAL DEL CAPÍTULO 5	
CONTROVERSIAS SOBRE EL MARCO JURÍDICO DEL REFERÉNDUM	311
Presentación	311
Vacíos del marco legal	311
Debilidades del marco legal	313
Debate político: conveniencia de una reforma política inmediata	314
<hr/>	
APORTE ESPECIAL DEL CAPÍTULO 5	
INCONSISTENCIAS EN EL MATERIAL ELECTORAL DEL REFERÉNDUM 2007	317
Introducción	317
Aspectos metodológicos	318
Fuentes de información	318
Unidad de análisis	318
Variables	318
Descripción del material electoral	320
Inconsistencias en el material electoral	321
<hr/>	
PARTE II: Debates para el desarrollo	327
<hr/>	
CAPÍTULO 6	
COSTA RICA EN LA REGIÓN CENTROAMERICANA: OPCIONES DE POLÍTICA EXTERIOR	329
Introducción	329
Un istmo, distintas concepciones de región	330
Superposición de definiciones	330
La zona SICA ampliada	331
La regionalización no estatal	331
Centroamérica entre geopolíticas cruzadas	332
Evolución reciente de Centroamérica e implicaciones para Costa Rica	332
Pequeñas economías con importantes rezagos en desarrollo humano	333
Nuevo y más complejo contexto internacional	333
Implicaciones para Costa Rica	334
Costa Rica-Centroamérica: desencuentro de visiones	336
Diferenciarse y no depender	336
Costa Rica "vis à vis" la integración regional	337
<i>Vistazo a la participación histórica</i>	337
<i>Costa Rica de cara al SICA</i>	337

Intereses y temas principales en la relación con Centroamérica	340
Primer interés: expandir los lazos comerciales en el espacio económico preferencial	340
Segundo interés: fortalecer a Centroamérica como plataforma regional de relacionamiento con el mundo	342
Tercer interés: lograr que Centroamérica sea un entorno inmediato seguro	344
Cuarto interés: aprovechar las oportunidades de cooperación regional para enfrentar amenazas	347
Nicaragua: una prioridad estratégica	348
Estrategias y cursos de acción posibles: ¿qué hacer y con qué instrumental?	349
¿Ejerce Costa Rica liderazgo regional?	349
Claridad conceptual para distinguir región e integración	351
Opciones de política pública	353
<i>El uso positivo de su posición de superioridad relativa</i>	353
<i>Una política de cooperación regional de Costa Rica para Centroamérica</i>	353
<i>Fortalecer capacidades institucionales para la cuestión regional</i>	354
<i>Redes institucionales regionales no contempladas en el SICA y los actores no estatales</i>	354
<i>Acercamiento Costa Rica-Panamá</i>	355
<i>Política hacia los nuevos actores</i>	355
<i>Propuesta de Costa Rica para la integración regional</i>	355
PARTE III: Anexo estadístico y metodológico	361
CAPÍTULO 7	
ANEXO METODOLOÓGICO	363
Introducción	363
Estimaciones relevantes	363
Actualización de la estimación del índice de Theil	363
Problemas de información	364
Aportes metodológicos	365
Variabilidad en el riesgo de morir por enfermedad cardiovascular: un análisis espacial por área de salud	365
Criterios considerados en la evaluación de los indicadores de seguimiento del desarrollo humano del país	367
Estimación parcial de la Carga de enfermedad en Costa Rica para el año 2005	369
La superación de la exclusión extrema y la generación de empleos de calidad mínima en Costa Rica	371
Valoración de referéndum con grupos focales	371
Comparación entre elecciones presidenciales y referéndum	373
COMPENDIO ESTADÍSTICO	375
Estadísticas sociales	377
Estadísticas económicas	395
Estadísticas ambientales	403
Estadísticas políticas	407
Indicadores internacionales	413
FUENTES, DEFINICIONES Y NOTAS TÉCNICAS	417
BIBLIOGRAFÍA	443

Índice de cuadros

1.1 Comparación de las estimaciones de población	46
1.2 Valoración de algunos indicadores sociales por desempeño según nivel. 2007	47
1.3 Eficiencia interna en primaria y secundaria diurna, media a través de cohortes escolares reconstruidas. 1997-2007	48
1.4 Distritos ubicados consistentemente en el decil superior e inferior, según resultados de los índices de desarrollo social	50
1.5 Resultado financiero del sector público global y el Gobierno Central	59
1.6 Oferta y demanda legislativa. 2007-2008	73
1.7 Resumen de ámbitos e intereses nacionales con respecto a Centroamérica	77
2.1 Resumen de indicadores sociales. 1990-2007	86
2.2 Indicadores seleccionados para el balance de acumulación de capacidades. 1990-2007	91
2.3 Valoración de algunos indicadores sociales por su desempeño según nivel. 2007	92
2.4 Eficiencia interna en primaria y secundaria diurna, media a través de cohortes escolares reconstruidas. 1997-2007	94
2.5 Diez áreas de salud con mayor y menor mortalidad por enfermedad cardiovascular. 2000-2007	100
2.6 Diez áreas de salud con menor y mayor riesgo de muerte por cáncer en relación con el nivel nacional. 2000-2005	100
2.7 Indicadores utilizados en la medición de los años de vida saludables perdidos, ajustados por discapacidad (Avisa)	101
2.8 Años de vida saludables perdidos según principales enfermedades o padecimientos. 2005	102
2.9 Tasa de consulta médica por tipo de proveedor según decil de ingreso. 1998, 2001 y 2004	104
2.10 Utilización de la consulta médica, por año y tipo de proveedor según grado de segmentación. 1998, 2001 y 2004	104
2.11 Ingreso promedio de los hogares según deciles. 2006 y 2007	108
2.12 Características de los hogares y de las personas con ingreso conocido, por deciles de ingreso per cápita. 2007	108
2.13 Distritos ubicados consistentemente en el decil superior e inferior, según total de los índices de desarrollo social	110
2.14 Distritos que requieren mayores niveles de atención integral de los Cen-Cinai por niveles de pobreza infantil según rangos de población de los niños de 0 a 6 años	115
2.15 Estimación del impacto de las pensiones del régimen no contributivo sobre la pobreza. 2007	117
2.16 Estimación del impacto del programa Avancemos sobre la pobreza. 2007	118
2.17 Población mayor de 65 años, por situación de pensión, según condición de pobreza, 2007	118
2.18 Estimación de empleos de calidad mínima requeridos para la superación de la exclusión extrema, según región. 2006	123
2.19 Medidas de desigualdad y pobreza en los ocupados según población	125
2.20 Hogares que recibieron dinero del extranjero en los últimos 12 meses, según características geográficas y socioeconómicas del hogar. 2007	127
2.21 Vulnerabilidad y volatilidad del gasto social real por habitante y por función. 1981-2007	129
2.22 Estimación de la incidencia distributiva del financiamiento del Gobierno General. 2004	131
2.23 Impacto redistributivo del aumento de la carga tributaria	132
2.24 Principales desafíos identificados por la CGR en el programa Avancemos, en materia de diseño, ejecución, seguimiento y evaluación. 2007	134
2.25 Beneficiarios de los principales programas sociales selectivos por grupo de edad y sexo. 2007	136
2.26 Indicadores de acceso y enfoque de los principales programas sociales selectivos según programa. 1999-2007	139
2.27 Apreciación y satisfacción de vida según país. 2007	143
2.28 Satisfacción de vida en Costa Rica y América Latina. 2001-2006	144
2.29 Satisfacción de vida según dominios. 2004 y 2006	144
2.30 Distribución del ingreso e incidencia de la pobreza según países seleccionados	151
2.31 Gasto social en relación con el PIB en países seleccionados	152
2.32 Distribución del gasto social según países seleccionados. Circa 2001	152
2.33 Clasificación de países en relación con el resultado promedio de las pruebas PISA, según tema	153

2.34 Sistema de protección social por componentes según países seleccionados	154
2.35 Características del impuesto sobre la renta según países seleccionados	155
3.1 Resumen de indicadores económicos. 2003-2007	160
3.2 Contribución al crecimiento del PIB según grandes sectores de la economía	164
3.3 Crecimiento y contribución de los sectores productivos al PIB	165
3.4 Crecimiento de los componentes de la demanda interna	169
3.5 Tasa de crecimiento anual de las exportaciones, según régimen	170
3.6 Exportaciones industriales según intensidad en el uso de factores de producción	170
3.7 Principales productos exportados a China	171
3.8 Composición sectorial de los principales productos de importación desde China. 2007	171
3.9 Situación de los ingresos laborales de la ocupación principal en relación con el salario mínimo <i>minimorum</i> , por sectores. 2007	174
3.10 Tasas de crecimiento del crédito del Sistema Bancario Nacional, según sectores	181
3.11 Crédito total por sectores, en relación con el PIB	182
3.12 Cartera crediticia al día con respecto a la cartera total, según tipo de institución financiera y actividad	184
3.13 Indicadores de calidad de la cobertura de riesgo crediticio, para bancos estatales y privados	185
3.14 Resultado financiero del sector público global y el Gobierno Central	190
3.15 Crecimiento real de la recaudación tributaria según tipo de impuesto	192
3.16 Crecimiento real del gasto público, según grandes rubros	193
3.17 Ejecución presupuestaria del Conavi	196
3.18 Aspectos que caracterizan a las Mipyme formales según sector productivo	202
3.19 Colocaciones de avales y créditos para las Mipymes según cantidad y monto. 2004-2007	206
3.20 Alcance de las acciones del Banco Popular en relación con lo propuesto por el SBD	211
4.1 Resumen de indicadores ambientales. 2003-2007	216
4.2 Problemas relacionados con el agua, por grado de prioridad de atención según cuenca hidrográfica	222
4.3 Ejemplos de conflictos relacionados con el recurso hídrico. 2007 e inicios del 2008	224
4.4 Importación total de crudo y producto terminado. 2004-2007	225
4.5 Participación en el consumo final de energía secundaria, según sector. 2006 y 2007	226
4.6 Capacidad instalada para energía eléctrica. 2005-2007	227
4.7 Generación bruta de electricidad según fuente. 2005-2007	227
4.8 Volumen de madera aserrada según uso. 2006	230
4.9 Pago de Servicios Ambientales por modalidad. 2004-2007	230
4.10 Área de producción acuícola, según especie. 2002-2007	235
4.11 Planes reguladores en cantones costeros de alto crecimiento constructivo. 2007	240
4.12 Área bajo planes reguladores costeros en algunos cantones. 2007	240
4.13 Índice de desarrollo social según distritos de Acosa. 2007	242
4.14 Nuevas áreas protegidas agregadas al Sinac. 2000-2007	245
4.15 Tenencia de la tierra y cobertura boscosa en los territorios indígenas Ngöbe Buglé	253
4.16 Árboles reportados en "A que sembrás un árbol", según responsable del reporte. 2007	255
4.17 Estimación de costos de reposición de los daños ocasionados por eventos naturales. 2007	256
4.18 Decretos ejecutivos aprobados relacionados con el tema ambiental. 2007	259
4.19 Avance de las acciones estratégicas del PND en el tema ambiental según Mideplan	261
5.1 Resumen de indicadores políticos. 2003-2007	268
5.2 Nivel de participación ciudadana en las elecciones nacionales de 2006 y el referéndum TLC-CA de octubre de 2007	273
5.3 Procesos de las elecciones presidenciales y del referéndum	276
5.4 Resultados de las elecciones presidenciales, legislativas y el referéndum. 2006 y 2007	277
5.5 Resultados agregados del monitoreo de medios realizado por el TSE, durante la campaña del referéndum Julio-octubre 2007	282
5.6 Agenda de implementaciones potenciales o demanda legislativa señaladas en los editoriales de los diarios nacionales. 2007	284
5.7 Leyes aprobadas en asuntos sustantivos. 2007-2008	284
5.8 Oferta y demanda legislativa. 2007-2008	285
5.9 Hallazgos del estudio comparado de procedimientos parlamentarios de las Cámaras Bajas de siete países europeos y latinoamericanos con Costa Rica. 2008	287
5.10 Indicadores de eficacia del sistema de administración de justicia. 2001-2007	289
5.11 Influencia de algunos eventos sobre los votantes del Sí, del NO y abstencionistas. 2007	303

5.12 Criterios para la clasificación de las juntas receptoras de votos según niveles de riesgo electoral. Referéndum 2007	319
5.13 Juntas equivalentes receptoras de votos, según niveles de riesgo electoral. Referéndum 2007	322
5.14 Juntas receptoras de votos por riesgo electoral según ganador. Referéndum 2007	323
5.15 Juntas receptoras de votos por riesgo, según indicador del comportamiento electoral. Referéndum 2007	323
5.16 Diferencia en los resultados electorales y peor escenario, según nivel de riesgo. Referéndum 2007	324
6.1 Centroamérica: indicadores socioeconómicos seleccionados y su evolución reciente, por país	334
6.2 Resumen de los principales hallazgos del Informe Estado de la Región 2008, según áreas de desafíos	335
6.3 Recuento histórico de eventos de integración centroamericana y participación de Costa Rica. 1824-2007	338
6.4 Costa Rica: interacción política de alto nivel de los presidentes con Centroamérica	339
6.5 Costa Rica: temas de interés nacional, según ámbito donde la región es relevante	341
6.6 Costa Rica: comercio de bienes con Centroamérica y Panamá 2007	342
6.7 Centroamérica: resultado de las estrategias de inserción ventajosa en la economía internacional. 2007	343
6.8 Centroamérica: escenario a mediano plazo de los países que más se aproximan a las situaciones estratégicas prototípicas de inseguridad ciudadana y Estado de derecho. 2007	346
6.9 Costa Rica: intercambio comercial con Nicaragua	348
6.10 Costa Rica: resultados alcanzados en la región en relación con algunos indicadores seleccionados	350
7.1 Contribución a la desigualdad en la distribución de los ingresos por clasificación, según año. 2000-2007	364
7.2 Apuntes hacia la construcción de un esquema de evaluación ambiental	366
7.3 Parámetros de comparación internacional según indicador	368
7.4 Desglose de los grupos de enfermedades y lesiones consideradas en el estudio sobre carga de enfermedad	370
7.5 Modelos de regresión logística en la superación de la exclusión extrema por región, según variable. 2006	372
7.6 Sesiones focales según sector socioeconómico y región geográfica. 2008	372
7.7 Clasificación de los partidos en las elecciones nacionales del 2006, según su posición frente al TLC-CA	373

Índice de recuadros

1.1 Nuevas estimaciones de población	45
2.1 Situación del país en DHS favorable en el contexto internacional	90
2.2 De cada mil niños de la cohorte del 2007, sólo 381 se graduarán	93
2.3 Persistencia de precarios: brecha creciente entre la realidad y el entramado legal-institucional	97
2.4 Listas de espera: procedimientos y especialidades ocupan primeros lugares	105
2.5 Llamadas de atención importantes del informe de resultados de Compromisos de Gestión 2007	107
2.6 Desigualdad salarial continúa incrementándose	109
2.7 Consistencia y persistencia de brechas espaciales	111
2.8 Perfil básico del Programa de Cen-Cinai	112
2.9 ¿Por qué las pensiones del RNC y el programa Avancemos afectan la reducción de la pobreza?	119
2.10 Impacto de los inmigrantes nicaragüenses sobre los ingresos, la desigualdad y la pobreza en Costa Rica	126
2.11 Los dividendos demográficos	141
2.12 Logros y desafíos para Costa Rica desde la perspectiva del “bienestar subjetivo”	145
3.1 Desarrollo productivo en alta tecnología industrial versus desarrollo productivo en el sector agrícola y agroindustrial	166
3.2 El Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la Unión Europea	173
3.3 Teoría del desacoplamiento	187
3.4 Esfuerzos por sistematizar las características de las Mipyme costarricenses	203
3.5 Fodemipyme: un esfuerzo en construcción	205
3.6 Principales cambios introducidos por la ley SBD al funcionamiento de Fodemipyme	210
3.7 Instrumentos que han dado resultados exitosos en la banca de desarrollo de América Latina	212
4.1 Hallazgos sobre energía en Centroamérica en el Estado de la Región 2008	225
4.2 Calidad del aire en San José, 2007	226
4.3 Contrastes en el debate mundial sobre biocombustibles	228
4.4 Acciones en materia de gestión agrícola y ambiente en el 2007	233
4.5 Certificaciones agrícolas: avances e innovaciones	234
4.6 Gestión de la pesca artesanal: innovación para el manejo de bienes comunes	235
4.7 Consideraciones ambientales sobre marinas y atracaderos turísticos	238
4.8 Estudio señala conflictos socio-ambientales por el agua en Guanacaste	239
4.9 Algunos problemas en la ZMT según fiscalizaciones de la CGR. 2004-2007	239
4.10 Las “barridas” del Tribunal Ambiental Administrativo en las zonas costeras	241
4.11 Permisos de construcción en Osa, un tema conflictivo	243
4.12 Mayor urbanización afecta poblaciones locales de vida silvestre	248
4.13 Algunos problemas específicos en la gestión marino-costera	251
4.14 Algunos elementos de consideración en la gestión de los bosques	253
4.15 Elementos sobre el mercado de los gases de efecto invernadero	254
4.16 Retos institucionales para la gestión del riesgo	257
4.17 El Plan Nacional de Residuos Sólidos de Costa Rica muestra sus primeros productos	263
4.18 Conflicto institucional en el Refugio de Vida Silvestre Gandoca Manzanillo	264
5.1 Metodología del análisis comparativo de los procedimientos parlamentarios	286
5.2 Medidas propuestas para combatir el ascenso del crimen	292
5.3 Perfil sociodemográfico de las partes en conflictos de violencia doméstica	293
5.4 Expresiones de los participantes en los grupos focales sobre las discusiones acerca del TLC-CA	301
5.5 La visión de los otros	302

5.6 La base doctrinaria de Costa Rica ante el Consejo de Seguridad de la Organización de Naciones Unidas	306
5.7 Ejemplos de inconsistencias electorales detectadas en el referéndum del 2007	322
6.1 El concepto de interés nacional y su aplicación en este capítulo	341
6.2 Centroamérica tan pequeña tan grande. El diseño de Centroamérica como multidesino turístico	345
6.3 Costa Rica en Centroamérica: ni liderazgo transformacional ni idealismo	352

Índice de gráficos

1.1 Hogares en situación de pobreza	51
1.2 Gasto público social real total y per cápita	52
1.3 Ingreso promedio real en la ocupación principal por sector	57
1.4 Saldo de la cuenta corriente, con y sin hidrocarburos	59
1.5 Volumen de extracción de agua de pozos	61
1.6 Plaguicidas registrados por tipo de cultivo, según categoría de toxicidad. 2007	63
1.7 Área de nuevas construcciones, según grupos de cantones	65
1.8 América Latina: participación promedio en procesos de democracia directa. 1978-2007	69
1.9 Denuncias ante el Ministerio Público según delito	74
2.1 Países del mundo: tasa neta de escolaridad en educación secundaria y PIB per cápita. 2005	92
2.2 Proyección de las tasas netas de escolaridad en secundaria	94
2.3 Deserción intra-anual en educación regular, según nivel educativo	94
2.4 Cobertura del seguro de Invalidez, Vejez y Muerte en la PEA total, asalariada y no asalariada	96
2.5 Tasas de mortalidad por enfermedades cardiovasculares según sexo	99
2.6 Años de vida saludables perdidos por sexo según causas de enfermedades. 2005	103
2.7 Tasa de utilización de la consulta por tipo de proveedor, según decil de ingreso per cápita. 1998, 2001 y 2004	105
2.8 Evolución del coeficiente de Gini	108
2.9 Evolución del índice de Theil	109
2.10 Hogares en situación de pobreza	116
2.11 Ingreso promedio de los hogares e ingreso per cápita	116
2.12 Incidencia de la pobreza en la población según grupos de edad	118
2.13 Incidencia de la pobreza en la población según años de estudio. 2007	120
2.14 Indicador de vulnerabilidad a la pobreza en los hogares	121
2.15 Gasto público social real total y per cápita	128
2.16 Ingresos y gastos efectivos reales del Fodesaf	130
2.17 Beneficiarios de los principales programas sociales selectivos. 2006- 2007	135
2.18 Estrato de ingreso de los beneficiarios de los principales programas sociales selectivos. 2007	137
2.19 Distribución de la población por sexo y edad. 1965, 2008 y 2050	140
2.20 Ingreso y consumo de la población costarricense y estadounidense por edades. 2000 y 2004	142
2.21 Gasto en Educación en relación con el PIB. 2004	153
3.1 Índice del PIB real y del IND real	165
3.2 Evolución del empleo calificado y no calificado	175
3.3 Ingreso promedio real en la ocupación principal por sector	175
3.4 Ingreso laboral promedio en la ocupación principal, según calificación	175
3.5 Crédito interno neto total en relación con el PIB	179
3.6 Evolución de las tasas de interés locales e internacionales	180
3.7 Crecimiento real del PIB y del crédito al sector privado	183
3.8 Variación interanual de los precios de los componentes del IPC de mayor inflación	188
3.9 Saldo de la cuenta corriente, con y sin hidrocarburos	189
3.10 Superávit primario y resultado financiero del Gobierno Central	190
3.11 Crecimiento real de los ingresos y gastos del Gobierno Central	191
3.12 Gastos de capital y transferencias del Gobierno Central al Conavi	193
3.13 Transferencias del Gobierno Central al Conavi	195

3.14 Ejecución y subejecución presupuestaria del Conavi	195
4.1 Proyección nacional de la demanda total de agua	220
4.2 Volumen de extracción de agua de pozos	220
4.3 Centroamérica: intensidad energética	225
4.4 Cantidad de personas transportadas en el tren urbano	229
4.5 Evolución del área sembrada en cultivos seleccionados	232
4.6 Plaguicidas registrados por tipo de cultivo, según categoría de toxicidad. 2007	233
4.7 Área de nuevas construcciones, según grupos de cantones	237
4.8 Área de nuevas construcciones en los cantones de Osa y Golfito	243
4.9 Número de tortugas baula anidantes, por temporada en el PNMB	250
5.1 América Latina: participación promedio en procesos de democracia directa. 1978-2007	274
5.2 Cambios en el arrastre electoral del SÍ y del NO en los municipios según la magnitud del cambio en el abstencionismo. 2006 y 2007	277
5.3 Duración promedio de las leyes aprobadas, según legislatura	283
5.4 Personas condenadas y sobreseídas por medidas alternativas	290
5.5 Denuncias ante el Ministerio Público según delito	292
5.6 Acciones colectivas reportadas en los medios de comunicación	303

Índice de mapas

1.1 Presiones antropogénicas y áreas protegidas. 2007	68
2.1 Distribución de beneficiarios del programa Avancemos, en relación con la matrícula de secundaria	95
2.2 Riesgo de mortalidad estandarizado por enfermedades cardiovasculares, según áreas de salud	99
2.3 Cantidad de CEN-Cinai y niños que reciben atención integral, por distrito	113
4.1 Acosa: amenazas al área marina. 2006	244
4.2 Integridad ecológica de las áreas protegidas. 2007	246
4.3 Presiones antropogénicas y áreas protegidas. 2007	247
4.4 Cobertura de bosque primario y secundario. 2005	252
5.1 Comparación del resultado electoral de la elección legislativa del 2006 y el referéndum sobre el TLC-CA del 2007	277
5.2 Riesgo electoral ponderado según distrito administrativo. Referéndum 2007	325

Índice de esquemas

5.1 Interacciones entre instituciones públicas y ciudadanía en la fase de deliberación legislativa del TLC-CA	295
5.2 Interacción entre instituciones públicas en la fase de convocatoria al referéndum	296
5.3 Interacciones entre instituciones públicas y la ciudadanía en la fase de discusión sobre la constitucionalidad del TLC-CA	297
5.4 Interacciones entre instituciones públicas y ciudadanía durante el proceso electoral del referéndum sobre el TLC-CA	297

Siglas y acrónimos

A

ABRE	Áreas Bajo Regímenes Especiales	Adestra	Asociación de Desarrollo Transformador y Apoyo a la Pequeña y Mediana Empresa
ACA	Área de Conservación Arenal	ADI	Asociación de Desarrollo Indígena
ACA-HN	Área de Conservación Arenal-Huetar Norte	Adpic	Acuerdo sobre derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio
ACAM	Academia de Centroamérica	ADRI	Asociación ADRI
ACA-T	Área de Conservación Arenal-Tempisque	AEC	Asociación de Estados del Caribe
ACCD	Auditoría ciudadana sobre la calidad de la democracia	AECI	Agencia de Cooperación Española
ACCVC	Área de Conservación Cordillera Volcánica Central	AGEF	Auditoría General de Entidades Financieras
ACG	Área de Conservación Guanacaste	ALBA	Alternativa Bolivariana para las Américas
Acepesa	Asociación Centroamericana para la Economía, la Salud y el Ambiente	ALCA	Acuerdo de Libre Comercio de las Américas
Acicafoc	Asociación Coordinadora Indígena y Campesina de Agroforestería Comunitaria Centroamericana	Alides	Alianza Centroamericana para el Desarrollo Sostenible
Aciplast	Asociación Costarricense de la Industria del Plástico	AMC	Alianza de Mujeres Costarricenses
ACLA-CA	Área de Conservación La Amistad-Caribe	Amifotur	Asociación de Microempresarios Turísticos de La Fortuna
Acmic	Área de Conservación Marina Isla del Coco	AMSJ	Área Metropolitana de San José
ACLA-HN	Área de Conservación La Amistad-Huetar Norte	AMUM	Áreas Marinas de Uso Múltiple
ACLA-P	Área de Conservación La Amistad-Pacífico	ANAI	Asociación ANAI
Acnur	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados	Andar	Asociación Andar
Acopac	Área de Conservación Pacífico	ANDE	Asociación Nacional de Educadores
Acophel	Asociación Costarricense de Productores y Exportadores de Helechos	ANEP	Asociación Nacional de Empleados Públicos y Privados
Acorde	Asociación Costarricense para Organizaciones de Desarrollo	AP	Autoridad Presupuestaria
Acosa	Área de Conservación de la Península de Osa	Apaco	Asociación de Productores Agrícolas y de Comercializadores
ACP	Países en vías de desarrollo de África, Caribe y Pacífico	Apiagol	Asociación de Productores Industriales y Artesanales de Golfito
ACT	Área de Conservación Tempisque	APICD	Acuerdo sobre el Programa Internacional para la Conservación de los Delfines
ACTo	Área de Conservación Tortuguero	APPTA	Asociación de Pequeños Productores de Talamanca
Actuar	Asociación Costarricense de Turismo Rural Comunitario	Apreflofas	Asociación Preservacionista de Flora y Fauna Silvestre
Adapte	Asociación de Apoyo al Pequeño Trabajador y Empresario	Apromujer	Asociación Nacional de Asesoría y Capacitación para la Mujer
Adefor	Asociación de Desarrollo Forestal de la Zona Brunca	APSE	Asociación de Profesores de Segunda Enseñanza
		Arapac	Asociación Regional Agroforestal del Pacífico Central
		Arcosa	Complejo hidroeléctrico Arenal, Corobicí y Sandillal

Aresep	Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos	C	
Asada	Asociaciones administradoras de acueductos y alcantarillados	CAAR	Comités administradores de acueductos rurales
ASDI	Agencia Sueca de Cooperación y Desarrollo Internacional	Caatec	Fundación Comisión Asesora de Alta Tecnología
Asepaleco	Asociación Ecológica de Paquera, Lepanto y Cóbano	CAC	Centros agrícolas cantonales
Aseprola	Asociación de Servicios de Promoción Laboral	CACJ-P	Centro Agrícola Cantonal de Puntarenas, Sede Jicaral
ASIS	Análisis de situación de salud	Cadeti	Comisión Asesora de Degradación de Tierras
ASMC	Acuerdo sobre subvenciones y medidas compensatorias	Cadexco	Cámara de Exportadores Costarricenses
ASN	Autoridad Sanitaria Nacional	CAIS	Centros de Atención Integral en Salud
Asoingraf	Asociación de la Industria Gráfica Costarricense	Camtic	Cámara de Tecnologías de Información y Comunicación
ASP	Áreas silvestres protegidas	CAN	Corporación Arrocería Nacional
ASVO	Asociación de Voluntarios para el Servicio en las Áreas Protegidas	Canaeco	Cámara Nacional de Ecoturismo
AVD	Años de vida vividos con discapacidad	Canara	Cámara Nacional de Radio
Avisa	Años de vida saludables perdidos ajustados por discapacidad	Canatur	Cámara Nacional de Turismo
AVP	Años de vida perdidos prematuramente	Capel	Centro de Asesoría y Promoción Electoral
B		Caprosoft	Cámara de Productores de Software
BAC	Banco Anglo Costarricense	Caricom	Comunidad del Caribe (sigla en inglés)
Banhvi	Banco Hipotecario de la Vivienda	CATA	Agencia de Turismo de Centroamérica (sigla en inglés)
BCAC	Banco Crédito Agrícola de Cartago	Cathalac	Centro del Agua del Trópico Húmedo para América Latina y el Caribe
BCCR	Banco Central de Costa Rica	Catie	Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza
BCIE	Banco Centroamericano de Integración Económica	Caturgua	Cámara de Turismo de Guanacaste
BCR	Banco de Costa Rica	CAV	Contrato de administración de valores
BCRFI	Banco de Costa Rica Sociedad Administradora de Fondos de Inversión S.A.	CBA	Canasta básica alimentaria
BCRPP	Banco de Costa Rica Planes de Pensión S.A.	CBI	Iniciativa de la Cuenca del Caribe (sigla en inglés)
BCRV	Banco de Costa Rica Valores, Puesto de Bolsa S.A.	CBM	Corredor Biológico Mesoamericano
BEM	Bonos de estabilización monetaria	CBTPA	Caribbean Basin Trade Promotion Act
BFM	Bono familiar de vivienda	CCAD	Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo
Bicsa	Banco Internacional de Costa Rica	CCC	Cámara Costarricense de la Construcción
BID	Banco Interamericano de Desarrollo	CCF	Cámara Costarricense Forestal
BIE	Oficina Internacional de Exposiciones (sigla en inglés)	CCP	Centro Centroamericano de Población (UCR)
BM	Banco Mundial	CCSS	Caja Costarricense de Seguro Social.
BNCR	Banco Nacional de Costa Rica	CCT	Centro Científico Tropical
BNFI	Banco Nacional Sociedad Administradora de Fondos de Inversión S.A.	CE	Comunidad Europea
BNV	Bolsa Nacional de Valores	Cecade	Centro de Capacitación y Desarrollo
BNVITAL	BN Vital Operadora de Pensiones Complementarias S.A.	Cedal	Centro de Estudios Democráticos para América Latina
BPDC	Banco Popular y de Desarrollo Comunal	Cedarena	Centro de Derecho Ambiental y Recursos Naturales
BPOPFI	Sociedad Administradora de Fondos de Inversión del Banco Popular y de Desarrollo Comunal S.A.	Cedaw	Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (sigla en inglés)
BPOPOP	Banco Popular Operadora de Pensiones Complementarias S.A.	Cedeco	Corporación Educativa para el Desarrollo Costarricense
BUN-CA	Biomass Users Network-Centroamérica	CEEAM	Centros Especializados de Atención y Albergue para las Mujeres
		Cegesti	Centro de Gestión Tecnológica e Informática Industrial
		Cefemina	Centro Feminista de Información y Acción
		Cefof	Centro Nacional de Formación de Formadores y de Personal Técnico para el Desarrollo Industrial

Celade	Centro Latinoamericano de Demografía	Cites	Convención sobre comercio internacional de especies en peligro de flora y fauna silvestres (sigla en inglés)
Cemedec	Centro Mesoamericano de Desarrollo Sostenible del Trópico Seco (UNA)	CMCA	Consejo Monetario Centroamericano
CEN	Centros de Educación y Nutrición	CMTC	Central del Movimiento de Trabajadores Costarricenses
Cen-Cinai	Centro de Educación y Nutrición-Centros Infantiles	CNC	Comisión Nacional del Consumidor
Cenac	Centro Nacional de la Cultura	CNE	Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias
Cenadi	Centro Nacional de Didáctica	CNFL	Compañía Nacional de Fuerza y Luz
Cenat	Centro Nacional de Alta Tecnología	CNP	Consejo Nacional de Producción
Cenat-Prias	Centro Nacional de Alta Tecnología -Programa Nacional de Investigaciones Aerotransportadas y Sensores Remotos	CNPE	Comisión Nacional de Política de Empleo
Cence	Centro Nacional de Control de Energía de Atención Integral	CNPJ	Consejo Nacional de la Política Pública de la Persona Joven
Cendeiss	Centro de Desarrollo Estratégico e Información en Salud y Seguridad Social	CNPL	Centro Nacional de Producción más Limpia
Ceniga	Centro Nacional de Investigación Geoambiental	CNREE	Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial
Cenpe	Centro Nacional de Planificación Eléctrica	CNV	Comisión Nacional de Valores
Cepal	Comisión Económica para América Latina y el Caribe	Cobodes	Proyecto de Conservación de Bosque y Desarrollo Sostenible
Cepredenac	Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central	Cocim	Convenio Cooperativo Intermunicipal
Ceprona	Fundación Centro de Productividad Nacional	Codeforsa	Comisión de Desarrollo Forestal de San Carlos
Cerca	Centro de Recursos para el Desarrollo Sostenible de los Asentamientos Humanos en Centroamérica	Codesa	Corporación Costarricense de Desarrollo
CFIA	Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos	Coeceiba	Asociación de Comunidades Ecologistas La Ceiba-Amigos de la Tierra Costa Rica
CGM	Cultivos genéticamente modificados	COF	Centro de Orientación Familiar
CGN	Corporación Ganadera Nacional	Comex	Ministerio de Comercio Exterior
CGR	Contraloría General de la República	Conac	Consejo Nacional de la Calidad
CI	Conservación Internacional	Conacoop	Consejo Nacional de Cooperativas
CIA	Colegio de Ingenieros Agrónomos	Conadeco	Confederación Nacional de Desarrollo Comunal
CIAT	Comisión Interamericana del Atún Tropical	Conagebio	Comisión Nacional para la Gestión de la Biodiversidad
CIBM	Centro de Investigación en Biología Molecular y Celular (UCR)	Conai	Comisión Nacional de Asuntos Indígenas
CICA	Centro de Investigaciones en Contaminación Ambiental (UCR)	Conamaj	Comisión Nacional para el Mejoramiento de la Administración de Justicia
Cicad	Centro de Inteligencia Conjunta Antidrogas	Conao	Consejo Nacional de Organizaciones no Gubernamentales y Organizaciones Sociales
CICR	Comité Internacional de la Cruz Roja	Conapam	Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor
CIDH	Corte Interamericana de Derechos Humanos	Conare	Consejo Nacional de Rectores
CIEA	Comisión Internacional de Energía Atómica	Conassif	Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero
Ciedes	Centro de Investigaciones en Desarrollo Sostenible (UCR)	Conavi	Consejo Nacional de Vialidad
CIEM	Centro de Investigación en Estudios de la Mujer (UCR)	Conea	Comisión Nacional de Educación Ambiental
CIF	En el puerto de entrada (sigla en inglés)	Conesup	Consejo Nacional de Educación Superior
CIGP	Comisión para el Control del Ingreso y el Gasto Públicos de la Asamblea Legislativa	Conicit	Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas
CIU	Código Internacional Industrial Unificado	Coocique	Cooperativa de Ahorro y Préstamo de la Comunidad de Ciudad Quesada
Cimar	Centro de Investigaciones de Ciencias del Mar y Limnología (UCR)	Coopelesca	Cooperativa de Electrificación Rural de San Carlos
Cimat	Comisión Interinstitucional de Marinas y Atracaderos Turísticos	Coopesolidar	Cooperativa Autogestionaria de Servicios Profesionales para la Solidaridad Social
Cinde	Coalición Costarricense de Iniciativas de Desarrollo	Cooprena	Consorcio Cooperativo Red Ecoturística Nacional
Cindea	Centros Integrados de Educación de Adultos	CPN	Consejo Portuario Nacional
Cinpe	Centro Internacional en Política Económica	Corbana	Corporación Bananera Nacional
CIPA	Centro de Protección Ambiental (ITCR)	Cosevi	Consejo de Seguridad Vial
		Covao	Colegio Vocacional de Artes y Oficios
		Covirena	Comités de Vigilancia de los Recursos Naturales

Codeca	Confederación de las Ejércitos Centroamericanos	E	
Coseforma	Proyecto de Cooperación en los Sectores Forestal y Maderero	Earth	Escuela de Agricultura de la Región Tropical Húmeda
CPC	Comisión de Promoción de la Competencia	Ebais	Equipos Básicos de Atención Integral en Salud
CPCA	Comisión Permanente de Cooperativas de Autogestión	ECA	Ente Costarricense de Acreditación
CPI	Corte Penal Internacional	Ecpat	Organizaciones para la Eliminación de la Prostitución Infantil, la Pornografía Infantil y el Tráfico de Niños (as) (sigla en inglés)
Credimujer	Asociación Credimujer	Ecodes	Estrategia de Conservación para el Desarrollo Sostenible
CRID	Centro Regional de Información sobre Desastres	Ecosoc	Consejo Económico Social de la Asamblea General de las Naciones Unidas
CRRH	Comité Regional de Recursos Hidráulicos del Istmo Centroamericano	Ecosos	Estrategia Costarricense por la Sostenibilidad
CRTN	Central de Trabajadores Rerum Novarum	ECTI	Estrategia Control Tala Ilegal
CSA	Certificado de servicios ambientales	ECU	European Currency United (Unidad de Cuenta Europea)
CSE	Consejo Superior de Educación	EEMAG	Estaciones experimentales (MAG)
CST	Certificado para la Sostenibilidad Turística	EFTA	European Free Trade Association
Csuca	Consejo Superior Universitario Centroamericano	EHPM	Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples
CTAMS	Consejo Técnico de Asistencia Médico Social	EMAT	Empresas multinacionales de alta tecnología
CUNA	Colegio Universitario de Alajuela	E-Mipyme	Proyecto Estrategias para el Desarrollo de la Mipyme en Centroamérica (OEA)
CZEE	Comisión Interdisciplinaria de la Zona Económica Exclusiva	ENIG	Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos
D		Eniso	Encuesta de Inversión Social
Daaci	Dirección de Aplicación de Acuerdos Comerciales Internacionales (Comex)	ENN	Encuesta Nacional de Nutrición
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística, Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo	ENOS	Fenómeno El Niño-Oscilación del Sur
Danida	Agencia Danesa de Cooperación Internacional	ENSR	Encuesta Nacional de Salud Reproductiva
Decafor	Programa de Desarrollo Campesino Forestal	ESPH	Empresa de Servicios Públicos de Heredia
Demuca	Fundación para el Desarrollo Local y el Fortalecimiento Municipal e Institucional de Centroamérica y el Caribe	ESRM	Encuesta de Salud Reproductiva y Migración
Desaf	Dirección General de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares	Eurep	Asociación Global para una Agricultura Segura y Sostenible (sigla en inglés)
DGA	Dirección General de Aduanas	EyM	Enfermedad y maternidad
DGAC	Dirección General de Aviación Civil	F	
DGF	Dirección General Forestal	Faico	Fundación Amigos de la Isla del Coco
DGM	Dirección de Geología y Minas	Fanal	Fábrica Nacional de Licores
DGSC	Dirección General de Servicio Civil	FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y Alimentación (sigla en inglés)
DGT	Dirección General de Tributación	FD	Partido Fuerza Democrática
DHR	Defensoría de los Habitantes de la República	FDA	Administración de Alimentos y Drogas (siglas en inglés)
DHS	Desarrollo humano sostenible	FEAP	Formulario de evaluación ambiental preliminar
Digeca	Dirección de Gestión de la Calidad Ambiental	Fecon	Federación Costarricense para la Conservación de la Naturaleza
Digepyme	Dirección General de la Pequeña y Mediana Empresa	Fedecoop	Federación de Cooperativas
Dinadeco	Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad	Fedepriacap	Federación de Empresas Privadas de Centroamérica
DIS	Dirección de Inteligencia y Seguridad	Fedemur	Federación Municipal Regional del Este
DNIT	Dirección Nacional de Inspección de Trabajo	FEES	Fondo Especial de la Educación Superior
DRAT	Distrito de Riego Arenal-Tempisque	FEM	Foro Económico Mundial
DSC	Dirección de Sociedad Civil (Minae)	Fenasco	Federación Nacional de Asociaciones de Consumidores
DSE	Dirección Sectorial de Energía	Fetral	Federación de Trabajadores de Limón
DSF	Servicio Fitosanitario del Estado (MAG)		
DSPP	Dirección de Salud y Producción Pecuaria (MAG)		

Feuna	Federación de Estudiantes de la Universidad Nacional	GLP	Gas Licuado de Petróleo
Feucr	Federación de Estudiantes de la Universidad de Costa Rica	GPS	Sistema de posicionamiento global (sigla en inglés)
FIA	Festival Internacional de las Artes	Grulac	Grupo Latinoamérica y del Caribe
FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola	GTZ	Cooperación Técnica Alemana (sigla en alemán)
Fidagro	Fideicomiso para la protección y fomento agropecuario para pequeñas y medianos productores	GWP	Asociación Mundial del Agua (sigla en inglés)
Fiderpac	Fundación Integral de Desarrollo Rural del Pacífico Central	H	
Finade	Fideicomiso Nacional para el Desarrollo	HNN	Hospital Nacional de Niños
Finca	Fundación Integral Campesina	I	
Flacso	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales	IA-CR	Iniciativa de acceso Costa Rica
FMAM	Fondo para el Medio Ambiente Mundial	IAFA	Instituto sobre Alcoholismo y Farmacodependencia
FMI	Fondo Monetario Internacional	IAT	Índice de adelanto tecnológico
FMLN	Frente Farabundo Martí para la Liberación nacional (El Salvador)	Ibergop	Escuela Iberoamericana de Gobierno y Política Pública
FNCA	Fondo Nacional de Contingencias Agrícolas	IBI	Impuesto sobre bienes inmuebles
FNE	Fondo Nacional de Emergencias	ICAA	Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados
FOB	En el puerto de salida (sigla en inglés)	Icafe	Instituto del Café
FOD	Fundación Omar Dengo	ICAP	Instituto Centroamericano de Administración Pública
Fodemipyme	Fondo Especial para el Desarrollo de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas	ICC	Iniciativa de la Cuenca del Caribe
Fodesaf	Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares	ICCC	Instituto Costarricense contra el Cáncer
Fomic	Fondo de Microproyectos Costarricenses	ICD	Instituto Costarricense sobre Drogas
Fonabe	Fondo Nacional de Becas	ICE	Instituto Costarricense de Electricidad
Fonavi	Fondo Nacional Vivienda	Icefi	Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales
Fonafifo	Fondo Nacional de Financiamiento Forestal	Icoder	Instituto Costarricense del Deporte y la Recreación
Fosuvi	Fondo de Subsidios para la Vivienda	ICT	Instituto Costarricense de Turismo
Fundatec	Fundación Tecnológica de Costa Rica	IDA	Instituto de Desarrollo Agrario
Fundebase	Fundación para el Desarrollo de Base	IDEA	Instituto de Estudios Ambientales de la Universidad de Colombia en Manizales
Fundeco	Fundación para la Economía Popular	Ideas	Instituto para el Desarrollo y la Acción Social
Fundecoca	Fundación Unión y Desarrollo de las Comunidades Campesinas	Idespo	Instituto de Estudios Sociales en Población
Fundecooperacion	Fundación de Cooperación para el Desarrollo Sostenible	IDG	Índice de desarrollo relativo al género
Fundecor	Fundación para el Desarrollo de la Cordillera Volcánica Central	IDH	Índice de desarrollo humano
Fundemuca	Fundación para el Desarrollo y el Fortalecimiento Municipal de Centroamérica	IDS	Índice de desarrollo social
Fundes	Fundación de Desarrollo Sostenible	IED	Inversión extranjera directa
Fundevi	Fundación de la Vicerrectoría de Investigación (UCR)	IFAM	Instituto de Fomento y Asesoría Municipal
Funpadem	Fundación del Servicio Exterior para la Paz y la Democracia	IGN	Instituto Geográfico Nacional
Fuprovi	Fundación Promotora de Vivienda	IGR	Índice de gestión del riesgo
G		IICA	Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura
GAM	Gran Área Metropolitana	IICE	Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas (UCR)
GATT	Acuerdo general de aranceles aduaneros y comercio, que se transformó en la Organización Internacional del Comercio (sigla en inglés)	IIDH	Instituto Interamericano de Derechos Humanos
GATS	Acuerdo General sobre Servicios (GATS)	IIMEC	Instituto de Investigaciones para el Mejoramiento de la Educación Costarricense
GEF	Fondo para el Medio Ambiente Mundial (sigla en inglés)	IIP	Instituto de Investigaciones Psicológicas (UCR)
		IIS	Instituto de Investigaciones Sociales (UCR)
		IEAT	Industria electrónica de alta tecnología

Ifpri	International Food Policy Research Institute	J	
Ilanud	Instituto Latinoamericano de Naciones Unidas para la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente	Japdeva	Junta de Administración Portuaria de la Vertiente Atlántica
ILTP	Índice latinoamericano de transparencia presupuestaria	Jasec	Junta Administrativa de Servicios Eléctricos de Cartago
IMAS	Instituto Mixto de Ayuda Social	JDPCG	Junta Administradora del Muelle de Golfito
IMN	Instituto Meteorológico Nacional	JDT	Junta de Defensa del Tabaco
Impact	Modelo internacional para el análisis de políticas de productos básicos y comercio (sigla en inglés)	JFA	Junta de Fomento Avícola
INA	Instituto Nacional de Aprendizaje	JFP	Junta de Fomento Porcino
Inamu	Instituto Nacional de la Mujer	JFS	Junta de Fomento Salinero
INBio	Instituto Nacional de Biodiversidad	JICA	Agencia de Cooperación Internacional de Japón (sigla en inglés)
Incae	Instituto Centroamericano de Administración de Empresas	JNC	Junta Nacional de la Cabuya
Incap	Instituto de Nutrición de Centroamérica y Panamá	JPSSJ	Junta de Protección Social de San José
ICIensa	Instituto Costarricense de Investigación y Enseñanza en Nutrición y Salud	Judesur	Junta de Desarrollo de la Zona Sur
Incofer	Instituto Costarricense de Ferrocarriles	Junaforca	Junta Nacional Forestal Campesina
Incop	Instituto Costarricense de Puertos del Pacífico	L	
Incopesca	Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura	Laica	Liga Agrícola Industrial de la Caña de Azúcar
IND	Ingreso nacional disponible	Lanamme	Laboratorio Nacional de Materiales y Modelos Estructurales (UCR)
INEC	Instituto Nacional de Estadística y Censos	LAQAT	Laboratorio de Química de la Atmósfera (UNA)
INEP	Índice de número efectivo de partidos políticos	LA RED	La Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en Latinoamérica
Infocoop	Instituto Nacional de Fomento Cooperativo	Libor	London Inter Bank Offering Rate
Inisa	Instituto de Investigaciones en Salud (UCR)	LNA	Laboratorio Nacional de Aguas
Inisefor	Instituto de Investigación y Servicios Forestales	LPT	Ley de Protección al Trabajador
Inmarsat	Organización Internacional de Comunicaciones Móviles por Satélite (sigla en inglés)	M	
Inrecosmar	Instituto de los Recursos Pesqueros y Marinos	MAC	Museo de Arte Costarricense
INS	Instituto Nacional de Seguros	MADC	Museo de Arte y Diseño Contemporáneo
INTA	Instituto Nacional de Innovación y Transferencia de Tecnología Agropecuaria	MAG	Ministerio de Agricultura y Ganadería
Inteco	Instituto de Normas Técnicas de Costa Rica	Matpel	Unidad de Materiales Peligrosos (INS)
INVU	Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo	MCCA	Mercado Común Centroamericano
IPC	Índice de precios al consumidor	MCJ	Ministerio de Cultura y Juventud
IPCC	Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático (sigla en inglés)	MDL	Mecanismo de desarrollo limpio
IPEC	Instituto Profesional en Educación Comunitaria	MEIC	Ministerio de Economía, Industria y Comercio
IPG	Índice de potenciación de género	MEP	Ministerio de Educación Pública
IPH	Índice de pobreza humana	Mercosur	Mercado Común del Sur
IPS	Instituto de Políticas para la Sostenibilidad	MH	Ministerio de Hacienda
IRET	Instituto Regional de Estudios en Sustancias Tóxicas (UNA)	MIB	Mercado interbancario de dinero
IRI	Índice internacional de regularidad superficial	Micyt	Ministerio de Ciencia y Tecnología
IRPF	Impuesto sobre la renta de las personas físicas	Mideplan	Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
IRRI	Instituto Internacional de Investigación de Arroz (sigla en inglés)	Minae	Ministerio de Ambiente y Energía
IRS	Índice de rezago social	Minsa	Ministerio de Salud
ISBN	International Standard Book Number	Mivah	Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos
ISP	Inversión social pública	MJG	Ministerio de Justicia y Gracia
Itcer	Índice tipo de cambio efectivo real multilateral	ML	Movimiento Libertario
ITCR	Instituto Tecnológico de Costa Rica	MNC	Mesa Nacional Campesina
IVM	Invalidez, vejez y muerte	MNJ	Movimiento Nacional de Juventudes
		MOPT	Ministerio de Obras Públicas y Transportes
		MP	Ministerio de la Presidencia

MSJ	Municipalidad de San José	OSN	Orquesta Sinfónica Nacional
MSP	Ministerio de Seguridad Pública	Osvicori	Observatorio Vulcanológico y Sismológico de Costa Rica
MTC	Movimiento de Trabajadores y Campesinos		
MTSS	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social	P	
N		PAC	Partido Acción Ciudadana
Nafta	Tratado de Libre Comercio de Norteamérica, suscrito por Estados Unidos, Canadá y México (sigla en inglés)	Pacadirh	Plan Centroamericano para el Manejo Integrado y la Conservación de los Recursos Hídricos
NAMA	Negociaciones sobre bienes no agrícolas (sigla en inglés)	PAHO	Organización Panamericana de la Salud (sigla en inglés)
NBI	Necesidades básicas insatisfechas (método de cálculo de la pobreza)	Pairca	Programa de Apoyo a la Integración Regional Centroamericana
NMF	Nación más favorecida	PANI	Patronato Nacional de la Infancia
NOAA	National Oceanic & Atmospheric Administration	PAO	Plan anual operativo
Norad	Agencia Noruega de Cooperación Internacional	Parca	Plan Ambiental de la Región Centroamericana
NPE	Número de partidos efectivos	Parlacen	Parlamento Centroamericano
O		Parlatino	Parlamento Latinoamericano
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico	PASA	Programa de Ajuste Sectorial Agropecuario
OCIS	Oficina de Cooperación Internacional de la Salud	PBCC	Proyecto Bosques y Cambio Climático
OdD	Observatorio del Desarrollo (UCR)	PDAZA	Proyecto de Desarrollo Agrícola de la Zona Atlántica
Odeca	Organización de Estados Centroamericanos	PIN	Partido Integración Nacional
Odres	Asociación de Desarrollo Sostenible de la Región Chorotega	PEA	Población económicamente activa
OEA	Organización de Estados Americanos	PECAire-UNA	Programa de Estudios de Calidad del Aire, Escuela de Ciencias Ambientales (UNA)
OECD	Organization for Economic Cooperation and Development	PEP	Procuraduría de la Ética Pública
OET	Organización de Estudios Tropicales	PGR	Procuraduría General de la República
OFI	Organismos financieros internacionales	PGSA	Programa Ganadero de Salud Animal
Ofiarroz	Oficina del Arroz	PIB	Producto interno bruto
OFIM	Oficinas Municipales de la Mujer	PIBA	Programa de Incremento de la Productividad Agrícola
OIJ	Organismo de Investigación Judicial	PILA	Parque Internacional La Amistad
OIM	Organización Internacional para las Migraciones	PIMA	Programa Integral de Mercadeo Agropecuario
OIT	Organización Internacional del Trabajo	PLN	Partido Liberación Nacional
Oirsa	Organismo Internacional Regional de Sanidad Agropecuaria	PMA	Países menos adelantados
Olade	Organización Latinoamericana de Energía	PND	Plan Nacional de Desarrollo
OMC	Organización Mundial del Comercio	PNDP	Plan Nacional de Desarrollo Forestal
OMI	Organización Marítima Internacional	PNDU	Plan Nacional de Desarrollo Urbano
OMS	Organización Mundial de la Salud	PNF	Pago neto a factores
OMT	Organización Mundial de Turismo	PNGIRH	Plan Nacional para la Gestión Integrada de Recurso Hídrico
ONF	Oficina Nacional Forestal	PNIP	Plan Nacional de Integración Pública
ONG	Organización no gubernamental / organizaciones no gubernamentales	PNMB	Parque Nacional Marino Las Baulas
Onsem	Oficina Nacional de Semillas	PNMCACH	Programa Nacional de Mejoramiento de la Calidad del Agua para Consumo Humano
ONU	Organización de las Naciones Unidas	PNMIRH	Plan Nacional de Manejo Integral del Recurso Hídrico
Opanal	Organismo para la Proscripción de las Armas Nucleares en América Latina y el Caribe	PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
OPC	Operadora de pensiones complementarias	PNUMA	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
OPES	Oficina de Planificación de la Educación Superior	POGOL	Programa de Desarrollo Rural Integrado Osa-Golfito
OPS	Organización Panamericana de Salud	PPA	Paridad del poder adquisitivo
ORT	Órgano de reglamentación técnica		

PPD	Programa de Pequeñas Donaciones	S	
PPP	Plan Puebla-Panamá	SAC	Sistema Arancelario Centroamericano
PRC	Partido Renovación Costarricense	Saben	Sistema de Atención de Beneficiarios
Prepac	Plan Nacional de Pesca y Acuicultura Continental	SADC	Southern Africa Development Community
Pretoma	Programa de Restauración de Tortugas Marinas	SAPS	Sector de agua potable y saneamiento
Proarca	Programa Ambiental Regional para Centroamérica	SARS	Síndrome respiratorio agudo severo (sigla en inglés)
Procesos	Programa Centroamericano para la Sostenibilidad	SBD	Sistema de Banca para el Desarrollo
Procomer	Promotora del Comercio Exterior de Costa Rica	SCIJ	Sistema Costarricense de Información Jurídica
Procumen	Programa de Escuelas de Atención Prioritaria	SCN	Sistema de Cuentas Nacionales
Prodapen	Proyecto de Desarrollo Agrícola de la Península de Nicoya	SEC	Sindicato de Educadores Costarricenses
ProDUS	Programa de Investigación en Desarrollo Urbano Sostenible (UCR)	SEMEC	Sistema de Evaluación del Mejoramiento Continuo de la Calidad
Proebi	Programa de Educación en Biodiversidad (INBio)	Senara	Servicio Nacional de Aguas Subterráneas, Riego y Avenamiento
Proinder	Programa Proinfancia y Desarrollo Rural	Sepsa	Secretaría Ejecutiva de Planificación del Sector Agropecuario
Promar	Fundación Promar	Setena	Secretaría Técnica Nacional Ambiental
Promec	Programa de monitoreo ecológico de las áreas protegidas y corredores biológicos de Costa Rica	SFNV	Sistema Financiero Nacional de la Vivienda
Promece	Programa de Mejoramiento de la Calidad de la Educación	SGP	Sistema Generalizado de Preferencias
Promesa	Programa de Mejoramiento de la Calidad de la Educación Secundaria Académica	SIA	Sistema de Información Aduanera
Pronaca	Programa Nacional de Centros de Acopio	SICA	Sistema de Integración Centroamericana
Pronamype	Programa Nacional de Apoyo a la Micro y Pequeña Empresa	Sicap	Sistema Centroamericano de Áreas Protegidas
Propyme	Programa de Apoyo a la Pequeña y Mediana Empresa	Sicere	Sistema Centralizado de Recaudación
PSA	Pago de servicios ambientales	SIDA	Síndrome de inmunodeficiencia adquirida
PSAGR	Programa Sectorial Agropecuario de Gestión de Riesgos	Sides	Sistema de indicadores sobre desarrollo sostenible
PTA	Parque de Tecnología Ambiental	Sieca	Secretaría de Integración Económica de Centroamérica
PUSC	Partido Unidad Social Cristiana	SIEN	Sistema de Información Energética Nacional
PUN	Partido Unión Nacional	Sifmi	Servicios de Intermediación financiera medidos indirectamente
PVAL	Popular Valores, Puesto de Bolsa S.A.	SIG	Sistema de información geográfica
PYME	Pequeñas y medianas empresas	Sigmar	Sistema de información geográfica marina
R		SIL	Sistema de Información Legislativa
RAC	Resolución alterna de conflictos	Simed	Sistema para el Mejoramiento de la Educación
Racsa	Radiográfica Costarricense S.A.	SIN	Sistema Interconectado Nacional
RAMT	Programa de Reparación, Ampliación, Mejora y Terminación de Viviendas	Sinac	Sistema Nacional de Áreas de Conservación
Recope	Refinadora Costarricense de Petróleo	Sinades	Sistema Nacional de Desarrollo Sostenible
Redcicla	Red de Reciclaje en Costa Rica	Sinaes	Sistema Nacional de Acreditación de la Educación Superior
Redcom	Red Costarricense de Organizaciones de Microfinanzas	Sinafop	Sistema nacional de formación profesional
REDD	Reduced Emission from Deforestation and Degradation	Sinalevi	Sistema Nacional de Legislación Vigente
REM	Régimen de enfermedad y maternidad	Sinami	Sistema Nacional de Análisis de la Mortalidad Infantil
Riteve	Revisión integral técnica vehicular	Sinart	Sistema Nacional de Radio y Televisión
RIVM	Régimen de invalidez, vejez y muerte	SINE	Sistema Nacional de Evaluación
RMES	Razón de Mortalidad Estandarizada Suavizada	Sinetec	Sistema Integrado de Nacional de Educación Técnica para la Competitividad
RNCP	Régimen no contributivo de pensiones	Sinpe	Sistema de débito y créditos bancarios
RNCTM	Red Nacional para la Conservación de las Tortugas Marinas	SIP	Sociedad Interamericana de Prensa
RSN	Red Sismológica Nacional	SIPO	Sistema de Información de la Población Objetivo (IMAS)
		Sirefor	Sistema de Información de Recursos Forestales
		SNC	Sistema Nacional para la Calidad

SNG	Servicio Nacional de Guardacostas	UEN-Cence	Unión Estratégica de Negocios – Centro Nacional de Control de Energía
SPNF	Sector público no financiero	UICN	Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza
STAP	Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria (Ministerio de Hacienda)	UIP	Unidad de Intervención Policial
Sugef	Superintendencia General de Entidades Financieras	UMF	Unidades de manejo forestal
Sugess	Superintendencia General de Servicios de Salud	UNA	Universidad Nacional
Sugeval	Superintendencia General de Valores	Unctad	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (sigla en inglés)
Supen	Superintendencia de Pensiones	Undeca	Unión de Empleados de la Caja Costarricense de Seguro Social
T		UNDP	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (sigla en inglés)
TAA	Tribunal Ambiental Administrativo	UNED	Universidad Estatal a Distancia
TAN	Tribunal Aduanero Nacional	Unesco	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (sigla en inglés)
TAT	Tribunal Administrativo de Transportes	UNFCCC	United Nations Framework Convention on Climate Change
TBP	Tasa básica pasiva	Unfpa	Fondo de Población de las Naciones Unidas (sigla en inglés)
TCU	Trabajo Comunal Universitario	UNGL	Unión Nacional de Gobierno Locales
TDA	Tasa de desempleo abierto	Unicef	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (sigla en inglés)
TFA	Tribunal Fiscal Administrativo	Unimer	Unidad de Investigación y Mercadeo
TFCA	Ley de Conservación del bosque tropical	Uniore	Unión de órganos electorales
TGF	Tasa global de fecundidad	Upanacional	Unión de Pequeños y Medianos Productores
TI	Términos de intercambio	UPAZ	Universidad para la Paz
TIC	Tecnologías de información y comunicación	UPOV	Unión para la Protección de las Obtenciones Vegetales
TICA	Tecnología de Información para el Control Aduanero	Usaid	Agencia Internacional para el Desarrollo de los Estados Unidos (sigla en inglés)
TLC	Tratado de libre comercio	Usepa	Oficina de Protección Ambiental de los Estados Unidos (sigla en inglés)
TLC-CA	Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica, Estados Unidos y República Dominicana	USIS	Sistema Informativo y Cultural de los Estados Unidos de América (sigla en inglés)
TLCAN	Tratado de Libre Comercio Canadá-Costa Rica	USTR	United States Trade Representative
TMI	Tasa de mortalidad infantil	V	
TNC	The Nature Conservancy	VIH	Virus de inmunodeficiencia humana
TNP	Tasa neta de participación	VOC	Compuestos orgánicos volátiles (sigla en inglés)
TO	Tasa de ocupación	W	
TPA	Autoridad de Promoción Comercial (sigla en inglés)	WIDER	World Institute for Development Economics Research
TPCE	Tratado de prohibición completa de ensayos nucleares	WRI	World Resources Institute
TPS	Total de partículas en suspensión	WSPA	World Society for the Protection of Animals
Trips	Aspectos de los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio (sigla en inglés)	WWF	Fondo Mundial para la Naturaleza (sigla en inglés)
TSE	Tribunal Supremo de Elecciones	Z	
TUVA	Fundación Tierras Unidas Vecinales por el Ambiente	ZCI	Zona de convergencia intertropical
U		ZEE	Zona económica exclusiva
UACA	Universidad Autónoma de Centroamérica	ZMT	Zona marítimo-terrestre
Uccaep	Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones de la Empresa Privada		
UCR	Universidad de Costa Rica		
UE	Unión Europea		
UEBID-MH	Unidad Ejecutora 1030 Banco Interamericano de Desarrollo-Ministerio de Hacienda		
UECZN	Unidad Ejecutora de Crédito y Desarrollo Agrícola de Pequeños Productores de la Zona Norte		

DECIMOCUARTO INFORME

Equipo responsable

Consejo Consultivo

Rodrigo Aguilar, Mayi Antillón, Rolando Barrantes, Wilson Campos, Rodolfo Cerdas, Jorge Arturo Chaves, Alejandro Cruz, Helio Fallas, Clotilde Fonseca, Rodrigo Gámez, Leonardo Garnier, Miguel Gómez, Milena Grillo, Pedro León, Gabriel Macaya, Guido Miranda, Sandra Piszcz, Samuel Rovinski, Marco Vinicio Ruiz, Pablo Sauma, Eduardo Ulibarri, Constantino Urcuyo, Juan Manuel Villasuso, Saúl Weisleder, Samuel Yankelewitz, Fernando Zumbado, Joyce Zürcher.

Consejo Directivo

Olman Segura, Lisbeth Quesada, José Andrés Masís.

Convenios marco de cooperación

Defensoría de los Habitantes de la República y Consejo Nacional de Rectores.

Director del Programa

Miguel Gutiérrez Saxe.

Coordinadora general de investigación

Leda Muñoz.

Coordinadores de capítulo

Eduardo Alonso, Ludovico Feoli, Leonardo Merino, Isabel Román.

Equipo técnico

Ronald Alfaro, Guido Barrientos, Vera Brenes, Enrique González, Fabián Hernández, Tatiana López, Antonella Mazzei, Karla Meneses, Leonardo Merino, Alberto Mora, Natalia Morales, Isabel Román, Susan Rodríguez, Elisa Sánchez, Rafael Segura, Jorge Vargas Cullrell, Evelyn Villarreal.

Equipo de apoyo administrativo

Arlene Méndez, José Jorge Montero, Giselle Rojas, Joani Valverde.

Editor

Programa Estado de la Nación.

Corrección de estilo

Hazel Vargas, Alexandra Steinmetz, Jimena Vargas.

Presentación

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

A partir del año 2003, el Informe se presenta dentro de un marco institucional estrictamente nacional: el Consejo Nacional de Rectores, Conare, creó el Programa Estado de la Nación, propiciando así el marco adecuado para el apoyo sostenido a esta relevante iniciativa por parte de las cuatro instituciones de educación superior universitaria estatal (Universidad de Costa Rica, Instituto Tecnológico de Costa Rica, Universidad Nacional y Universidad Estatal a Distancia) y la Defensoría de los Habitantes de la República. Para garantizar su operación se firmó un convenio que asegura la continuidad de este esfuerzo y se definió una base permanente con el propósito de resguardar la independencia del enfoque del Informe, establecido sobre los principios de funcionamiento que han

posibilitado su éxito en el pasado. De esta manera se ha consolidado un sistema de seguimiento del desarrollo humano en Costa Rica, tarea en la que, tanto las universidades públicas como la Defensoría de los Habitantes, ven expresado el cumplimiento de sus respectivas misiones.

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

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

El Quinto Informe 1998, amplió el examen de algunos temas tratados en

las ediciones anteriores, procuró una mayor profundidad en la investigación, e incorporó la *“Sinopsis del Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible”*, de esta manera se enriqueció el análisis nacional con la perspectiva centroamericana. En el Sexto Informe (1999) nuevamente se realizó una evaluación subnacional, esta vez sobre la región Chorotega (provincia de Guanacaste).

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

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

El Noveno Informe, publicado en el 2003 incluyó los indicadores más actuales del 2002, examinó, en detalle, un conjunto de temas e incorporó *“miniforos”*, en los que diversos actores

expusieron posiciones contrastantes sobre temas relevantes de la agenda nacional. En ese Informe, al igual que en el Quinto, se incluyó, como capítulo especial, la “Sinopsis del Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá”.

El Décimo Informe fue una edición especial en relación con entregas anteriores; aportó una perspectiva diferente para analizar los temas a los que, año tras año, se ha dado seguimiento. Presentó una valoración de cierre de una década de trabajo. Ese Informe sumó a sus capítulos usuales cinco aportes especiales.

El Undécimo Informe, además de dar continuidad a los temas tratados en los capítulos regulares de esta publicación, incorporó una nueva sección que presentó temas relacionados con las opciones de política para promover el desarrollo humano. En esa oportunidad se analizaron dos asuntos que constituyen importantes desafíos para el país: la universalización y diversificación de la educación secundaria en el mediano plazo y la situación de la prevención, control y sanción de la corrupción.

El Duodécimo Informe continuó con el examen del desarrollo del humano sostenible. Además, en la sección “Debates para el desarrollo” incorporó un análisis sobre la infraestructura vial del país, y en la serie de espacios de discusión entre especialistas sobre asuntos puntuales, denominados “miniforos”, se incluyeron dos temas: gobernabilidad del recurso hídrico y reformas políticas y electorales.

El Decimotercer Informe mantuvo la estructura utilizada en los últimos años. Incorporó tres aportes especiales: “De elecciones y cuestionamientos a los resultados: el caso de los comicios costarricenses del 2006”; “Diversidad de destinos y desafíos del turismo en Costa Rica: los casos de Tamarindo y La Fortuna”, y “Elementos para una reforma del sistema procesal penal costarricense: propuesta y reacciones de expertos”, este último fue resultado de un amplio diálogo entre un grupo calificado de operadores judiciales, que complementó el diagnóstico presentado en el capítulo 5, y posibilitó profundizar en la discusión hacia un terreno propositivo. Además, se incluyó un “miniforo” sobre las opciones y desafíos de la energía eléctrica en Costa Rica.

El Decimocuarto Informe prosigue con el estudio relativo al desempeño del país en desarrollo humano sostenible en los cuatro capítulos usuales, y profundiza en el esfuerzo de efectuar una mirada en profundidad sobre temas relevantes, mediante un conjunto amplio y diverso de investigaciones. Cuatro de estos estudios se incorporan como aportes especiales: “Experiencias internacionales en la reducción de la pobreza y la desigualdad”; “Controversias sobre el marco jurídico del referéndum”; “Inconsistencias en el material electoral del referéndum 2007”, y “Limitantes para el desarrollo de la política pública dirigida a las micro, pequeñas y medianas empresas”. En la sección “Debates para el desarrollo” se presenta, con un enfoque propositivo, el tema centro-

americano, se trata de aportar elementos que permitan responder la pregunta: ¿cuáles son las opciones de política exterior que Costa Rica puede desarrollar en su entorno regional inmediato, dadas las tendencias y desafíos actuales que enfrenta Centroamérica?

Al presentar el *Decimocuarto Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible* queremos dejar constancia de nuestro reconocimiento a Miguel Gutiérrez Saxe, Director del Programa, así como al equipo técnico que, con él, tuvo la responsabilidad de realizar este trabajo, y a las investigadoras e investigadores universitarios que aportaron el fruto de sus estudios.

A los integrantes del Consejo Consultivo manifestamos nuestra renovada gratitud por su orientación y valiosos aportes en las distintas etapas de la elaboración del Informe. Asimismo, expresamos nuestro agradecimiento a todas las personas que, por distintos medios, han nutrido este trabajo con comentarios sobre su contenido, y a quienes mediante su estudio, discusión y divulgación, propician que esta iniciativa sea útil para la promoción del desarrollo humano sostenible en Costa Rica.

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

SAN JOSÉ, COSTA RICA
OCTUBRE DEL 2008



Olman Segura Bonilla
Rector
UNIVERSIDAD NACIONAL
PRESIDENTE DEL CONARE



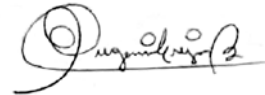
Yamileth González García
Rectora
UNIVERSIDAD DE COSTA RICA



Lisbeth Quesada Tristán
DEFENSORA DE LOS HABITANTES
DE LA REPÚBLICA



Rodrigo Arias Camacho
Rector
UNIVERSIDAD ESTATAL A DISTANCIA



Eugenio Trejos Benavides
Rector
INSTITUTO TECNOLÓGICO DE COSTA RICA



José Andrés Masís Bermúdez
Director
OFICINA DE PLANIFICACIÓN DE LA
EDUCACIÓN SUPERIOR (OPES)

Reconocimientos

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

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

Especial reconocimiento merecen las numerosas instituciones y organizaciones que suministraron información o facilitaron el acceso a bases de datos y otros registros durante el proceso

de investigación para este y todos los Informes anteriores. Asimismo, muchas entidades brindaron valiosa información, tanto para los estudios en las diversas áreas que analiza el Informe, como para la actualización del Compendio Estadístico, entre ellas: Academia de Centroamérica, Asamblea Legislativa, Aresep, Banco de Costa Rica, Banco Nacional de Costa Rica, Banhvi, BCCR, Cámara Costarricense de la Construcción, Cámara Costarricense Forestal, Cámara de Industrias de Costa Rica, Cámara de Insumos Agropecuarios, Centro de Investigación y Conservación del Patrimonio Cultural, Casa Presidencial, Catie, CCP (UCR), CCSS, Cicad, CFIA, CIEM (UCR), Cinpe (UNA), Cites (Minae), CMCA, CNP, Comex, Comisión Nacional del Consumidor (MEIC), CNE, Comisión para la Promoción de la Competencia (MEIC), CNFL, Conai, Conar, Conare, Conavi, Conesup, Contraloría General de la República, Cosevi, Defensoría de los Habitantes, Departamento de Aguas (Minae), Dinadeco, Dirección General de Adaptación Social (MJG), Dirección General del Registro Civil (TSE), Dirección Sectorial de Energía (Minae), Fiscalía Ambiental (Poder Judicial), Fodesaf, Fonabe, Fonafifo, Fundación Omar Dengo, Fuprovi, Gerencia de Biotecnología (MAG), Gerencia Técnica de Acreditación y Registro en Agricultura Orgánica (MAG), IAFA, ICAA, Icafe, ICE, ICT, IDA, Idespo, IFAM, IICE (UCR), IIS (UCR), IMAS, INA, INBio, Incae, Incop, Incopeasca,

Infocoop, Inisa (UCR), INS, IMN, INEC, Inamu, INVU, Inrecosmar, IRET (UNA), ITCR, Laboratorio de Aguas (ICAA), Laboratorio de Hidrología (UNA), Laboratorio de Química de la Atmósfera y de Calidad del Aire (UNA), Lanamme (UCR), MEIC, MEP, Mesa Nacional Campesina, Micyt, Mideplan, MAG, Ministerio de Cultura y Juventud, Ministerio de Hacienda, Ministerio de Justicia y Gracia, Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, Ministerio de Salud, Ministerio de Seguridad Pública, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Minae, Mivah, MOPT, Movimiento Solidario Costarricense, Municipalidad de San José, Museo Nacional, Observatorio del Desarrollo (UCR), Oficina Costarricense de Implementación Conjunta, Oficina ISBN Costa Rica, Oficina Nacional de Semillas (MAG), PANI, PNUD, Poder Judicial, Procomer, Procuraduría General de la República, Programa del Corredor Mesoamericano, Pronamype, Recope, Red Costarricense de Reservas Privadas, Registro Nacional, Riteve, Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria, Senara, Sepsa, Setena, Sinac, Sinami, Sistema de Emergencias 9-1-1, Sugef, Sugess, Sugeval, Supen, TSE, Tribunal Ambiental Administrativo (Minae), Uccaep, UICN, UNED, Unesco, Unión Nacional de Gobiernos Locales, Unimer, Universidad de Costa Rica y Universidad Nacional. La lectura de las fuentes, citas y referencias bibliográficas da cuenta del alcance e importancia de su contribución.

Nuestra gratitud también para las personas que acudieron a las distintas actividades realizadas en el marco de la preparación de este Informe. Las reuniones del Consejo Consultivo, celebradas el 4 de marzo y el 24 de setiembre del 2008, contaron con la asistencia de: Eduardo Alonso, José Luis Araya, Laura Arguedas, Rodrigo Arias, Julieta Carranza, Rafael Carrillo, Alvaro de la Ossa, Ludovico Feoli, Miguel Gómez, Miguel Gutiérrez, Gabriel Macaya, José Andrés Masís, Guido Miranda, Federico Ruiz, Martha Sánchez, Pablo Sauma, Eduardo Ulibarri, Constantino Urcuyo, Juan Manuel Villasuso. El taller con fuentes de Información para el capítulo de “Equidad e integra-

ción social” se llevó a cabo el 12 de marzo del 2008, con la asistencia de las siguientes personas: Xinia Andrade, Marita Begueri, Dixie Brenes, Silvia Carmona, Jacqueline Castillo, Susana Gamboa, Juan Carlos Laclé, Adriana León, Miriam León, Eddy Madrigal, Lorena Mariño, Xiomara Pesoa, Ada María Porras, Luis Rosero, Franklin Solano y Carlos Vindas.

La revisión de cifras estuvo a cargo de Elisa Sánchez, con ayuda de Karla Meneses, Leonardo Merino, Natalia Morales, Ronald Alfaro, Enrique González y Antonella Mazzei.

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

Se reconoce también el valioso trabajo realizado por Alexandra Steinmetz, Hazel Vargas y Jimena Vargas en la corrección de estilo, por Noel Cuevas en la actualización y depuración de los textos digitales, y por el personal de NeoGráfica S.A., particularmente Hosana Barquero y Erick Valdelomar, en el proceso de diseño y diagramación del Informe.

Cabe destacar asimismo el aporte de un grupo de estudiantes que colaboró en el Programa en el marco del trabajo comunal universitario (TCU) de la Universidad de Costa Rica: Mariana Castro, Manuel Enrique Echeverría, Natalia Sánchez.

Prólogo al Decimocuarto Informe Estado de la Nación

Remembranza y valoración del trabajo

Hace ya casi quince años, reflexionamos sobre el país al identificar un proyecto, el Estado de la Nación en desarrollo humano sostenible, y luego lo publicamos en el prólogo al primer informe:

“Costa Rica es un país con un desarrollo singular en el conjunto de la región. Su crecimiento económico, uno de los más altos de América Latina durante los últimos cincuenta años, ha estado acompañado por la estabilidad del sistema político y por un significativo avance en el plano social, gracias al prolongado esfuerzo de inversión en el desarrollo de las capacidades de la población. Todo ello ha contribuido, decididamente, a mejorar la calidad de vida de sus habitantes.

Las condiciones nacionales y mundiales en las que este patrón de desarrollo se gestó, cambiaron paulatinamente durante ese período. Inicialmente, las consecuencias de esas transformaciones fueron absorbidas por el sistema que se consolidaba. Sin embargo, hacia finales de los años setenta y durante la década de los ochenta, el ritmo de estos cambios se aceleró. En efecto, el advenimiento de la crisis de principios de los ochentas evidenció una serie de deficiencias en el estilo de desarrollo nacional, algunas inherentes a él, otras surgidas del desgaste

de las políticas adoptadas y otras fueron provocadas por la incapacidad de adaptación de las estructuras nacionales a un contexto internacional cada vez más variable, en el que las relaciones se tornan, igualmente, cada vez más interdependientes.

Las medidas tomadas para paliar el fenómeno de la crisis significaron, ciertamente, un enorme sacrificio para la población del país. No obstante, éstas fueron básicamente de carácter económico y tendían a alcanzar la estabilidad e impulsar el crecimiento. Aspectos más integrales y de fondo, ampliamente discutidos durante la década anterior, en relación con la senda que debía seguir la Nación en el futuro y el proyecto de país al que aspiraban los costarricenses, no se resolvieron, y todavía son hoy materia de debate.

La inquietud por hallar un nuevo paradigma de desarrollo no es una aspiración exclusiva de Costa Rica. La profundidad, velocidad y continuidad de los cambios que se operan en el ámbito mundial van de la mano con una serie de procesos, como el avance en la apertura comercial, la globalización de las economías, la readecuación de la política internacional tras el fin de la guerra fría y la aceleración de la innovación tecnológica. Igualmente, estas modificaciones generan preocupación por la conservación y utilización racional

del ambiente, por la profundización de las brechas sociales entre ricos y pobres. A esto se suma el fenómeno de la transculturación, facilitado por el vertiginoso avance de las comunicaciones en el mundo.”

En este momento, después de catorce informes Estado de la Nación, tres informes Estado de la Región, la inducción de procesos para preparar informes en el resto de los países de Centroamérica, una *Auditoría Ciudadana sobre la Calidad de la Democracia*, casi dos Estados de la Educación, siete módulos educativos, se puede hacer una confesión: cuando las situaciones se ponen un poco difíciles, consuela pensar que para quienes deseen, en un futuro, estudiar el fin del siglo XX y principios del XXI estos informes serán una referencia obligatoria y, esperamos, valiosa y pertinente. También alivia pensar que, en estos años de debilidad del movimiento popular y de sus intereses fue posible darle seguimiento y proyectar, ante la sociedad, desafíos y consecuencias de algunas omisiones así como de acciones de reforma. Este fue un periodo de profundas transformaciones nacionales, en el que contrarrestar los impulsos más ortodoxos fue indispensable para facilitar salidas heterodoxas, que favorecieran los intereses y derechos difusos de los habitantes del país. Consuela también saber que el Estado de la Nación se atrevió, durante estos años, a señalar desafíos un tanto invisibilizados por las premuras y estrecheces, que encontraron en la inversión

nacional y las responsabilidades públicas frente a la población, un espacio para ampliar la promesa democrática, pero no así su realización y cumplimiento. Al final, llega el gozo, cuando se constata el esfuerzo realizado por diagnosticar y actuar con pluralismo, legitimidad y rigor, para promover el desarrollo humano sostenible centrado en las personas de las actuales y futuras generaciones, sin más poder que la pura y suave magistratura de influencia.

Valoración del trabajo y una promesa de evaluación del Programa Estado de la Nación

Pero estos consuelos, mencionados con espíritu ligero, requieren ser transformados en una sistematización mayor y una evaluación precisa. Hace algunos años el Estado de la Nación fue evaluado y los resultados de ese proceso fueron sintetizados por el PNUD en el prólogo del Octavo Informe:

“El Estado de la Nación ha tenido un impacto muy profundo en Costa Rica. Ha llenado un vacío de información sobre diagnósticos y es considerado como “árbitro social” para resolver conflictos alcanzando consensos. Su éxito se debe a: excelente calidad de análisis; es políticamente neutro; (hace) referencia a hechos e información reales; (es) de apropiación nacional. Esos son los principales hallazgos. El Estado de la Nación ha: estimulado el debate público; atraído la atención política en dimensiones del desarrollo humano; creado interés en los medios de comunicación en temas de desarrollo; creado nuevos cursos de capacitación y material didáctico; fomentado la investigación para entender mejor la situación del país en temas de desarrollo humano”.

Además, durante el 2008 se han venido estableciendo las bases para realizar esa evaluación por medio de la sistematización de los desafíos y el alcance de las transformaciones en ámbitos de la vida nacional en los que se ha insistido desde el Informe. Además se han recopilado las apreciaciones de personas que han participado en los talleres efectuados durante el proceso de preparación del Informe, de personalidades que integran el Consejo Consultivo del Programa, o que pertenecen a él, así como de ciudadanas y ciudadanos que son lectores regulares de los Informes. Por estas razones, el año entrante será posible presentar los resultados de ese proceso y aportar evidencia documentada sobre los impactos que ha tenido el Estado de la Nación.

Las orientaciones fundamentales del Programa

El Estado de la Nación se ha regido a lo largo de ese proceso por tres principios orientadores: rigor académico, legitimidad social y amplitud en la difusión.

Rigor académico. El Informe tiene como fundamento la articulación de las capacidades de investigación de las universidades públicas, lo que le ha permitido obtener información y análisis pertinentes y de calidad sin crear estructuras complejas. Este año se sistematizaron más de 520 referencias bibliográficas y se emprendieron alrededor de 45 estudios especializados.

Esta práctica ha generado una corriente de investigación sobre el desarrollo humano sostenible, y nuevas políticas de indagación científica y social en los ámbitos nacional y subnacional. Asimismo, al sistematizar datos de muy variadas fuentes se ha logrado incluir

de manera efectiva en la formulación de indicadores, se ha participado en su identificación y en la definición de los métodos empleados. Además, ha sido posible analizar temas poco tratados antes en el país.

Legitimidad social. Para lograr arraigo y legitimidad se han diseñado formas de operación que constituyen parte esencial del proceso de elaboración del Informe: la constitución de un Consejo Consultivo, procesos de consulta por medio de talleres temáticos a lo largo del proceso, que se organizan con fundamento en reglas de pluralidad y rendición de cuentas. Este año se desarrollaron dieciséis talleres con una asistencia de alrededor de 230 personas.

Amplitud en la difusión. La tercera orientación se propone alcanzar la máxima difusión de los informes, de otras publicaciones y del Programa Estado de la Nación. Un importante incremento de las visitas a nuestra página en Internet (más de 5,2 millones de visitas anuales), así como la amplia demanda por las publicaciones y por presentaciones generales o adaptadas a públicos con intereses específicos, muestran la coincidencia de los resultados con el interés público en ellos.



Miguel Gutiérrez Saxe
Director

FICHA 1

Informe Estado de la Región en desarrollo humano sostenible 2008

Desde Centroamérica para Centroamérica

El programa Estado de la Nación dio a conocer el *Informe Estado de la Región (2008)* el pasado 17 de septiembre en Ciudad Guatemala, tras dos años de investigación en temas estratégicos para el istmo, con la participación de más de 400 personas y la consulta de más de 650 fuentes bibliográficas.

El estudio, un instrumento desde Centroamérica y para Centroamérica, explica los cambios más significativos que ha experimentado la región y los desafíos que enfrenta en el contexto internacional actual, entre los que destacan una corrosiva geopolítica de seguridad y exigencias cada vez más fuertes para la inserción económica.

El Informe ofrece un diagnóstico actual sobre empleo, salud, seguridad alimentaria, migración, democracia, corrupción, gobiernos locales, áreas protegidas y energía. Además, por primera vez analiza de forma prospectiva, dos dilemas estratégicos para el istmo: el primero relativo a la seguridad de las personas y estado democrático de derecho y el segundo referente a inserción internacional. Brinda también un compendio estadístico con más de 200 indicadores sociales, económicos, ambientales y políticos para todos los países del istmo.

La preparación de este trabajo se efectuó con el aporte de 65 investigadores de toda la región, se hicieron quince arreglos institucionales con centros de investigación regional. Los resultados fueron validados en trece talleres de consulta con 261 participantes que aportaron comentarios y sugerencias mediante lectura crítica de los textos y por el Consejo Consultivo, integrado por veinticuatro personalidades del istmo que brindaron su asesoría desde la conformación del temario hasta la revisión final de los capítulos.

El *Informe Estado de la Región (2008)* se produjo en el marco institucional del Consejo Nacional de Rectores de Costa

Rica, en consorcio con la Defensoría de los Habitantes de la República. Además, ha sido elaborado con el apoyo principal de la Cooperación Danesa por medio de su Programa Regional de Transparencia y Justicia.

Un conjunto de auspiciadores se aliaron a esta iniciativa: el Instituto para el Desarrollo Local en Centroamérica (Idelca), la Organización Panamericana de la Salud (OPS-OMS), el Instituto de Nutrición de Centroamérica y Panamá (Incap), la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN), el Programa de Apoyo a la Integración Regional (Pairca) de la Unión Europea. Asimismo, la Fundación para la Paz y Democracia (Funpadem), Transparencia Internacional con sede en Berlín, el Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (Icefi), el Instituto Centroamericano de Administración de Empresas (Incae), el Fondo de Naciones Unidas para la Educación y la Cultura (Unesco), el Consejo Superior Universitario Centroamericano (Csuca), el Consejo Consultivo del SICA, The Nature Conservancy (TNC) y la Comisión Económica para América Latina (Cepal).

Este Informe se presenta a las sociedades centroamericanas en momentos en que resulta central fijar rumbos y contar con información pertinente, veraz y oportuna. Busca ofrecer a los centroamericanos información y análisis con el objetivo de:

- Reflexionar de manera informada sobre el presente y futuro de la región.
- Identificar posibles acciones para ampliar las oportunidades y potenciar las capacidades de su población.
- Promover una efectiva petición y rendición de cuentas.

La estructura del *Informe Estado de la Región (2008)* es la siguiente:

Capítulo 1. Sinopsis

Capítulo 2. Panorama general sobre Centroamérica

Sección: Desafíos del Desarrollo Humano Sostenible

Capítulo 3. El desafío regional de ofrecer trabajo a los habitantes

Capítulo 4. El desafío regional de contar con personas saludables

Capítulo 5. El desafío regional de garantizar el acceso a los alimentos en forma oportuna y adecuada

Capítulo 6. El desafío regional de no expulsar a los habitantes

Capítulo 7. El desafío regional de la estabilidad democrática

Capítulo 8. El desafío regional de la lucha contra la corrupción

Capítulo 9. El desafío regional de fortalecer los gobiernos locales

Capítulo 10. El desafío regional de proteger el patrimonio natural

Capítulo 11. El desafío regional de contar con energía para producir

Sección: Dilemas Estratégicos

Capítulo 12. Dilema 1: Seguridad ciudadana y estado democrático de derecho

Capítulo 13. Dilema 2: Inserción ventajosa en la economía internacional

FICHA 2

Informe Estado de la Educación

El *Informe Estado de la Educación* tiene el propósito de proveer conocimiento actualizado sobre el desempeño de la educación costarricense, como un medio para facilitar la democracia participativa y apoyar el proceso de toma de decisiones respecto a la educación. En el 2008 se finalizó la redacción y el proceso de consulta del Segundo Informe, que contó con la colaboración de una amplia red de investigadores y actores sociales. El Informe realiza un seguimiento, desde la perspectiva del desarrollo humano sostenible, a las tendencias y principales eventos ocurridos en la educación costarricense en todos sus niveles respecto de temas como: cobertura, equidad, eficiencia, diversidad y calidad.

El Segundo Informe profundiza en un tema estratégico para la calidad educativa: la formación inicial de los docentes. Realiza un recorrido sintético por la evolución de la formación docente en el país, analiza las tendencias en la incorporación de nuevos actores a esta actividad, así como la evolución de la oferta y la demanda de docentes. Además, presenta una descripción de los planes de estudio utilizados en la formación de docentes para el I y II ciclos y los compara con algunos aspectos de la realidad nacional y de las tendencias internacionales en este campo. Profundiza en el análisis de la formación inicial de docentes en dos materias, las matemáticas y las competencias comunicativas, que son consideradas estratégicas por su función instrumental en el desempeño académico y por existir indicios de que la educación costarricense presenta debilidades en estas áreas.

Mediante la figura de Aportes Especiales, el Informe brinda información puntual y novedosa en distintos ámbitos. Un primer aporte presenta datos sobre

las condiciones básicas de operación de la educación superior, pública y privada, referencias provenientes de un censo realizado a escala nacional para el Informe. El segundo aporte trata de acercar los avances en el conocimiento de investigaciones internacionales en el campo de las neurociencias a la educación costarricense, sintetiza hallazgos aplicables al mejoramiento de la educación y explora la presencia de estos en los programas que forman docentes en el país. El tercer aporte explora el debate que existe en el campo de la enseñanza de la lengua materna sobre la forma más pertinente de realizar esta actividad. Este alude al surgimiento, de un "enfoque balanceado", con base en los resultados de investigaciones empíricas, que combina enfoques anteriormente vistos como opuestos y que pueden dar luces sobre la forma de mejorar la enseñanza de la lengua materna en el país. El último aporte explora la labor, la formación y los vacíos de formación de los directores y directoras de centros educativos y sus estrategias para lidiar con los problemas que enfrentan. Asimismo, el anexo estadístico del Segundo Informe incorpora una nueva estructura y contenidos también nuevos. Incluye series históricas de variables educativas y sociales, así como estadísticas educativas recientes y una mayor desagregación.

Un esfuerzo paralelo a la elaboración del Informe, que se realiza con el fin de promover nuevas investigaciones en el campo de la educación, es el financiamiento de estudios en temas de interés mediante el Fondo Concursable del Estado de la Educación. Actualmente se han financiado diez proyectos de investigación, de los cuales han concluido dos y, en los próximos meses, finalizarán cuatro.

FICHA 3

Evaluación del Informe Estado de la Nación

Como parte de los esfuerzos que se realizan para mejorar constantemente el Informe, se planteó la posibilidad de desarrollar una herramienta periódica y evaluativa, que ofreciera información relevante, tanto de sus debilidades como de sus fortalezas, según la perspectiva de los diferentes usuarios. En ese sentido, durante el presente año se diseñó y aplicó una primera versión de este instrumento, que recogió los criterios, percepciones y valoraciones de los distintos usuarios con respecto al informe. En su primera aplicación se tuvo la ventaja de contar con una amplia cartera de expertos y autoridades técnicas que asisten periódicamente a las diferentes actividades organizadas por el Estado de la Nación, por lo que se aplicó un total de 81 cuestionarios que fueron respondidos por representantes de este sector. Parte de los hallazgos preliminares brindan al Informe altas calificaciones de desempeño en términos de la información suministrada, vigencia, objetividad y análisis de la información, entre otros aspectos. Además, se pone de manifiesto la necesidad de ampliar y profundizar aún más la comunicación y divulgación del Informe, así como la utilización de varios de sus temas más relevantes en las aulas de colegios y universidades, como material de apoyo. Ampliar la cobertura de esta herramienta hacia otros sectores, con el fin de recoger sus evaluaciones forma parte de los objetivos del año 2009, y también se plantea la necesidad de hacer uso de herramientas tecnológicas en su aplicación.

FICHA 4

Información y formación para funcionarios públicos y ciudadanía

Un principio fundamental en el quehacer del Programa del Estado de la Nación, es la difusión; por esa razón, paralelamente a los procesos de investigación, también se impulsan acciones que den a conocer a la ciudadanía en general, los principales resultados de los diversos Informes que se realizan, con la intención de contribuir a formar una corriente de pensamiento bien informada, que fundamente sus opiniones y propuestas. Este propósito se sintetiza en el pensamiento: "Conocer la Costa Rica que tenemos, pensar la Costa Rica que deseamos".

Para lograr la más amplia difusión posible de los informes, el Programa del Estado de la Nación ha venido desarrollando una amplia variedad de actividades y alianzas con diversas instituciones que potencian la posibilidad de compartir la información y propiciar la de formación de funcionarios públicos, miembros de organizaciones sociales y de la ciudadanía en general. Las actividades incluyen presentaciones, charlas, talleres y foros que definen su contenido y metodología de acuerdo con el público que participa. En los meses de diciembre 2007 a octubre 2008, se realizaron las siguientes acciones:

- Continuó el trabajo conjunto con la Dirección General de Servicio Civil y su Centro de Capacitación y Desarrollo (Cecades), para impartir talleres de realidad nacional a funcionarios públicos de todo el país. En este período se realizaron ocho talleres, con la participación de 333 funcionarios públicos de las ciudades de San José, Limón, Guápiles, Guácimo, Puntarenas, Liberia, Turrialba y Heredia.
- Se realizaron 35 actividades para informar y formar, con los contenidos del *Decimotercer Informe del Estado de la Nación*, cerca de 1500 personas, entre ellos miembros de organizaciones sociales, docentes y estudiantes universitarios, funcionarios públicos de diferentes dependencias y de organismos no gubernamentales, funcionarios municipales, maestras(os), profesores(as) y ciudadanía en general.

FICHA 5

Informe Estado de la Nación en la comunidad universitaria

Continuó el trabajo de la subcomisión Presentación del Informe del Estado de la Nación a la comunidad universitaria y nacional, formada por la Comisión de Vicerrectores de Extensión y Acción Social de las cuatro universidades públicas del país, integrada por: Efraín Cavallini, coordinador, UNA; Eduardo Bedoya, UCR; Xinia Zeledón (sustituida por José Zúñiga) y Silvia Salas, UNED; Mauricio Monge, ITCR; Bignory Moraga y Sharlín Sánchez, OPES-Conare y Guido Barrientos, Programa Estado de la Nación-Conare.

La subcomisión está trabajando sobre un proyecto de acciones a tres años plazo (2008-2010). El 30 de noviembre del 2007 se realizó la videoconferencia de presentación del *Decimotercer Informe Estado de la Nación* a la comunidad universitaria que enlazó dieciséis sitios y contó con la participación de una cifra cercana a las 250 personas; y en el 2008 se han realizado

cinco video foros, con una participación cercana a las 560 personas, entre estudiantes, docentes, administrativos universitarios y ciudadanía en general. las actividades y sus fechas de realización son:

- Video Foro "Alternativas económicas para Costa Rica" en UNA, 27 de marzo.
- Video Foro "Situación ambiental en Costa Rica" en UCR, 17 de abril.
- Video Foro "Capítulo Fortalecimiento de la Democracia del XIII Informe del Estado de la Nación" en ITCR, 15 de mayo.
- Video Foro "Equidad e Integración Social en Costa Rica" en UNED, 4 junio.
- Video Foro "Situación de las Áreas Protegidas" en UNA Sede Nicoya, 20 agosto.

FICHA 6

Proyecto de rendición de cuentas en finanzas públicas

Durante el 2008, el Programa Estado de la Nación, junto con la Organización Centroamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (Occefs), representada en este caso por la Contraloría General de la República de Costa Rica, han participado en un proyecto de cooperación técnica del Banco Mundial hacia la Occefs, que pretende contribuir a incrementar la capacidad de la Occefs y de sus miembros para desarrollar y monitorear los estándares de la información relacionados con la rendición de cuentas de las finanzas públicas del Gobierno Central de los países miembros de esas organizaciones. Las contralorías incorporadas en la Occefs pertenecen a los siguientes países: Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá y República Dominicana.

De esa forma, se pretende desarrollar indicadores de rendición de cuentas de las finanzas públicas, a partir de la valoración y creación de estándares de información producidos por las Entidades de Fiscalización Superior (EFS), así como de las mejores

prácticas internacionales. Un segundo objetivo de la consultoría es la construcción, en cada país, de un índice de rendición de cuentas de las finanzas públicas, inspirado en metodologías internacionales existentes sobre esta temática.

Esta investigación debe considerarse una aproximación inicial que se irá perfeccionando con el tiempo, en virtud de la novedad del tema, las limitaciones de información existentes, así como las distintas modalidades de fiscalización de cada país: conceptos distintos sobre rendición de cuentas, diferentes mecanismos de nombramientos de los contralores, marcos institucionales disímiles, disparidad en la disponibilidad de recursos, etc.

Por tanto, la aplicación de esta metodología, de manera periódica y sistemática, será crucial para profundizar el análisis de la rendición de cuentas en finanzas públicas, tanto en el aspecto teórico como en el práctico. Los resultados de este informe estarán disponibles a finales del 2008.

FICHA 7

Convenio de cooperación con el Infocoop

Continúa vigente y en marcha el convenio de cooperación entre el Infocoop y el Conare/Programa Estado de la Nación, cuyo fin es la realización de acciones de investigación y capacitación que fortalezcan al movimiento cooperativo en el ámbito nacional.

Dentro de esta relación de cooperación, a finales del 2007, se presentaron los resultados de los estudios: *Análisis del crédito para consumo de las cooperativas de ahorro y crédito*, y *Situación y perspectiva de las cooperativas de salud*. En el 2008 se está realizando la investigación: *Estudio propositivo Modelo de Gestión en investigación para el Infocoop*, cuyo objetivo es modernizar el modelo de gestión en investigación utilizado por Infocoop, y precisar las orientaciones estratégicas que deben impulsarse en temas como recursos, coordinación interinstitucional, marco legal y aprovechamiento de los resultados.

Para inicios del 2009 se ha previsto desarrollar el estudio exploratorio: *Ciclo diversificado: oportunidades y limitaciones*, con el fin de analizar las oportunidades y limitaciones que presenta el ciclo diversificado de colegios técnicos, a las y los jóvenes graduados, en la formación y acceso a empleo en las cooperativas de los cantones de San Carlos y Pérez Zeledón.

FICHA 8

Servicios de formación para el IMAS

Por segundo año consecutivo el IMAS contrata al Conare/Programa Estado de la Nación para la realización de procesos de formación y actualización de sus profesionales. Durante este año el objetivo del proceso fue apoyar la formación e información de las y los funcionarios del IMAS, sobre temas de realidad nacional con base en el *Decimotercer Informe Estado de la Nación*, con énfasis en los contenidos del capítulo de Equidad e integración social, en particular sobre los temas de pobreza, desigualdad y exclusión, con el fin de mejorar su incidencia en los aspectos claves que sustentan el bienestar de las personas y la sociedad.

Este objetivo se concretó con la realización de dos tipos de acciones.

- La realización de un Seminario internacional sobre Desigualdad y políticas públicas: *¿cómo reducir la desigualdad en Costa Rica?*, el objetivo fue abrir un espacio de discusión de alto nivel sobre alternativas de políticas públicas redistributivas que permitan reducir la desigualdad y la pobreza en Costa Rica, de una manera sostenida y acorde con el crecimiento económico, con base en la experiencia histórica del país, así como en la experiencia

internacional. Se propició el análisis teórico del fenómeno de la desigualdad y la pobreza, y se favoreció la búsqueda de propuestas que permitan avanzar hacia una mayor cohesión social en el país. Este evento se realizó durante los días 11 y 12 de junio, y contó con la participación de especialistas internacionales y nacionales, cerca de 100 personas funcionarios del IMAS, de las instituciones del sector social, academia y miembros de organizaciones de la sociedad civil.

- La implementación de talleres de capacitación para los funcionarios y las funcionarias de gerencias regionales y oficinas centrales del IMAS. El taller se denominó *Los desafíos del bienestar en Costa Rica: pobreza, desigualdad y exclusión*. Estos talleres incorporaron información actualizada y pertinente sobre la situación del país a partir de los Informes, en la formación de las y los funcionarios del IMAS. Hasta la fecha de edición de este informe se habrán realizado ocho talleres, de once programados, en las gerencias regionales de Limón, Puntarenas, Huetar Norte, Brunca, Noreste, Suroeste, Heredia y Alajuela.

FICHA 9

Servicios de investigación para Caja de ANDE

La Caja de la Asociación Nacional de Educadores, mejor conocida como Caja de ANDE, contrató al Programa Estado de la Nación para la realización del estudio exploratorio "Caracterización de los intermediarios no bancarios en el sector financiero costarricense y posicionamiento de la Caja de ANDE", cuyo fin era profundizar en el conocimiento de los intermediarios no bancarios del sector financiero nacional,

comprender sus características, aportes a la sociedad y retos por cumplir, y en particular, examinar la situación de la Caja de ANDE, especialmente su posicionamiento en el mercado, competitividad e imagen ante los usuarios.

Esta investigación permitió acopiar y sistematizar insumos fundamentales para alimentar un proceso de toma de decisiones y planeamiento estratégico de esa institución,

profundizar en la comprensión del subsector denominado "intermediarios no bancarios", al que pertenece la Caja de Ande, examinar la situación actual de la entidad en cuanto a su posicionamiento en el mercado, competitividad e imagen ante sus accionistas, por medio de una consulta directa a una muestra representativa de ellos y señalar los principales retos y desafíos que enfrentará la organización en el futuro.

FICHA 10

Procesos de revisión para la evaluación del desempeño ambiental

El capítulo Armonía con la Naturaleza ha señalado durante varios años diversas limitaciones para la evaluación del desempeño ambiental, así como la necesidad de construir en el nivel nacional un esquema de indicadores y enfoques de mayor calidad que permitan analizar el tema con regularidad y sistematización. Para cumplir con este propósito, en el 2007 se realizó un taller sobre desafíos, con apoyo de diversos expertos, instituciones y organizaciones nacionales, y la colaboración del Observatorio de la Sostenibilidad de España. Parte de los hallazgos señalaron la necesidad de incorporar el concepto de

sostenibilidad en el estudio anual del uso del territorio y los recursos naturales, y elaborar en el mediano plazo metodologías e indicadores que permitieran acercarse a él. Esto permitiría además, explicitar mejor la relación de esta temática con los temas que se trabajan en los otros capítulos del Informe. La posibilidad de avanzar en este sentido depende del crecimiento de las capacidades de las entidades públicas que generan información, y de la incorporación de un esquema de seguimiento alimentado por esas entidades, con el apoyo de organizaciones científicas, nacionales e internacionales que trabajan en el tema.

FICHA 11

Informes Estado de la Nación como una posibilidad de aprendizaje significativo en la educación secundaria: el caso de estudios sociales, educación cívica y matemática

Con el aporte del Fondo Canadiense de Iniciativas Locales, y en coordinación con el Ministerio de Educación Pública a través de la División de Desarrollo Curricular, el Departamento de Educación Académica y las Asesorías Nacionales de Matemática y Estudios Sociales, en el año 2007 se publicaron Módulos Educativos que pretenden ser una herramienta didáctica que provea al docente una comprensión básica de los *Informes Estado de la Nación* como herramienta de apoyo al currículo de estas materias, en lo que se refiere al análisis de la realidad en relación con los contenidos a estudiar, la reflexión propositiva en torno al aporte que cada estudiante puede realizar para mejorar esa realidad, la vivencia de valores y la formación ética de los educandos que se busca a través del abordaje de la transversalidad en el aula.

"Un reflejo de mi país. Propuesta para el abordaje de la Matemática aplicada a la realidad nacional" tiene como finalidad

brindar a los y las docentes de nuestro país una herramienta que permita dar sentido al aprendizaje de la Matemática. Mediante la aplicación de contenidos matemáticos, en la interpretación de hechos y fenómenos cotidianos, se contribuye con una formación matemática más integral, permitiendo el desarrollo de habilidades matemáticas, al mismo tiempo que el estudiante adquiere un conocimiento de la realidad nacional.

Mediante talleres se ha realizado una entrega técnica de este material a 900 docentes de las siguientes regiones: Guápiles, Alajuela, San Ramón, Cartago, Desamparados, Heredia, San Carlos, San José.

"Estudiar la Costa Rica que tenemos, pensar la Costa Rica que deseamos. Propuesta para la mediación pedagógica de los Informes Estado de la Nación en Estudios Sociales y Educación Cívica" propone un abordaje de los contenidos contemplados en los Programas de Estudio que considera información sobre la realidad nacional permitiendo contextualizar

lo que se aprende, revisar y reconstruir lo que se conoce, conocer y comprender desde la experiencia de los otros, empoderar nuestras capacidades, aplicar el conocimiento para transformar la realidad, dar sentido a lo que se aprende, aprender significativamente.

Con esta propuesta se pretende fortalecer no solo la dimensión académica de la educación, sino además su dimensión ética, mediante la construcción de escenarios de aprendizaje que conjugan el acceso al conocimiento, la vivencia de valores en el aula y la reflexión propositiva sobre los desafíos que enfrenta nuestro país.

Este material se ha entregado a 850 docentes de las siguientes Direcciones Regionales de Educación: San José, San Carlos, Alajuela, Guápiles, Cartago, Upala, Limón, Puntarenas, Pérez Zeledón, Coto, Liberia, Cañas, Nicoya, Santa Cruz, Puriscal.

FICHA 12

Foro Radio Universidad de Costa Rica-Estado de la Nación

Durante el período 2007-2008, y como parte de la estrategia de difusión del Programa Estado de la Nación, se ha continuado con los foros Radio Universidad de Costa Rica-Estado de la Nación, con el objetivo de contribuir a la formación de ciudadanos mejor informados, más participativos y con un criterio más amplio para generar opinión pública. Este espacio, de una hora de duración, se transmite el último miércoles de cada mes, y en él que se abordan temas de actualidad y trascendencia para los diferentes sectores sociales de acuerdo con la realidad nacional.

Se mantiene el formato inicial de un moderador, que es uno de los integrantes del equipo técnico del Programa Estado de la Nación, y participan dos o tres panelistas especialistas en los diferentes temas que tratan y con un respaldo de información debidamente documentada y fundamentada.

Algunos temas destacados, que se abordaron en este período fueron:

- Principales hallazgos y desafíos en “Equidad e integración social” del Decimotercer Informe Estado de la Nación.
- Desarrollo inmobiliario y turístico costero: implicaciones ambientales.
- ¿Se está incrementando la desigualdad en Costa Rica? Causas y desafíos nacionales.
- ¿Puede la realidad nacional ser significativa en el proceso de aprendizaje en la educación secundaria?
- Construyendo la integración centroamericana con los pueblos indígenas.
- Políticas públicas para enfrentar la desigualdad en Costa Rica.
- Principales hallazgos del Informe Estado de la Nación 2008.

CAPITULO
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 reencuentren 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

>> CONTINÚA

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 consiguen 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), Bratsi (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.

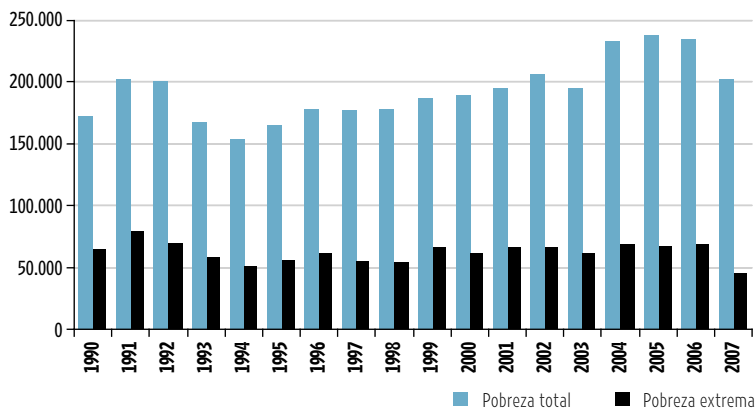
En el 2007 tanto el indicador de intensidad (0,054) como el de severidad (0,026) de la pobreza fueron los más bajos del período 1990-2007, es decir, además de la fuerte disminución en la incidencia de la pobreza, los ingresos de las personas que continuaron siendo pobres se acercaron a la línea de pobre-

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

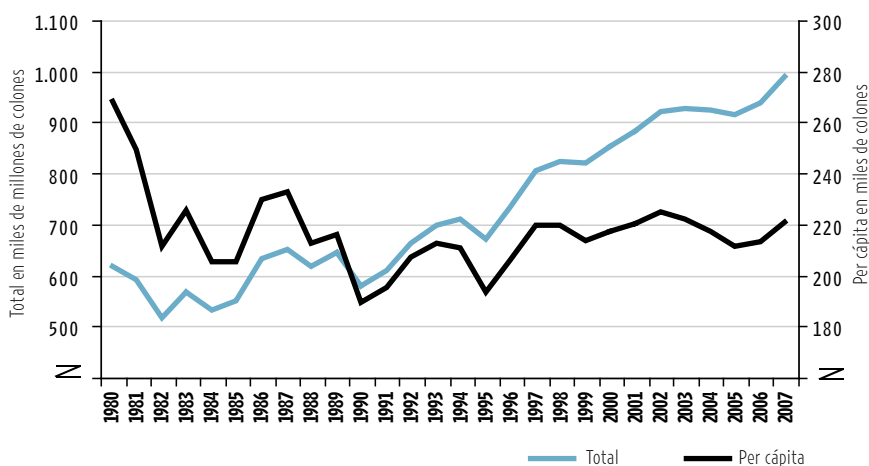
funciones más grandes y que presenta diferencias por sector. En el caso de la educación, la ISP mostró una alta volatilidad, tanto en los años ochenta como en los noventa, aunque en esta última década se registró una expansión del gasto real por habitante, producto de la mayor prioridad fiscal asignada, 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 Zelandia 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.

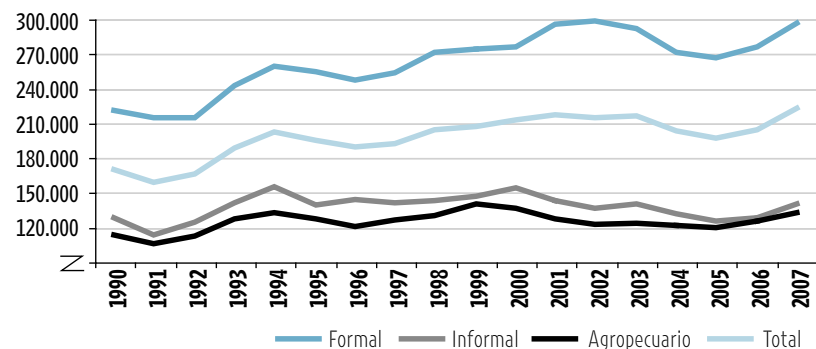
Fuerte expansión del crédito al sector privado

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.

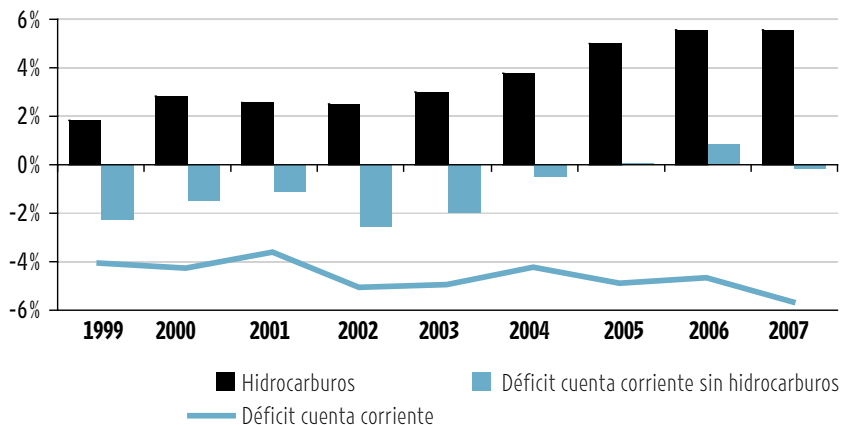
Se deteriora la cuenta corriente y mejora la cuenta de capital

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, en el 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).

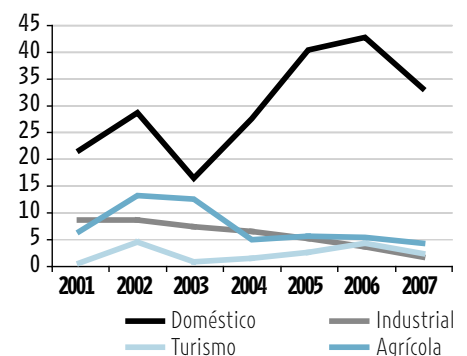
Los estudios del PNGIRH permiten observar que las cuencas tienen problemas diversos y específicos, aunque debe considerarse que la información utilizada para el cálculo de los balances hídricos sigue siendo escasa y limitada, lo que incide en la falta de precisión de las evaluaciones cuantitativas por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

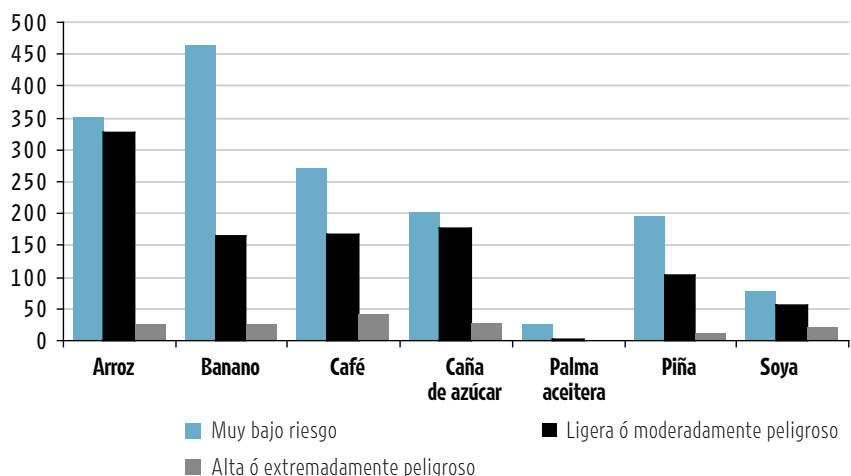
El incremento del esfuerzo pesquero en la flota camaronera de arrastre ha llevado al colapso a esta pesquería, que además ha tenido repercusiones en la pesca artesanal y dificulta la protección de tortugas marinas. Se estima que anualmente la flota camaronera descarta entre 4.000 y 6.000 toneladas métricas 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. Incopeca y el Servicio Nacional de Guardacostas (SNG) están saturados por la gran cantidad de lanchas e instrumentos decomisados por este motivo. En Incopeca 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

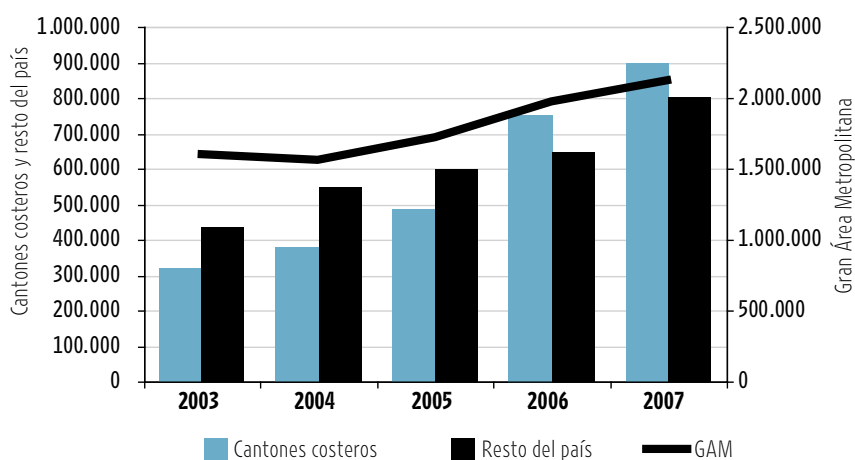
discusión en torno a la disponibilidad real del recurso para la región del Pacífico Central y Norte.

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

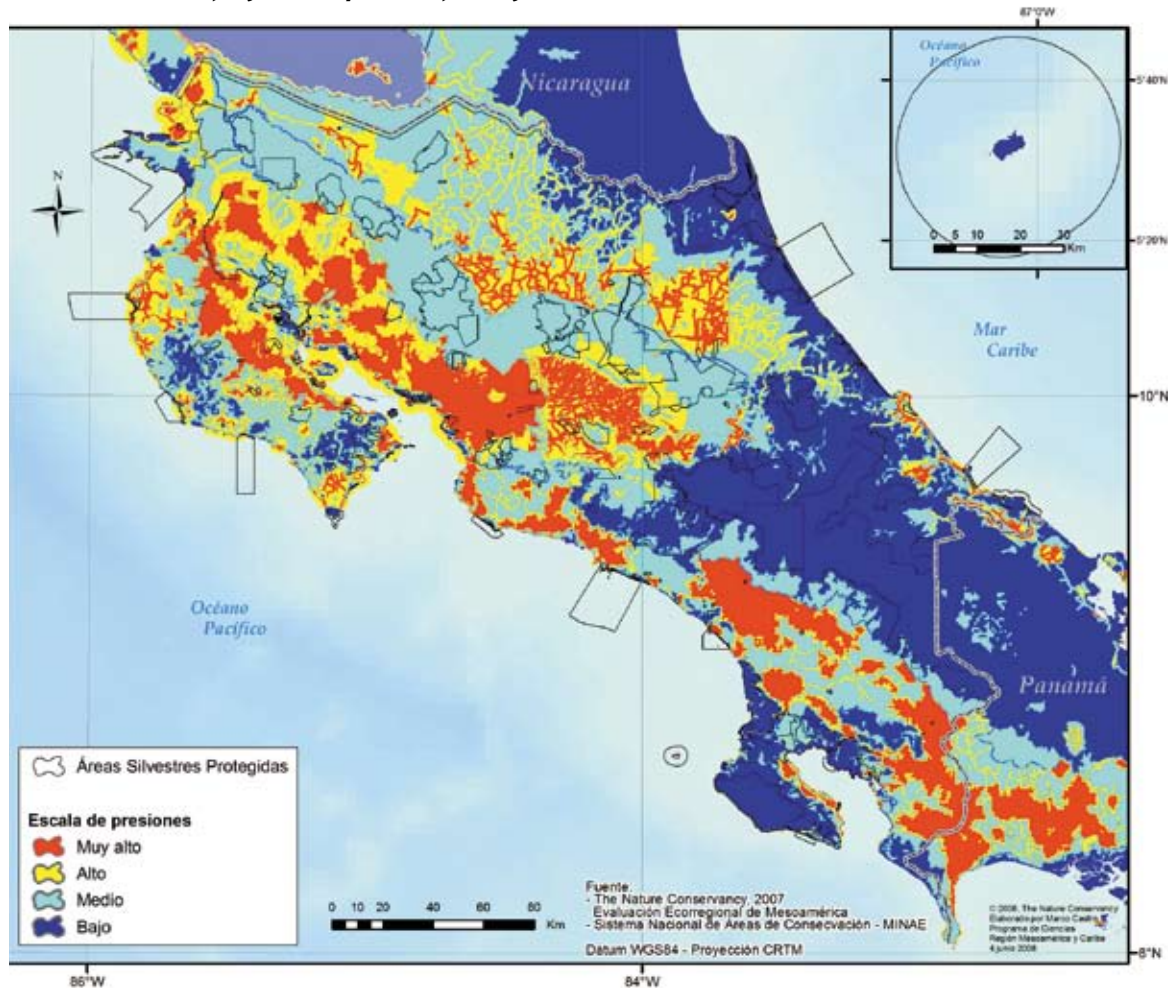
observó una alta presión en el litoral Pacífico, así como en algunas regiones centrales. La península de Osa y el golfo Dulce poseen una presión media o baja. En la península de Nicoya se da una combinación de todas las escalas estudiadas. El valle de El General y las zonas del sureste muestran presiones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

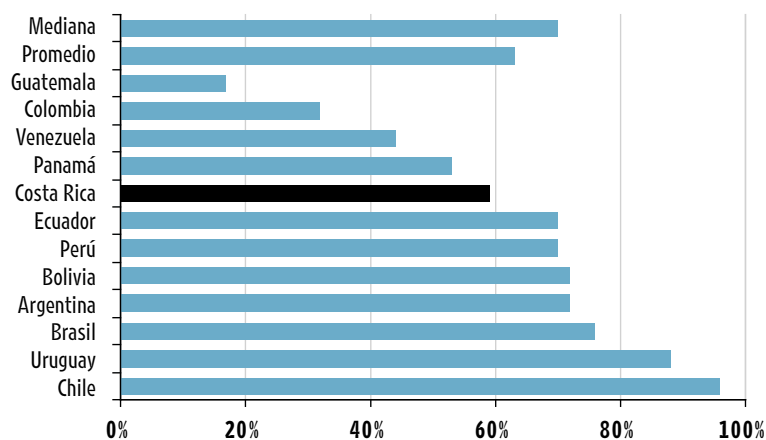
Hubo algunas acciones financiadas por el Estado, como la realización de debates en la televisora estatal (canal 13) y la provisión de transporte gratui-

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 (Semanao 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 periodos 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

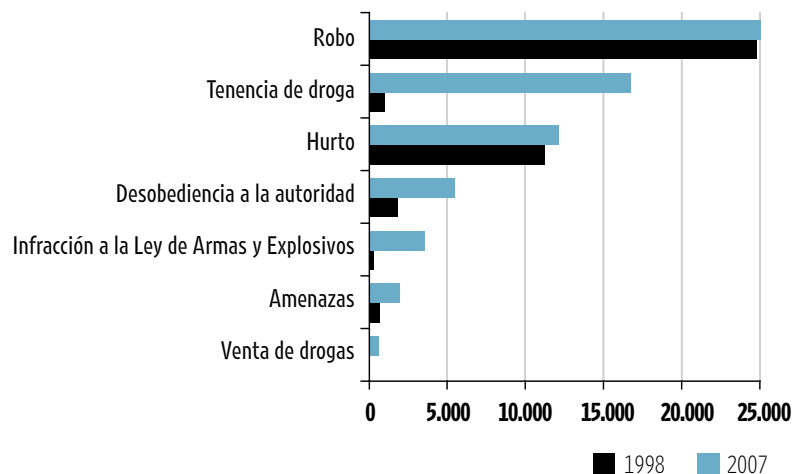
Informe. Estos resúmenes sintetizan los puntos de vista de cada parte, sin análisis o comentarios de terceros, incluido el equipo técnico del Programa. Los documentos íntegros pueden ser consultados en el sitio www.estadonacion.or.cr. En esta “Sinopsis” no se incluye ningún detalle adicional sobre este 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 deficientes. 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 del 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 constituido 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).

P
A
R
T
E



Seguimiento del Desarrollo Humano Sostenible

CAPÍTULO
2Equidad
e integración social

INDICE

Hechos relevantes	87
Valoración general	87
Aspiraciones	
Introducción	89
Acumulación de capacidades en el 2007	89
Balance general	89
Miradas en profundidad: desafíos para el logro de una vida larga y sana	96
Desigualdad, pobreza y exclusión social	106
Vuelve a aumentar la desigualdad por ingresos en el 2007	106
Brechas territoriales y de género se mantienen	109
La pobreza se reduce en 3,5 puntos porcentuales	114
¿Es sostenible la reducción de la pobreza?	121
Exclusión social: sectores afectados y requerimiento de políticas públicas	122
Financiamiento sostenible del desarrollo humano	127
Repunta inversión social en el 2007	127
Sostenibilidad de la inversión social	129
Impacto redistributivo de la política fiscal	130
Política social y programas selectivos: acceso, problemas y desafíos	132
Nuevos desafíos	139
Aprovechamiento de los dividendos demográficos	140
Bienestar subjetivo: satisfacción de vida y bienes relacionales de los costarricenses	140

HECHOS RELEVANTES

- » Incidencia de la pobreza se reduce de un 20,2% en el 2006, a un 16,7% en el 2007. Desde 1994 la pobreza se había mantenido estancada en el rango del 20% (excepto en 2003). La pobreza extrema también muestra una reducción importante y alcanza los niveles más bajos: pasa de 5,3%, en 2006, a 3,3% en el 2007.
- » Población ocupada creció un 5,2% (equivalente a 95.724 personas), superior al promedio de los últimos diez años (55.000 personas) y la tasa de desempleo abierto pasó de 6%, en 2006, a 4,6%, en 2007.
- » Ingresos reales de los ocupados aumentaron un 9,3% y el ingreso *per cápita* de los hogares en un 14,1%.
- » Vulnerabilidad de los hogares a la pobreza no se reduce: afecta al 13,1% y fue el tercero más alto, desde el año 2000.
- » Crece nuevamente la desigualdad: coeficiente de Gini se situó en 0,426, superado solamente por el valor del año 2000. También aumentó el índice de Theil, que se utilizó para estimar la desigualdad salarial.
- » Mujeres continúan su tendencia a una mayor inserción laboral, pues la tasa neta de participación femenina pasó de 38,2% en 2002 a 41,6% en 2007. No obstante, son las más afectadas por los problemas de empleo: desempleo abierto (6,8%) y subutilización total (15,4%).
- » Disminuyó expulsión en el sistema educativo, de 7,2% en 2006 a 6,4%, especialmente en primaria.
- » Disminución atípica de la cobertura en el ciclo de transición: la tasa neta de escolarización pasó de 92,3%, en el 2006, a 77,5%.
- » Consejo Superior de Educación aprueba inclusión del país en pruebas internacionales de medición de la calidad de la Educación.
- » Aprobada Ley para el fortalecimiento de la lucha contra la explotación sexual de las personas menores de edad.
- » Ministerio de Salud introduce vacuna contra la varicela en el esquema oficial.
- » Gobierno emite un decreto a favor de la inclusión y protección de las personas con discapacidad en el sector público, por medio de la inclusión de un artículo específico en el reglamento del Estatuto del Servicio Civil.
- » ICAA establece convenio con Conai para garantizar el acceso de agua potable a las comunidades indígenas.

CUADRO 2.1

Resumen de indicadores sociales. 1990-2007

Indicador ^{a/}	1990	1995	2000	2005	2007	Diferencia 1990-2007
Expansión de capacidades						
Esperanza de vida al nacer (años)	77,0	76,3	77,7	79,1	79,3	2,3
Hombres	74,8	74,0	75,4	76,8	76,7	1,9
Mujeres	79,3	78,7	80,3	81,5	81,9	2,6
Tasa de mortalidad infantil (por 1.000 nacidos vivos)	14,8	13,3	10,2	9,8	10,1	-4,7
Cobertura de la PEA por seguro de pensiones (%)	46,2	46,6	50,4	46,8	53,6	7,5
Asalariados	67,9	63,1	58,6	56,2	60,9	-7,0
No asalariados ^{b/}	3,6	5,3	25,0	26,4	37,8	34,2
Cobertura de la PEA por seguro de salud (%)	67,1	68,8	64,6	55,0	61,9	-5,1
Escolaridad promedio de las personas de 18 a 64 años (años)	7,2	7,6	8,0	8,5	8,7	1,5
Población de 18 a 64 años o más que tiene secundaria completa y más (%)	25,1	27,7	30,5	34,3	35,8	10,7
Población de 12 a 24 años que no estudia ni trabaja (%)	20,9	17,7	16,7	12,0	11,6	-9,3
Población de 12 a 18 años que asiste a la educación (%)	58,6	67,0	69,1	79,5	79,9	21,3
Tasa neta de escolaridad en educación regular (%)						
Primaria	98,5	99,8	99,3	100,2	100,7	2,2
Secundaria	46,8	51,4	55,2	66,1	67,6	18,5
Población de 18 a 24 años que asiste a la universidad (%)		17,0	22,3	22,4	22,1	5,1
Tasa neta de participación (%)	53,5	53,9	53,6	56,8	57,0	3,5
Hombres	77,0	75,9	72,8	73,9	73,2	-3,8
Mujeres	30,3	32,4	35,0	40,4	41,6	11,3
Tasa de participación femenina ampliada (%) ^{c/}	41,4	41,7	41,5	48,2	47,4	6,0
Tasa de desempleo abierto (%)	4,6	5,2	5,2	6,6	4,6	0,0
Hombres	4,2	4,6	4,4	5,0	3,3	-0,9
Mujeres	5,9	6,5	6,9	9,6	6,8	0,9
Tasa de subutilización total (%)	10,7	11,0	12,0	15,0	12,0	1,3
Hombres	10,1	10,3	11,2	12,7	9,9	-0,2
Mujeres	12,5	12,7	13,8	19,2	15,4	2,9
Índice de salarios mínimos reales, promedio del año (base 1984=100)	100,8	104,4	115,6	113,1	116,5	15,7
Ingreso promedio real mensual de los ocupados (julio 2006=100) ^{d/}	168.565	191.492	212.415	195.407	222.134	53.569
Inversión social real per cápita (miles de colones constantes de 2000)	189,2	193,2	216,9	211,1	220,7	31,5
Tasa de delitos contra la vida (por cien mil habitantes) ^{e/}	229	333	367	379	395	166
Tasa de delitos contra la propiedad (por cien mil habitantes) ^{e/}	627	624	1.241	1.483	1.476	849
Brechas de equidad						
Coefficiente de Gini	0,374	0,377	0,412	0,406	0,426	0,052
Relación entre el ingreso promedio del hogar del V quintil y del I quintil (veces) ^{f/}	8,2	7,9	9,7	9,4	9,6	1,4
Tasa de dependencia económica en los hogares ^{g/}						
Pobres		3,0	2,9	2,9	2,7	-0,6
No Pobres		1,4	1,3	1,0	1,0	-0,4
Hogares pobres (%)	27,4	20,4	20,6	21,2	16,7	-10,7
Relación entre la incidencia de pobreza en la región más alta y en la más baja (veces)	2,1	2,3	2,3	1,9	1,8	-0,3
Relación entre la incidencia de pobreza en el promedio del resto de regiones y en la región central (veces)	1,7	1,7	1,9	1,6	1,6	-0,1
Relación entre la tasa de subutilización total en la región más alta y en la más baja (veces) ^{h/}	1,8	1,4	1,7	1,5	1,5	-1,5
Relación entre la tasa de subutilización total en el promedio del resto de regiones y en la región Central (veces)		1,3	1,6	1,3	1,4	-0,2
Razón de formalidad en el empleo	0,9	1,0	1,0	1,0	1,1	0,2
Deserción escolar en educación secundaria (%) ^{i/}			11,9	12,5	12,9	-0,8
Relación entre dependencia pública y privada (veces)			7,1	8,1	8,7	1,0
Relación entre zona rural y urbana (veces)			1,0	1,2	1,2	0,3

a/ En las variables con datos de la Encuesta de Hogares (INEC), hay que considerar que las cifras son totalmente comparables a partir del año 2000; para comparar con años anteriores se debe tener presente el ajuste en los factores de expansión. Para conocer las fuentes de las variables puede consultarse el apartado "Fuentes y notas técnicas", en el *Compendio Estadístico* de este Informe.

b/ A partir de 1998, fue obligatorio, para los trabajadores por cuenta propia, asegurarse en el seguro de salud y al de pensiones; anteriormente podían optar por asegurarse solo en el primero de estos regímenes.

c/ Esta tasa considera, como fuerza de trabajo, a la población ocupada estándar, e incluye, además, a las personas que declararon haber realizado actividades primarias de autoconsumo y actividades marginales. Como desocupados considera a los desempleados abiertos tradicionales, a los desempleados desalentados y a los inactivos que ya encontraron trabajo.

d/ Se toma como referencia el ingreso promedio mensual de los ocupados en la ocupación principal, según las Encuestas de Hogares. Se divide entre el índice de precios al consumidor, que tuvo una actualización y la base es julio de 2006.

e/ Considera los casos entrados al Ministerio Público. Se utilizan las proyecciones de población de INEC-CCP.

f/ Los quintiles son establecidos con base en el ingreso per cápita del hogar.

g/ Se refiere a la relación entre los menores de 12 años y la población inactiva con respecto a la fuerza de trabajo. Los datos están disponibles a partir de 1994.

h/ Los datos están disponibles a partir de 1994.

i/ Incluye diurna y nocturna. Los datos están disponibles a partir de 1997.

VALORACIÓN GENERAL

En el 2007 el país tuvo logros sociales que no había alcanzado en la última década, como resultado de la conjunción positiva de factores económicos, demográficos y políticos. No solo siguió acumulando capacidades, sobre todo 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.

En materia económica los resultados en pobreza se asociaron en forma directa al alto crecimiento que el país logró por tercer año consecutivo, y que favoreció la generación de empleo (96.000 personas), especialmente formal y calificado, y un incremento del ingreso promedio real de los ocupados de 9,6%, que benefició en mayor medida al sector informal y a los trabajadores no calificados, por lo general vinculados a la pobreza. En materia demográfica el aporte provino del crecimiento de la fuerza de trabajo, que por primera vez superó los dos millones de personas, así como del aumento de la participación laboral, en particular de las mujeres, que alcanzó un 41,6%. Asimismo, el mayor número de ocupados por hogar contribuyó a elevar el ingreso promedio en más de un 13%. En materia política figuró 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 cerca de 1,7 puntos la pobreza total y 2 puntos la extrema.

Los factores que explican estos buenos resultados se caracterizan, sin embargo, por mostrar distintos grados de solidez. Desafortunadamente, la mayoría es frágil. El alto crecimiento económico es vulnerable a *shocks* externos y condiciones estructurales internas. La desaceleración de la economía de EEUU y el alza en los precios internacionales del petróleo y los granos básicos pueden deprimir (como ya lo han hecho en el curso del 2008) 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 crónicos problemas en 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 tal fin. Los fondos de varios programas sociales provienen mayoritariamente del Gobierno Central, a través

de transferencias directas del Ministerio de Hacienda con recursos del impuesto de ventas que no pasan por Fodesaf y que, por tanto, no tienen una vía institucional de asignación que garantice su permanencia. Además, conviene recordar que en los últimos seis años los ingresos de Fodesaf han mostrado una contracción del 28% en términos reales y que, aparte de los comedores escolares, el resto de sus programas son de escala limitada y algunos se contrajeron en el 2007, como las becas de transporte, o tuvieron escasos avances, como el programa de erradicación de tugurios. En el tema de la disponibilidad de recursos, el incremento de los ingresos fiscales logrado en el 2007 debe ser complementado con cambios en el diseño actual del sistema tributario. Como se demuestra en este capítulo, aunque el sistema cuenta con impuestos progresivos (renta, patrimonio, bienes inmuebles), estos tienen poca capacidad redistributiva debido a su reducida base y los pocos fondos que capta el fisco.

Los buenos resultados sociales obtenidos no ocultan rezagos estratégicos. En materia educativa, la cobertura del ciclo diversificado sigue siendo muy baja (42%), especialmente para un país que vive una avanzada transición demográfica. De cada mil niños que ingresaron a primer año de primaria en la cohorte del 2007, solo 381 lograrán graduarse de secundaria. En salud hay situaciones que merecen especial atención, como la falta de estrategias de intervención diferenciadas entre áreas de salud y la persistencia de problemas en la prestación de los servicios. Además hay ámbitos en los que, si bien Costa Rica ocupa posiciones intermedias en el contexto internacional, se registran deterioros sistemáticos, como es el caso de la seguridad ciudadana. En cuanto a la distribución de oportunidades, hay límites estructurales que el país sigue sin resolver: la no recuperación de la inversión social per cápita con respecto a los niveles de los años setenta, la persistencia de brechas territoriales y de género, y los problemas de cobertura, filtraciones, coordinación y ejecución que exhiben los programas sociales selectivos, algunos de los cuales tuvieron muy pocos avances en el 2007. Otro hecho relevante es el aumento que volvió a registrar la desigualdad en el ingreso, según lo muestra 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 mide la desigualdad entre los salarios. En resumen, aunque en el 2007 hubo logros sociales, las desigualdades crecieron.

¿Cómo explicar estos contradictorios resultados? En primer lugar, ciertamente en todos los deciles se incrementó el ingreso promedio real; más aun, el primer decil, constituido por el 10% de hogares más pobres, fue el que más creció (38,5%). Sin embargo, el décimo decil (el de los más ricos) tuvo el segundo aumento

porcentual más elevado (17,8%). Dadas las enormes diferencias entre ambos, ello implicó que la participación de los hogares del décimo decil en el ingreso total, creciera mucho más que la de los más pobres. En segundo lugar, aunque las políticas selectivas sirven para sacar a los hogares de la pobreza, por lo general no cubren a toda la población pobre, mucha de la cual no está siendo atendida por los programas sociales. Esta es la situación de los campesinos y del sector informal no agropecuario, cuyos magros ingresos dependen del mercado de trabajo. En tercer lugar, el aumento de la desigualdad se mantiene estrechamente ligado al mercado laboral, donde continúa ampliándose la distancia entre los trabajadores calificados y los no calificados. El Informe llama la atención sobre un 32,7% de los ocupados que devenga un ingreso por hora menor al salario *mínimo minimorum*.

El análisis global de los resultados del 2007 permite identificar varias lecciones. La primera es que, en momentos de bonanza económica, es importante que confluyan decisiones de orden político orientadas a fortalecer áreas estratégicas del desarrollo humano, como la inversión social. Sin embargo, ello requiere cambios institucionales y tributarios que garanticen la sostenibilidad de los esfuerzos. La segunda lección se refiere a la necesidad de colocar en primer lugar de la agenda nacional el tema de las políticas redistributivas, especialmente las dirigidas a los sectores menos favorecidos, como los informales y la agricultura tradicional, mediante la dotación de activos y la generación de empleos de calidad. En este ámbito, los programas selectivos muestran bajas coberturas y mantienen débiles articulaciones con las políticas sociales universales y de empleo. La tercera lección se deriva de la revisión de experiencias internacionales. Los países que han enfrentado exitosamente la desigualdad y la pobreza diversificaron el abanico de políticas públicas (fiscales, educativas, laborales, monetarias, productivas y tarifarias) con un claro sentido distributivo. En el caso costarricense, es necesario reeditar la visión estratégica de política social promovida entre 1950 y 1980. En ese período las políticas universales constituyeron ejes principales para desarrollar los derechos sociales (salud, educación, protección social), a los que se sumaron, como complemento, las políticas selectivas, que por atender a los sectores menos favorecidos, tenían el imperativo de ser doblemente eficientes y efectivas en el uso de los recursos públicos y la obtención de resultados. Estos elementos podrían ser la base para la construcción de nuevos acuerdos intergeneracionales que favorezcan el logro del bienestar para el mayor número de costarricenses.

VALORACIÓN DEL DECIMOTERCER INFORME

El desempeño social y económico del país en el 2006 arroja resultados paradójicos. Por un lado, la producción registró un acelerado crecimiento (8,2%), el ingreso promedio real de los hogares aumentó en 2,4%, lo mismo que el ingreso laboral de los ocupados. Por otro lado, la incidencia de la pobreza se mantuvo estancada en 20% por treceavo año consecutivo y la desigualdad creció de 0,406 a 0,420. Tampoco mejoró el cierre de las principales brechas laborales, de género y territoriales.

Estos resultados aparentemente contradictorios se explican por la creciente distancia de ingresos entre los ocupados calificados y los no calificados; la extendida prevalencia de la generación de empleos de mala calidad fuera de la región Central y a la existencia de un "núcleo duro de pobreza", constituido por hogares en situación de exclusión social.

La situación del 2006 llama la atención acerca del tipo de progreso que las y los costarricenses queremos como nación. Lo que está ocurriendo en el país es una situación difícilmente justificable, aun

para quienes defienden el aumento en la desigualdad relativa. Aquí el crecimiento económico se está traduciendo en aumentos en la desigualdad absoluta. No solo no todos mejoran, sino que los más vulnerables están atrapados en la exclusión, mientras pocos sectores registran acelerados progresos.

ASPIRACIONES

>> ENTORNO DE EQUIDAD CRECIENTE

Un entorno de **creciente equidad** y mejor distribución de la riqueza, mediante la generalización del acceso a las oportunidades, sin distinciones de etnia, edad, sexo, preferencia sexual, ideología y credo religioso, que les permita a las personas desplegar sus capacidades y lograr bienestar¹.

>> INTEGRACIÓN

Integración de áreas geográficas, sectores o grupos de población tradicionalmente excluidos, mediante acciones de combate a la pobreza, la participación y el acceso a los derechos; al menos la no generación de exclusión social ni pobreza adicionales².

>> OPORTUNIDADES AMPLIADAS

Oportunidades ampliadas para el acceso de la población a servicios sociales de calidad que mejoren sus condiciones de vida, apoyen los procesos de movilidad y ascenso social y reduzcan las brechas entre los distintos sectores sociales y áreas geográficas³.

>> SEGURIDAD HUMANA

Un entorno de **seguridad humana** propicio para el aprovechamiento de las oportunidades y el desarrollo de las capacidades creativas y participativas de toda la población⁴.

CAPÍTULO
2Equidad
e integración social**Introducción**

El *Informe Estado de la Nación* es un sistema de seguimiento y evaluación del país en desarrollo humano, y corresponde en este capítulo realizar un balance del año 2007, sobre el desempeño nacional en términos de equidad e integración social. La pregunta básica que aquí se busca responder es cuánto se alejó o se acercó Costa Rica, a la aspiración de tener una sociedad cada vez más equitativa e integrada. El concepto de equidad remite a la igualdad de oportunidades de las personas para el logro del bienestar, mientras el de integración alude a la participación de las personas en ese bienestar, sin exclusiones por motivos de ubicación geográfica, sexo, edad, origen étnico, creencias o condición económica (Proyecto Estado de la Nación, 1994).

El estudio de la información se organiza con base en dos ejes conceptuales que se derivan del enfoque de desarrollo humano: “expansión de capacidades” e “igualdad de oportunidades”. De acuerdo con Amartya Sen, el centro del análisis del desarrollo está en el bienestar de las personas, entendido como “la libertad real que estas tienen para conseguir el tipo de vida que valoran razonablemente”. En esta perspectiva, el concepto de las capacidades remite a las libertades reales que tienen las personas para hacer o lograr las cosas que valoran (*funcionamientos concretos*). Además, para poder desarrollar esas capacidades, requieren de una serie

de oportunidades, entendidas como las condiciones que les permiten o les impiden la consecución real de metas valiosas. Se trata entonces de posibilidades para “ser y actuar”, sin ser afectados por factores externos tales como: el lugar de residencia, el género, la edad, el origen étnico o la condición socioeconómica. Desde este punto de vista, interesa analizar las brechas que muestra la sociedad costarricense en la distribución de oportunidades y que impiden a las personas y grupos desplegar sus capacidades y alcanzar el bienestar.

El capítulo está organizado en cuatro apartados principales. El primero ofrece un balance general de los logros y retrocesos del país en el 2007, sobre la expansión de capacidades básicas en desarrollo humano. En la segunda parte, se analizan las brechas más relevantes en el acceso a las oportunidades (según ingreso, empleo, educación, por razones de edad, sexo y ubicación territorial). La tercera sección examina los obstáculos que enfrenta Costa Rica para financiar, de manera sostenida, sus avances en desarrollo humano, así como el desempeño de los programas sociales selectivos. Finalmente, el último apartado llama la atención sobre los nuevos desafíos que afronta la sociedad costarricense en aspectos demográficos, así como la necesidad de correr la frontera del análisis, con nuevos enfoques que incluyan temas como el bienestar subjetivo y la calidad de vida.

Acumulación de capacidades en el 2007

Para que las personas puedan hacer o conseguir las cosas que quieren y valoran es indispensable que tengan oportunidades que les permitan desplegar un conjunto de capacidades estratégicas como: tener una vida larga y sana, desarrollar destrezas y conocimientos, generar ingresos autónomos para tener vivienda e ingresos dignos, así como vivir libre de amenazas a su integridad física y patrimonial. Este apartado ofrece un balance general acerca de las principales tendencias que el país viene mostrando en relación con la acumulación de estas capacidades, y destaca variaciones significativas en la coyuntura anual. Asimismo, se realizan una serie de “miradas en profundidad” respecto a la aspiración de tener una vida larga y sana, con el fin de llamar la atención del país respecto de los nuevos desafíos que enfrenta nuestro sistema de salud.

Balance general

En relación con la acumulación de capacidades en desarrollo humano, Costa Rica mantiene logros indiscutibles, reconocidos en el nivel mundial y en América Latina (recuadro 2.1), que coexisten con indicadores intermedios, algunos de los cuales muestran retrocesos importantes (seguridad ciudadana, por ejemplo) y otros indicadores de nivel bajo, como las coberturas del ciclo diversificado en secundaria, que de no atenderse, podrían provocar estancamiento

o retrocesos importantes en los éxitos obtenidos, o bien impedir avances sustantivos para hacer frente a los nuevos desafíos que enfrenta el país.

Para realizar un balance general de las principales tendencias que el país viene mostrando en materia de desarrollo humano y brindarle al lector una visión de conjunto con una perspectiva comparativa, se recurre en este Informe a un nuevo instrumento de valoración que combina el análisis sobre la evolución de un grupo seleccionado de indicadores nacionales en el último año (2007), respecto a las tendencias mostradas en los últimos dieciséis años (cuadro 2.2), y la posición que el país ocupa en el contexto internacional (detalles metodológicos en el capítulo 7). Los indicadores seleccionados se definieron a partir de las aspiraciones en desarrollo humano a las que el capítulo ha dado seguimiento, específicamente las relativas al logro de una vida larga y sana, al desarrollo de destrezas y conocimientos, el acceso a vivienda y la generación de ingresos dignos, así como al derecho de vivir una vida libre de amenazas a la integridad física y patrimonial de las personas. El cuadro 2.3 analiza el desempeño del 2007 respecto a las principales tendencias del país en los últimos años y trata de identificar mejoras, persistencias o desmejoras, así como valorar el nivel de avance⁶ del país (alto, medio o bajo) respecto a ciertos umbrales de desarrollo humano.

En cuanto a los logros que el país mantiene en niveles altos respecto al contexto internacional, la situación del 2007 muestra matices importantes por considerar. En primer lugar, están los indicadores que mostraron mejoras significativas respecto a las tendencias de los últimos dieciséis años, como es el caso de la tasa de desempleo abierto (4,6%) y la cobertura al seguro de salud de la PEA (61,9%), especialmente la no asalariada (57,4%), lo cual se explica, en parte, por el crecimiento económico y el aumento del empleo que mostró la economía en este año, pero también por las estrategias que la CCSS ha venido ejecutando para el aseguramiento de poblaciones específicas. Otro indicador

RECUADRO 2.1

Situación del país en DHS favorable en el contexto internacional

Un grupo seleccionado de indicadores permite comparar la situación de Costa Rica con la del resto de los países de América Latina, el resultado es positivo en acumulación de desarrollo humano y de las capacidades básicas para alcanzarlo. En el 2007 Costa Rica se mantuvo dentro de los países de alto desarrollo humano, con un índice de 0,846 por encima de países como México, Cuba, Brasil y Panamá, en América Latina.

Al comparar la tasa de crecimiento del PIB por habitante, en los años 2005 y 2006, del país con el resto de América Latina, se observa que Venezuela, Argentina y República Dominicana son los países que revelan los mayores crecimientos, mientras que Costa Rica se ubica en niveles similares a los de Uruguay, Perú y Panamá, más cercanos al promedio. Asimismo, la reducción de la pobreza en el 2007, se inscribe en un contexto latinoamericano de avances generalizados en la reducción de la pobreza y la indigencia. Según Cepal (2007) en todos los países se produjeron progresos perceptibles que, en la mayoría de los casos, dieron continuidad a la tendencia a la baja, registrada en los años 2005 y 2006. Los países con mayores avances en la reducción de la pobreza fueron Argentina y Venezuela, seguidos por Perú, Chile, Ecuador, Honduras y México. Las principales razones que explican esa evolución están ligadas a las variaciones de tres determinantes del ingreso per cápita de los hogares: el número de ocupados por hogar, el ingreso laboral por ocupado y los ingresos no laborales (transferencias públicas y remesas, entre otros). Asimismo, estos determinantes pueden desglosarse en una serie de factores: la vinculación de las variaciones de los ingresos laborales con el comportamiento del capital humano y de la productividad, los cambios de los ingresos no laborales se originan en las transferencias públicas y privadas y en la rentabilidad del capital, y las modificaciones de las tasas de ocupación encuentran su explicación en los cambios demográficos y de la estructura de las familias, y en la forma en que estas reaccionan ante las oportunidades de empleo (Cepal, 2007).

Respecto al gasto público social en América Latina, tanto el nivel como la estructura siguen mostrando deficiencias en la atención de las necesidades sociales de la población vulnerable, lo que incide en los lentos progresos obtenidos en la reducción de la pobreza no extrema y en la desigualdad existente en la región, a pesar de los notables logros alcanzados en la reducción de la indigencia. Aunque el nivel de gasto público es insuficiente y se administra con severas restricciones presupuestarias, su estructura debe adaptarse permanentemente a las necesidades sociales emergentes, a pesar de que no se hayan satisfecho las ya existentes (Cepal, 2007). Los datos relativos al gasto público social por persona de Costa Rica, se ubican entre los más altos de la región, superados solo por Argentina, Uruguay, Cuba, Brasil y Trinidad y Tobago. Lo mismo sucede con el gasto público social en educación, que es precedido solamente por Cuba, Argentina y Trinidad y Tobago. En la categoría de salud, el país es aventajado únicamente por Argentina y Panamá.

Al examinar otros indicadores, Costa Rica ocupa las mejores posiciones en esperanza de vida (la más alta de la región), mortalidad infantil (tercera más baja), tasa de analfabetismo (quinto lugar), incidencia de la pobreza total y extrema (segunda más baja), en el coeficiente de Gini (tercero más bajo⁵) y en la tasa de homicidios (séptima más baja). En relación con los indicadores en educación, sobresale el rezago que muestra el país respecto a América del Sur. Por ejemplo, los años de educación promedio de la población de 15 a 24 años en las zonas urbanas es de 9,2 años solamente, mientras que en los países suramericanos es alrededor de 11 años. Lo mismo sucede con la tasa global de deserción entre los jóvenes de 15 a 19 años, donde los niveles de Costa Rica son superiores a los que muestra el resto de países, excepto los centroamericanos (menos Panamá, que en general tiene mejores indicadores).

Fuente: Elaboración propia con base en Cepal, 2007 y PNUD, 2008.

CUADRO 2.2

Indicadores seleccionados para el balance de acumulación de capacidades. 1990-2007

Indicador	1990	2000	2005	2007	Tendencia
Acceso a vida larga y sana					
Esperanza de vida al nacer (años)	77,0	77,7	79,1	79,3	Mejora
Tasa de mortalidad infantil (por 1.000 nacidos vivos)	14,8	10,2	9,8	10,1	Sin cambios
Cobertura de la PEA por seguro de salud (%)					
Asalariados	75,3	63,7	61,0	65,8	Mejora
No asalariados	70,6	75,3	45,3	57,4	Mejora
Acceso al conocimiento					
Escolaridad promedio de las personas de 18 a 64 años (años)	7,2	8,0	8,5	8,7	Sin cambios
Población de 18 a 64 años o más que tiene secundaria completa y más (%)	25,1	30,5	34,3	35,8	Sin cambios
Población de 12 a 24 años que no estudia ni trabaja	20,9	16,7	12,0	11,6	Mejora
Viviendas con acceso a Internet (%)		4,0	10,2	11,8	Mejora
Tasa neta de escolaridad en tercer ciclo		60,8	74,0	75,2	Sin cambios
Tasa neta de escolaridad en educación diversificada		33,7	40,5	42,9	Sin cambios
Acceso a ingreso digno					
Tasa de desempleo abierto (%)	4,6	5,2	6,6	4,6	Mejora
Tasa de subutilización total (%)	10,7	12,0	15,0	12,0	Mejora
Índice de salarios mínimos reales, promedio del año (base 1984=100)	100,8	115,6	113,1	116,5	Mejora
Ingreso real per cápita mensual del hogar (julio 2006=100)	64.696	90.910	94.716	112.313	Mejora
Gasto público social real en relación con el PIB (%)	15,8	17,3	18,1	18,1	Mejora
Inversión social real per cápita (colones constantes de 2000)	189,2	216,9	211,1	220,7	Mejora
Acceso a vida libre amenazas					
Tasa de delitos contra la vida (por cien mil habitantes)	228,7	366,7	379,1	394,5	Desmejora
Tasa de delitos contra la propiedad (por cien mil habitantes)	626,7	1.241,3	1.483,0	1.476,0	Mejora
Tasa de mortalidad por accidentes de tránsito (por cien mil habitantes)	13,7	17,1	14,2	15,3	Sin cambios
Tasa de mortalidad por suicidios (por cien mil habitantes)	5,4	6,7	7,7	6,8	Mejora
Tasa de homicidios (por cien mil habitantes)	4,6	6,1	6,9	8,0	Desmejora

Mejora: avanzó más de lo esperado, el cambio es significativo, mayor a la tendencia 1990-2006

Sin cambios: avanzó como se esperaba, no es relevante el cambio, mantiene la tendencia 1990-2006

Desmejora: avanzó menos de lo esperado, el valor 2007 es menor a la tendencia 1990-2006

Fuente: Elaboración propia.

que mostró un avance relevante en el 2007 fue la tasa de mortalidad materna (1,9), asociada al mejoramiento en la atención de mujeres embarazadas y en la atención del personal médico, producto de su asistencia a cursos de actualización y a una mejor calidad de los diagnósticos (Minsa, 2008). La esperanza de vida al nacer también mejoró, y alcanza 79,3 años (76,7 los hombres y 81,9 las mujeres).

En segundo lugar destacaron los logros que se mantuvieron en un nivel alto, y que no mostraron cambios relevantes, por ejemplo la tasa de mortalidad infantil, aunque tuvo una ligera desmejora en el año 2007, al pasar de 9,8 a 10,1 por mil nacidos, situación en

la que posiblemente influyó el brote de tos ferina, que causó algunas muertes infantiles. A finales del 2006 se detectó un incremento de casos de tos ferina, que involucraba, en su gran mayoría, a menores de 6 meses y que ocasionó algunas muertes, lo que exigió la intervención del Ministerio de Salud, mediante estrategias de divulgación, actualización de las normas para el manejo de la enfermedad e implementación de la vacunación de las madres, en el post parto inmediato, con la vacuna TADP (tos ferina, acelular, difteria y tétanos) (Minsa, 2008). La coyuntura vivida con respecto a la tos ferina enciende una señal de alerta respecto al control y la vigilancia epidemiológica

permanente que el país debe mantener. Asuntos de esta naturaleza no pueden descuidarse, ni tampoco las enfermedades transmitidas por vectores (dengue, entre otras), para evitar retrocesos en logros que el país ha consolidado en el tiempo.

Sobre la acumulación de capacidades que se mantienen en un nivel intermedio respecto a la situación internacional, algunos indicadores muestran avances, entre ellos, la inversión social pública per cápita y la tasa neta de cobertura en secundaria, que en el 2007 alcanzó un 72,5% y que coloca al país en un nivel medio de acuerdo con las estadísticas de la Unesco. Sin embargo, esta posición corresponde a

CUADRO 2.3

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.

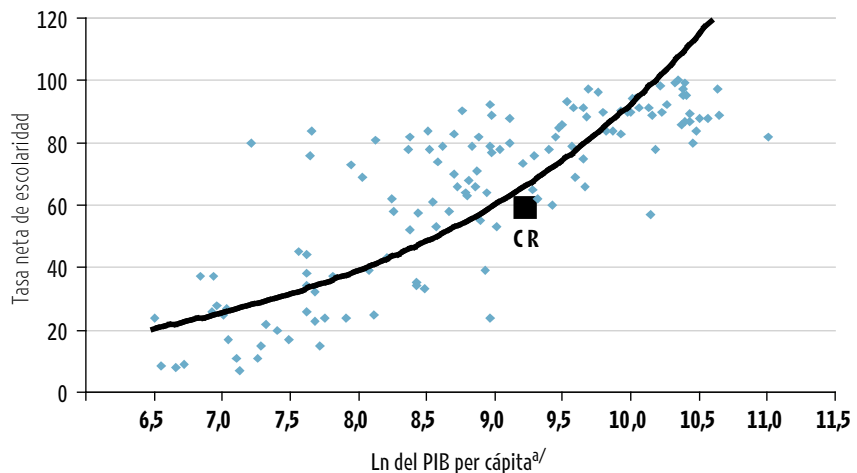
Fuente: Elaboración propia.

un nivel inferior al que le correspondería, según el grado de desarrollo económico alcanzado por el país y refleja los rezagos que se mantienen en ese ámbito. Para ejemplificar esta situación, el gráfico 2.1 muestra las tasas netas de escolaridad en secundaria, alrededor del 2005, correspondientes a un amplio conjunto de países ordenados según el PIB per cápita.

Los aumentos en las tasas de cobertura de la secundaria han sido mayores en el III ciclo que en el ciclo diversificado, este sigue mostrando niveles muy bajos de asistencia, que dejan claras las fracturas del sistema e impiden alcanzar la meta de universalizar la educación secundaria. La tasa neta de escolaridad en este nivel alcanza solamente un 42,9% en la educación tradicional y un 44,7% si se consideran el resto de modalidades. El incremento de la tasa neta de secundaria hasta lograr la universalización sigue siendo un desafío pendiente, que requiere políticas sostenidas (recuadro 2.2). Algunos programas sociales selectivos de transferencias monetarias condicionadas, como el denominado *Avancemos* se inscriben dentro de estos esfuerzos, cuyos resultados podrán verse en el mediano y largo plazo.

GRAFICO 2.1

Países del mundo: tasa neta de escolaridad en educación secundaria y PIB per cápita. 2005



a/ Logaritmo del Producto Interno Bruto per cápita ajustado por paridad de poder adquisitivo (PPA) en dólares de EEUU.

Fuente: Trejos, 2008 con base en PNUD, 2007.

Un hecho relevante en el 2007 fue la reducción de la “desescolarización”, medida por el MEP con base en la tasa de deserción, y que no se había dado en los últimos cinco años (gráfico 2.3). Esta reducción se concentró principalmente en primaria, en donde 6.592

estudiantes menos abandonaron el sistema educativo respecto al año 2006. En la educación secundaria, en términos absolutos también se produjo una reducción en el número de excluidos, especialmente en la educación académica diurna (1.086 menos) y de 560

RECUADRO 2.2

De cada mil niños de la cohorte del 2007, sólo 381 se graduarán

Un estudio realizado por el MEP (2008) para medir la eficiencia y eficacia del sistema educativo por medio de cohortes⁷ muestra deficiencias preocupantes en el sistema, para retener a su población. Los datos correspondientes al período 1997-2007 indican que en primaria entre un 85% y un 90% de los alumnos que ingresaron a primer grado terminaron ese nivel, aunque de ellos solo entre un 50% y un 58% lo hizo sin repetir. En consecuencia, el número de años promedio⁸ de estadía de los graduados es de 6,5 años y la eficiencia promedio de 0,85 (cuadro 2.4).

En secundaria los niveles de eficiencia son mucho menores que en primaria. Las cohortes de adolescentes en el período de análisis, muestran un estancamiento en el número de estudiantes que lograrán finalizar la secundaria, pues aunque a finales de los noventa se observaba un aumento, dicha tendencia se revierte en la década del 2000 y solamente una cuarta parte de los estudiantes que inician el séptimo año logran graduarse (cuadro 2.4). Los problemas de "exclusión", deserción intra-anual, que tienden a afectar más a las instituciones académicas que a las técnicas, inciden en un estancamiento de los niveles de eficiencia, que en el 2007 alcanza 0,67 en la técnica y 0,55 en la académica.

El estudio del MEP (2008) a partir de cuatro cohortes reconstruidas (1995, 2000, 2003 y 2007), presenta la evolución de los niños y las niñas desde que ingresan a primer año de primaria, hasta que concluyen el undécimo o duodécimo año de secundaria. Muestran que poco más de una tercera parte de los niños y niñas que iniciaron el primer

año, logran o lograrán completar la secundaria⁹ y se observa un aumento en el porcentaje de jóvenes que culmina sus estudios. De cada 1.000 niños y niñas que ingresaron en la cohorte de 1995 lograrán concluir la educación diversificada 329 jóvenes, en relación con la cohorte del 2000 se estimó que lo harán 363, de los que ingresaron en 2003, se graduarán 365 estudiantes; mientras que en la cohorte del 2007 serán 381. Del total de graduados, cerca del 20% lo harán en colegios técnicos. El indicador de "estadía media de los desertores" muestra que, en promedio, los estudiantes abandonan el sistema con el séptimo año aprobado (MEP, 2008).

Estos resultados constituyen una fuerte alerta para el país, si se considera que la ampliación de la cobertura en secundaria depende estrechamente de que puedan superarse los datos reseñados. Con el propósito de estimar los posibles avances del país en la ampliación de la cobertura en secundaria, durante el período 2007-2015, se establecieron cuatro proyecciones¹⁰ que esbozaron resultados muy significativos. La primera proyección considera que las tasas de partida se mantienen constantes en todo el período (proyección base). La segunda incluye solo mejorías en la educación primaria. La tercera agrega mejoras en la deserción en secundaria y, la última, incorpora además, la reducción de las tasas de repetición en secundaria. El primer resultado señala que, en ausencia de "reentradas" al sistema de educación formal básico, la tasa neta de escolaridad en secundaria tendería a disminuir, a partir del 2007, año en que las "reentradas" están contabilizadas. Estas "reentradas" se producen, a lo largo del sistema, pero son más importantes en secundaria,

y por eso deben fortalecerse los programas que incentiven el regreso a las aulas. En general, las "reentradas" se observan desde el séptimo año, pero aumentan gradualmente en años posteriores por el efecto que produce, entre otros, la opción de la educación nocturna¹¹. Cuando se mejoran las tasas de repitencia y deserción en la educación primaria, la tasa neta en secundaria sería en el 2015 un 6% mayor a la que prevalecería sin esas mejoras; lo que ejemplifica la interdependencia entre la primaria y la secundaria. Las mejoras consideradas en primaria son extremas: reducción a la mitad, para el 2015 de las tasas de deserción y repetición. Pese a ello, el progreso en las tasas de promoción oscila entre un 9% en primer grado y un 2% en sexto grado. Pero como es de esperar, lo que más impacta es la reducción de la deserción en secundaria, nivel donde se supone también que para el 2015 se reduciría a la mitad y que toda la ganancia se concentraría en la repetición y no en la promoción. En este caso, la tasa neta del 2015 resultaría superior en un 13% a la tasa obtenida con el mejoramiento de la primaria, y un 20% superior a la proyección base. Finalmente, si se lograra disminuir la repetición y por ende, la promoción en secundaria, prácticamente no se producirían cambios en las tasas, aunque sí se afectaría la composición interna de los alumnos, por año cursado. Esto es así, pues el aumento en la promoción no presupone un incremento de los alumnos en secundaria, sino que reduce la extraedad de los alumnos de ese nivel, lo cual no se incorporó a las tasas estimadas.

Fuente: Elaboración propia con base en MEP, 2008 y Trejos, 2008.

en la técnica diurna, pero aumentó la deserción en la académica nocturna en 1.052 estudiantes. Por años cursados, el séptimo año sigue siendo el más problemático, con una quinta parte de excluidos (19,5% en el año 2007). El esfuerzo por mantener a los estudiantes en el sistema educativo exige prestarle especial atención a ciertas áreas: el cierre de las brechas persistentes en infraestructura

y la generación de atractivos e innovaciones para los estudiantes.

Con el objetivo principal de que los jóvenes no abandonen el colegio se planteó el programa *Avancemos*, que a noviembre del 2007 cubría oficialmente a 94.621 personas, un 72,8% de la población meta total; aunque inicialmente se había previsto beneficiar en ese año, a 70.000 estudiantes. La pobla-

ción meta del programa representaba una tercera parte de los matriculados en secundaria (tradicional y no tradicional) y un 37% de los matriculados en secundaria pública. Del total de beneficiarios, 91.295 estaban matriculados en secundaria tradicional (y representaban el 26,9% de la matrícula en secundaria) y los restantes 3.326 cursaban otras modalidades. Por grupos de edad

CUADRO 2.4

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.

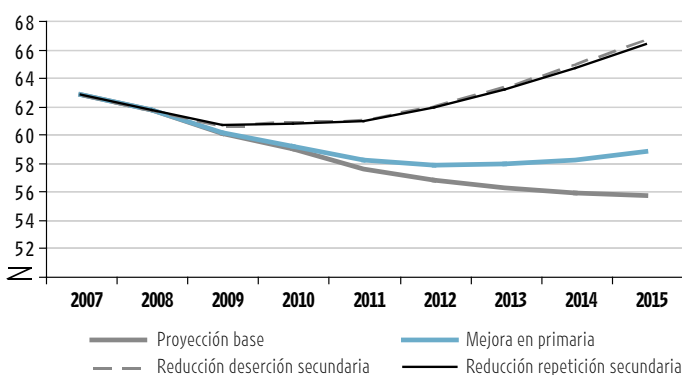
b/ Pueden graduarse en el tiempo óptimo o repetir de una a tres veces como máximo.

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.

GRAFICO 2.2

Proyección de las tasas netas de escolaridad en secundaria (porcentajes)



Nota: Las mejoras, tanto en primaria como en secundaria, equivalen a una reducción a la mitad para el 2015, de las tasas de deserción y repetición.

Fuente: Trejos, 2008 con base en información del MEP y del INEC.

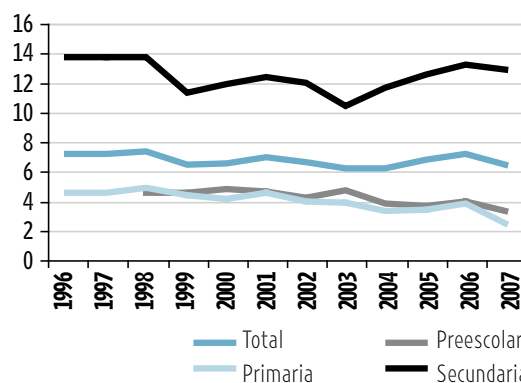
un 29,4% de la población cubierta eran menores de 15 años, un 48,7% tenían entre 15 a 17 años, un 17,1% 18 a 20 años y un 4,8% 21 años o más. La incorporación de mayores de 17 años fue el resul-

tado de una flexibilización de criterios, establecida en abril del 2007¹² respecto a los beneficiarios. En cuanto a la distribución por nivel educativo, un 68,4% pertenecían al tercer ciclo, un 28,1% a la

educación diversificada y un 3,5% a otras modalidades. El mapa 2.1 muestra que las prioridades geográficas del Programa se han estado enfocando en las zonas con mayores niveles de pobreza.

GRAFICO 2.3

Deserción intra-anual^{a/} en educación regular, según nivel educativo (porcentajes)

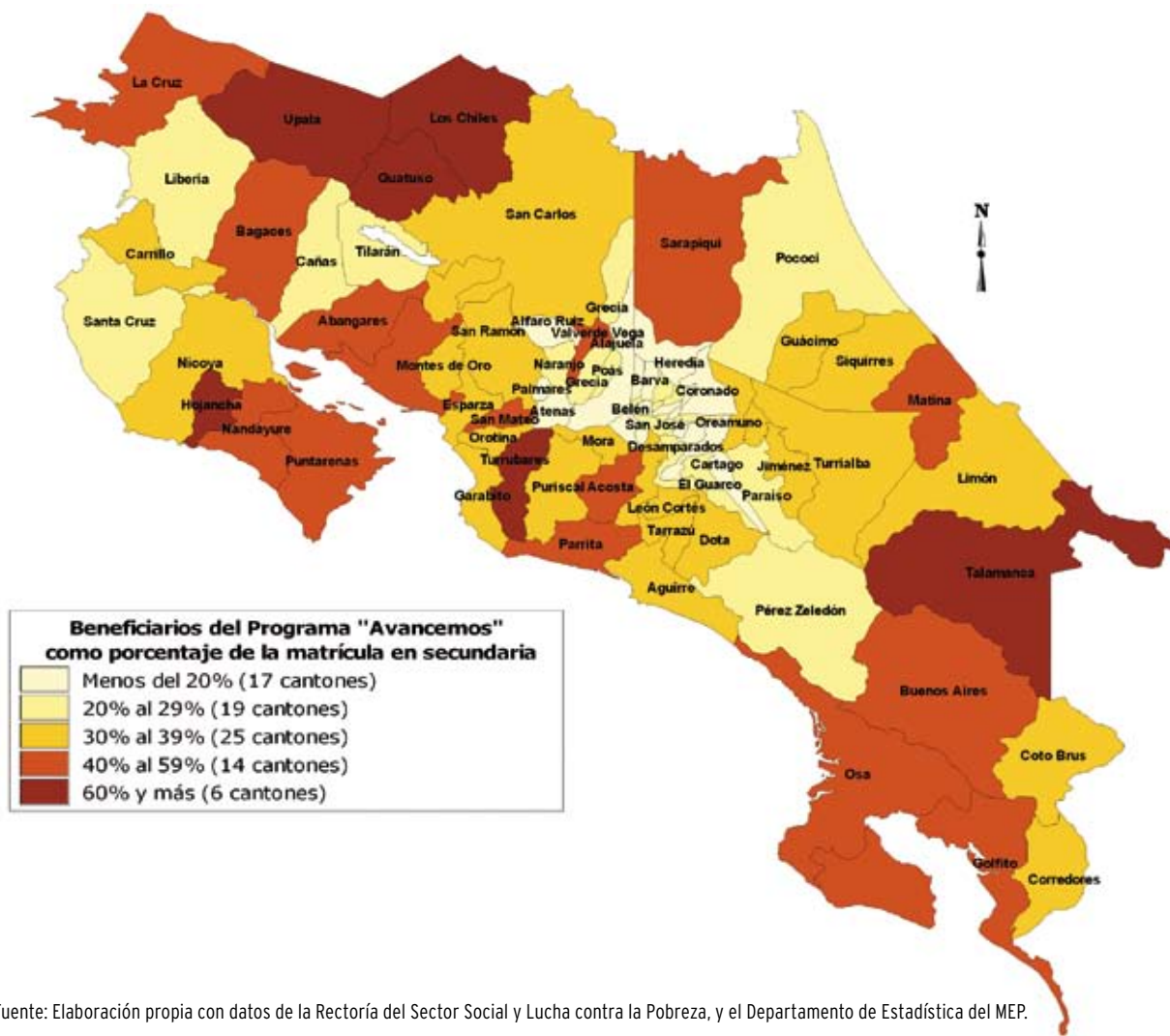


a/ Cifras calculadas respecto a la matrícula inicial de cada año.

Fuente: Departamento de Análisis Estadístico, MEP.

MAPA 2.1

Distribución de beneficiarios del programa Avancemos, en relación con la matrícula de secundaria. 2007



Fuente: Elaboración propia con datos de la Rectoría del Sector Social y Lucha contra la Pobreza, y el Departamento de Estadística del MEP.

Otros indicadores se ubican en un nivel intermedio, y respecto a ellos el país no mostró cambios importantes en el 2007: años de escolaridad promedio de la población en edad activa, población con acceso a Internet, situación que contrasta con otros indicadores que mostraron desmejoras, como la tasa de homicidios, la tasa de delitos contra la vida y la tasa de accidentes de tránsito, que se mantiene en niveles altos. Respecto a los homicidios dolosos, en el 2007 los datos del Poder Judicial registraron 357 casos y 369 víctimas, lo que constituye una tasa de 8,0 y 8,2 por cien mil habitantes, con una tendencia creciente, desde el año 2005 (era de 6,2

en el 2004) y se mantienen en aumento las víctimas por armas de fuego. Por accidentes de tránsito fallecieron 685 personas, cifra que representa el 4,0% de las muertes totales ocurridas en el 2007. De ellas 277 muertes ocurrieron en el sitio (40,4%). Es notable el aumento sostenido en la mortalidad por esta causa, donde los hombres representan el 83%, y el principal grupo de edad se ubica entre los 15 y los 29 años (34,3%) (Minsa, 2008). Debe destacarse, sin embargo, que se desaceleró el crecimiento en la tasa de delitos contra la propiedad: esta tasa muestra una tendencia estable desde el año 2003, luego del aumento exponencial que tuvo a

finales de la década de los noventa, aunque se mantiene en niveles altos.

Entre los indicadores de acumulación de capacidades, que muestran los niveles más bajos al compararlos con los niveles internacionales, sobresale la población de 18 a 64 años con secundaria completa o más, que el en 2007 no tuvo cambios relevantes y se mantuvo en un valor de 35,8%. En la actualidad se toman en consideración otros aspectos clave, como por ejemplo el porcentaje de personas que dominan el idioma inglés: solamente un 10,6% de la población de 18 a 59 años. Incrementar estos niveles es, sin duda, otro desafío nacional pendiente, pues se trata

de barreras que restan posibilidades al país de dar saltos cualitativos en el desarrollo tecnológico, aumento de la productividad y la generación de empleos de calidad. Otro indicador que se mantiene en niveles bajos respecto a los países desarrollados es el salario mínimo real por hora. Aunque en el 2007, el índice de salarios mínimos reales mejoró respecto al 2006 (de 115,0 a 116,5), sigue siendo insuficiente, pues apenas recupera los niveles que había mostrado en 1999.

Como se demostrará más adelante en este capítulo, el tema de la población ocupada que recibe como retribución el salario mínimo, es un asunto relevante para el país, porque se trata de los sectores ubicados en el piso inferior de la pirámide social (los menos calificados), que representan un 27% de la población ocupada (521.319 personas). Si a este sector se le suman, además, los ocupados que reciben menos del salario mínimo, se obtiene la cifra de 639.371 personas, que representan un 33% de los ocupados y para quienes el aprovechamiento de las oportunidades para mejorar la acumulación de capacidades es casi inexistente.

Además de un problema de ingresos, muchos de estos sectores enfrentan problemas de acceso a una vivienda digna, y engrosan, en no pocas ocasiones, la población que actualmente vive en asentamientos en precario, como se ha señalado en ediciones anteriores. Estos lejos de disminuir, tendieron a duplicarse en los últimos diez años. Cuando se analiza la situación de vivienda, se obtienen dos conclusiones importantes: por un lado, las viviendas en mal estado siguen siendo el principal componente del déficit habitacional del país¹³ (75%) y por el otro, respecto al tema de erradicación de precarios no hubo cambios significativos en el 2007. Según un estudio reciente (recuadro 2.3), esta situación está ligada a la existencia de una creciente brecha entre las necesidades urgentes que tienen las personas ubicadas en este tipo de asentamientos y la capacidad del marco legal-institucional para ofrecer soluciones oportunas (Fuprovi, 2008).

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
ACCESO A VIVIENDA

Véase Fuprovi, 2008 en
www.estadonacion.or.cr

Miradas en profundidad: desafíos para el logro de una vida larga y sana

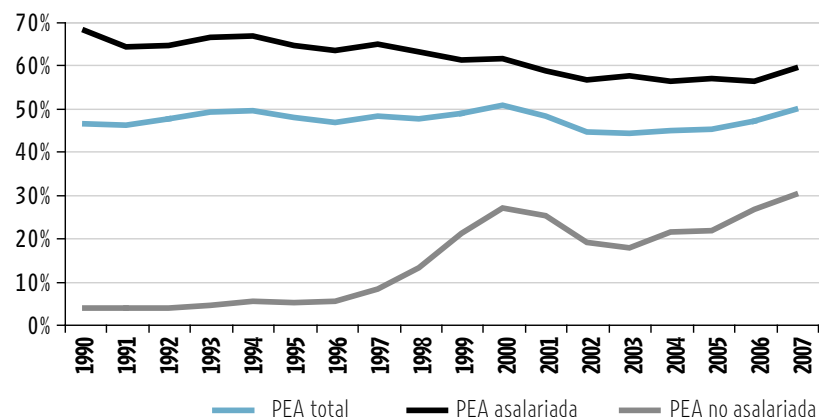
Uno de los principales objetivos del Informe del *Estado de la Nación* ha sido evitar la visión de país promedio y, en particular de este capítulo. Para lograrlo, se trata de mirar en profundidad, desagregar la información según distintos criterios (territorio, edad, sexo), y tratar de determinar las diferencias que se presentan en el desarrollo de capacidades y en el acceso a las oportunidades. Este año se ha tratado de “afinar el lente” respecto a la aspiración de que todos los habitantes de la nación puedan tener una vida larga y sana, requisito indispensable para que las personas puedan realizar lo que desean y valoran. Esta aspiración se ha examinado con base en los resultados obtenidos por el país en indicadores relativos al estado de la salud de la población y desempeño del sistema de salud. Lo anterior tiene, como punto de partida, los principios constitutivos de la seguridad social: universalidad en la

cobertura, equidad en el acceso, obligatoriedad y solidaridad en el financiamiento, factores que, a su vez, deben garantizar la sostenibilidad financiera del sistema.

En relación con la cobertura y el financiamiento, los resultados del 2007 muestran señales positivas. Con respecto a los primeros, en el 2007 se mantuvo la tendencia creciente de los últimos tres años, especialmente en lo relativo al aseguramiento de la PEA no asalariada. En el 2007 el seguro de salud alcanzó una cobertura contributiva de un 87,6% de la población total, sin mostrar cambios significativos desde el 2004. Visto desde la PEA, el seguro de salud cubre al 61,9% del total, al 65,8% de la PEA asalariada y al 57,4% de la no asalariada. En el seguro de pensiones la cobertura es de apenas un 53,6% de la PEA total (60,9% asalariada y 37,8% no asalariada). Un importante crecimiento en el aseguramiento de la PEA no asalariada se dio en ambos seguros: 19,2% en el seguro de salud y 25,9% en el de pensiones, con respecto al año 2006. En los últimos tres años, la cobertura en el seguro de salud de la PEA no asalariada pasó de un 39,1% en el 2004 a un 57,4% en el 2007 y en el seguro de pensiones aumentó de un 21,7% al 37,7% (gráfico 2.4).

GRAFICO 2.4

Cobertura del seguro de Invalidez, Vejez y Muerte en la PEA total, asalariada y no asalariada



Fuente: Elaboración propia con datos de la Dirección Actuarial y Planificación Económica de la CCSS.

RECUADRO 2.3

Persistencia de precarios: brecha creciente entre la realidad y el entramado legal-institucional

En el 2007 un estudio realizado sobre escenarios financieros para la atención de asentamientos en precario en Costa Rica, permitió establecer los requerimientos que en materia de inversión social necesitaba el país para atender esta problemática en los próximos años (Fuprovi, 2007). Aunque el énfasis en esa ocasión fueron los recursos financieros, el estudio señaló también que disponer de ellos era una condición necesaria, aunque no suficiente, pues para atender la problemática se requeriría también de otras decisiones de política pública que tomaran en cuenta el quehacer del sector, las instituciones responsables y otras entidades relacionadas. Un año después, esta conclusión sigue vigente. Durante el segundo año de la Administración Arias, la falta de ejecución de proyectos de erradicación de precarios y de tugurios con mayor celeridad, más que un problema de carencia de recursos parece estar asociado a los factores señalados. En el 2007, del total de 11.442 bonos formalizados, 1.388 correspondieron al artículo 59¹⁴, y solo 182 se dedicaron a erradicación de tugurios por un monto de 933,3 millones de colones, lo que representa apenas el 5,5% del total de recursos disponibles. En una consulta realizada a actores claves del sector acerca de los obstáculos que identifican, se señaló como causa principal la existencia de normativa legal y una dinámica institucional complejas y entrabadas, que no se ajustan a las necesidades y condiciones de los asentamientos en precario. A continuación se resumen los principales aspectos que fundamentan esta conclusión.

Gran cantidad de actores involucrados con dificultad para coordinar: el sector se caracteriza por una gran diversidad de actores que muestran importantes problemas para coordinar y alcanzar consensos básicos, entre los cuales destacan: instituciones del Gobierno Central (Minsa, MOPT, Mivah), instituciones descentralizadas (INVU, IMAS, CNE, Banhvi, etc.) gobiernos locales y entes autorizados (bancos, mutuales). A ellos se suman organizaciones locales, agrupadas alrededor de los asentamientos y de las influencias políticas de origen partidario. Además, se carece de un marco legal que habilite al Mivah para desempeñar su función rectora, y de un mayor protagonismo de las entidades que podrían desarrollarlo, entre ellas, el INVU.

Lenta tramitología: los trámites por cumplir bajo condiciones normales, es decir que no encuentren problemas que atrasen o compliquen el proceso requieren, como mínimo, un plazo de seis a doce meses. Lo anterior se refiere a un proyecto habitacional tradicional, de carácter privado, ejecutado bajo las mejores condiciones posibles; es decir,

sin problemas de ocupación, de selección de beneficiarios, de tenencia de la propiedad, de tramitación y formalización de beneficiarios.

Un marco normativo que no responde a la realidad vigente: el andamiaje institucional y legal existente concibe y actúa, frente a los asentamientos en precarios consolidados, como si se tratara de “proyectos nuevos” cuando, en la realidad, la lógica del planeamiento en esos casos es totalmente diferente a la que supone un proyecto en verde, como los que se tipifican en la normativa. En relación con los precarios, generalmente las familias ya ocupan y habitan en el sitio antes de ser atendidas y, desde este estado, debe procederse a ordenar las parcelas y los lotes, así como a mejorar o construir las viviendas, tarea para la que deben tomarse en cuenta la infraestructura, el equipamiento y los espacios abiertos. En ese sentido, sirven de ejemplo los asentamientos informales de gran tamaño: La Carpio, Rincón Grande de Pavas, Los Guido, Los Cuadros, Guararí, León XIII, Alajuelita, entre otros (Mivah, 2007). En muchos de estos asentamientos ya existen calles, alamedas, edificaciones y ciertas condiciones “urbanísticas” difíciles de cambiar. Se trata de mejorar lo existente, y de brindar las mejores condiciones de seguridad y urbanidad para los pobladores.

Gran heterogeneidad: los asentamientos en precario comparten algunas características, pero prevalece la heterogeneidad, tanto entre uno y otro asentamiento, como al interior de cada uno de ellos. Dentro de cada uno de ellos se presenta una gran diversidad de situaciones, de ahí que no se pueda pensar en “recetas” o fórmulas mágicas para atender de una sola manera, lo que es muy diferente. La existencia de asentamientos consolidados es un hecho real algunos son de gran tamaño, tanto por su extensión, como por la cantidad de familias que en él residen; otros son más pequeños. Hay precarios de reciente formación, otros tienen varias décadas de existir. Unos se ubican en zonas urbanas y otros en zonas rurales, en terrenos públicos o en terrenos privados (los menos). La legislación que los regula no siempre considera esta heterogeneidad.

Hacinamiento en los precarios dificulta construcción de obras: los asentamientos en precario, generalmente, presentan las siguientes características físicas: el hacinamiento y el pequeño tamaño de los lotes, la carencia de obras de equipamiento básico como calles, aceras, cordón y caño, drenajes, falta de espacios para obras comunales y espacios para recreación, etc. Lo anterior unido a una alta densidad poblacional de los terrenos, genera escenarios difíciles de intervenir, según las formas tradicionales de construcción que en algunos casos imposibilita la propuesta de soluciones adecua-

das para todas las familias que conviven en algunos de esos asentamientos. La creación de instrumentos como los llamados bonos colectivos, creados a finales del 2007, trata de mejorar la capacidad de intervención del Estado en esas comunidades.

Débil protagonismo de los gobiernos locales: priva el criterio de que los asentamientos en precario son responsabilidad del Gobierno Central y de las instituciones descentralizadas, sin embargo, en la realidad, cerca de una tercera parte de ellos se ubican en terrenos de propiedad municipal y, además, demandan servicios municipales. No obstante lo anterior, la participación de los gobiernos locales no siempre es acorde con su responsabilidad política. Una buena gestión y solución de la problemática de los asentamientos en precario, podría traer beneficios al municipio: respeto y mejora de la calidad de vida de parte de sus pobladores, creación de mejores oportunidades para las familias, especialmente para los más jóvenes, mejoramiento del entorno urbano y de la recaudación tributaria municipal.

Problemas para hacer reubicaciones: sobre este particular se presentan dos obstáculos principales; por un lado, la propuesta de reubicación, generalmente es considerada como un proyecto nuevo: por ejemplo una finca en verde que va a ser urbanizada y no como parte de una solución a un problema real. Por otro lado, normalmente, algunos municipios rechazan o se oponen a la llegada de familias provenientes de asentamientos en precario, que se ubican en otros municipios. Técnicamente, es difícil solucionar el problema de desarrollar un proyecto, cuando es necesario reubicar familias, si la posibilidad de la reubicación tiene que enfrentar las dificultades antes señaladas. En este caso se imposibilita la propuesta de soluciones para las familias por reubicar, no se pueden iniciar las obras sin atender a las familias en el sitio, pues esto significaría trasladar a otras familias que están asentadas ahí.

Poca participación de los entes autorizados para ejecutar proyectos en asentamientos en precario. Por falta de compromiso, ausencia de experiencia en proyectos de este tipo y desconocimiento para trabajar con subsidios, algunos entes autorizados se han constituido recientemente, otros (como los bancos estatales) no “saben” cómo trabajar con créditos con subsidios, situación que ha limitado la capacidad del sistema en general para atender los asentamientos en precario.

Fuente: Fuprovi, 2008.

A finales del 2007, un total de 77.189 personas eran pensionadas del Régimen No Contributivo, 1.645 personas más respecto al año anterior (CCSS, 2008a). Del total de pensionados, la mitad son personas solas mayores de 65 años, el 23,3% son personas solas inválidas, el 7,8% son jefes de familia mayores de 65 años y el restante 15,3% pertenecen a otras seis categorías. Al respecto destaca el incremento, por segundo año consecutivo, del monto de las pensiones del RNC, que pasaron en promedio, de 17.800 colones en julio de 2006, a 35.000 colones en agosto de ese año y a 45.600 colones un año después, lo que en términos reales representa un crecimiento del 160% entre diciembre de 2006 y agosto de 2007.

En cuanto a financiamiento, el Informe ha venido insistiendo sobre las deudas que distintos actores sociales tienen con la CCSS. Hasta diciembre del 2007, luego de un convenio de pago firmado entre esta última institución y el Ministerio de Hacienda, la deuda ascendía a 323.212,6 millones de colones, de los cuales 148.246,2 millones correspondían a las deudas del Fodesaf, 62.427,4 millones a cuotas subsidiarias y otros, 1.554,9 millones a las cuotas obrero-patronales y 110.984,1 millones a la deuda por la transferencia de los empleados del Ministerio de Salud que tenían a cargo el programa de atención primaria. Al respecto, se requiere contar con mayor información que permita a la ciudadanía comprender mejor de qué manera afecta esa deuda pendiente, la prestación de los servicios de salud.

Nuevos retos se imponen

Cuando se analiza la situación del estado de salud de la población, con respecto al perfil epidemiológico y al desempeño del sistema de salud, en relación con los principios de equidad en el acceso y solidaridad en el financiamiento, los resultados de investigaciones recientes muestran que el país tiene nuevos desafíos que atender. El primero de ellos está relacionado con la mejora de los servicios de salud mediante la consideración, cada vez mayor, de las diferencias que se dan entre áreas de salud y zonas geográficas

del país. Para esto se requiere no solo conocer mejor esas diferencias, sino además, profundizar en el estudio de sus causas para reducir las inequidades que pueden existir en la prestación de esos servicios. El segundo reto está relacionado con las adaptaciones que impone al sistema, la consolidación de estilos de vida cada vez más riesgosos, directamente asociados a comportamientos sociales que están generando una importante pérdida de años de vida saludable y que obligan a fortalecer los enfoques de salud preventiva. El último reto está relacionado con el requerimiento de mejorar la oferta de servicios oportunos y de calidad, para todos los asegurados, y evitar de esa manera, la migración de sectores de altos ingresos a la oferta de servicios privados de salud.

Logros en salud muestran importantes diferencias entre áreas de salud y zonas geográficas

Costa Rica muestra progresos significativos en los indicadores de salud, como se señaló en la primera parte de este capítulo, y como también lo ratifican las tendencias hacia la disminución que han venido mostrando en los últimos diez años la mayoría de tasas de mortalidad por cáncer y enfermedades cardiovasculares. Estos logros no son homogéneos y por el contrario, muestran variaciones importantes entre la población según zonas geográficas y áreas de salud. En el caso de las enfermedades cardiovasculares, por ejemplo, aunque se ajustan el riesgo de muerte por edad, sexo, condiciones socioeconómicas (Índice de Desarrollo Social) y factores espaciales, se presentan diferencias entre áreas de salud que superan hasta tres veces, la mortalidad por esta causa.

Uno de los indicadores más utilizados en la literatura internacional, para medir las desigualdades en salud, son precisamente, las tasas de mortalidad provocadas por diversas enfermedades. Estos indicadores se enmarcan en el análisis de resultados en salud, como “variabilidad en las tasas de mortalidad”. De acuerdo con esta línea de trabajo, dos estudios analizaron los dos

principales grupos de causas de muerte en el país: las enfermedades cardiovasculares (EVA) y el cáncer.

Esos trabajos analizaron aspectos como la evolución en el tiempo de las tasas de mortalidad, ajustadas por edad, según área de salud, identificación de áreas de salud con mayor y menor riesgo de morir para estos dos grupos de causas de muerte; patrones geográficos de bajo y alto riesgo de muerte. Asimismo, áreas de salud con riesgo de muerte significativamente diferentes al nivel nacional y las que muestran sobremortalidad e infamortalidad respecto de cada grupo de enfermedades. Se trata de esfuerzos pioneros, cuyos resultados son útiles para orientar adecuadamente la distribución de los recursos, el establecimiento de prioridades, el mejoramiento del diseño de los servicios, así como para servir de base a futuras investigaciones, que indaguen sobre diversos factores de riesgo y sobre algunas causas que pueden explicar las diferencias encontradas. A continuación se presentan los principales hallazgos identificados.

Variabilidad geográfica en el riesgo de morir por enfermedad cardiovascular ajustado según condiciones socioeconómicas de las áreas de salud

Las enfermedades cardiovasculares (ECV) constituyen la primera causa de muerte en Costa Rica, tanto en hombres como en mujeres. En el período 2000-2007 esta enfermedad produjo 38.479 defunciones, lo que implica que en promedio once de cada diez mil costarricenses han muerto anualmente por ECV. Dos de cada cinco de estas defunciones se produjeron antes de los 74 años, y fueron consideradas como muertes evitables, por existir intervenciones suficientemente efectivas para prevenirlas. No obstante, la tasa de mortalidad por enfermedades cardiovasculares ha venido descendiendo desde principios de la década de los setenta, desde tasas aproximadas a dieciocho por cada mil habitantes, a tasas cercanas a diez, por cada diez mil habitantes, en el 2007. En el gráfico 2.5 se observa que el descenso en

la mortalidad fue mayor entre 1970 y 1978, luego tuvo un período de relativa meseta durante casi dos décadas, para volver a decrecer un mayor énfasis, a partir de 1995. También se observa que a inicios del período estudiado, las mujeres tenían una tasa de mortalidad superior a los hombres, pero, a partir de 1978, esta relación se invierte y además, la brecha entre sexos se amplía conforme evoluciona el tiempo (Aparicio y Morera, 2008b).

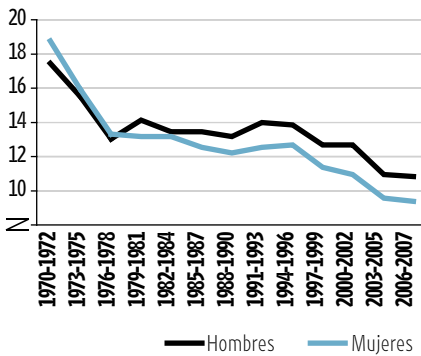
Cuando se desagregan las tasas de mortalidad por grupos de edad se observa que a partir de los 55 años empiezan a acelerarse, situación que corresponde al deterioro de la salud de las personas. También se advierte que, para todos los grupos de edad, los hombres presentan mayores tasas de mortalidad que las mujeres, y este fenómeno ocurre especialmente en grupos intermedios de edad.

Para representar cómo se distribuye geográficamente el riesgo de morir por esta enfermedad se calculó una razón de mortalidad estandarizada suavizada (RMES), que mide el riesgo relativo de muerte por área de salud, y se ajusta según edad, sexo y diferencias socioeconómicas (aproximada por el Índice de Desarrollo Social) (detalles metodológicos en el capítulo 7). El mapa 2.2 contiene las 103 áreas de salud en las que está dividido el país, y las que muestran baja mortalidad (RMES <1) se ubican especialmente en la frontera norte con Nicaragua (colores claros), mientras que las zonas con patrones de alta mortalidad (RMES >1) se concentran en el Pacífico Central y en el centro del país (colores de mayor intensidad).

Una agrupación de la RMES revela que el 32% de las áreas de salud presenta un riesgo de morir inferior al promedio nacional (inframortalidad) y un 20% de las áreas registra porcentajes superiores a los esperados en el nivel nacional (sobremortalidad). El restante 48% manifiesta un riesgo que no resulta estadísticamente diferente al promedio nacional. En el cuadro 2.5 se presenta el *ranking* de las diez áreas de salud con mayor y menor mortalidad. Se considera que este grupo debe

GRAFICO 2.5

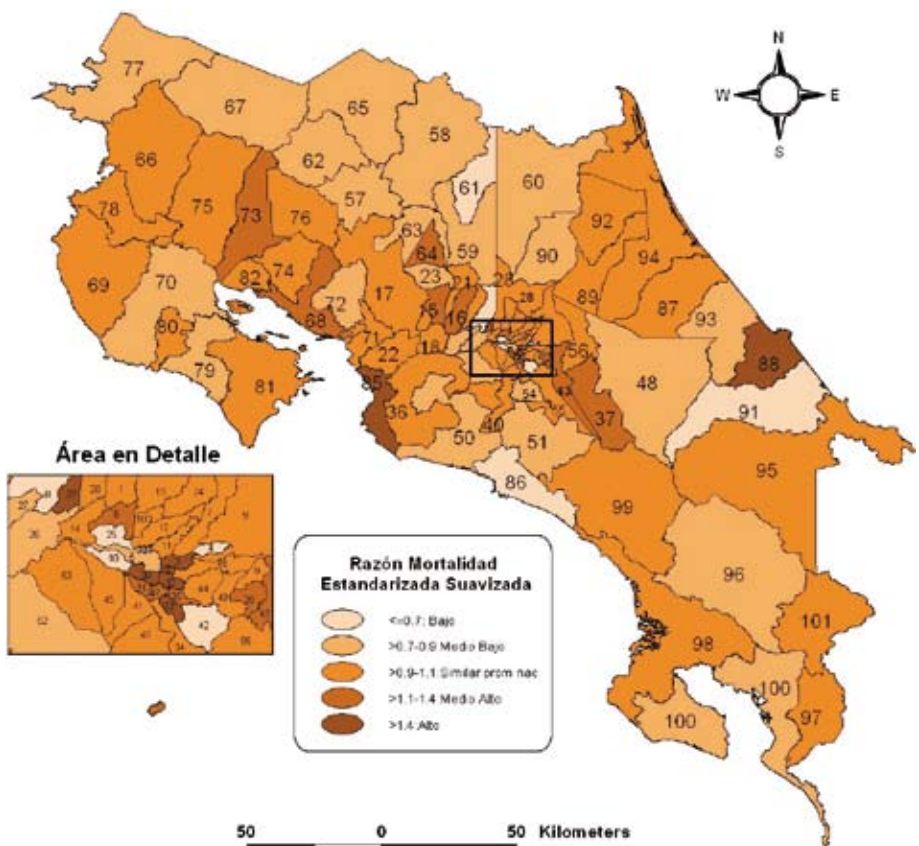
Tasas de mortalidad por enfermedades cardiovasculares según sexo (tasas por 10.000 habitantes, ajustadas por edad)



Fuente: Aparicio y Morera, 2008b.

MAPA 2.2

Riesgo de mortalidad estandarizado por enfermedades cardiovasculares, según áreas de salud



Fuente: Morera y Aparicio, 2008b.

priorizarse para profundizar el conocimiento de sus causas y constituirse en un insumo que sirva de fundamento para la formulación de políticas, distribución de recursos y priorización de intervenciones en salud.

Análisis espacial y temporal de la mortalidad por cáncer

Después de la enfermedad cardiovascular, el cáncer constituye la segunda causa de muerte en Costa Rica. Durante el período 2000-2005 se produjeron 20.467 muertes como consecuencia de esta enfermedad. En el nivel nacional, el cáncer de estómago constituye la primera causa de muerte, tanto en hombres como en mujeres: los tumores

CUADRO 2.5

Diez áreas de salud con mayor y menor mortalidad por enfermedad cardiovascular. 2000-2007

Sobre mortalidad	Infra mortalidad
Moravia	Heredia-Virilla
Hatillo	Valle La Estrella
Paraíso-Cervantes	Aguirre
San Francisco-San Antonio	Desamparados 3
Grecia	Marcial Rodríguez
Naranjo	Pavas (Coopesalud)
Cañas	Goicoechea 1
San Sebastián-Paso Ancho	Pital
La Unión	León XIII-La Carpio
Cartago	Santa Rosa

Fuente: Aparicio y Morera, 2008b con datos del CCP, CCSS y Mideplan.

CUADRO 2.6

Diez áreas de salud con menor y mayor riesgo de muerte por cáncer en relación con el nivel nacional. 2000-2005

Posición	Inframortalidad		Sobremortalidad	
	Área de salud	IME ^{a/}	Área de salud	IME ^{a/}
Hombres				
1	Aguirre	37	Desamparados 1	188
2	Valle La Estrella	44	La Unión	168
3	Heredia-Virilla	49	Zapote-Catedral	153
4	Desamparados 3	53	Horquetas	144
5	Pital	57	El Guarco	139
6	Marcial Rodríguez	63	Heredia-Cubujuquí	138
7	Goicoechea 1	65	Oreamuno-Pacayas-Tierra Blanca	136
8	León XIII-La Carpio	69	Alajuela Norte	135
9	Carrillo	71	Goicoechea 2	130
10	Pavas (Coopesalud)	72	Mata Redonda-Hospital	129
Mujeres				
1	Heredia-Virilla	35	Zapote-Catedral	167
2	Guatuso	41	Alajuela Norte	166
3	Aguirre	51	Mata Redonda-Hospital	165
4	Desamparados 3	53	Desamparados 1	161
5	La Fortuna	54	La Unión	150
6	Marcial Rodríguez	56	Goicoechea 2	146
7	Bagaces	56	Heredia-Cubujuquí	145
8	Santa Rosa	57	Moravia	138
9	La Cruz	60	Limón	131
10	Coto Brus	65	Hatillo	130

a/ IME es el índice de mortalidad estandarizada.

Fuente: Aparicio y Morera, 2008a.

de próstata, órganos digestivos, pulmón y colon en los hombres y tumores de órganos digestivos, mama, útero y colon en las mujeres. En el 2007 se publicó el primer Atlas de Mortalidad por Cáncer en Costa Rica (Aparicio y Morera, 2008a), cuyo principal objetivo fue mostrar los patrones geográficos correspondientes a la mortalidad producida por los principales tipos de cáncer durante el período 2000-2005, según áreas de salud. También se mostraron los patrones geográficos más recientes, relativos a la mortalidad para todos los tipos de cáncer en Costa Rica. Se agruparon en 13 categorías y se separaron según sexo. Al analizar todos los tumores en forma conjunta, el grupo de los hombres presentó un patrón de alta mortalidad en algunas áreas del centro del país, Pacífico Central y Zonas Sur y Norte, mientras que en las mujeres el patrón de altas tasas de mortalidad se concentró en el centro del país.

El Atlas también identificó con “significancia estadística” las áreas que presentaron un mayor riesgo de muerte, respecto al nivel nacional. Las áreas de salud con sobremortalidad en ambos sexos se ubicaron en mayor número en el centro del país y en la Zona Norte. La identificación de estas áreas es útil para fortalecer los programas de prevención, así como para analizar las causas y los factores de riesgo asociados a esta situación (cuadro 2.6).

» PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
**MORTALIDAD POR ENFERMEDADES
CARDIOVASCULARES Y CÁNCER**

Véase Aparicio y Morera, 2008a y b en
www.estadonacion.or.cr

**Mediciones alternativas:
358.509 años de vida saludables perdidos**

En cuánto se acerca o se aleja la población costarricense de la aspiración de tener una vida larga y sana es una medición que no debe ser valorada únicamente por medio de los indicadores tradicionales de salud, señalados en la sección anterior, sino que deben incorporarse nuevos indicadores más comprensivos y de “resumen”, que

integren las mediciones de mortalidad y morbilidad. En este sentido, el enfoque conocido como la medición de la “Carga de la enfermedad”, representa una alternativa a partir de la década de 1990 y recomendado por la OMS¹⁵, pues ofrece un indicador resumen conocido como *Avisa* (años de vida saludables perdidos ajustados por discapacidad).

La medición de la carga de enfermedad pertenece a una serie de medidas conocidas como “indicadores resumen” del estado de salud, y se clasifican en dos grupos, el primero conocido como medición de expectativas de salud y el segundo corresponde a las medidas de brecha, entre las que se cuentan los *Avisa*. La finalidad de este tipo de estudio es cuantificar la carga de mortalidad prematura y la discapacidad debida a un conjunto de padecimientos o a padecimientos individuales. Los *Avisa* están compuestos por dos indicadores: los años de vida perdidos prematuramente (AVP) y los años de vida vividos con discapacidad (AVD) (cuadro 2.7). Para cada una de las condiciones de salud se estiman los indicadores según grupos de edad, sexo y región geográfica. Estos dos indicadores se calculan en forma separada y luego se suman para estimar los *Avisa*.

El estudio sobre “carga de enfermedad” considera tres grandes grupos de enfermedades y lesiones, además, cada uno de estos grupos puede desagregarse en cuatro niveles (Minsa, 2007a) (detalles metodológicos en el capítulo 7). Conocer los *Avisa* es de utilidad para la formulación de políticas de salud, ya que permiten identificar la dimensión de la morbilidad, la discapacidad, así como la mortalidad para cada una de las condiciones estudiadas y también comparar otras variables como zona geográfica, sexo, y grupos de edad, en un determinado período de tiempo, además, se les aplica una serie de criterios de valoración social. Lo anterior se muestra en un estudio elaborado recientemente en el país con este enfoque por el Ministerio de Salud y Sanigest¹⁶, que fue aplicado a 61 enfermedades y lesiones. Los principales hallazgos encontrados se convierten en un insumo relevante para ampliar y

CUADRO 2.7

Indicadores utilizados en la medición de los años de vida saludables perdidos, ajustados por discapacidad (*Avisa*)

Indicador	Descripción
Años de vida saludables perdidos ajustados por discapacidad (<i>Avisa</i>)	Medida de brecha, que estima una diferencia entre la situación actual observada y la situación ideal, en la que toda la población vive hasta cierta edad (expectativa de vida estandarizada). Es la suma de AVP y AVD.
Años de vida perdidos prematuramente (AVP)	Suma de las diferencias existentes entre los años de vida de cada una de las personas fallecidas en relación con la expectativa de vida estándar. Se calcula para cada grupo de edad, sexo y zona geográfica.
Años de vida vividos con discapacidad (AVD) ^a	Suma de los años perdidos por discapacidad para cada una de las lesiones y enfermedades consideradas en el estudio. Este cálculo se realiza a partir de la población susceptible de enfermarse y su incidencia en cada grupo de edad. Toma en cuenta la duración media de la enfermedad y se ajusta con base en un ponderador de severidad de la discapacidad.

Fuente: Elaboración propia con base en Minsa, 2007a.

renovar el diseño y formulación de las políticas de salud (Minsa, 2007a).

El primer hallazgo relevante señala que durante el año 2005, se perdieron en Costa Rica 358.509 *Avisa*, cifra que representa una tasa global de 82,2 *Avisa* por cada mil habitantes. La distribución porcentual muestra una mayor carga de enfermedad atribuible a discapacidad; del total de *Avisa* el 64% (232.425) corresponde a AVD y el 36% restante a AVP. Por sexo, la pérdida de *AVISA* es superior en los hombres, con un 52% de la carga de enfermedad (187.141) en comparación con el 48% de las mujeres (171.368). Es decir, por cada *Avisa* que las mujeres pierden, los hombres pierden 1,09 *Avisa*.

El enfoque de “carga de la enfermedad” establece un orden de enfermedades distinto al tradicional en relación con las causas de mortalidad, de tal manera que, entre las diez principales causas de pérdida de *Avisa* aparecen en primer lugar, las patologías de origen perinatal, especialmente la dificultad respiratoria y la asfixia (cuadro 2.8). A pesar de que el país tiene una baja tasa de mortalidad infantil, puede establecerse una relación concordante con el hecho de que el 88% de los *Avisa* son

provocados por discapacidad (AVD), es decir con los daños permanentes que estas patologías producen en los niños. Otras causas mencionadas como problemas de salud pública relevantes debido a la discapacidad que generan son la dependencia de alcohol, los trastornos depresivos mayores, el asma bronquial y la artritis reumatoide. Hay causas que también se consideran importantes en el análisis de mortalidad, aunque en un orden distinto, entre ellas destacan: los accidentes de vehículo automotor como segunda causa de pérdida de *Avisa*, el VIH-Sida como la cuarta causa y el infarto de miocardio que ocupa la octava posición, el 95% de ellos corresponden a muerte prematura.

Padecimientos como la *Diabetes Mellitus* tienen un elevado componente de años de vida perdidos por causas de la mortalidad y de la discapacidad. Las lesiones accidentales, que corresponden a caídas y precipitaciones, también incluyen un componente elevado de discapacidad, que es superior diez veces o más, al de los años de vida perdidos como consecuencia de la mortalidad.

Ninguno de los once tipos de cáncer estudiados están entre las primeras diez causas de pérdida de *Avisa*. Las

CUADRO 2.8

Años de vida saludables perdidos según principales enfermedades o padecimientos. 2005

Prioridad	Enfermedades/padecimiento	Avisa	AVP ^{a/}	AVD ^{b/}	Distribución porcentual de Avisa
1	Dificultad respiratoria y asfixia en el periodo perinatal	38.275	4.663	33.612	10,7
2	Accidentes de vehículo automotor	26.426	13.290	13.166	7,4
3	Dependencia del alcohol	24.676	602	24.074	6,9
4	VIH/sida	24.619	2.358	22.261	6,9
5	Trastornos depresivos mayores	23.628	18	23.610	6,6
6	Asma bronquial	23.455	5.751	17.704	6,5
7	Artritis reumatoide	22.745	244	22.501	6,3
8	Infarto agudo al miocardio	17.250	16.426	824	4,8
9	Diabetes mellitus	16.412	9.152	7.260	4,6
10	Lesiones accidentales	14.241	1.418	12.823	4,0

a/ Años de vida perdidos prematuramente.

b/ Años de vida vividos con discapacidad.

Fuente: Minsa, 2007a.

patologías investigadas representan una pérdida de Avisa de 30.226 que equivalen al 8,4% de la totalidad de Avisa perdidos, se destaca especialmente, el cáncer de estómago. La mayor parte corresponde a AVP, lo que indica la elevada letalidad de los padecimientos neoplásicos. Desde el punto de vista de las políticas de atención del cáncer, esta es una referencia basal que sirve para evaluar el futuro impacto de las intervenciones. Se esperaría una disminución de los AVP y un incremento de los AVD, lo que estaría reflejando una mayor efectividad de los tratamientos y, sobre todo, mayor sobrevivencia.

Cuando se analizan los Avisa perdidos por los tres grandes grupos de enfermedades, se advierte que el grupo II, compuesto por las enfermedades no transmisibles, impone una carga de enfermedad muy importante en el año 2005 (221.945 Avisa), lo que representa el 62% del total de Avisa perdidos en el país. Es decir, seis de cada diez Avisa que se pierden corresponden a alguna enfermedad no transmisible. En el grupo I, representado por las enfermedades transmisibles: causas maternas, perinatales y deficiencias nutricionales, se perdieron 93.172 Avisa, lo que equivale al 26% de la carga de enfermedad. Finalmente, en el grupo III, relacionado con lesiones accidentales

y violencias, incluidas como causas externas, se perdieron 43.393 Avisa, cantidad equivalente al 12% de la carga de enfermedad (Minsa, 2007a).

Una perspectiva más amplia se pone de manifiesto cuando se consideran las primeras veinte causas según sexo (gráfico 2.6). Es importante destacar el hecho de que la mayoría de causas para ambos sexos corresponden al grupo de las enfermedades no transmisibles, les siguen las del grupo de enfermedades transmisibles y finalmente, las del grupo de lesiones o causas externas.

Ambos sexos comparten dieciocho de las veinte causas, aunque en distinto orden, las diferencias radican en el hecho de que en las mujeres aparecen el aborto y el cáncer de colon como parte del conjunto de las primeras veinte causas. En los hombres predomina la cirrosis hepática y la dependencia de las drogas. Existe un conjunto de causas que adquieren importancia en el tema de salud pública debido a la discapacidad que producen, entre las más destacadas están la dependencia del alcohol, el asma, las lesiones accidentales (caídas), la artritis reumatoide, el VIH-Sida y los trastornos depresivos mayores. La pérdida de Avisa según sexo es similar para los grupos I y II, sin embargo, para el tercer grupo el predominio es masculino con una porción del 72%, explicado principal-

mente por los accidentes de vehículo y, en segundo lugar, por las lesiones accidentales. En cuanto a los accidentes vehiculares existe una concordancia con el elevado consumo de alcohol, lo que puede correlacionarse con la pérdida de Avisa por esta causa.

Finalmente, el estudio identifica diferencias territoriales importantes y destaca una mayor pérdida de Avisa en cantones considerados como prioritarios por el Minsa, entre los que destacan: San José, Desamparados, Upala, Los Chiles, Nicoya, La Cruz, Puntarenas, Buenos Aires, Limón, Siquirres y Talamanca¹⁷, entre otros. Estos cantones se caracterizan por mostrar bajos índices de desarrollo social y en ellos, el dengue sobresale como una causa importante de pérdida de Avisa (Minsa, 2007a).

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

CARGA DE LA ENFERMEDAD

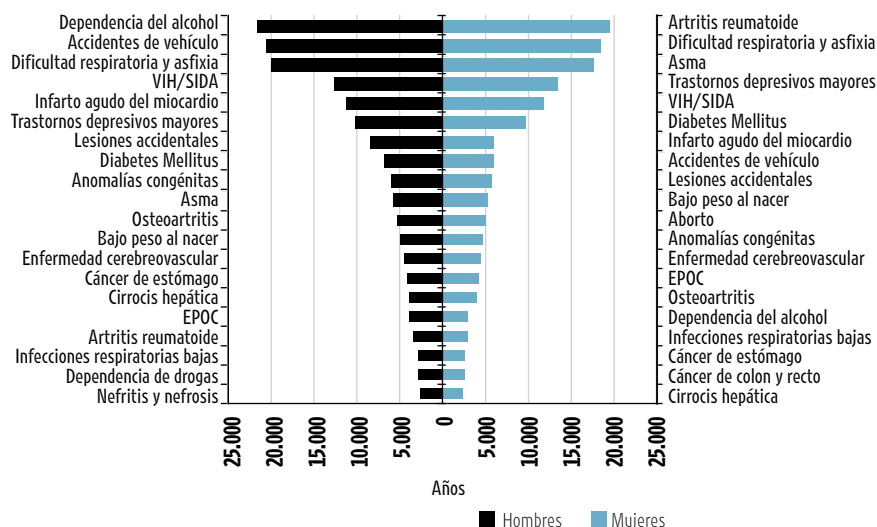
Véase Minsa, 2007a y Sáenz, 2008, en www.estadonacion.or.cr

¿Existe indicios de segmentación en el sistema de salud?

El sistema de salud costarricense se ha distinguido de muchos otros en América Latina por su carácter

GRAFICO 2.6

Años de vida saludables perdidos por sexo según causas de enfermedades. 2005



Fuente: Minsa, 2007a.

integrador, es decir, por su capacidad de ofrecer servicios de igual calidad a personas de diferentes niveles de ingreso, región, sexo y origen étnico. En la mayor parte de los países de la región los sistemas de salud están altamente segmentados, especialmente desde el punto de vista del ingreso: las personas de mayores ingresos acuden a servicios privados, generalmente financiados con un sistema de pre-pago o con un seguro médico privado, mientras que las personas de menores ingresos utilizan los servicios públicos de salud, generalmente saturados, y con recursos humanos y tecnológicos insuficientes para satisfacer las necesidades de esa población atendida (Rodríguez y Castillo, 2008).

La posibilidad de que se erosione la capacidad de brindar servicios de salud, oportunos y de calidad a personas de diferente nivel de ingreso, constituye una preocupación creciente de las autoridades responsables de este tema y de los ciudadanos. La mayor parte de la población con edades que oscilan entre 40 y 70 años, recibieron en su infancia consulta externa y se internaron para ser intervenidos quirúrgicamente en los servicios de la CCSS.

El crecimiento de la población, sumado al avance de la transición demográfica y al proceso de urbanización, ha hecho mucho más complejo el sistema de salud; en la actualidad existen filas de espera mucho mayores que entonces, tanto para la consulta especializada como para las intervenciones quirúrgicas; hecho que disuade de utilizar los servicios públicos a las personas con recursos para pagar los servicios privados. Durante ese mismo período ha crecido significativamente la oferta de servicios privados, que son utilizados principalmente por las personas de mayores ingresos, tanto en consulta externa como en hospitalización. Frente a estos hechos surgen preguntas estratégicas que el país debe plantearse: ¿se está operando un proceso de segmentación del sistema de salud, de forma que las personas de mayores ingresos tienden a usar, en mayor proporción, los servicios privados; y los servicios públicos quedan reservados para las personas de menores ingresos? ¿Cuáles son los grupos de edad donde las tendencias a la segmentación son mayores? Una investigación reciente proporciona algunas pistas relevantes al respecto, y plantea desafíos estratégicos

para el sistema de salud y para el país en general.

Patrones de la consulta médica según nivel de ingreso

Un primer hallazgo relevante relativo al período 1998 y 2004 indica que la tasa de utilización de consulta médica de proveedor público aumentó, en promedio, un 47,8% para todos los deciles de ingreso (cuadro 2.9), situación que apunta a un sistema más integrador, menos segmentado que se antepone a las especulaciones esgrimidas en años recientes por algunos sectores, en el sentido de que ha habido un abandono de la consulta externa por parte de las clases medias, y se ha generado un proceso de segmentación del sistema, al menos en el primer y segundo nivel de atención.

El grupo que proporcionalmente utiliza más la consulta médica es el de personas mayores de 65 años, seguido de los adultos que tienen entre 45 y 65 años, hecho que tiene implicaciones importantes para el sistema, en la medida en que se trata de grupos que por la transición demográfica tienden a aumentar, y presentan patologías que implican costos más altos para el sistema de salud.

Un segundo hallazgo es el aumento generalizado de la tasa de utilización de consulta médica entre las personas de ingresos mayores, pues superó a los de ingreso inferior. Esta evolución es positiva puesto que manifiesta que para los deciles de ingresos más altos los servicios públicos de consulta médica presentan una calidad y oportunidad aceptables. El resultado ha sido una ganancia en el grado de integración (o una reducción en el grado de segmentación) del sistema público de salud. El cuadro 2.10 presenta esos indicadores¹⁸.

Sin embargo, este resultado positivo se relaciona con dos situaciones negativas: que los servicios de consulta médica privada han crecido aceleradamente, y se han concentrado en personas pertenecientes a los deciles de ingreso superior. Esto determina que, por primera vez en mucho tiempo, las personas de los deciles más altos alcancen una tasa de utilización de la consulta médica mayor que las demás (gráfico 2.7).

CUADRO 2.9

Tasa de consulta médica por tipo de proveedor según decil de ingreso. 1998, 2001 y 2004
 (consultas por habitante)

Decil de ingreso	Tasa de consulta total			Tasa de consulta privada			Tasa de consulta pública		
	1998	2001	2004	1998	2001	2004	1998	2001	2004
1	2,41	2,41	2,98	0,15	0,14	0,09	2,26	2,27	2,89
2	2,25	2,33	3,16	0,15	0,13	0,19	2,10	2,20	2,97
3	2,28	2,39	3,47	0,12	0,14	0,26	2,16	2,25	3,21
4	2,28	2,25	3,51	0,25	0,16	0,33	2,03	2,09	3,18
5	2,29	2,32	3,25	0,24	0,22	0,44	2,06	2,10	2,81
6	2,26	2,24	3,47	0,37	0,34	0,53	1,89	1,90	2,94
7	2,28	2,35	3,71	0,34	0,43	0,75	1,94	1,92	2,96
8	2,24	2,41	3,61	0,49	0,49	0,91	1,75	1,93	2,70
9	2,28	2,35	3,99	0,67	0,75	1,75	1,61	1,59	2,24
10	2,15	2,45	4,83	0,93	1,24	3,47	1,21	1,21	1,36
Total	2,26	2,35	3,65	0,37	0,41	0,87	1,89	1,94	2,79

Fuente: Rodríguez y Castillo, 2008 con datos de la EHPM y la ENIG del INEC.

CUADRO 2.10

Utilización de la consulta médica, por año y tipo de proveedor según grado de segmentación
 1998, 2001 y 2004

	1998		2001		2004	
	Público	Privado	Público	Privado	Público	Privado
Indicador de segmentación extrema ^{a/}	0,351	0,736	0,362	0,865	0,335	0,928
Quintil 1 (Q ₁) (%)	22,8	10,2	22,9	6,7	22,4	3,9
Quintil 5 (Q ₅) (%)	14,8	38,6	14,6	49,8	14,9	53,9
Indicador de segmentación media ^{b/}	0,205	0,569	0,211	0,759	0,131	0,788
Deciles del 1 al 5 (D _{1al5}) (%)	55,7	30,1	55,9	19,4	53,5	17,5
Deciles del 6 al 10 (D _{6al10}) (%)	44,3	69,9	44,1	80,6	46,5	82,5

a/ Para el proveedor público este indicador se calcula como $[1-(Q_5/Q_1)]$ y para el privado como $[1-(Q_5/Q_1)]$.

b/ Para el proveedor público este indicador se calcula como $[1-(D_{6al10}/D_{1al5})]$ y para el privado como $[1-(D_{6al10}/D_{1al5})]$.

Fuente: Rodríguez y Castillo, 2008.

Contrariamente a lo que ocurre con la consulta pública, la tasa de utilización de la consulta médica de proveedores privados aumenta con el nivel de ingresos, hecho esperable; lo preocupante es que la diferencia entre el primer decil y el último se ha incrementado fuertemente con los años: en 1998 las personas del décimo decil iban a consulta privada 6,4 veces más que las del primer decil, mientras que esa cifra pasó a 8,7 en el 2001 y a 37,5 veces en el 2004. El incremento en esa diferencia entre los dos deciles extremos para ese último año, es producto de la combinación de

una disminución de la tasa de utilización de consulta privada en el primer decil (de 0,15 a 0,09) y de un salto en dicha tasa para el décimo decil (de 0,03 a 3,47) (Rodríguez y Castillo, 2008).

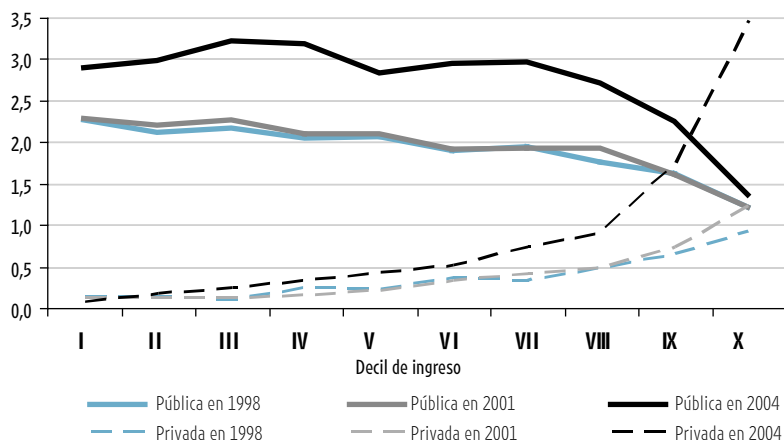
Una evolución negativa que debe llamar la atención está relacionada con la consulta especializada. Es posible que la “democratización” de la consulta médica se concentre, principalmente, en la consulta de medicina general brindada por los médicos que laboran en los Ebais. En relación con la consulta especializada es de esperar que los servicios sean poco utilizados por las personas

de los deciles superiores, a menos de que se trate de enfermos crónicos que consultan al médico y obtienen los exámenes y los medicamentos gratuitamente (Rodríguez y Castillo, 2008).

Si la CCSS quiere preservar el grado de cohesión social que ha tenido hasta el momento, debe hacer un esfuerzo extraordinario por resolver sus problemas de gestión en la consulta de segundo nivel (médicos especialistas). La población menor de 5 años y la mayor de 45 años tienen más necesidad de consultar médicos especialistas, pero les es difícil procurarse una cita y,

GRAFICO 2.7

Tasa de utilización de la consulta por tipo de proveedor, según decil de ingreso per cápita. 1998, 2001 y 2004
(consultas por habitante)



Fuente: Rodríguez y Castillo, 2008 con datos del INEC.

RECUADRO 2.4

Listas de espera: procedimientos y especialidades ocupan primeros lugares

Un indicador relevante de la calidad de la gestión de los hospitales es el número de pacientes en listas de espera para someterse a un procedimiento diagnóstico, en especialidades de consulta externa y en cirugía. Se consideran listas de espera las que superan un plazo mayor de 90 días. El informe realizado por la *Unidad Técnica de Listas de Espera* (2007) de la CCSS muestra que hasta junio del 2007 los pacientes en esa condición superaban las 274.692 personas, y estaban distribuidos de la siguiente manera: los procedimientos, que ocupan más de la mitad de dicha lista (52%), seguidos por las especialidades de consulta externa (28%) y las cirugías (20%).

Entre los procedimientos diagnósticos con mayor número de pacientes en listas de espera están los ultrasonidos generales, las radiografías generales, los electrocardiogramas, las mamografías y los ultrasonidos ginecológicos. Este tipo de procedimientos se encuentra ligado a condiciones preoperatorias, por lo que, probablemente, su crecimiento en el tiempo no disminuirá y, más bien, mostrará una tendencia a crecer. A lo anterior se suman también las normas institucionales y de atención, como por ejemplo los ultrasonidos a embarazadas y las mamografías a mujeres mayores de cuarenta años.

La espera para consultar con un especialista se agudiza, principalmente, en

especialidades como oftalmología, ortopedia, otorrinolaringología, dermatología y urología; mientras que entre las cirugías, la especialidad quirúrgica de mayor representatividad es la de oftalmología, seguida por la cirugía general, ortopedia, otorrinolaringología y vascular periférico. La oftalmología muestra una de las mayores listas de espera, tanto en consulta de especialidad, como en cirugía. Lo anterior es preocupante, porque las consultas en espera podrían derivar en más cirugías y consultas subsecuentes; además, de que existe una carencia importante de especialistas en esta área. Asimismo, en relación con esta especialidad el estudio recomienda considerar la posibilidad de que los pacientes de alta complejidad quirúrgica sean atendidos en la Clínica Oftalmológica (Unidad Técnica de Listas de Espera, 2007).

Si se analiza las cifras según los hospitales, las cinco instituciones con las mayores listas de espera son: Max Peralta, Calderón Guardia, San Rafael de Alajuela, San Vicente de Paúl y Escalante Padilla. Sobre estos casos el Informe plantea la necesidad de determinar si el origen de ese elevado número está en los problemas considerados en el área de gestión de lista de espera, en el faltante de especialistas o en el faltante de equipamiento e infraestructura.

El Informe señala también que, hasta el momento no se cuenta con un sistema de información uniforme en el nivel institucional para el manejo y reporte de las listas de

cuando lo logran deben esperar mucho tiempo para recibir la atención requerida (recuadro 2.4). Además, la CCSS no permite que el usuario escoja el médico especialista, de manera que es posible que lo atiendan especialistas diferentes en cada cita. Estos hechos han provocado que las personas de ingresos medios y altos opten por resolver sus necesidades de consulta médica especializada en los servicios de atención privada.

La CCSS ha planteado varias estrategias para resolver estos problemas en el documento "*Hacia una CCSS renovada en el 2025*" que, al menos, anuncian la voluntad de corregir la situación y brindar una atención más oportuna de parte de los médicos especialistas. Entre las medidas que se mencionan,

espera por parte de las diferentes unidades. Plantea también la necesidad de analizar los programas de posgrado de las diferentes especialidades, en lo concerniente a formación de recurso humano, fundamentalmente en lo relativo a las especialidades críticas como: radiología, oftalmología, cardiología, ortopedia y cirugía general. Igualmente, recomienda analizar los resultados del Proceso de Depuración de Agendas¹⁹ de consultas a especialistas, y replantear estrategias tales como jornadas médicas, tiempos extraordinarios o filtración de patologías, así como determinar la capacidad instalada en los centros médicos, en cuanto a recurso humano, equipos e infraestructura para las especialidades críticas. Según la evaluación hecha en 28 hospitales públicos pertenecientes a la red hospitalaria nacional realizada por el Minsa en 2007, la situación es crítica en lo que se refiere a especialistas en anestesiología, emergenciológica, enfermería y mantenimiento. La mayor deficiencia de personal se detectó en los hospitales regionales y periféricos, lo que provoca un recargo de funciones en el personal que brinda atención directa (Minsa, 2008).

Fuente: Elaboración propia con base en Unidad Técnica de Listas de Espera, 2007 y Minsa, 2008.

está la mejora en los servicios de interconsulta, referencia y contrarreferencia, el rediseño del programa de medicina mixta y la depuración de los procesos de compra de servicios de salud a terceros. Por otra parte, empiezan a cobrar importancia los servicios hospitalarios del sector privado, concentrados, hasta ahora, en los grupos de mayores ingresos. Gran parte de este aumento relacionado con la tasa de egresos hospitalarios con proveedor privado, se explica en el auge de los alumbramientos y de intervenciones en el área de cirugía plástica. En estas especialidades deberían mejorarse las condiciones que hacen menos atractivo, para las personas de los deciles más altos, el uso de los servicios públicos de hospitalización. Lo anterior, especialmente en relación con el tiempo y la oportunidad de lograr un internamiento y la calidad de los servicios de hostelería (alimentación, alojamiento, etc.). Pero igualmente, la CCSS debe promover alianzas con clínicas y hospitales privados para reducir las listas de espera y promover el desarrollo de una oferta de servicios privados, que no tendrían por qué cuestionar los servicios públicos (Rodríguez y Castillo, 2008).

Al utilizar la información relativa a la hospitalización, las tendencias reseñadas resultan menos claras que las concernientes a la consulta médica. En general se destaca que los servicios hospitalarios públicos son usados de una manera bastante homogénea, por personas de todos los niveles de ingreso, hecho que pone de manifiesto el prestigio que tienen esos servicios en Costa Rica. Además destacan dos tendencias: una disminución en los egresos hospitalarios entre todas las personas, pero más marcada entre las de bajos ingresos, que venían haciendo un mayor uso de los servicios hospitalarios; la proporción de los egresos de proveedores privados ha aumentado entre los deciles de mayores ingresos, con lo que evidencia en los servicios de hospitalización una ligera segmentación por nivel de ingreso, situación que se había revelado con anterioridad, aunque con menor fuerza que en los servicios de consulta médica (Rodríguez y Castillo, 2008).

Los hallazgos reseñados en esta sección muestran algunos de los desafíos que el país debe atender para que sus habitantes puedan lograr una vida larga y sana. Retos que coinciden con los identificados en otros estudios institucionales, como el informe de resultados de los Compromisos de gestión del 2007 (recuadro 2.5) donde se especifican señales de alerta que deben ser tomadas en cuenta, a fin mejorar la calidad de los servicios y de los principios que le dan sustento al sistema nacional de salud.

» PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
SEGMENTACIÓN DEL SISTEMA DE SALUD

Véase Rodríguez y Castillo, 2008 en
www.estadonacion.or.cr

**Desigualdad, pobreza
y exclusión social**

Como se ha señalado en ediciones anteriores de este Informe, es crucial reducir la pobreza y la desigualdad para lograr el desarrollo humano. Estas son situaciones que privan a las personas de la posibilidad de desarrollar sus capacidades, pues las excluyen sistemáticamente de la vida en comunidad, les impiden actuar y decidir libremente, al tiempo que interfieren en sus posibilidades de ser o hacer al limitarles las oportunidades. Esta sección se detiene en los principales indicadores del país en materia de desigualdades (por ingreso, género, residencia, edad), pobreza y exclusión social, así como en los factores que explican su persistencia en el tiempo, y en algunos aspectos que podrían contribuir a reducir sus efectos. En materia de brechas de ingresos, las noticias no son buenas, puesto que las distancias continúan incrementándose, lo que coloca al tema de las políticas redistributivas en un lugar prioritario de la agenda nacional. En relación con las brechas territoriales, el análisis revela los pocos avances del país en esta materia durante los últimos treinta años. Situación que evidencia la poca importancia que se le ha dado a las políticas de desarrollo y planificación regional. En cuanto a las

brechas de género, se destaca la creciente inserción laboral femenina y la necesidad que tiene el país de mejorar su calidad mediante la creación de una serie de condiciones claves en materia de salarios, jornadas, seguridad social e infraestructura de cuidado. Sobre este último tema se aportan algunos elementos para orientar la discusión nacional acerca de la ampliación de los denominados Cen-Cinai.

Adicionalmente, se elaboran algunos escenarios prospectivos que indagan las condiciones que podrían dar sostenibilidad a la reducción de la pobreza; el peso de las transferencias estatales en dicha reducción y los requerimientos que tiene el país para atender ese fenómeno, más allá de las transferencias. Respecto a esto se destaca la necesidad de establecer una política de salarios mínimos crecientes y otra de generación de empleos de calidad, que permita a los sectores en condición de exclusión social, superar la situación de bloqueo en que se encuentran y que les impide mejorar sus condiciones de vida.

**Vuelve a aumentar la desigualdad
por ingresos en el 2007**

Un resultado poco alentador en el 2007 fue el incremento que volvió a mostrar la desigualdad en la distribución de los ingresos, que medida por el coeficiente de Gini pasó de 0,420 en el 2006, a 0,426. Esto se explica fundamentalmente porque el aumento de los ingresos de los hogares no favoreció a todos por igual. Según las participaciones en el ingreso total, en los hogares ubicados en el décimo decil, el aumento fue de 1,6 puntos porcentuales (de 32% a 33,6% entre 2006 y 2007) mucho mayor que el aumento alcanzado por la participación del primer decil, que fue apenas de 0,4 puntos porcentuales.

Con una perspectiva de largo plazo, el coeficiente de Gini muestra un fuerte incremento en la desigualdad en la distribución del ingreso durante los últimos años, pues tuvo pequeñas variaciones respecto al promedio entre 1990 y 1997 y muestra un incremento sostenido hasta el 2001, cuando alcanza el máximo nivel, posteriormente inicia un lento proceso de reducción hasta

RECUADRO 2.5

Llamadas de atención importantes del informe de resultados de *Compromisos de Gestión 2007*

La CCSS ha venido realizando, desde 1998, una evaluación de resultados de los denominados "Compromisos de gestión" establecidos por los distintos niveles de atención, a fin de avanzar en la cobertura y la calidad de la prestación de los servicios de salud. Pese a las dificultades inherentes a la valoración de estos servicios, este estudio permite identificar carencias en la atención y orienta las acciones estratégicas que la institución debe ejecutar, para resolver las necesidades y los problemas de salud. El Informe del 2007 (CCSS, 2008b) analiza el período 2002-2007 que identifica mejoras en la mayoría de las coberturas totales con cumplimiento de criterios de calidad. No obstante, también realiza algunas llamadas de atención.

En primer lugar, advierte sobre las limitaciones existentes en la continuidad de los servicios de atención de la población, a través de las diferentes etapas del ciclo de vida, pues se presentan desniveles importantes en los grados de cobertura entre los diferentes grupos de edades. Esta situación plantea la urgente necesidad de mejorar la gestión, para disminuir lo que el Informe denomina "oportunidades perdidas", asociadas con dos aspectos principales: el incumplimiento de la normativa institucional y la carencia de una atención integral. La disminución de las brechas existentes en estos aspectos mejorará la interrelación de las actividades curativas con las preventivas, y posibilitará la puesta en práctica del "modelo de atención". En segundo lugar, se plantea la necesidad de disminuir las desigualdades observadas en la prestación de servicios de salud entre regiones y entre áreas de salud

en cada región, así como las que se dan en el segundo nivel ambulatorio no hospitalario. Aunque las coberturas con cumplimiento de calidad muestran una mejora general de los promedios, también se identifica una alta variabilidad y brechas importantes en la prestación de servicios del primer nivel de atención, entre áreas de una misma región y entre regiones.

En tercer lugar, se destaca la urgente necesidad de verificar la calidad de los registros relativos a la atención brindada. El informe de *Compromisos de Gestión*, y otros documentos institucionales de la CCSS se fundamentan en los datos aportados por las áreas de salud y los hospitales. En la última evaluación se percibieron algunas situaciones que generaron ciertas dudas sobre la calidad de los datos. Una situación similar ocurrió con la información disponible para el monitoreo de los problemas principales, y de sus factores de riesgo, pues es escasa o nula. En cuarto lugar, se insiste en mejorar la atención de los dos grupos de población con menor cobertura (niños menores de seis años y adolescentes). Respecto a los primeros es importante señalar que un 11% de los niños atendidos superan los 29 días de nacidos, cuando el promedio institucional corresponde a 17 días, y los estudios internacionales señalan como críticos los primeros 28 días. En cuanto a los adolescentes, se indica la necesidad de fortalecer la atención en aspectos que siguen siendo muy limitados: la educación sexual y la prevención del embarazo. También se plantea la necesidad de mejorar la atención de los adultos mayores, población que va en aumento, y en la que probablemente las nuevas cohortes no tendrán en el futuro la misma fortaleza que las

actuales, lo que plantea un doble reto para los servicios de salud.

Finalmente, la prevención y control de los problemas prioritarios muestra algunos avances, aunque todavía hay espacios de mejora; principalmente en la disminución de diferencias por nivel de atención. Debe procurarse que las acciones se realicen en todos los niveles y con la participación de todos los actores de manera sinérgica, con el fin de conformar una red de atención. Asimismo, hay aspectos que deben superarse entre los niveles, por ejemplo, en el proceso de referencia y "altas" entre el primer y el segundo nivel ambulatorio no hospitalario. También se insiste en la necesidad de que la institución precise la proyección y el crecimiento de las especialidades que ofrecerán, en el corto y mediano plazo, los servicios de salud del segundo nivel ambulatorio no hospitalario, a fin de que, en forma planificada, se dote a estos centros de los recursos humanos y el instrumental necesario para garantizar la atención.

La puesta en marcha de medidas específicas para atender estas insuficiencias son claves, no solo para mejorar aspectos críticos del sistema, como las listas de espera o la creciente utilización de los servicios de emergencias, donde se consultan situaciones que pudieron resolverse en el primer nivel, sino también para contribuir a fortalecer tendencias importantes como el descenso en la demanda de hospitalizaciones que se viene dando desde 1980, pese al crecimiento de la población.

Fuente: Elaboración propia con base en CCSS, 2008b y Miranda, 2008.

el 2005, año en que asume un valor similar al de 1999, pero en el 2006 y el 2007 vuelve a aumentar (gráfico 2.8). Es claro, entonces que los niveles de desigualdad han aumentado en el país, y los que prevalecen en años recientes son claramente superiores a los observados en la década previa (Sauma, 2008).

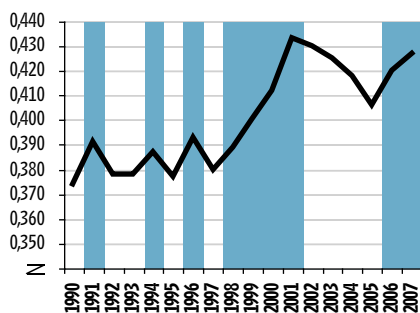
Cuando se analiza el crecimiento anual en el ingreso promedio de los hogares, por deciles de ingreso per cápita, resulta que los mayores aumentos ocurrieron en el primer decil (38,5%), pero también en el último (17,8%). De acuerdo con las participaciones en el ingreso total de cada uno, este último aumento más que supera el del primer

decil, lo que se refleja en un incremento de 1,6 puntos porcentuales en la participación del décimo decil dentro del ingreso total, como se mencionó anteriormente (cuadro 2.11).

Si se analiza con mayor detenimiento lo sucedido en los deciles de menores ingresos, se observa que la participación de "otros ingresos" de los hogares

GRAFICO 2.8

Evolución del coeficiente de Gini



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

se reduce en el primer decil y aumenta en los tres deciles siguientes. Una hipótesis que se podría corroborar con información de “panel”, pero que no es el caso de las EHPM, es que los hogares del primer decil en el 2006, es decir, “antes de las transferencias” que recibieron en el 2007 del RNC (y de *Avancemos*), lograron ascender gracias a la obtención de mayores ingresos -reducción de la pobreza-, y hogares que no recibieron transferencias ocuparon sus lugares en el primer decil, porque sus ingresos los obtienen en el mercado de trabajo. Por eso es tan importante que las políticas sociales selectivas también atiendan a la población que labora en la informalidad y en la agricultura tradicional, mediante programas diferentes a los mencionados. En lo referente a los hogares ubicados en el decil de mayores ingresos, es significativo el hecho de que también hubo un importante aumento en el rubro de “otros ingresos” que según la EHPM se explica principalmente por un aumento en el rubro de pensiones contributivas, pero también por intereses y rentas. Sin embargo, la mayor parte del aumento en el ingreso de estos hogares proviene de la actividad laboral, asociada principalmente a los ingresos de los trabajadores calificados (Sauma, 2008).

El incremento de la desigualdad en el país se confirma también con otras mediciones adicionales, una de ellas es el denominado índice de Theil que mide la desigualdad entre los salarios y que en el período 2000-2007 mostró un incremento relevante (recuadro 2.6).

CUADRO 2.11

Ingreso promedio de los hogares^{a/} según deciles. 2006 y 2007

Deciles de hogares ^{a/}	Colones constantes (julio de 2006)			Estructura porcentual	
	2006	2007	Crecimiento anual 2006-2007	2006	2007
Todos los hogares	365.152	415.348	13,7	100,0	100,0
I	58.808	81.443	38,5	1,6	2,0
II	118.357	132.087	11,6	3,2	3,2
III	162.102	175.869	8,5	4,5	4,3
IV	199.606	220.856	10,6	5,5	5,3
V	248.572	269.657	8,5	6,8	6,5
VI	283.678	322.732	13,8	7,8	7,8
VII	357.400	393.162	10,0	9,8	9,5
VIII	449.851	497.794	10,7	12,4	12,0
IX	602.868	671.965	11,5	16,5	16,0
X	1.172.315	1.380.994	17,8	32,0	33,6

a/ Hogares con ingreso conocido. Ordenados crecientemente según su ingreso familiar per cápita.

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

CUADRO 2.12

Características de los hogares y de las personas con ingreso conocido, por deciles de ingreso per cápita. 2007

	Todos los deciles	I decil	X decil
Personas	4.120.726	487.522	290.002
Hogares	1.114.293	111.605	106.561
Miembros por hogar	3,7	4,4	2,7
Fuerza de trabajo por hogar (personas)	1,7	1,1	1,7
Ocupados por hogar	1,6	1,0	1,6
Ingreso promedio por hogar	451.691	88.886	1.539.108
Ingreso per cápita por hogar	122.143	20.348	565.544
Hogares con jefatura femenina (%)	29,6	36,3	23,6
Distribución del ingreso por hogar (%)	100,0	2,0	32,6
Relación de dependencia demográfica	0,5	1,0	0,3
Relación de dependencia económica	1,2	3,0	0,6
Años de escolaridad promedio (población de 15 años o más)	8,1	5,5	13,2
Tasa de desempleo abierto (%)	4,6	13,8	1,1
Tasa neta de participación (%)	56,6	37,6	69,6

Fuente: Elaboración propia con datos de la EHPM del INEC.

Cuando se compara el perfil de los hogares más pobres (primer decil de ingreso) *versus* el de los hogares más ricos (décimo decil) se observa que en relación con un conjunto de indicadores

claves: educación, desempleo, jefatura femenina y miembros por hogar, hay brechas importantes, que evidencian la situación desventajosa que mantienen las familias más pobres (cuadro 2.12).

RECUADRO 2.6

Desigualdad salarial continúa incrementándose

Para complementar la información sobre desigualdad del ingreso que proporciona el coeficiente de Gini, se estima el índice de Theil, que mide la desigualdad de los salarios, entendidos como el pago monetario que recibe un trabajador por realizar una tarea. Mediante este indicador es posible explorar los factores socioeconómicos y demográficos que afectan mayormente la distribución de los salarios, este varía de 0 a $\ln(n)$, donde 0 es la situación de máxima igualdad.

El Noveno Informe (2003) incorporó una medición de este indicador correspondiente al período 1990-2002, período en el que se comprobaba el aumento en la inequidad en la distribución de los salarios. En este Informe se ha actualizado el cálculo del índice de Theil para el período 2000-2007, y se constató que la tendencia al aumento de las desigualdades salariales reseñada anteriormente, lejos de disminuir, se ha fortalecido, especialmente a partir del año 2005, hasta alcanzar un valor de 0,451 en el 2007 (gráfico 2.9).

Una de las ventajas de este indicador es que permite examinar las causas que podrían explicar este fenómeno²⁰. Cuando se analizan las variables que tuvieron mayor influencia en la desigualdad salarial durante el período 2000-2007, los resultados muestran que el nivel educativo y el tipo de ocupación fueron los factores que más contribuyeron a acentuar las inequidades, tendencia que se mantiene a lo largo del período

de estudio. Otras variables que resultaron importantes fueron la categoría ocupacional y la rama de actividad.

Un dato relevante es que la desigualdad salarial entre hombres y mujeres aumentó durante el período de análisis, aunque su aporte a la desigualdad total sigue siendo muy bajo; las "horas trabajadas" y la "categoría ocupacional" son variables que también muestran un crecimiento importante, especialmente en los primeros años del período. Estos resultados son similares a los hallazgos obtenidos por Trejos y Gindling (2004) que, con base en los datos de la *Encuesta de Ingresos y Gastos* corroboraron la hipótesis relativa al incremento de la desigualdad entre 1988 y 2004 como producto de aumentos en el premio salarial por educación y de la dispersión de las horas trabajadas.

Es importante agregar que los resultados de esta metodología también muestran que la mayor contribución a la desigualdad total proviene de las diferencias existentes en los ingresos, al interior de cada subgrupo, es decir, a las diferencias dentro de las mujeres ocupadas o dentro de las zonas de residencia o los grupos de edad. En este sentido, el estudio revela que las brechas no han disminuido dentro de cada grupo, sino que muestran una tendencia creciente.

Fuente: Elaboración propia con datos de las EHPM del INEC.

Brechas territoriales y de género se mantienen

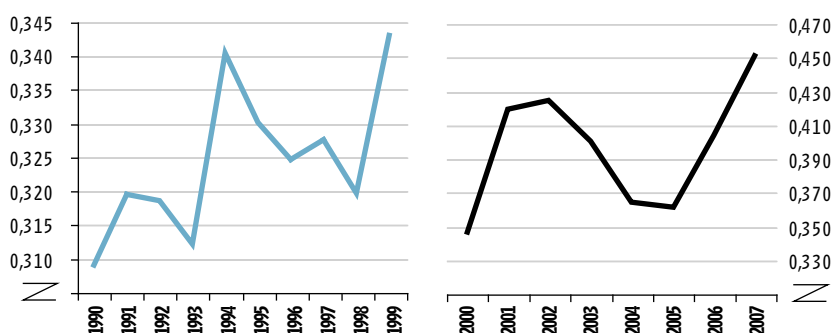
En ediciones anteriores el Informe ha señalado que el desarrollo de Costa Rica no es homogéneo y que presenta importantes desigualdades territoriales y de género. En ambos casos la persistencia afecta especialmente a ciertos territorios específicos y a grupos de mujeres que reiteradamente, se encuentran imposibilitadas de acceder a mejores oportunidades. En el 2007 las condiciones estructurales que explican estas brechas no mostraron cambios relevantes, esta situación plantea la necesidad que tiene el país de promover acciones deliberadas que afecten esas condiciones, entre ellas, la definición de políticas de desarrollo regional en el caso territorial, o bien, políticas más específicas como la ampliación de la infraestructura de cuidado para favorecer una inserción laboral femenina de mayor calidad.

Consistencia en el tiempo de las brechas territoriales

Los cambios sociales y económicos que el país ha ido experimentando a través del tiempo, junto con la aplicación de determinadas políticas públicas, han permitido niveles de progreso importantes, los cuales sin embargo, no se han distribuido equitativamente en el territorio; es decir, no han alcanzado a todas las personas por igual, ni llegan en condiciones similares a todas las zonas geográficas. Aspectos de tipo estructural inciden en la existencia de diferencias significativas que obstaculizan el acceso a los beneficios del desarrollo, lo que produce brechas geográficas y sociales. El acceso a los servicios establece diferencias de oportunidades y de calidad de vida para los diferentes grupos de población, por lo que resulta importante aproximar esos contrastes territoriales, a fin de disponer de instrumentos concretos que permitan planificar acciones, focalizar las políticas y promover proyectos en áreas específicas (Ramírez, 2008).

La medición de esas desigualdades espaciales, mediante determinados índices no es nueva en el país, esa labor se ha realizado desde 1970 y en

GRAFICO 2.9

Evolución del índice de Theil

Nota: Los datos para el período 1990-2000 fueron estimados por Baldares (2003). Esta serie no es comparable con los estimados por Segura (2008) para el período 2000-2007.

Fuente: Baldares, 2003 y Segura, 2008.

todos los casos se han hecho mediciones que tratan de establecer un orden jerárquico en las unidades espaciales (distritos y cantones) respecto a su nivel de desarrollo, o contrariamente, especificar el rezago en su nivel de desarrollo relativo, por medio del establecimiento de rangos que varían según el enfoque metodológico, la fuente y las variables seleccionadas (recuadro 2.7). El *Índice de Desarrollo Social* (IDS), elaborado por Mideplan, es el instrumento oficial para medir desigualdades espaciales y ha sido aplicado en tres ocasiones (IDS 1984, IDS 1999 e IDS 2007). Además, ha tenido repercusiones prácticas pues su uso se plasmó en decretos o leyes. Una aplicación relevante del IDS fue servir de criterio para clasificar las áreas de mayor y menor desarrollo relativo del país²¹. La jerarquización de distritos producida por Mideplan es considerada oficial y rige para efectos de políticas y acciones estatales, así como para otras instituciones que contribuyen a financiar proyectos. Lo anterior provoca la presión de la ciudadanía por actualizar sus valores con cierta regularidad, pues abre la opción de realizar cambios en la asignación de los recursos, o de alterar la posición relativa del distrito o cantón.

La última versión del IDS fue publicada en el 2007, pero sus resultados no son comparables con las mediciones

anteriores, por lo que no es posible determinar si hubo mejoras o no, en las brechas identificadas. Esta situación unida a la diversidad de mediciones que se han desarrollado, permite cuestionar si los resultados obtenidos son sustantivamente distintos, si se evidencian cambios importantes con el transcurrir del tiempo y las zonas que se benefician con este cambio. Para responder a esta situación se trató de determinar si se produjeron cambios en el tiempo, en términos de la ubicación jerárquica relativa de los cantones, si se podría normar el período en el cual se debería actualizar el IDS o si la evidencia indicaba que esta tendría que ser una labor constante de Mideplan. Se consideraron las mediciones realizadas en las dos últimas décadas, con el propósito de jerarquizar la posición de los distritos respecto a su nivel de desarrollo social o al rezago en su desarrollo relativo. Los resultados obtenidos confirmaron la consistencia estructural en todos los índices relativos a la jerarquización social de los distritos, según distintas pruebas estadísticas (normalidad, correlaciones lineales significativas entre índices similares, diagramas de dispersión, ubicación jerárquica), pues sistemáticamente sobresalen como los distritos de mayor rezago relativo los más alejados de la GAM, ubicados mayoritariamente en las zonas fronterizas,

zonas con población indígena y zonas costeras. Asimismo, son territorios que sistemáticamente han tenido mayores dificultades para acceder a intervenciones estatales y a una atención integral de las distintas carencias presentes en los hogares²². Las zonas más rezagadas son las de menor desarrollo económico, hecho que se asocia a la estructura productiva, la infraestructura disponible y el limitado alcance de las políticas económicas. Para entender los problemas y las desventajas que han desfavorecido el desarrollo de estas zonas, es necesario analizar, además de las políticas sociales, otros factores de orden estructural relacionados con las dinámicas productivas, sociales, laborales y culturales de los distintos territorios, cuya identificación y particularidades requieren mayor estudio en el país. La persistencia de las brechas confirma indirectamente que las intervenciones regionales han mostrado poca efectividad en el tiempo. En este sentido acciones como la eliminación de las estructuras regionales de Mideplan en el 2006, fortalece esa tendencia y reduce la capacidad de coordinación interinstitucional en dichos territorios.

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

BRECHAS ESPACIALES

Véase Ramírez, 2008, en www.estadonacion.or.cr

CUADRO 2.13

Distritos ubicados consistentemente en el decil superior e inferior, según resultado 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), Bratsi (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.

RECUADRO 2.7

Consistencia y persistencia de brechas espaciales

Para cualquier territorio es relevante conocer los niveles de desigualdad socioeconómica existentes entre su población. La presencia de desigualdades espaciales constituye una circunstancia inevitable por la dispersión de los residentes, la lejanía de centros poblados, y la alta densidad de población; factores que dificultan el mejoramiento de las condiciones para un acceso equitativo a los servicios por parte de las instituciones públicas. El dilema siempre será determinar los niveles de desigualdad que los países deben considerar como admisibles en un sistema democrático justo y solidario. En Costa Rica, el estudio de desigualdades territoriales ha generado varias mediciones. En general, se ha establecido un concepto de igualdad-desigualdad territorial o de desarrollo social operacionalizado en dimensiones y sub-dimensiones. En 1973, Mideplan desarrolló una categorización de los cantones mediante un mapa de pobreza rural, con base en información censal. Un esfuerzo posterior fue la jerarquización relativa de los distritos, con información del Censo de 1984. La presión social por disponer de mediciones más recientes propició que Mideplan ideara una medición alternativa que no dependiera de variables censales, y que fuera posible reproducir con periodicidades aceptables. Lo anterior condujo al diseño de *Índice de Desarrollo Social* (IDS), centrado en información del año 1999 y de la publicación del Índice correspondiente al 2007. El IDS establece un ordenamiento relativo, es decir, cada vez que se calcula se ubica al distrito que tiene la situación en el valor mínimo de cero y al de mejor situación en 100. Este procedimiento, aunque útil para los fines que se persiguen, dificulta las comparaciones en el tiempo, sobre todo si hay cambios en la definición de las dimensiones y variables utilizadas para su operacionalización.

De igual forma, diversas instancias y distintos investigadores han desarrollado otros instrumentos de medición. En los setenta, se realizaron esfuerzos a pesar de contar con limitaciones importantes (pocas o muchas variables sin correlación, no cubrían todo país, ninguno desagrega más que cantones). En los ochentas se realizó una aplicación multivariable y se logró clasificar a los distritos de acuerdo con dos ejes: riqueza y bienestar (Hall, 1984). En el 2000, el Censo y las nuevas tecnologías abrieron posibilidades novedosas de análisis y metodologías alternativas. Se replicó el IDS, bajo la denominación de *Índice de Rezago Social* (IRS) y se aplicó la metodología de necesidades básicas insatisfechas

(NBI) y el Índice de Desarrollo Humano en el nivel cantonal (2006 y 2007). En general, los índices obtenidos permiten establecer un orden jerárquico entre las unidades espaciales, pero el rango de variación depende de los abordajes hechos.

Aunque las mediciones no son estrictamente comparables, se trató de indagar si la clasificación que utiliza registros administrativos es consistente con la clasificación resultante de los censos de población. Esto se hizo con el propósito de determinar que la dependencia de datos censales no resulta adecuada, por la extensión de los períodos entre censos y por la falta de seguridad en la fecha de aplicación. Para tal efecto se procedió a transformar los índices empleados para que su rango de variación fuera el mismo, esto es, que oscilara entre 0 y 100 y que, además, estuviera en la misma dirección, de manera que a mayor valor del índice, mejor situación de la unidad espacial considerada. Primero se verificó la ocurrencia de cambios significativos entre las mediciones, respecto a la jerarquización de las unidades, esto es, precisar si los conglomerados de distritos mejoran en forma diferencial o si se mantiene su estructura en ambas mediciones. Con el fin de establecer categorizaciones adecuadas sin la presencia de concentraciones en ciertos rangos, es necesario que los indicadores tengan un comportamiento cercano a una distribución normal. Para lograr lo anterior se aplicaron pruebas estadísticas de normalidad, pero fueron superadas por los índices. Luego se contrastaron las mediciones para señalar la consistencia de la identificación del desarrollo social, cuando se emplean variables distintas. En este caso se calcularon los coeficientes de correlación lineal entre las mediciones. Los resultados mostraron que los índices eran consistentes, debido a sus correlaciones significativas y elevadas, superiores a 0,770. Para analizar la consistencia de los índices en relación con la medición del concepto de interés, se examinó la persistencia de ciertas unidades espaciales para ubicarse siempre en las mismas posiciones. Con ese propósito se asignaron rangos a los valores asumidos por cada índice, según el decil de ubicación. La simultaneidad de la clasificación del distrito en los deciles extremos permitió extraer un conjunto de unidades espaciales que consistentemente se ubican en los deciles extremos (cuadro 2.13). Los principales hallazgos se resumen a continuación:

- La clasificación mediante estadísticas continuas (IDS) es consistente con la clasificación basada en información censal (IRS y NBS). Esto indica, por un lado, que

las brechas territoriales se han mantenido en el tiempo y, por otro, sugiere que en ausencia de la clasificación censal se puede utilizar la clasificación proveniente de registros administrativos y, posteriormente, validar y ajustar este índice cuando esté disponible la información censal.

- El comportamiento lineal de los puntos en el diagrama de dispersión de los índices, sugiere el ajuste de modelos lineales para predecir el índice más reciente a partir del más antiguo, con una variabilidad explicada superior al 0,6. Estos modelos podrían ser aplicados, mientras las condiciones estructurales no cambien en razón de políticas focalizadas de desarrollo.
- Pese a que no utilizan la misma metodología y poseen distinta temporalidad, las altas correlaciones de los índices apuntan a resultados igualmente válidos para aproximar el desarrollo social y jerarquizar los distritos, en función del nivel mostrado.
- La consistencia de los índices permite ubicar, en el decil superior, a los distritos del Área Metropolitana de San José y a algunos otros de Heredia cercanos a dicha ciudad. Fuera de este núcleo, aparece solamente el distrito de Atenas. Mientras que en el decil inferior se sitúan los distritos ubicados en las zonas fronterizas, especialmente en Upala, Los Chiles y Talamanca, así como en el cantón de Buenas Aires y algunos distritos pertenecientes a cantones costeros.

Los hallazgos consignados permiten plantear la hipótesis de que los esfuerzos hechos para lograr la planificación regional han resultado insuficientes para revertir la tendencia observada décadas atrás y, más bien esta se ha fortalecido con la centralización administrativa, al eliminar la regionalización en Mideplan y estar muy debilitada en las instituciones aún vigentes. Lo anterior sugiere que mientras no haya cambios sustantivos en la forma de intervención estatal en las diferentes regiones del país, no puede esperarse que la aplicación de una u otra metodología vaya a producir cambios relevantes en la jerarquización de las unidades espaciales.

Fuente: Ramírez, 2008.

Crece participación laboral femenina, pero no la infraestructura de cuidado

El crecimiento económico, la reducción de la pobreza y el aumento del empleo mejoraron la situación de las mujeres en el 2007, aunque esto no necesariamente se tradujo en reducciones significativas de algunas de las principales brechas existentes. En general, las diferencias se mantienen, especialmente en materia laboral (ver compendio estadístico). Un dato relevante que debe llamar la atención del país es el crecimiento significativo que ha mostrado la participación laboral femenina entre 1990 y el 2007, al pasar de 30,3% a 41,6%. Se trata del contingente laboral más importante de las últimas dos décadas, cuya inserción como lo ha venido planteando el Informe, no siempre ha sido de calidad; es decir, las mujeres que ingresan al mercado laboral no siempre reciben mejores salarios, ni cuentan con jornadas laborales completas, ni acceden a condiciones mínimas como la seguridad social o a una infraestructura de cuidado, que les permita a ellas y a sus familias atender a los hijos mientras trabajan.

Inserción laboral femenina, un criterio a considerar en la expansión de CEN-CINAI

En materia de desarrollo social, el *Plan Nacional de Desarrollo* (2006-2010) planteó entre uno de sus objetivos principales, la ampliación del *Programa de Centros de Atención Infantil* (Cen-Cinai) del Ministerio de Salud (recuadro 2.8). Durante el año 2006 el programa contaba con 617 establecimientos, de los cuales 460 eran CEN, 38 Cence, 68 CEN extramuros y 51 Cinai. En el 2007 hubo un incremento de los beneficiarios (luego de haberse contraído entre el 2003 y el 2006), no así del número de centros, cuyo aumento es necesario y constituye un desafío social de responsabilidad compartida entre el Estado, los gobiernos locales y las empresas (más detalles del programa en la sección “*Financiamiento sostenible del desarrollo humano*” en este capítulo).

Uno de los principales elementos que el país requiere para avanzar en esta

línea es consignar la disponibilidad de los Cen-Cinai; los factores que podrían influir en la demanda potencial de estos servicios y el establecimiento de criterios técnicos que orienten su ampliación. Un análisis exploratorio en este sentido mostró algunos hallazgos relevantes que se resumen a continuación.

- En primer lugar, la distribución de Cen-Cinai muestra una cantidad, relativamente grande, de distritos con uno o dos centros, un grupo importante de distritos sin servicio y un grupo más reducido que tiene muchos centros. No parecen existir concentraciones regionales o agrupaciones de distritos con características similares que expliquen esta concentración (mapa 2.3).

- La provisión de servicios de Cen-Cinai, y en particular la atención integral, no coinciden necesariamente con la de cantidad de niños pobres. Algunos distritos con muchos niños que reciben atención integral, tienen gran cantidad de niños pobres y otros, no. La pobreza infantil, estimada como el porcentaje de niños que viven en hogares con una o más NBI, en un distrito determinado, tiene un patrón muy claro: los distritos con mayores porcentajes de pobreza infantil están en la frontera norte y en el sur del país; los distritos con porcentajes menores están en el centro de Costa Rica. Sin embargo, cuando se analiza la cantidad absoluta no existe un patrón claro, porque algunos distritos con

RECUADRO 2.8

Perfil básico del Programa de Cen-Cinai

Los centros infantiles (Cen-Cinai) brindan atención diaria y alimentación a los niños pobres en edad preescolar o en situación de riesgo social (menores de 7 años), y ofrecen alimentación complementaria a las madres en período de lactancia o durante su embarazo, junto con un control de su estado y nutrición, así como ayuda alimentaria (leche y paquetes de alimentos) a las familias con niños en situación de desnutrición. El programa cuenta con tres tipos de establecimientos:

- **Centros Infantiles de Atención Integral (Cinai):** que brindan atención a niños o niñas durante doce horas al día, lo que permite a la mujer su inserción en la fuerza laboral.
- **Centros de Educación y Nutrición (CEN):** atiende a los beneficiarios medio tiempo, en la mañana o en la tarde y operan durante ocho horas, algunos pueden carecer del servicio de comidas servidas o de los servicios de atención integral.

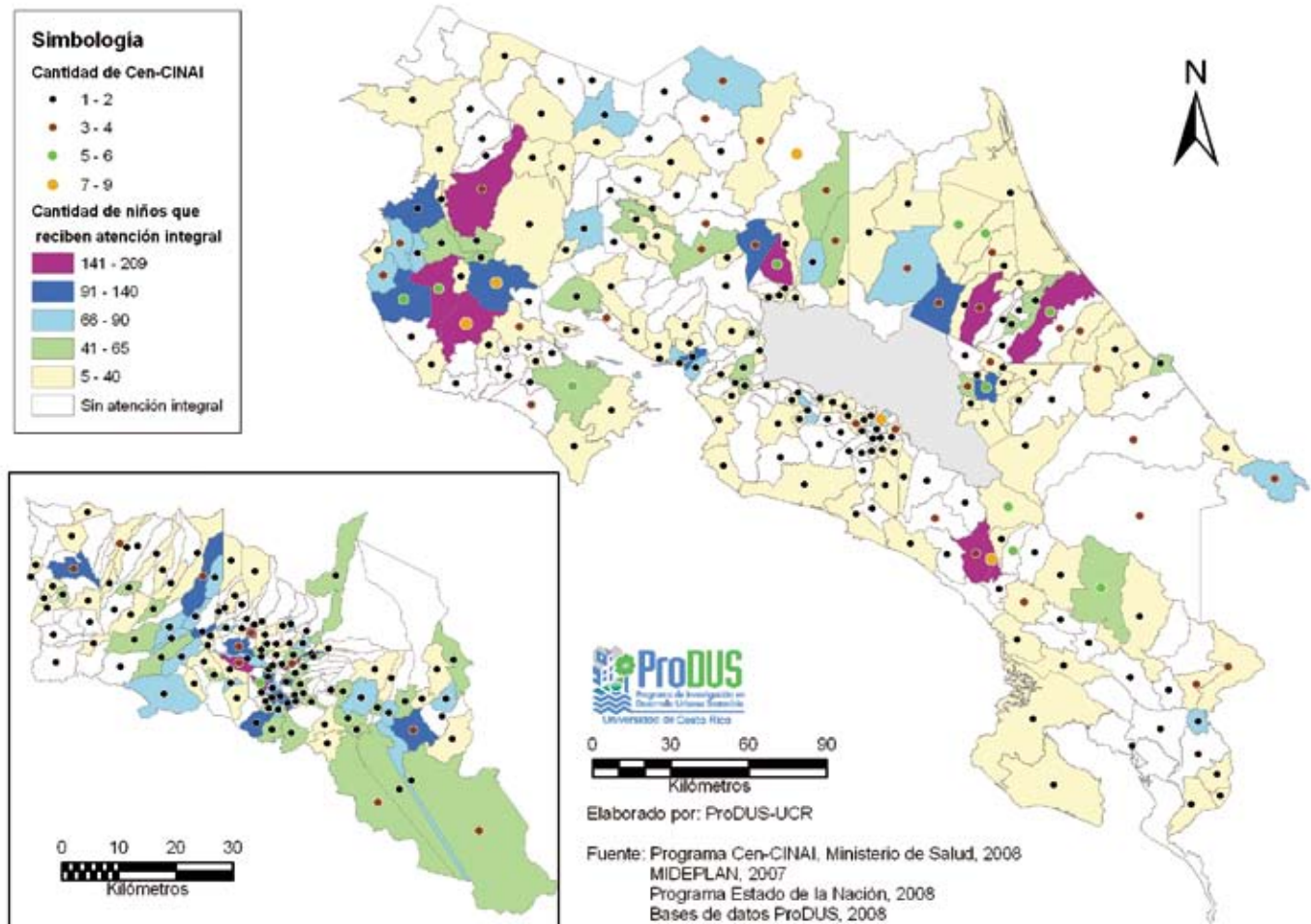
- **Centros de Educación y Nutrición y Comedores Escolares (Cence):** además de brindar el mismo servicio de los CEN, atiende a la población escolar en comunidades rurales que no disponen de comedor escolar.

Desde el año 2004 se incorporó, además, la modalidad de atención integral extramuros, que consiste en que los niños solo asisten dos o tres días a la semana al centro infantil. El programa se complementa con apoyo alimentario extramuros, que radica en ayudas de leche en polvo por mes, para niños que residen fuera del perímetro del Cen-Cinai (normalmente un kilómetro a la redonda) y distribución de alimentos a hogares con niños en situación de desnutrición moderada o severa, así como capacitación a las madres sobre aspectos nutricionales.

Fuente: Elaboración propia con base en Minsa, 2007b y 2008.

MAPA 2.3

Cantidad de CEN-Cinai y niños que reciben atención integral, por distrito



Fuente: ProDUS - UCR, con datos del Minsa.

porcentajes altos tienen muy poca población (y en consecuencia, muy pocos niños en condición de pobreza). El fenómeno inverso ocurre en las zonas urbanas. Pero no todos los distritos con porcentajes altos de niños pobres tienen poca cantidad de niños: algunos poseen cantidades importantes.

- El servicio de atención integral solo puede actuar eficientemente (cubrir porcentajes óptimos de niños) en sitios donde la población está concentrada en un solo núcleo poblacional. En este sentido, son más eficientes los servicios en zonas urbanas con mucha cantidad de niños pobres y menos eficientes en zonas rurales

con poblaciones dispersas. Este aspecto ya ha sido adoptado por el Programa Cen-Cinai, debido a que la provisión de paquetes de leche no coincide con la atención integral de niños, pues los distritos que reciben el primer servicio tienden a ser rurales. Sin embargo, futuras expansiones podrían tomar en cuenta los siguientes criterios:

- El servicio de atención integral, debería enfocarse en distritos urbanos o en poblaciones rurales concentradas, con grandes cantidades de niños pobres y, en principio, con porcentajes relativamente altos de niños pobres. En particular, es necesario ampliar el servicio en distritos que

tengan solo un Cen-Cinai o ninguno. Los resultados muestran que los distritos más críticos son San Felipe de Alajuelita, La Uruca en San José, León XIII en Tibás, Tirrasas de Curridabat y Río Azul de La Unión, entre otros (cuadro 2.14).

- Algunos distritos rurales tienen cantidades grandes de niños pobres, aunque la dispersión de la población dificulta la atención integral, por lo que resulta ineficiente, sin embargo, esto no significa que el Programa no deba actuar en esos casos. Los hogares ubicados en estos distritos podrían recibir paquetes de leche o alimentos. No es necesario abrir

un local en ellos, pues el programa Cen-Cinai podría diseñar un sistema de repartición en vehículos, que lleven la ayuda a determinados puntos del distrito y la repartan cada cierto tiempo. Este esquema sería similar al que se realiza en algunos Ebais, que están abiertos ciertos días de la semana (el equipo médico se traslada al local por unos días), o se proveen servicios médicos, como ópticas móviles en zonas rurales (que van en un autobús por distintos puntos del país).

- La variabilidad de la oferta de Cen-Cinai se encuentra directamente relacionada con la cantidad de niños y con la tasa de participación laboral femenina. Aspecto que debe ser considerado para diseñar estrategias de expansión de estos centros. Conforme aumenta la participación en el mercado laboral de las mujeres que no son jefas de hogar, se incrementa la cobertura de los Cen-Cinai, pues los resultados muestran que en los distritos con mayor porcentaje de mujeres que trabajan hay una mayor demanda por atención integral (cuido de niños en el equivalente a una guardería), independientemente del ingreso del hogar. Esto último sugiere que hogares de ingresos relativamente mayores tienen acceso, en alguna medida, al servicio de atención integral del Cen-Cinai, para sus niños en edades que oscilan entre 0 y 6 años.

La pobreza se reduce en 3,5 puntos porcentuales

En el 2007 se produjo una reducción significativa en la incidencia de la pobreza, medida como una situación de ingresos insuficientes de los hogares para adquirir una canasta de bienes y servicios que les permita satisfacer sus necesidades básicas. En los últimos trece años, desde 1994 y hasta el 2006, la pobreza afectó a un 20% de los hogares, más o menos 1,5 puntos porcentuales. En el 2006 específicamente, a un 20,2% de los hogares, y descendió hasta 16,7% en el 2007; es decir, una reducción de 3,5 puntos porcentuales.

Aunque en el 2007 se produce la reducción más fuerte, se habían presentado reducciones más pequeñas a partir del 2005. Así, la incidencia de la pobreza se redujo entre el 2004 y el 2005 en 0,5 puntos porcentuales (de 21,7% a 21,2%), 1 punto porcentual en el 2006 y 3,5 puntos porcentuales en el último año, lo que significa una reducción total de 5 puntos porcentuales en tres años. Una situación similar se presenta con la pobreza extrema, cuya incidencia en los hogares cayó hasta el 3,3% en el 2007, 2 puntos porcentuales menos que en el 2006 (5,3%), luego del estancamiento desde 1994 en alrededor del 6% más o menos un punto porcentual.

La fuerte reducción en la pobreza total y extrema en el nivel nacional se reproduce en los ámbitos urbano y rural y en las diferentes regiones. Por áreas, la incidencia de la pobreza total pasó en las zonas rurales de 23% en 2006 a 18,3% en 2007, es decir, hubo una reducción de 4,7 puntos porcentuales. La pobreza extrema, se redujo de 6,8% a 4,2% en el mismo período (2,6 puntos porcentuales). Debe señalarse como un hecho relevante que los niveles alcanzados en el 2007 en esta área son los más bajos del período (1990-2007). En las zonas urbanas, la pobreza total se redujo de 18,3% en 2006 a 15,7% en 2007 (2,6 puntos porcentuales, mientras que la pobreza extrema lo hizo de 4,3% a 2,6% (1,7 puntos porcentuales). En esta área, la incidencia de la pobreza extrema del año 2007 es la más baja del período 1990-2007, pero no sucede lo mismo con la pobreza total, pues resulta la tercera más baja, dado que en el 2003 había sido de 15,4% y de 15,5% en 1994.

Por regiones de planificación, se dieron reducciones en la incidencia de la pobreza en todas ellas, aunque con diferente magnitud (ver datos en el Compendio Estadístico). Entre los casos más relevantes destacan: las mayores reducciones en las regiones Chorotega y Brunca (en ese orden), zonas que sin embargo, se mantienen como las de mayor incidencia de la pobreza total y extrema. La región Huetar Norte fue la que mostró la mayor reducción en pobreza extrema y, en el caso de la

región Huetar Atlántica, los niveles de incidencia de la pobreza total y extrema del año 2007 son los más bajos del período 1990-2007. Esta región, junto con la Central, son las que tienden a mostrar una mayor estabilidad en el comportamiento relativo a este fenómeno.

Además de la incidencia, dos dimensiones relevantes asociadas con la medición de la pobreza, son la intensidad del fenómeno (llamado también brecha de pobreza), que se refiere a la cercanía o lejanía de ingreso de los pobres de la línea de pobreza (o sea, si son más pobres o no); y la severidad de la pobreza, que refleja lo que sucede con la desigualdad entre los pobres: aumentos en el valor del indicador muestran mayores desigualdades en el ingreso de los pobres, y reducciones en el indicador, es decir, una situación contraria. En el año 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 reducción en la incidencia de la pobreza, los ingresos de los que continúan siendo pobres se acercaron a la línea de pobreza y las brechas existentes entre los pobres se redujeron (Sauma, 2008).

A pesar de la fuerte reducción en la incidencia de la pobreza total en el 2007, el número de hogares en esa situación sigue siendo muy elevado: poco más de 202.000 hogares (gráfico 2.10). Este número, aunque es inferior al de los tres años previos, es bastante superior a los cerca de 150.000 hogares en situación de pobreza que se estimaban en los años noventa, situación obviamente relacionada con el crecimiento poblacional. Por el contrario, en relación con la pobreza extrema la reducción es altamente significativa, pues los poco más de 45.000 hogares que viven esa situación en el 2007 representan el número más bajo desde 1990.

Principales factores que explican la reducción de la pobreza

Factores sociodemográficos, económicos y políticos y sus interrelaciones explican la significativa reducción

CUADRO 2.14

Distritos que requieren mayores niveles de atención integral de los Cen-Cinai^{a/} por niveles de pobreza infantil según rangos de población de los niños de 0 a 6 años

Niños pobres (0 a 6 años)	Porcentaje de niños pobres entre 0 y 6 años					Total
	90-100%	80-90%	70%-80%	60%-70%	50-60%	
Sin Cen-Cinai						
750-2.649		Pavón (Golfito)			Patarrá (Desamparados), San Felipe (Alajuelita), La Cruz (La Cruz)	4
400-750	Dos Ríos (Upala), Yolillal (Upala)		Biolley (Buenos Aires)		Pocora (Guácimo)	4
250-400		Bahía Ballena (Osa)	Piedras Blancas (Osa), Pittier (Coto Brus)		Salitral (Santa Ana)	4
200-250		Colinas (Buenos Aires)	Belén de Nosarita (Nicoya), Garita (La Cruz)		Rancho Redondo (Goicoechea), San Antonio (Alajuelita), San Juan de Mata (Turribares), Santiago (Palmares), Sierra (Abangares)	8
150-200	Cureña (Sarapiquí)				Acapulco (Puntarenas)	2
Un solo Cen-Cinai						
1.000-3.031		San José o Pizote ^{b/} (Upala)		Uruca ^{c/} (San José), Puerto Viejo (Sarapiquí)	León XIII ^{c/} (Tibás), Tirrases ^{c/} (Curridabat)	5
800-1.000		Santa Cecilia (Upala), Potrero Grande (Buenos Aires)	Platanares ^{b/} (Pérez Zeledón), Río Blanco (Limón)		Laurel (Corredores), Río Azul ^{d/} (La Unión), Guaycará ^{b/} (Golfito), Río Jiménez ^{b/} (Guácimo)	8
600-800		Delicias ^{b/} (Upala)			La Suiza (Turrialba), Cot ^{c/} (Oreamuno), Bagaces (Bagaces), Canoas (Corredores)	5
500-600	Chánguena (Buenos Aires)	Sierpe (Osa), Limoncito ^{b/} (Coto Brus)		Aguas Claras (Upala)	Filadelfia ^{c/} (Carrillo), Jacó ^{c/} (Garabito)	6
400-500		Boruca ^{b/} (Buenos Aires)		San Lorenzo (Tarrazú), Coyolar (Orotina), Chomes (Puntarenas)	Tigra (San Carlos)	5
300-400			Nosara (Nicoya)	Bijagua ^{b/} (Upala), Santa Elena ^{d/} (La Cruz)	Cubano (Puntarenas)	4
200-300	Pilas ^{b/} (Buenos Aires)	Sabanillas ^{b/} (Acosta), Caño Negro ^{b/} (Los Chiles), Cuajiniquil ^{b/} (Santa Cruz)		Copey ^{b/} (Dota), Barú ^{b/} (Pérez Zeledón), Llano Bonito ^{b/} (León Cortés), Sámará ^{b/} (Nicoya)	Rosario (Desamparados), Palmichal (Acosta), Monterrey ^{b/} (San Carlos), Santa Cruz ^{b/} (Turrialba)	12
150-200			Santa Cruz ^{b/} (León Cortés), Venado ^{b/} (San Carlos)	Cangrejal ^{b/} (Acosta), Tres Equis (Turrialba), Curubandé ^{b/} (Liberia), La Legua ^{b/} (Aserrí)	Guaitil ^{b/} (Acosta), Cañas Dulces ^{b/d/} (Liberia), Cabo Velas (Santa Cruz), Bebedero ^{d/} (Cañas), Naranjito ^{b/} (Aguirre), Nacascolo ^{d/} (Liberia), Chira (Puntarenas)	13

a/ Corresponden a los distritos que tienen altos porcentajes de pobreza infantil o importante cantidad de niños pobres, que no tienen Cen-Cinai o tienen solo uno. Se utiliza como criterio de pobreza, la población infantil que viven en hogares con una o más NBI.

b/ No se brinda atención integral en el Cen-Cinai.

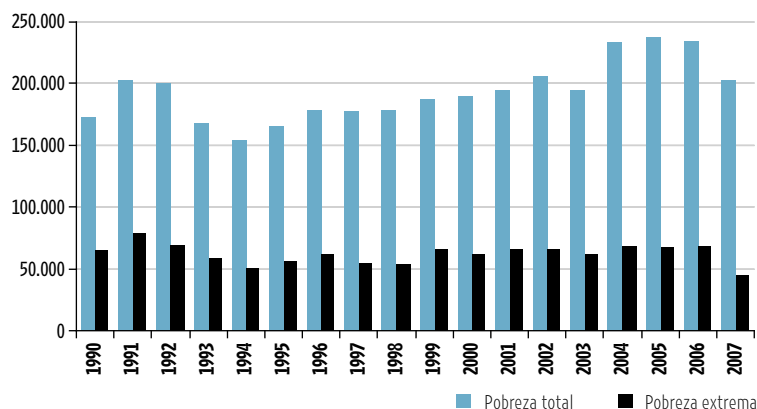
c/ Distritos con más del 50% de la población en zona urbana.

d/ Distritos con más del 50% de la población concentrada en zona rural.

Fuente: ProDUS, 2008.

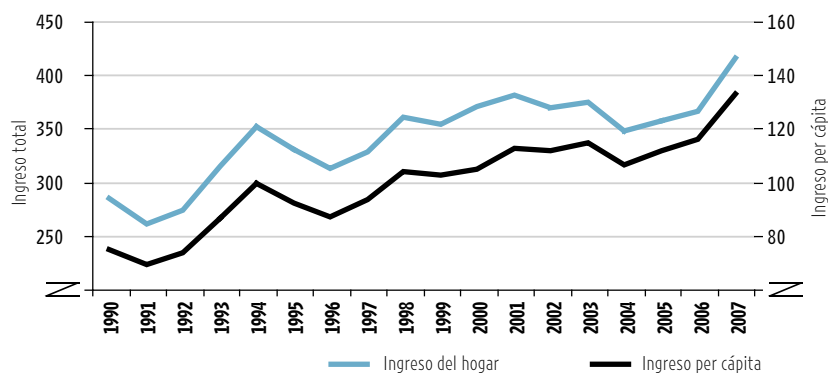
GRAFICO 2.10

Hogares en situación de pobreza



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

GRAFICO 2.11

Ingreso promedio de los hogares e ingreso per cápita
(miles de colones de julio de 2006)

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

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

que mostró la pobreza en el 2007. En materia demográfica destacan dos elementos principales: el aumento de la tasa neta de participación laboral y el aumento en el número de ocupados por hogar. En el primer caso, el porcentaje de la fuerza de trabajo con respecto a la población de doce años y más, que alcanzó el valor histórico más alto en el 2007 (57,0%) y que se justifica en el proceso de transición demográfica que vive el país, pero también -y especialmente-, por la creciente y sostenida incorporación de las mujeres en el mercado de trabajo, cuya tasa en este año, alcanzó también un punto máximo, luego de haberse ubicado a inicios de los años

noventa, apenas en un 30%. Como resultado de este proceso la fuerza de trabajo superó por primera vez los 2 millones de personas. El otro elemento que favoreció la reducción de la pobreza en el 2007 fue un importante aumento en el número de ocupados por hogar respecto al 2006 (de 1,54 a 1,58), que se tradujo en un incremento en los ingresos promedio totales por hogar y per cápita, tal y como se observa en el gráfico 2.11, aunque el número de miembros promedio por hogar no varió (3,70).

En términos económicos, contribuyeron a explicar la reducción de la pobreza factores como: un crecimiento económico importante (7,2%) que

permitió un incremento en la ocupación de casi 96.000 empleos y una reducción de la tasa de desempleo a 4,6%, la más baja desde 1995. Por sexo, las tasas de desempleo abierto siguen siendo más elevadas en el 2007 para las mujeres que para los hombres, pero en ambos casos, las tasas de este año también son las más bajas desde 1995.

Los nuevos empleos se caracterizaron porque gran parte de ellos fueron formales (84.000) y calificados (secundaria completa y más, 37,2%). Además del crecimiento económico, se dio un incremento importante en el ingreso laboral promedio de los ocupados (en la ocupación principal) respecto al anterior, de más de un 9,3%, superado solo por el incremento interanual del 13,6% de 1993. En términos reales (colones de julio del 2006), el ingreso laboral del año 2007 fue el más elevado de todo el período objeto de análisis (más detalles del mercado de trabajo en el capítulo 3). Pero el hecho más relevante para explicar la reducción de la pobreza, es que desde la perspectiva sectorial, el mayor aumento lo presentaron los ocupados informales (10%) y los no calificados (9%) (Sauma, 2008).

En cuanto a los factores de orden político, la decisión de trasladar recursos fiscales a inversión social, específicamente a programas sociales focalizados favoreció también la reducción de la pobreza. Especialmente mediante los programas del régimen no contributivo de pensiones y el programa *Avancemos*, pues éstos explican 1,7 puntos porcentuales en la reducción de la pobreza total, y prácticamente 2 puntos de reducción de la pobreza extrema.

En el primer caso, las pensiones del régimen no contributivo (RNC) tienen como objetivo proteger a todas aquellas personas que se encuentran en necesidad de amparo económico inmediato y no califican en alguno de los regímenes contributivos o no contributivos existentes, tales como: personas adultas mayores (mayores de 65 años de edad), personas con discapacidad, viudas desamparadas, menores huérfanos e indigentes. Las pensiones de este tipo se incrementaron, de 17.500 colones mensuales en el 2006, a 35.000 colones

a partir de agosto de ese año, y a 50.000 colones a partir de junio 2007. Por ser un programa muy progresivo, es decir, que llega principalmente a población en situación de pobreza, su impacto fue muy importante en los resultados de pobreza del 2006 y 2007.

Un análisis de la situación “sin pensión-con pensión” correspondiente al año 2006 publicado en el Decimotercer Informe, mostró que las pensiones de 17.500 colones mensuales explicaban una reducción de un punto porcentual en la pobreza extrema y de 0,5 puntos porcentuales en la pobreza total. La duplicación de ese monto, hasta 35.000 colones ayudó en la reducción de la pobreza extrema y total en 0,9 puntos porcentuales adicionales, en cada caso. Las cifras oficiales del Sistema Integrado de Pensiones de la Dirección de Administración de Pensiones de la CCSS indican que, en julio del 2007, había un total de 73.065 pensionados del régimen: 43.302 por vejez, 25.528 por invalidez, y 4.235 entre viudas, huérfanos e indigentes. La encuesta de hogares de julio de ese mismo año, identifica 75.664 beneficiarios del RNC, estimación que puede considerarse muy satisfactoria. La encuesta no discrimina por tipo de pensión, pero 52.985 beneficiarios tienen más de 65 años, cifra adecuada, si se considera que incluye a viudas e inválidos con esa edad, y además, que se trata de una encuesta. Además, los 75.664 beneficiarios forman parte de 68.016 hogares, pues hay hogares con dos y hasta tres pensionados.

Es importante señalar que un 65% de los pensionados declaró en la encuesta, que percibía 35.000 colones mensuales de pensión y un 35% que recibió 50.000 colones mensuales, situación relacionada con el hecho de que el ajuste a 50.000 colones comenzó a regir a partir de junio 2007, pero fue aprobado después del período de pago correspondiente a ese mes, por lo que se pagaron retroactivamente 15.000 colones; sin embargo, no todos los pensionados habían retirado la diferencia en el momento en que se realizó la encuesta (julio), por lo que declararon una cifra menor. Esta situación reduce el impacto del Programa sobre la pobreza en el 2007.

A partir del ejercicio “sin pensión-con pensión” y suponiendo que los demás factores que afectan la pobreza permanecen constantes, como se refleja en el cuadro 2.15, las pensiones del RNC, tal como se identificaron en la encuesta, reducen la pobreza total en 1,5 puntos porcentuales y la pobreza extrema en 2 puntos.

Si la pensión hubiera aumentado en 50.000 colones mensuales en todos los casos, la reducción de la pobreza total habría sido 0,6 puntos porcentuales mayor y de la pobreza extrema 0,2 puntos porcentuales (cuadro 2.15). Esta diferencia se reflejará, de alguna forma, en el 2008, aunque la magnitud del impacto será diferente dependiendo de: i. el aumento en el monto de las pensiones, ii. el aumento en el número de pensiones, y iii. el aumento en el costo de los alimentos, que determina el punto de corte de las líneas de pobreza.

El Programa *Avancemos* fue creado en el 2006 por la actual administración y consiste en una transferencia monetaria condicionada a la reinserción de los adolescentes y jóvenes pobres a la educación secundaria en caso de que hubieran

abandonado sus estudios, o bien a la retención de aquellos que asisten, pero que por su condición de pobreza, tienen riesgo de desertar. En este Programa el monto mensual de la transferencia varía según grado y en el 2007 fue de: 15.000 colones (séptimo año); 20.000 colones (octavo año); 25.000 colones (noveno año); 35.000 colones (décimo año) 45.000 colones (onceavo año) y 50.000 colones (doceavo año). En julio del año 2007 había alrededor de 60.000 estudiantes beneficiarios del programa *Avancemos*. La Encuesta de Hogares de julio de ese mismo año, identifica un número similar de estudiantes ‘becados’, pero no es posible precisar si pertenecen al programa *Avancemos* o a otros programas (universidades, municipalidades, etc.). Existe un problema adicional, porque en el caso de algunos de los beneficiarios del Programa, la transferencia se realiza a la madre, lo que dificulta identificar al verdadero beneficiario en el hogar. No obstante, si se establecen controles por edad de los estudiantes, el grado al que asisten y el monto reportado de la transferencia, según la Encuesta de Hogares hay

CUADRO 2.15

Estimación del impacto de las pensiones del régimen no contributivo sobre la pobreza. 2007

	Ingreso sin pensión	Ingreso con pensión según EHPM (65%=35.000 y 35%=50.000) ^{a/}	Ingreso con pensión de 50.000 ^{b/}
Hogares pobres (porcentaje)^{c/}			
Pobreza total	18,3	16,7 ^{d/}	16,1
Pobreza extrema	5,3	3,3 ^{d/}	3,1
Cambio marginal en pobreza (en puntos porcentuales)			
Pobreza total		-1,5	-0,6
Pobreza extrema		-2,0	-0,2

a/ Los montos fueron redondeados a 35.000 y 50.000 colones. El ajuste de las pensiones a 50.000 colones comenzó a regir a partir de junio 2007, pero fue aprobado después del período de pago de ese mes, por lo que se pagaron retroactivamente 15.000 colones. Sin embargo, no todos los pensionados habían retirado la diferencia, por lo que un 65% declaró haber recibido 35.000 colones.

b/ Se aumenta a 50.000 colones el monto de la pensión, para todos los beneficiarios del programa.

c/ Para efectos de estimación se ajustó el ingreso como lo hace el INEC. Además, se excluyen los hogares con ingreso ignorado o cero, excepto en la estimación con el ingreso sin pensión, pues se incluyen en la estimación los hogares con ingreso cero que reciben pensión.

d/ Estas estimaciones de pobreza coinciden con las publicadas por el INEC.

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

34.920 estudiantes que, con gran certeza son beneficiarios de *Avancemos*.

De acuerdo con la EHPM, ese número de beneficiarios pertenece a 30.433 hogares, para un promedio de 1,15 becarios por hogar con ese tipo de estudiantes. El 87,3% de los hogares con beneficiarios tienen uno de ellos, un 10,9% dos, un 1,5% tres y un 0,2% cuatro. Cuando se considera el monto de la transferencia (según grado) y el número de beneficiarios en cada hogar, la transferencia promedio por hogar es de 26.900 colones por mes. Si se aplica nuevamente la metodología para comparar la situación 'sin pensión-con pensión' (con los mismos supuestos antes indicados), el impacto del Programa según se muestra en el cuadro 2.16, es una reducción de 0,3 puntos porcentuales en la pobreza total y de 0,2 puntos porcentuales en la pobreza extrema. El menor impacto de este programa respecto al RNC se explica con base en tres motivos principales: menor monto de la transferencia por hogar; menor número de beneficiarios (personas y hogares) y menor progresividad del Programa *Avancemos* respecto al RNC (recuadro 2.9). Como se mencionó anteriormente, en conjunto, ambos programas explican una reducción de la pobreza total de 1,7 puntos porcentuales y prácticamente 2 puntos de la pobreza extrema (hay efectos combinados, esto es, hogares que reciben transferencias de los dos programas) (Sauma, 2008).

CUADRO 2.16

Estimación del impacto del programa *Avancemos* sobre la pobreza^{a/}. 2007

	Ingreso sin <i>Avancemos</i>	Ingreso con <i>Avancemos</i>
Porcentaje de hogares pobres ^{b/}		
Pobreza total	17,0	16,7 ^{c/}
Pobreza extrema	3,5	3,3 ^{c/}
Cambio marginal en pobreza (puntos porcentuales)		
Pobreza total		-0,3
Pobreza extrema		-0,2

a/ Estimaciones realizadas con base en la EHPM 2007, que identifica 39.420 beneficiarios.

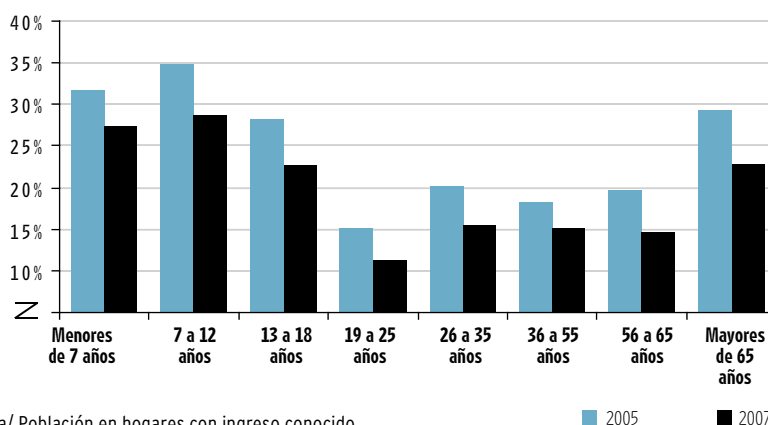
b/ Para efectos de estimación se ajustó el ingreso como lo hace el INEC. Además, se excluyeron los hogares con ingreso ignorado y cero (excepto los ceros, resultado de la eliminación de becas).

c/ Estas estimaciones de pobreza coinciden con las publicadas por el INEC.

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

GRAFICO 2.12

Incidencia de la pobreza^{a/} en la población según grupos de edad



a/ Población en hogares con ingreso conocido.

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

CUADRO 2.17

Población mayor de 65 años, por situación de pensión, según condición de pobreza. 2007

	Total	Pensionados RNC	Sin pensión RNC				Otros
			Total	Pensionados IVM y otros	Familiar pensionados IVM y otros	Activos cotizantes	
Total de personas	295.074	51.892	243.182	114.378	28.783	17.136	82.885
En pobreza total	62.296	15.873	46.423	15.186	8.519	1.993	20.725
En pobreza extrema	13.566	2.952	10.614	837	232	625	8.920
No pobres	208.390	34.053	174.337	89.589	18.349	13.273	53.126
Sin información de ingresos	5.153	0	5.153	859	228	150	3.916

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

RECUADRO 2.9

¿Por qué las pensiones del RNC y el programa *Avancemos* afectan la reducción de la pobreza?

Aunque la pobreza es un fenómeno complejo, que se determina en el nivel del hogar, es fácilmente comprobable que afecta principalmente a los niños, niñas y adolescentes por una parte y, por otra, a los adultos mayores. Las personas ubicados en esos rangos de edad son precisamente, las que más se benefician de los programas de pensiones del RNC y de *Avancemos*. El gráfico 2.12 muestra la incidencia de la pobreza por grupos de edad durante los años 2005 y 2007; es decir, antes de que se creara *Avancemos* y se establecieran los fuertes incrementos en las pensiones no contributivas. Sin embargo, no debe deducirse que las reducciones en la incidencia de la pobreza que se observan en esos grupos de edad se explican en su totalidad por los mencionados programas, sino que, como se ha visto, tienen un papel relevante los aumentos en el empleo y los ingresos laborales. De hecho, la incidencia de la pobreza se reduce en todos los grupos de edad.

Quienes más sufren la pobreza son los niños y niñas de 0 a 12 años de edad, ya que el promedio para esos dos años, señala que cerca de un 30% de ellos residen en hogares en situación de pobreza. En segundo lugar se encuentran los adolescentes de 13 a 18 años y los adultos mayores de 65 años, pues la pobreza ha afectado a una población superior al 25% de ellos (en promedio para los dos años). La población ubicada en los grupos de edad intermedios presenta una menor incidencia de la pobreza.

Como se ha indicado, al comparar las cifras oficiales de los pensionados de la CCSS con los datos de la EHPM, los resultados no muestran diferencias importantes, por lo que la encuesta se

considera adecuada para las estimaciones relativas a esta población. En el cuadro 2.17 se presenta la situación de la población mayor de 65 años en lo que respecta a la pensión y la situación de pobreza. Es importante tener presente que esa situación considera el aumento de los ingresos e incluye el monto de la pensión del RNC para quienes reciben el beneficio, motivo por el cual algunos pensionados no se consideran pobres. En todo caso, hay dos aspectos especialmente significativos. En primer lugar, hay 15.873 adultos mayores pensionados del RNC que a pesar de percibir la pensión, siguen siendo pobres, y 15.186 que perciben pensión contributiva (IVM u otros regímenes) y también siguen siendo pobres. Elevar el monto de la pensión no contributiva pareciera ser, entonces, una situación deseable, más no recomendable, pues debe mantenerse una diferencia entre las pensiones no contributivas y la pensión mínima de los regímenes contributivos que no desincentive la cotización de estos últimos. En segundo lugar, aún hay 20.725 adultos mayores en situación de pobreza que no se encuentran pensionados, ni son familiares de pensionados -que podrían posteriormente conservar la pensión-, no están activos ni cotizando. Estas personas constituyen la población que el Programa deberá cubrir. Es un número relativamente pequeño, que aunque requiere recursos adicionales por parte del Gobierno, es manejable. Lo que sí parece más difícil es su identificación personal.

Por último, en relación con las pensiones del RNC, aunque la población adulta mayor aumenta en números absolutos y relativos, es de esperar que la presión por nuevas pensiones no crezca significativamente en el tiempo, por dos razones: porque probablemente el porcentaje de

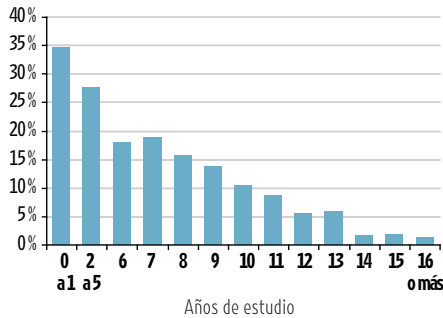
adultos mayores pertenecientes al régimen de pensiones contributivas aumentará gradualmente, y además, porque estimaciones de la CCSS muestran que cada año se mueren cerca de 5.000 beneficiarios. En todo caso, el éxito del programa de pensiones del RNC dependerá de que se pueda mantener la prioridad de asignación de beneficios a los adultos mayores, y de que no se reduzcan los requisitos para el otorgamiento de pensiones en otras situaciones, especialmente por discapacidad. *Avancemos* ha tenido un impacto inmediato sobre la pobreza de los hogares -aunque el mismo es pequeño por lo reducido de la transferencia-, no obstante, su principal impacto sobre la pobreza será visible en el futuro, pues se espera que mediante la retención/reinserción en el sistema educativo se mejoren los ingresos que perciban estos adolescentes y jóvenes cuando acudan al mercado de trabajo, y puedan mitigar su condición de pobreza. Como se ha destacado en otras partes de este Informe, la incidencia de la pobreza se reduce en la medida en que aumenta el nivel educativo de la población.

Como se ha señalado reiteradamente, la pobreza es un fenómeno que se manifiesta especialmente en el hogar. Pero también es posible comprobar que la incidencia de la pobreza se reduce cuando aumenta el nivel educativo de las personas. Como se aprecia en el gráfico 2.13, la reducción en la incidencia de la pobreza es especialmente significativa a partir de octavo/noveno grado aprobado, motivo por el cual se debe promover la permanencia de los adolescentes y jóvenes en el sistema educativo hasta que, como mínimo, alcancen esos grados.

Fuente: Sauma, 2008.

GRAFICO 2.13

Incidencia de la pobreza en la población según años de estudio^{a/}. 2007



a/ Personas en hogares con ingreso conocido.

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

Pobreza infantil: algunos determinantes claves

El futuro de la niñez costarricense es una preocupación de toda la población. Como se ha señalado, los niños y los adolescentes constituyen uno de los grupos más vulnerables y afectados por la pobreza. Las cifras con las que se trata de medir este flagelo revelan, por su magnitud y disponibilidad de datos, que este es un tema complicado. La población infantil está 'sobre representada' dentro de la población pobre. En ese sentido, el abordaje de la pobreza infantil debe ser prioritario, pues contribuye significativamente al mejoramiento de la vida de los menos favorecidos. Paradójicamente, poco se ha hecho por identificar esta temática en particular, y se la subsume, sin distinción, dentro de la noción general de pobreza, generalmente definida como un problema de ingreso. Este sesgo tiene profundas implicaciones respecto a las políticas que se formulan para reducir la pobreza y a la carencia de una estrategia más contextualizada y realista respecto a la infancia.

Como se ha afirmado, no existe un enfoque uniforme que defina, identifique o mida la pobreza en general, pero tampoco para la pobreza infantil en particular. El debate sobre pobreza está relacionado con diferentes causas potenciales, y con las formas en que

puede ser medida y comparada dentro de las diferentes zonas del país. De acuerdo con esta línea de análisis se desarrolló un estudio con base en el cual se construyeron ocho modelos econométricos, que trataron de proporcionar una idea sobre los posibles determinantes que afectan la pobreza en niños de 0 a 6 años cumplidos, además, en el análisis se tomó en cuenta una dimensión territorial: los distritos (ProDUS, 2008). El estudio muestra las diversas formas de explicar la variabilidad de la pobreza infantil, algunas con mayor relación que otras, por lo que no se cuenta con un enfoque uniforme para definir, identificar o medir la pobreza infantil en particular. Los resultados de la investigación revelan que la pobreza infantil está relacionada con diferentes causas potenciales; sin duda el ingreso medio por hogar resultó ser una de las variables que mejor explican dicho fenómeno, en niños de 0 a 6 años. En la medida en que los hogares logren aumentar su ingreso, también se incrementan las probabilidades de disminuir la pobreza infantil. Este fenómeno es independiente de la ubicación del distrito, dentro del país.

En todos los modelos estimados se introdujo como variable explicativa de la pobreza infantil, la oferta o cobertura de Cen-Cinai. Los resultados fueron consistentes en todos los modelos, pues es evidente que en los distritos donde existe Cen-Cinai se reduce la pobreza en niños de 0 a 6 años. Es claro que el servicio brindado en estos lugares, no solo permite que los niños de hogares con recursos económicos limitados puedan tener una mejor alimentación, sino que se incrementa el tiempo disponible de la jefa de hogar para realizar otras actividades que le permitan obtener un mayor ingreso. Además este servicio reduce los costos de manutención de los niños y niñas porque sus progenitores no tienen que destinar parte de sus ingresos a la alimentación de los menores. Es importante mencionar que la cobertura de Cen-Cinai presenta dos dimensiones, como se mencionó anteriormente, ayuda a reducir el porcentaje de niños pobres, pero también cubre a un sector de la población que

no necesariamente es pobre según el criterio utilizado de NBI.

Otra conclusión que se desprende de las estimaciones hechas es la relación existente entre densidad de población por hectárea y reducción de la pobreza infantil. Los resultados obtenidos en los modelos estimados, indican que a mayor densidad poblacional, menor porcentaje de niños pobres en cada distrito. Esto porque en las zonas de mayor densidad de población, hay más oportunidades económicas, hecho que facilita la generación de fuentes de empleo y, en consecuencia, de mayores ingresos en los hogares. Los distritos con densidades mayores (más de 20 habitantes por hectárea) son principalmente distritos urbanos de la GAM. Su localización concentra mucha población y gran cantidad de actividades económicas, que posibilitan ingresos mayores, por lo que las personas que residen en esos sitios tienen acceso a mayores oportunidades. Un segundo grupo, con densidades poblacionales de 2 a 10 habitantes por hectárea, está compuesto por los distritos de ciudades secundarias y zonas rurales densas (fundamentalmente de la región Central). Los distritos primeros de cada cantón, donde típicamente se concentra la población, tienen densidades mayores que los otros sectores del cantón y la concentración de población representa, en menor escala, ventajas análogas a la dicotomía región metropolitana/zonas rurales.

Como era de esperar, los resultados de los modelos indicaron que conforme aumenta el porcentaje de mujeres jefas de hogar con educación inferior a secundaria, mayor es la pobreza en niños menores de 7 años, situación que se asocia a la imposibilidad de las jefas de hogar de encontrar empleos de calidad y bien remunerados, que les permitan obtener mayores ingresos para satisfacer sus necesidades y las de sus hijos.

Otra variable importante señala que a mayor distancia respecto al centro de San José, y por tanto, mayor tiempo de viaje estimado en minutos, menor será la accesibilidad a fuentes de empleo, servicios y actividades económicas, que le permitan a los hogares, mejorar sus

condiciones de vida y su situación de pobreza. Otro resultado esperado se deriva de la utilización del coeficiente de Gini como variable independiente, pues en los distritos con mayor desigualdad, existe una mayor pobreza infantil, es decir, aumentos en la desigualdad de la riqueza conllevan incrementos en el porcentaje de niños pobres (ProDUS, 2008).

Aumenta “vulnerabilidad de los no pobres” a la pobreza

En el 2007, además de un 16,7% de hogares en situación de pobreza, un 13,1% se ubicaron en situación de vulnerabilidad²³, esto es, con un ingreso per cápita superior a la línea de pobreza, pero inferior 1,4 veces. Este porcentaje no es muy diferente al de los últimos años, e inclusive es el tercero más alto desde el año 2000, lo cual sugiere que aunque los ingresos de muchos hogares superaron la línea de pobreza, estos no se alejaron significativamente de ella, y se mantienen en situaciones de vulnerabilidad.

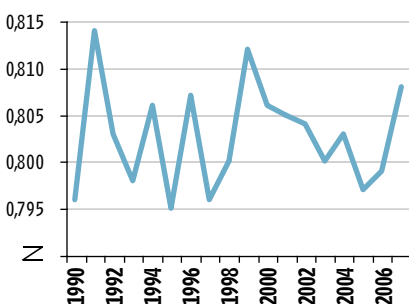
Esto lo confirma el indicador de vulnerabilidad, que refleja cuánto se alejan o acercan los ingresos per cápita a los hogares vulnerables a la línea de pobreza. De ahí que los aumentos en el indicador reflejan aumentos en la vulnerabilidad -porque sus ingresos per cápita se acercan de la línea de pobreza-. En el año 2007 el indicador asume un valor de 0,808, el más alto a partir del año 2000, y el tercero más alto del período 1990-2007 (gráfico 2.14). Por tanto, para alejar a estos hogares de la vulnerabilidad y, sobre todo de la posibilidad de caer en la pobreza, el crecimiento en los ingresos debe ser aún mayor y además, sostenido en el tiempo.

¿Es sostenible la reducción de la pobreza?

En los últimos tres años el país ha logrado reducciones en la incidencia de la pobreza de cinco puntos porcentuales, pero la desigualdad ha aumentado. Frente a estos resultados surgen tres preguntas claves: ¿cuán sostenibles en el futuro son estos resultados?, ¿tiene el país opciones para lograr una mayor reducción en la pobreza?, ¿qué condiciones se requieren?

GRAFICO 2.14

Indicador de vulnerabilidad^{a/} a la pobreza en los hogares



a/ Indica si el ingreso promedio de los hogares se aleja (0, vulnerabilidad) o se acerca a la línea de pobreza (1, mayor vulnerabilidad).

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

El análisis realizado permite arribar a conclusiones importantes. En primer lugar, para lograr reducciones significativas en la pobreza se requieren aumentos sostenidos (tres años o más) y elevados en los ingresos promedio reales de los hogares; situación que, además, se asocia con tasas de crecimiento del PIB total de un 6% como mínimo, así como elevados aumentos en el empleo, especialmente el formal (de mayor productividad). Menores niveles de crecimiento del PIB y del empleo, de los ingresos promedio de los hogares, y volatilidad en el comportamiento de esas variables, producirán aumentos en los niveles de pobreza. En segundo lugar, para lograr reducciones sostenidas de la pobreza, más allá de las transferencias que se realizan por medio de programas sociales selectivos, se requiere incrementar los ingresos laborales de los ocupados informales no agropecuarios y de los ocupados agropecuarios -tradicionales y modernos-, por lo menos hasta el nivel del salario *mínimo minimorum*.

Crecimiento económico, empleo e ingreso: una tríada fundamental

Con base en datos del período 1990-2007, se realizaron algunas aproximaciones a la vinculación entre pobreza, ingresos del hogar, crecimiento económico, empleo y otras variables. Es importante aclarar que se trata de aproximaciones, pues aunque las relaciones de causalidad entre las dimensiones consideradas son complejas, sus

efectos se individualizan. Para las estimaciones se utilizan las cifras publicadas cada año, con excepción de las relacionadas con la pobreza y el ingreso promedio de los hogares en los años 2006 y 2007, pues para evitar el efecto “pensiones RNC”, el monto de las mismas se mantuvo en 17.500 colones en esos dos años, es decir, permaneció igual al de los años previos. El ejercicio realizado permitió obtener dos hallazgos importantes:

- A mayor ingreso promedio de los hogares, menor incidencia de la pobreza: el primer resultado relevante es la elevada correlación existente entre la pobreza y el ingreso promedio real de los hogares, que es de -0,9. Una regresión simple entre estas dos variables (mínimos cuadrados ordinarios), con la incidencia de la pobreza como variable dependiente, muestra que esta se reduce en -0,084 puntos porcentuales por cada aumento de 1.000 colones reales (de julio de 2006) en el ingreso de los hogares. Esto significa que, según los datos del período 1990-2007, la reducción de 1 punto porcentual en la pobreza requiere de un aumento en el ingreso promedio de los hogares cercano a los 12.000 colones (de julio del 2006). Sin embargo, el análisis de los datos muestra que en los dos subperíodos en que han habido reducciones significativas en la pobreza (1992-1994 y 2005-2007), ocurrieron dos situaciones: i. durante tres años consecutivos han aumentado los ingresos promedio de los hogares, y ii. en esos tres años al menos hubo uno en que dicho incremento resultó muy elevado. Estas dos situaciones, crecimiento sostenido y elevado en los ingresos de los hogares, se constituyen en determinantes que permiten reducir significativamente la pobreza (Sauma, 2008).

- Existe una alta correlación entre el ingreso promedio de los hogares y el PIB total: con un coeficiente de correlación de 0,84. Una regresión lineal correspondiente al período

1990-2007, señala que el ingreso promedio de los hogares ha aumentado en 9.800 colones (de julio de 2006) por cada 100.000 millones de colones (de 1991) de incremento en el PIB total.

Al unir los dos resultados reseñados se concluye que, para aumentar los ingresos promedio de los hogares en 12.000 colones (de julio de 2006) necesarios para reducir la pobreza en un punto porcentual, se requiere un aumento en el PIB total de 121.000 millones de colones (de 1991), lo que significa un 6% del PIB total del año 2007. Por último, se producen correlaciones sumamente elevadas (de 0,9), entre el empleo total y formal y el PIB total. A lo largo del período, la generación de empleo promedio anual estuvo cercana a los 50.000 empleos por año, sin embargo, en los últimos tres años, esta suma ha aumentado de forma muy significativa, hasta alcanzar una cifra superior a los 90.000 empleos por año. Otra regresión lineal indica que el aumento del 6% en el PIB, necesario para reducir la pobreza en un punto, está asociado con la creación de 89.000 empleos, 53.000 de los cuales deberán ser formales no agropecuarios (Sauma, 2008).

Las transferencias son necesarias, pero no suficientes

Sin lugar a duda las transferencias canalizadas mediante el régimen no contributivo de pensiones han tenido un papel muy importante en la reducción de la pobreza. Se ha previsto para el año 2008, que el monto mensual de la pensión alcance los 57.500 colones, lo que significa que si se mantiene el número de pensiones, el costo aproximado del Programa alcanzaría una suma superior a los 56.000 millones de colones, cifra que representa un 0,4% del PIB estimado para ese año. La sostenibilidad del impacto del programa sobre la pobreza depende de varios factores: i. que el monto de las pensiones se ajuste de acuerdo con el costo de la canasta básica alimentaria (línea de pobreza), pues incrementos menores reducirán el impacto, ii. que la sustitución

de pensionados (por las defunciones) al menos mantenga la focalización actual -pues mayores filtraciones reducirán el impacto sobre la pobreza- y iii. que el Gobierno proporcione los recursos financieros necesarios para que el programa continúe funcionando igual o mejor que hasta el momento. Este último aspecto es relevante, pues el programa depende mayoritariamente de la transferencia del Gobierno Central, razón por la que debe garantizarse, independientemente de la situación fiscal y del cambio de gobierno.

Las transferencias en efectivo debidamente focalizadas, son una excelente opción de política social para atender situaciones de pobreza donde no es posible que las personas generen sus propios ingresos (por vejez, discapacidad y otros). Para la población económicamente activa en situación de pobreza, la solución de su problema está relacionada con el mejoramiento de sus ingresos laborales. Los sectores informal no agropecuario y agropecuario tradicional²⁴ se caracterizan por los elevados niveles de pobreza que presentan, junto con los demás miembros de sus hogares. El mejoramiento de los ingresos de estos ocupados requiere de intervenciones integrales y de un gran impulso en capacitación, asistencia técnica, crédito, mercadeo y, en el caso del sector agropecuario, también de caminos y dotación de tierra.

El Informe ha insistido en que una forma de atacar la pobreza es mejorar la situación de los sectores cuyos ingresos se han quedado estancados o han disminuido en los últimos diez años, como es el caso de los trabajadores ubicados en la parte más baja de la escala salarial. El subempleo invisible define la situación de las personas que trabajan 47 horas o más por semana y reciben menos de ese salario *mínimo minimorum*²⁵ (que hasta julio de 2007 ascendía a 135.356 colones por mes). A partir de un ejercicio realizado con el propósito de estimar el impacto del aumento de los ingresos laborales sobre la pobreza, se confirmó que más allá de las transferencias gubernamentales, la reducción de la pobreza requiere del incremento de los ingresos laborales de

los ocupados informales no agropecuarios y de los ocupados agropecuarios -tradicionales y modernos-, al menos en el nivel del salario *mínimo minimorum*, se trate de asalariados o no.

Para estimar dicho impacto, primero se identificaron los subempleados invisibles, que según la EHPM 2007, alcanzan 278.908 personas (15,6% del total de ocupados con información de horas e ingresos laborales). Una primera estimación consistió en suponer que todos los subempleados invisibles ganaban el salario mínimo, lo anterior redujo la incidencia de la pobreza total a 12,1% y la pobreza extrema a 2,5%. El mayor aporte al impacto total es generado por el sector informal no agropecuario, seguido del formal, pero ello se debe a la mayor población concentrada en estos sectores, pues la pobreza que enfrentan los ocupados agropecuarios es más profunda -aunque sean menos-.

Otra estimación considera el salario *mínimo minimorum* por hora²⁶, incluye a todos los ocupados, independientemente del número de horas que trabajen, y a los que ganan un salario inferior a ese se les imputa la diferencia (con un máximo de 47 horas). Los resultados muestran que el porcentaje de ocupados con ingreso laboral por hora inferior al salario *mínimo minimorum* es muy elevado, pues prácticamente uno de cada tres ocupados está en esta situación (32,7%). Nuevamente, la menor incidencia de la pobreza se presenta entre los ocupados formales no agropecuarios, les siguen los informales, y entre los agropecuarios, la pobreza es mayor, situación que es aún más grave en el caso de los agricultores tradicionales (Sauma, 2008).

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE POBREZA Y DESIGUALDAD

Véase Sauma, 2008, en www.estadonacion.or.cr

Exclusión social: sectores afectados y requerimiento de políticas públicas

El *Decimotercer Informe Estado de la Nación* planteó la existencia de un

“núcleo duro” de pobreza, constituido por un 14% de hogares excluidos (150.089 personas en términos absolutos) que se caracterizan por no haber tenido acceso, de manera sistemática y por largos períodos, a los beneficios de las políticas sociales (educación, salud, pensiones, por ejemplo); además, su inserción en el mercado de trabajo tiene rasgos de precariedad crónica, pues forman parte del excedente laboral (Pérez y Mora, 2007). Son hogares que muestran una reproducción permanentemente deficitaria en sus condiciones de vida y trabajo, cuyo problema se deriva en lo fundamental, de la inestabilidad, flexibilidad y degradación de las condiciones existentes en el mercado laboral y de restricciones de la acción estatal. Esta sección del capítulo da continuidad a esa línea de análisis en dos sentidos: por un lado, mediante la construcción de escenarios que exploran requerimientos de empleos de calidad que tendría que generar el país para permitir a dichos hogares superar la situación de exclusión. Por otro lado, se presenta el perfil de los migrantes y de los hogares que reciben remesas en Costa Rica, los cuales forman parte de esos sectores sociales doblemente excluidos debido a su nacionalidad y a las precarias condiciones que caracterizan su inserción laboral.

¿Cuántos empleos se requieren para superar la exclusión extrema?

El objetivo de este apartado es explorar posibles rutas que permitan a los hogares superar la situación de “exclusión extrema” y orientar el diseño de posibles políticas públicas, especialmente en relación con el empleo. A partir de modelos multivariados de tipo logístico se realizaron varias simulaciones²⁷, con el propósito de determinar cuántos empleos, asalariados y autoempleos de calidad mínima, necesitaría cada hogar en estado de exclusión extrema, para superar su condición de bloqueo (detalles metodológicos en el capítulo 7). En este sentido, las simulaciones se hacen de manera simultánea sobre ambos tipos de empleos para no poner el peso de la superación en alguno de ellos. Las estimaciones se realizan para dos modelos territoriales: uno para la región Central y otro para el resto del país, y el de la región Central se divide en cuatro estratos que representan, cada uno de ellos, una quinta parte de los hogares bloqueados ordenados de manera ascendente, según el valor de la probabilidad de superar la exclusión extrema²⁸.

Los resultados obtenidos se resumen en el cuadro 2.18. Para la región Central se necesitarían alrededor de 41.000 empleos asalariados y autoempleos de

calidad mínima para que un número similar de hogares bloqueados, residentes en esta región, superen su condición de exclusión extrema. La mayoría de estos empleos son nuevos (36.000), de ellos el 61,6% son asalariados. Los restantes requieren mejorar sus condiciones de regulación cuando se trata de las ocupaciones asalariadas, o sus posibilidades de acumulación, como en el caso del autoempleo. Obviamente, los mayores esfuerzos se concentran en el estrato más pobre (posibilidades más bajas de superar el bloqueo), que representa más de la mitad de estos empleos. Pero además este estrato muestra que si se generan esos empleos, no estaría disponible la totalidad de la fuerza laboral necesaria para ocuparlos. Si se toman en cuenta los miembros de estos hogares entre 18 y 64 años que no están ocupados, habría un déficit cercano a las 4.500 personas, hecho que se explica por tratarse de hogares que inician el ciclo familiar. Para eliminar este déficit sería necesario que las políticas de generación de empleo se acompañen de políticas de subsidios. Además, en este estrato, la jefatura femenina es predominante, lo que plantea otra problemática: la atención de los menores si la jefa de hogar trabaja.

Para el resto de regiones del país, las estimaciones señalan la necesidad de

CUADRO 2.18

Estimación de empleos de calidad mínima requeridos para la superación de la exclusión extrema, según región. 2006

Estratos	Hogares	Empleos asalariados	Autoempleos	Total de empleos ^{a/}	Total de empleos nuevos	Población disponible para trabajar	Déficit
Región Central	40.762	24.492	16.819	41.311	36.128		
I estrato	15.485	13.303	9.116	22.419	18.164	13.597	-4.567
II estrato	11.427	5.412	4.209	9.621	9.080	10.477	1.397
III estrato	9.803	3.832	2.715	6.547	6.252	10.453	4.201
IV estrato	4.047	1.945	779	2.724	2.632	7.423	4.791
Resto de regiones							
Chorotega	13.622	6.199	5.421	11.620	10.178	13.591	3.413
Pacífico Central	4.854	1.770	1.734	3.504	3.303	5.402	2.099
Brunca	11.118	4.262	4.018	8.280	7.807	13.064	5.257
Huetar Atlántica	6.755	2.587	2.414	5.001	4.523	8.036	3.513
Huetar Norte	2.863	1.074	989	2.063	1.946	5.242	3.296
Total	39.212	15.892	14.576	30.468	27.757		

a/ Este total incluye los empleos nuevos y los empleos en los que es necesario mejorar las condiciones.

Fuente: Pérez y Mora, 2007.

generar alrededor de 30.000 empleos asalariados y autoempleos de calidad mínima, para que los 39.000 hogares bloqueados que residen fuera de la región Central logren una exclusión relativa. También en estas regiones la mayoría se trata de nuevos empleos (poco menos de 28.000) cifra correspondiente al 55,2% de empleos asalariados; los restantes requieren mejorar sus condiciones. Los mayores esfuerzos deben concentrarse en la región Brunca, y especialmente, en la región Chorotega. A diferencia de la región Central, en estos escenarios no habría déficit de mano de obra si se generaran esos empleos nuevos.

El análisis realizado demuestra la importancia que puede llegar a tener el diseño y la ejecución de una política de empleo, dirigida a incrementar las posibilidades de participación activa de la fuerza laboral de hogares en condición de exclusión social, en el mercado de trabajo. La evidencia empírica indica que la exclusión social no constituye aún, una barrera social infranqueable. El desafío principal consiste en fomentar políticas de empleo que respeten las regulaciones básicas que la ley establece para el empleo asalariado, o que incrementen las posibilidades de participar en procesos dinámicos de acumulación, en el caso del autoempleo. No se trata en consecuencia, de favorecer el desarrollo de procesos de "salarización" masiva sin garantizar el acatamiento de las condiciones de regulación de la fuerza laboral vigentes en el país, ni tampoco de dar rienda suelta a programas de apoyo a la microempresa. En ambos casos lo importante es diseñar políticas que fomenten la generación de empleos que, al menos, logren niveles de calidad mínima. Estas políticas deben tener un doble propósito: generar una cantidad significativa de nuevos puestos de trabajo y mejorar la calidad de un número, no menos importante, de puestos de trabajo ya existentes, tanto en el caso del empleo asalariado como en el del autoempleo (Pérez y Mora, 2007).

Lo anterior supone el establecimiento de nuevos procesos de negociación y concertación social. El empleo asalariado, plantea la necesidad de establecer

acuerdos de largo plazo con el sector empresarial, para que se generen oportunidades reales de participación e integración laboral de la fuerza de trabajo proveniente de hogares en condición de exclusión social. El desafío es clave, porque los puestos que podría ocupar esta mano de obra, por sus niveles de calificación, experiencia y trayectoria laboral, suelen localizarse en el sótano de la pirámide ocupacional, con el problema de que además, tienen como característica la precarización laboral extrema.

En relación con el autoempleo, los desafíos consisten en pasar de un esquema orientado al fomento de la microempresa de subsistencia, hacia otro donde se amplían las capacidades productivas y el potencial de crecimiento que encierran estas unidades productivas (detalles del tema de "Mipyme" en el aporte especial del capítulo 3). En este sentido, las políticas de fomento de autoempleo no pueden planearse para atenuar el problema del desempleo, brindando oportunidades de empleos de baja calidad. El desafío consiste en diseñar una política de impulso del autoempleo que permita la ejecución de procesos amplios de capitalización de este tipo de unidades productivas, el desarrollo de sus capacidades empresariales, la transferencia y adaptación de procesos productivos y nuevas tecnologías, así como la apertura de espacios en los sectores dinámicos de la economía. Estos sectores se constituyen en ejes centrales para el fortalecimiento de los procesos de modernización de las unidades productivas, que corren el riesgo de quedar sumidas en la subsistencia y alejadas de los ciclos de acumulación dinámica de la economía costarricense.

Para colaborar con los pocos hogares excluidos en las zonas urbanas que carecen de mano de obra para maximizar sus posibilidades de integración, es necesario complementar los programas de empleo con transferencias directas a los hogares, máxime cuando la unidades domésticas están dirigidas por una mujer que ha asumido por completo, y de manera exclusiva, la responsabilidad de velar por la reproducción social de un hogar que se encuentra en la fase temprana de su curso de vida (Pérez y Mora, 2007).

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

EXCLUSIÓN SOCIAL

Véase Pérez y Mora, 2007 en

www.estadonacion.or.cr

Inmigrantes y emigrantes: sectores particularmente excluidos

Costa Rica no solo ha sido en los últimos quince años un importante receptor de población inmigrante, sino también un país expulsor, especialmente de un segmento de población proveniente de hogares rurales, que optaron por buscar mejores oportunidades ante los crecientes problemas de inserción laboral, que se presentaron en algunas zonas del país con estructuras productivas fundamentalmente agropecuarias, como por ejemplo la región Brunca. En ambos casos, la movilidad de estas poblaciones hacia dentro o hacia fuera les ha generado mejores ingresos que los que recibían en sus lugares de origen, pero no han obtenido necesariamente, condiciones más beneficiosas de inserción laboral, estas siguen siendo precarias y muestran pocos cambios en el tiempo. Un módulo especial incluido en la EHPM del 2007 permite actualizar las principales características de la población migrante reseñadas en diversos estudios²⁹ realizados en el país, y establecer, por primera vez, el perfil de los hogares costarricenses que reciben remesas del extranjero. En general la encuesta permite identificar dos valores: una estimación de personas inmigrantes, que representan el 7,4% del total de habitantes, y un 13,4% de hogares habitados al menos por un inmigrante. Un dato relevante en relación con el tiempo de residencia, es que solo un 4% del total de inmigrantes ha llegado recientemente al país (menos de un año).

En cuanto al perfil de los inmigrantes, la información del 2007 identifica pocos cambios relevantes respecto a los datos del *Censo de Población del 2000*. Se mantienen rasgos generales como: una proporción mayoritaria de inmigrantes de origen nicaragüense, aunque destaca el crecimiento mostrado por la población de origen colombiano; una estructura de población joven en edades productivas y con bajos niveles

educativos (pero superior respecto a la población de su país de origen), especialmente de la población nicaragüense, no así en la colombiana ni de otros países, que sí muestran mayores niveles educativos (10 y 11 años en promedio). Cuando se analiza la población de origen nicaragüense, por grupos de edad y niveles de ingreso, destaca la ubicación del grupo de personas con edades entre 15 y 49 años, entre los dos quintiles más bajos, situación a la que se agregan los bajos niveles educativos, especialmente del jefe del hogar (en promedio 5,6 años).

El creciente proceso de inserción urbana de las personas inmigrantes resalta un dato relevante en relación con la distribución espacial, especialmente por una redistribución de los nicaragüenses, aunque tanto los hogares con inmigrantes como la población de origen nicaragüense siguen concentradas en las zonas rurales del país. Los inmigrantes de otras nacionalidades se agrupan en las zonas urbanas, excepto los panameños, cuya presencia rural es más importante (Morales, 2008). La distribución espacial también es concordante con los sectores económicos en donde se ubican, es decir, con las actividades de agricultura de exportación y plantas agroindustriales (regiones Huetar Atlántica, Huetar Norte y Brunca), servicios, construcción y comercio en la región Central y la

Chorotega, así como en las zonas urbanas de las distintas regiones.

Respecto a la inserción laboral de la población inmigrante, destaca la tasa de desempleo abierto de la población nicaragüense, pues en el 2007 llegó a ser más baja que para los costarricenses (4,0 *versus* 4,6). No obstante, siguen manteniendo una inserción de mala calidad, tal y como lo reflejan las altas tasas de subutilización, asociadas a la participación en actividades donde predominan situaciones de irrespeto a las jornadas laborales, la seguridad social y los salarios mínimos. Los datos revelan que un 40% de las personas inmigrantes desempeñan ocupaciones no calificadas, especialmente en el sector primario y de construcción. Los inmigrantes de nacionalidad distinta a la nicaragüense realizan tareas calificadas y pertenecientes al sector servicios. En la agricultura, la participación de los inmigrantes nicaragüense se mantiene como la más relevante, sin embargo ha tendido a disminuir, al pasar de 25% en el 2001 a 20% en el 2007.

La información consignada en el 2007 revela pocos cambios en las condiciones de vulnerabilidad y riesgo que caracterizan la inserción laboral de los inmigrantes, especialmente de los nicaragüenses; situación que plantea retos al país en lo que se refiere al diseño de estrategias que permitan mejorar la

inclusión de estos sectores dentro de la estructura laboral y el sistema de protección social del país (Morales, 2008). Lo anterior exige el reconocimiento del aporte que estas poblaciones han dado a la transformación productiva del país y, sobre todo, el destierro de falsos mitos, entre ellos el que señala que estos sectores han contribuido a incrementar la pobreza y la desigualdad en el país, afirmación que como lo demuestra un reciente estudio (Gindling, 2008), no tiene ningún fundamento empírico (recuadro 2.10).

4% de los hogares en el país reciben remesas

Ediciones anteriores del Informe han llamado la atención sobre el crecimiento que en algunas zonas del país (región Brunca y Central), vienen mostrando los hogares cuyos miembros emigran, especialmente hacia Estados Unidos, como mecanismo para resolver problemas de desempleo y bajos ingresos. Por primera vez estimaciones realizadas con datos de la *Encuesta de Hogares del 2007* indican que un 4,1% de los hogares costarricenses (49.289) reciben actualmente dinero del exterior (cuadro 2.20). Se trata de familias en las que el 52,2% tiene a un hombre como jefe de hogar y el restante 47,8% a una mujer, la mayoría de ellos (74%) se caracterizan por mostrar bajos niveles educativos

CUADRO 2.19

Medidas de desigualdad y pobreza en los ocupados según población (hogares con ingreso conocido)

	2000	2001	2002	2003	2004
Todos los ocupados					
Coefficiente de Gini	0,434	0,465	0,465	0,456	0,438
Logaritmo de la varianza	0,748	0,87	0,878	0,832	0,76
Pobreza extrema	6,1	5,9	5,7	5,7	5,6
Pobreza total	20,6	20,3	20,6	21,0	21,7
Excluye a los nacidos en Nicaragua					
Coefficiente de Gini	0,438	0,469	0,467	0,461	0,441
Logaritmo de la varianza	0,773	0,898	0,898	0,859	0,779
Pobreza extrema	6,1	5,8	5,3	5,3	5,3
Pobreza total	20,5	20,0	19,9	19,9	21,1
Nicaragüenses solamente					
Pobreza extrema	5,4	8,5	12,2	12,2	9,3
Pobreza total	22,1	25,8	30,6	30,6	30,6

Fuente: Gindling, 2008.

RECUADRO 2.10

Impacto de los inmigrantes nicaragüenses sobre los ingresos, la desigualdad y la pobreza en Costa Rica

Desde inicios de la década de los noventa, al concluir el conflicto civil en Nicaragua, hasta el presente, la cantidad de inmigrantes nicaragüenses aumentó en Costa Rica de aproximadamente un 2% de la población hasta un nivel cercano al 7%. Al mismo tiempo, la desigualdad en la distribución de los ingresos comenzó a aumentar, en el país, después de un descenso constante iniciado a partir de los años cincuenta (Trejos y Gindling, 2004). También en los noventa, a pesar del crecimiento económico alcanzado, los índices de pobreza se estancaron. En estas condiciones era razonable sospechar que la afluencia de inmigrantes nicaragüenses contribuyera al incremento de la desigualdad en los ingresos y el estancamiento de la pobreza. Para analizar este supuesto se realizó una investigación (Gindling, 2008), cuyo punto de partida era la hipótesis de que: “el incremento en la inmigración nicaragüense fue un factor importante que contribuyó a una baja en los ingresos, al aumento en la desigualdad de ingresos y al estancamiento de la pobreza en Costa Rica”. Los principales hallazgos³⁰ de este estudio se resumen a continuación.

Los inmigrantes nicaragüenses ganan menos que los trabajadores costarricenses de nacimiento debido a sus bajos niveles educativos

Los trabajadores nicaragüenses ganan mensualmente, entre un 65% y un 75% menos que los costarricenses. Al explicar el por qué de esta situación³¹ el estudio no encuentra evidencia de discriminación en el mercado laboral contra los inmigrantes nicaragüenses, pues a ellos no se les paga de modo distinto que a los costarricenses de nacimiento con la misma educación, sexo, zona, horas trabajadas, sector de empleo, tamaño de la empresa y experiencia. Entonces, ¿por qué los inmigrantes nicaragüenses ganan menos? La diferencia de ingresos entre los trabajadores nicaragüenses y los costarricenses se debe casi por completo a los bajos niveles educativos de los inmigrantes nicaragüenses, en relación con los de los trabajadores costarricenses.

Los inmigrantes nicaragüenses no afectaron las primas salariales pagadas en los distintos sectores productivos.

Si la afluencia de inmigrantes nicaragüenses a Costa Rica, hubiera tenido un impacto significativo sobre los salarios de mercado de los trabajadores costarricenses con quienes compiten, se esperaría encontrar que los salarios promedio; en los sectores donde se concentran nicaragüenses, (agricultura, construcción y servicio doméstico) hubieran disminuido durante el período de incremento de la inmigración. El análisis realizado indica que entre 1990 y 2004, los ingresos promedio reales ajustados en los sectores donde se concentran los inmigrantes nicaragüenses, aumentaron con mayor rapidez que los de otras actividades. Al mismo tiempo, en la mayoría de los sectores donde se ubican pocos inmigrantes nicaragüenses (finanzas, servicios públicos, transporte y comunicaciones y otros servicios), los ingresos promedio ajustados se mantuvieron constantes o disminuyeron en ese período. Por lo tanto, no hay evidencia de que la afluencia de nicaragüenses tuviera un impacto sobre las primas salariales que se pagaron a los trabajadores, en los distintos sectores productivos. El estudio muestra que los inmigrantes nicaragüenses son atraídos hacia los sectores donde los salarios están aumentando (aún cuando los salarios en esos sectores sean bajos con respecto a los otros).

Lo anterior podría deberse a un incremento en la demanda de mano de obra (por ejemplo el auge en la construcción impulsado por el turismo) o por el abandono que los trabajadores costarricenses de nacimiento han hecho de esos sectores, para trabajar en otros más prósperos (pagan mejor a los trabajadores más calificados). Por ejemplo, es posible que las mujeres costarricenses, que cumplen tareas poco calificadas y que en los años ochenta hubieran sido empleadas domésticas, actualmente hayan encontrado trabajos remunerados en las nuevas industrias de exportación (ropa, electrónica o turismo). Esta situación no solo ha incrementado los salarios pagados a las servidoras domésticas sino también la demanda de mujeres inmigrantes nicaragüenses dentro

de este sector. En ese sentido, la evidencia muestra que los inmigrantes nicaragüenses están realizando trabajos que los costarricenses ya no quieren hacer.

Los inmigrantes nicaragüenses no provocan impactos significativos sobre la desigualdad y la pobreza

Para comprobar si la presencia de inmigrantes nicaragüenses está causando el aumento en la desigualdad, se excluyen de la base de datos de las encuestas de hogares, y se re-estiman las medidas de desigualdad. El cuadro 2.19 presenta los resultados correspondientes al período 2000-2004, en que se incluyen y se excluyen a los nacidos en Nicaragua. Contrariamente a las expectativas, excluir a los nicaragüenses de los datos, provocó un aumento de las medidas de desigualdad, lo que indica que la presencia de nicaragüenses reduce la desigualdad de ingresos. Cualquier impacto es pequeño, pues el coeficiente de Gini es coincidente en la mayor parte de los años, si se compara en dos dígitos cuando se incluye o se excluye de los cálculos, a los nicaragüenses. De la misma manera se estimó el impacto de los hogares nicaragüenses sobre los niveles de pobreza, incluyendo y excluyendo a los hogares con jefes nacidos en Nicaragua (cuadro 2.19). En general, la pobreza es ligeramente mayor en los hogares cuyo jefe es nacido en Nicaragua, que en aquellos donde el jefe es costarricense. A pesar de que la pobreza disminuye al excluir a las familias nicaragüenses, la variación es muy pequeña, a lo sumo medio punto porcentual. Esto se debe a que las familias nicaragüenses constituyen un pequeño porcentaje del total de familias pobres. El estudio también señala que los datos sobre inmigrantes nicaragüenses en el mercado laboral costarricense son escasos, en comparación con otras investigaciones que miden el impacto de inmigrantes en los ingresos en Estados Unidos, los cuales comúnmente utilizan censos realizados cada diez años para comparar cambios a lo largo de períodos de 40 a 80 años (Borjas, 2003). Se requieren análisis adicionales, que empleen series de tiempo más largas.

Fuente: Gindling, 2008.

CUADRO 2.20

Hogares que recibieron dinero del extranjero en los últimos 12 meses, según características geográficas y socioeconómicas del hogar. 2007

Características	Total de hogares	Recibieron dinero		No recibieron dinero	Relativos	
		Hogares	Promedio ^{a/} (dólares)		Total de hogares	Recibieron dinero
Total	1.198.120	49.289	311,4	1.148.831	100,0	100,0
Zona						
Urbano	720.405	34.079	337,3	686.326	60,1	69,1
Rural	477.715	15.210	253,6	462.505	39,9	30,9
Región						
Central	771.170	32.674	347,1	738.496	64,4	66,3
Chorotega	90.692	1.107	216	89.585	7,6	2,3
Pacífico Central	62.730	1.744	325,9	60.986	5,2	3,5
Brunca	88.920	7.948	213,5	80.972	7,4	16,1
Huetar Atlántica	120.488	4.367	204,4	115.121	10,1	8,9
Huetar Norte	64.120	1.449	397,8	62.671	5,4	2,9
Quintiles de ingreso per cápita						
I	223.930	4.621	125,3	219.309	20,1	10,0
II	222.304	9.387	195,3	212.917	20,0	20,2
III	222.676	8.075	151,1	214.601	20,0	17,4
IV	222.595	9.957	262	212.638	20,0	21,4
V	222.788	14.391	558	208.397	20,0	31,0

a/ Monto promedio recibido en dólares en los últimos doce meses (julio 2006 a junio 2007). El monto no incluye la valoración de lo recibido en especie.

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

(algún grado de educación primaria y secundaria).

En la mayoría de los casos (60%) estos hogares reciben dinero mensualmente, sobre todo en las zonas rurales y por montos que oscilan entre 50 y 200 dólares (el monto se incrementa conforme aumenta el nivel educativo del remitente). De acuerdo con los quintiles de ingreso, un porcentaje importante de las remesas se dirige a los quintiles más pobres. Los países desde los cuales proviene más dinero son EEUU y Canadá. El dinero que procede de EEUU se dirige, con mayor regularidad mensual, a las regiones Central, Pacífico Central, Brunca y Huetar Norte. En cuanto al tamaño de los montos, las regiones Brunca, Huetar Norte, Pacífico Central y Central, están entre las que reciben mayores montos de dinero (más de 300 dólares) (Morales, 2008). Comprender mejor el impacto que estas remesas podría estar generando en las condiciones de vida de los hogares receptores es un desafío

para futuras investigaciones y para las instituciones del sector social.

Financiamiento sostenible del desarrollo humano

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 en el tiempo, especialmente en lo relativo a las políticas sociales universales. Lograr esto no siempre ha sido fácil y posible. En los años ochenta, por efecto de la crisis económica, la inversión social se redujo y, aunque en los años noventa volvió a crecer, el país no ha podido recuperar los niveles de inversión social per cápita que tenía en los años setenta. A esto se suma un Estado con una carga fiscal baja, aunque con aumentos en la recaudación, producto de mejoras en la gestión, que no siempre logra atraer a sus arcas recursos frescos para solventar los requerimientos del desarrollo social.

En este último apartado del capítulo se ofrecen elementos que le permitan al lector comprender mejor los avances, retrocesos y limitaciones que el país tiene para lograr un financiamiento sostenible del desarrollo humano. Se abordan tres temas principales: el comportamiento de la inversión social y los grados de vulnerabilidad que mantiene; los impactos redistributivos que podría tener una mayor carga tributaria y, por último, el impacto y problemas de eficiencia de los programas sociales selectivos de combate a la pobreza y los desafíos que enfrenta, en esta materia, la política social del Gobierno.

Repunta inversión social en el 2007

Durante el 2007 se aceleró el repunte de la inversión social, iniciado en la segunda mitad del 2006, con motivo del cambio de administración. La inversión social real creció, en esos dos años, cerca del 8,2%, pero en términos per cápita la expansión acumulada fue

del orden del 4,6% (Trejos, 2008). Esta evolución de la inversión social per cápita, aunque significativa, resulta aún insuficiente para volver a los valores del año 2002, y más aún para retornar a los niveles previos a la crisis de la deuda (inicios de los años ochenta). El déficit acumulado de inversión social por habitante con respecto a 1980, fue en el 2007, cercano a un 18%, pese a que la inversión social real total en ese año era, un 60% mayor a la existente en 1980 (gráfico 2.15). Esta recuperación de la inversión social estuvo acompañada de una mejora en las prioridades macroeconómicas y fiscales. En el ámbito fiscal, sobresale la decisión gubernamental de apoyar la inversión social en un contexto de cierta bonanza fiscal, y en el nivel macro eleva su peso relativo en el PIB, pero sin alcanzar los máximos históricos.

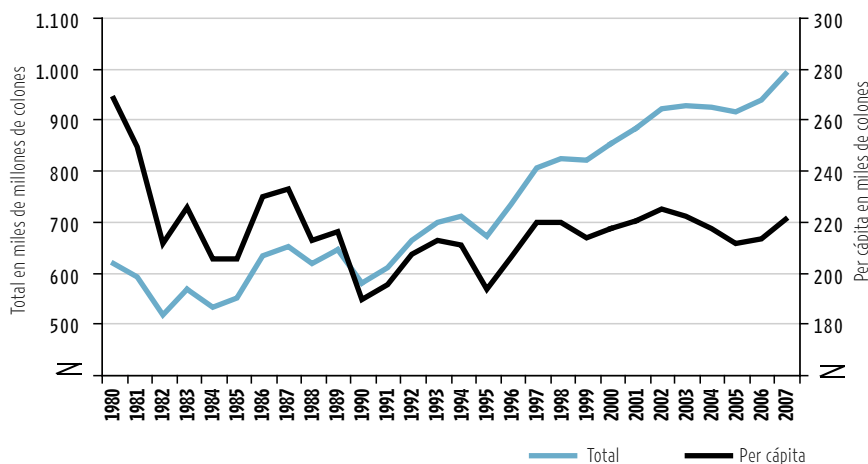
El aumento en la inversión social real por persona del 2007 se reflejó también en las políticas universales. El gasto social en salud tuvo un crecimiento anual del 4,8%, después de haber disminuido considerablemente en los años 2004 y 2005; este sector representa el 28,2% de la inversión social total. El gasto en seguridad social creció un 4,2%, a pesar de que desde el año 2000, se mantenía prácticamente estancado, este sector representa un tercio de la inversión social total. El gasto en educación creció un 3,1%, y recuperó los niveles por persona que había alcanzado en el 2004 y que se había reducido en los años posteriores. Esta área significó un 28,5% de la inversión social total. El gasto en vivienda, equivalente a un 9,5% de la inversión social total, fue el de menor crecimiento anual (0,5%); mientras que el gasto en cultura fue el que más creció (5,5%). No obstante, solo representó el 0,9% del gasto social total por persona.

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

Al analizar la evolución de la ISP es importante distinguir entre la vulnerabilidad y la volatilidad de la inversión social. Una ISP es vulnerable si el gasto real por habitante se reduce, como promedio, en un período determinado.

GRAFICO 2.15

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.

Esta contracción real puede tener origen en una coyuntura económica recesiva o en la pérdida de prioridad fiscal. Una inversión social es volátil, cuando su tasa de variación anual muestra amplias oscilaciones y ésta se puede aproximar mediante la desviación estándar de las tasas de variación. Una inversión social puede ser vulnerable y no volátil (se reduce consistentemente) o puede ser no vulnerable pero volátil (en promedio crece pero con grandes oscilaciones). No obstante, lo que interesa es que la inversión social no sea ni vulnerable ni volátil (crezca sostenidamente).

Pese a que el análisis resulta más útil cuanto más se desagregue el gasto, en esta primera aproximación se trabajará con el gasto o inversión social por habitante en el nivel de función, ya que no se dispone de la información desagregada por subfunción, relativa a todo el período. El cuadro 2.21 pone de manifiesto las tasas de variación real correspondiente al período 1980-2007, para la totalidad de la inversión social y cada una de sus funciones. De la información se desprende que la inversión social ha perdido volatilidad en el período, que esta es menor en las funciones más grandes, y resulta diferencial por función. En lo referente a la inversión social en educación, se mantiene una alta volatilidad, tanto en la década de los ochenta como en los noventa, aun-

que en esta última década revela una expansión del gasto real por habitante, producto de la mayor prioridad fiscal que obtuvo en ese período, y después de sufrir una alta vulnerabilidad en los años ochenta. En la presente década, se reduce significativamente su volatilidad, pero en el marco de un limitado crecimiento.

En lo concerniente a la inversión social en servicios de salud, la volatilidad se ubica en los extremos, luego de que el decenio de los noventa mostró una evolución más estable, aunque con un limitado crecimiento de los recursos reales por habitante. En la década actual, los recursos han dejado de expandirse y, en consecuencia, tienen mayor volatilidad. En seguridad social, la volatilidad es muy intensa en los decenios previos: contracción del gasto real por habitante en los años ochenta, repunte en los noventa y virtual estancamiento en la presente década. Esta volatilidad parece asociarse con los períodos en que se han reformado los sistemas de pensiones con cargo al presupuesto nacional, por lo que cabría esperar un comportamiento muy diferente entre los programas de pensiones contributivas y los programas de apoyo a grupos vulnerables, donde la evidencia reciente indica una gran vulnerabilidad y una amplia volatilidad (Trejos, 2006 y 2007a).

CUADRO 2.21

Vulnerabilidad y volatilidad del gasto social real por habitante y por función. 1981-2007

Período	Gasto social por habitante ^{a/}					
	Total	Educación	Salud	Seguridad social	Vivienda	Cultura
Vulnerabilidad (tasa media de variación)						
1981-2007	-0,7	-0,8	-1,2	0,1	-1,3	-3,1
1981-1990	-3,4	-5,2	-3,8	-1,5	-2,7	-6,2
1991-2000	1,4	2,6	0,8	2,1	-2	-2,4
2001-2006	-0,3	0,6	-0,9	-1,1	1,8	-0,1
2001-2007	0,2	0,9	-0,1	-0,4	1,6	0,7
Volatilidad (desviación estándar de las tasas de variación)						
1981-2007	6,3	7,4	7,4	7,7	12,9	17,3
1981-1990	8,7	7,3	11,1	10,3	19,4	19,5
1991-2000	4,7	8,0	3,5	7,2	8,9	19,6
2001-2006	2,1	2,5	4,6	1,5	6,0	11,9
2001-2007	2,4	2,5	4,7	2,5	5,5	11,0

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

Fuente: Trejos, 2008, con datos de la STAP y otras instituciones públicas.

Los programas de vivienda y territorio, y los servicios culturales y recreativos presentan una alta volatilidad, asociada en parte a su baja base de comparación. Ambos mantienen alta volatilidad en el período considerado, y se acompañan también de una alta vulnerabilidad, ya que solo crece la inversión social en vivienda y esta situación se presenta hasta la presente década. Si se analizara los 27 años en su conjunto, la inversión social real por habitante se mantiene vulnerable, pues se contrae globalmente y en cada una de las funciones, con la excepción de seguridad social, donde no crece ni decrece. La volatilidad también es alta, similar a las tres funciones dominantes y mayor en las dos funciones que reciben menor cantidad de recursos (vivienda y cultura) (Trejos, 2008).

Sostenibilidad de la inversión social

Incrementos del gasto en programas sociales prioritarios no pasan por Fodesaf

Un tema que se ha venido planteando en los Informes anteriores es el relativo a la sostenibilidad de la inversión social en el marco de restricciones

fiscales y se ha ejemplificado con el análisis de la evolución de los recursos destinados al *Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares* (Fodesaf), fondo que, pese a contar con ingresos a partir de impuestos con afectación específica, que tratan de reducir su vulnerabilidad, ha enfrentado un constante incumplimiento por parte del Gobierno Central. Esto originó que, durante los primeros seis años de esta década, el fondo perdiera cerca del 28% de sus ingresos reales y alrededor del 30% de su capacidad de gasto. Esta situación se ha acompañado de un proceso de asignación creciente de los recursos por mandatos legales, que le han introducido una amplia rigidez y le ha generado gran incapacidad para darle seguimiento y evaluar el resultado del uso que se ha hecho de los recursos otorgados.

Al actualizar la información para el 2007 se concluye que, aunque Fodesaf logra repuntar sus recursos reales, esto se produce en el marco de un aumento de la rigidez en sus posibilidades de asignación y en un incumplimiento de las obligaciones del Ministerio de Hacienda de girar los recursos correspondientes al impuesto sobre las ventas. Se observa por el contrario, una mejora en la gestión como consecuencia de

una reducción sensible del superávit de operación y de las devoluciones de las unidades ejecutoras. Los ingresos reales aumentaron durante el año 2007 un 5%, producto de la fuerte expansión de la recaudación sobre la planilla y del importante superávit que arrastraba desde 2006, sin embargo, resultan insuficientes para revertir la pérdida acumulada (gráfico 2.16). Pero, generalmente, el Fondo dejó de percibir recursos del impuesto sobre las ventas. La no transferencia de esos recursos no obedeció, durante ese período, a las restricciones fiscales o a la pérdida de prioridad de los programas de apoyo a los pobres de la actual administración, sino que son un reflejo de la inflexibilidad que sufre el Fodesaf y que impide reorientar los recursos a las áreas que el Gobierno define como prioritarias. Más aún, esta rigidez creció, pues se asignaron por ley recursos fijos para el IMAS y la Comisión de Emergencias y se reactivó la asignación de recursos para los asegurados por cuenta del Estado, después de que el Ministerio de Hacienda lograra un acuerdo con la CCSS, donde se reconoce y formaliza la deuda acumulada desde inicios de los años noventa. En efecto, durante el 2007 los recursos asignados por leyes

específicas pasaron del 81% al 88% (Trejos, 2008).

Ante esta situación, la actual administración decidió apuntalar sus programas prioritarios por medio de transferencias directas del Ministerio de Hacienda, sin pasar por el Fondo. De esa manera se logró financiar el aumento de las pensiones no contributivas, el programa *Avancemos*, se fortalecerán los programas de vivienda y los comedores escolares. Hasta el momento, se carece de una estimación de los gastos adicionales hechos en esos programas durante el 2007, pero es claro que ha habido un aumento significativo en los recursos asignados. En todo caso, el gasto real de Fodesaf aumentó en casi un 9% durante el 2007, y no hubo mayores cambios en la distribución de los programas ni en su grado de ejecución.

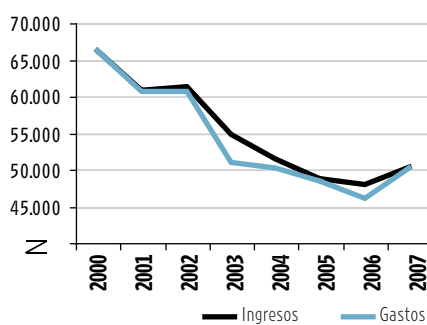
Impacto redistributivo de la política fiscal

Mantener la sostenibilidad de la inversión social y del desarrollo humano requiere de un esfuerzo colectivo, para que el Estado cuente con recursos permanentes y adecuados que le permitan atender las necesidades del país en asuntos claves como la salud, la educación e infraestructura, entre otros. En el 2007 se logró incrementar la carga tributaria de un 13% a un 15%, gracias al crecimiento económico experimentado (7,2%) y a una mejor gestión de recaudación. Este crecimiento aunque importante, sigue siendo bajo en comparación con el de otros países de América Latina y la OECD. Además, es insuficiente para atender las crecientes demandas ciudadanas por servicios de calidad y las necesidades del Estado respecto al rezago existente en desarrollo humano.

La política fiscal constituye uno de los instrumentos más importantes de los estados para incrementar los recursos que les permitan atender dichas demandas y también para favorecer una mejor redistribución del ingreso. Para comprender mejor la importancia de este tema debe analizarse en detalle el impacto redistributivo de la política fiscal. En distintas oportunidades se ha estimado el impacto distributivo de los

GRAFICO 2.16

Ingresos y gastos efectivos reales del Fodesaf (millones de colones del 2000)



Fuente: Trejos, 2008 con datos de las liquidaciones del Fodesaf.

programas sociales³², más recientemente, en Trejos (2007b) se realiza un esfuerzo para medir el impacto distributivo de los impuestos que recaen directamente sobre las personas, esfuerzo que complementa con distinta metodología, los trabajos previos de Taylor-Dormond (1997) y Bolaños (2002). También Cardoza y Vargas (2006), así como Zúñiga y Rojas (2006), han hecho estimaciones sobre la incidencia de los impuestos específicos. Desde esta perspectiva es importante esforzarse para medir el impacto global del presupuesto del Gobierno General considerando sus gastos y su financiamiento. En relación con este tema, el Informe anterior presentó resultados relativos al impacto redistributivo del gasto y, en esta ocasión, se ofrecen resultados concernientes al impacto en materia de financiamiento.

El impacto distributivo del financiamiento del Gobierno General

Para analizar este tema se plantearon tres preguntas: ¿cuáles son los impuestos que financian al Gobierno Central?, ¿qué progresividad o regresividad muestran, es decir, cómo se distribuyen estos entre los distintos sectores sociales según su ingreso?, y, finalmente, ¿qué impacto tiene esa estructura de financiamiento en la desigualdad? (para detalles de la metodología véase Trejos, 2008).

En cuanto a la progresividad y la regresividad de los impuestos que financian al Gobierno Central y a su impacto sobre la desigualdad, el cuadro 2.22 informa sobre los principales resultados del análisis, entre los que destacan: 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) por el diseño actual del sistema tributario, de modo que su impacto no es significativo para mejorar la distribución del ingreso³³.

Además de los ingresos recaudados por el Gobierno General, existen otros impuestos a cargo de los gobiernos locales, el más importante de ellos es el de bienes inmuebles (2% del PIB), que junto con el de renta son los principales impuestos directos que gravan el patrimonio y que aproximan riqueza, pero que también exhiben grandes debilidades en el cobro (Román, 2008).

El impuesto sobre la renta tiene una capacidad redistributiva, pero esta es neutralizada por las contribuciones a la seguridad social, que 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, el impuesto sobre las ventas es el más importante, seguido del impuesto único a los combustibles. Este último,

CUADRO 2.22

Estimación de la incidencia distributiva del financiamiento del Gobierno General. 2004

Rubro	Ingresos fiscales		Distribución relativa de la carga impositiva por quintil ^{a/}					Progresividad relativa ^{b/}	Capacidad redistributiva ^{c/}
	Composición	% PIB	I	II	III	IV	V		
Impuesto sobre la renta	13,8	3,3	3,5	5,6	8,0	12,6	70,3	0,120	0,570
De las personas	4,3	1,0	0,0	0,1	0,6	5,4	94,0	0,355	0,510
De las empresas	9,4	2,2	5,2	8,1	11,4	15,9	59,5	0,012	0,040
Contribuciones seguridad social	26,2	6,2	4,5	9,8	14,8	23,0	48,0	-0,069	-0,640
Impuestos sobre el patrimonio neto	2,5	0,6	3,4	7,0	12,5	17,0	60,1	0,034	0,030
Impuestos sobre bienes y servicios	36,2	8,6	5,1	9,1	14,0	19,9	51,9	-0,048	-0,650
Sobre las ventas	20,6	4,9	5,6	10,1	15,3	20,8	48,1	-0,086	-0,620
Único al combustible	8,2	1,9	4,8	7,9	12,4	19,0	56,0	-0,012	-0,030
Sobre el tabaco	0,3	0,1	11,0	21,7	24,2	21,0	22,2	-0,399	-0,040
Sobre bebidas alcohólicas	1,0	0,2	3,7	7,5	12,2	27,9	48,7	-0,024	-0,010
Sobre bebidas no alcohólicas	0,5	0,1	7,0	12,3	18,6	24,7	37,4	-0,185	-0,030
Sobre traspaso de vehículos	0,3	0,1	1,4	3,3	7,8	13,5	74,0	0,184	0,020
Otros selectivos o específicos	5,4	1,3	8,5	12,8	19,2	23,9	35,6	-0,218	-0,400
Impuestos sobre el comercio exterior	4,9	1,2	7,7	10,7	13,8	18,3	49,6	-0,098	-0,160
Otros impuestos e ingresos no tributarios	9,4	2,2	7,2	11,1	15,4	20,7	45,6	-0,126	-0,400
Total de ingresos del Gobierno General	93,0	22,1	5,0	9,0	13,4	19,6	53,0	-0,037	-1,640
Déficit del Gobierno General	7,0	1,7	7,6	11,6	15,7	20,8	44,2	-0,143	-0,340
Total ingresos más déficit	100,0	23,8	5,2	9,2	13,6	19,7	52,4	-0,045	-2,180

a/ De los hogares ordenados, de menor a mayor, según su ingreso familiar autónomo per cápita ajustado por subdeclaración. El primer quintil corresponde al 20% más pobre.

b/ Índice de Kakwani: cuasigini del impuesto-gini del ingreso familiar antes del impuesto. Si es positivo es progresivo (mejora la distribución del ingreso al reducir la desigualdad).

c/ Índice de Reynolds-Smolensky: Gini del ingreso familiar antes del impuesto menos el Gini después del impuesto. Si es positivo refleja los puntos porcentuales en que se reduce el coeficiente de Gini.

Fuente: Trejos, 2008, con datos del INEC, ENIG; y liquidación presupuestaria de la CGR.

aunque es regresivo en su conjunto, no actúa así cuando se considera el impacto directo (consumo de combustible por los hogares). Esto significa que una transferencia del impuesto del diesel a la gasolina, podría tornar el impuesto en progresivo en su totalidad (Trejos, 2008).

Los impuestos sobre el comercio exterior han perdido participación, como consecuencia de las reformas económicas de modo que en el 2004, solo representaron el 4,9% de los ingresos fiscales y fueron equivalentes al 1,2% del PIB. Estos impuestos son regresivos, a pesar del creciente impacto de los impuestos a las personas por la salida del país, pero carecen de capacidad redistributiva por los pocos recursos que movilizan. Esta característica está presente en el resto de los ingresos

fiscales, de manera que el resultado global es una estructura del financiamiento que se manifiesta como regresiva y que, por lo tanto, aumenta la desigualdad en la distribución del ingreso familiar. El coeficiente de Gini de la distribución del ingreso familiar aumenta 1,6 puntos si se calcula el ingreso familiar neto de impuestos y contribuciones, impacto que aumentaría a 2,2 puntos si se agregara 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 en los hogares que están por debajo del decil más rico de la distribución del ingreso (Trejos, 2008).

Mayor carga tributaria podría reducir desigualdad de ingresos

Entre los impuestos que existen en el país, el de la renta sobre las personas es el más progresivo, pero tiene una limitada capacidad redistributiva por su poca capacidad recaudatoria. El monto recaudado en el 2004, por ejemplo, representó apenas el equivalente al 1% del PIB. Esto significa una progresividad cosmética, ya que implica una transferencia de ingresos del decil más rico, de tan solo el 0,6% de los ingresos familiares totales o el 1,5% de los ingresos de ese decil. Jiménez (2007) explica que Costa Rica, al igual que el resto de los países de la región latinoamericana, manifiesta una insuficiencia en los ingresos tributarios directos, precisamente por el escaso peso que tiene el impuesto sobre la renta de las personas.

Lo anterior responde al hecho de que mientras en el país, y en la región, los impuestos sobre la renta de las personas representan un tercio del impuesto sobre la renta total, en los países de la OECD, la proporción es inversa y en ambas regiones la proporción del PIB que corresponde al impuesto sobre la renta de las empresas es similar. Por eso si se desea elevar la carga tributaria para reducir la regresividad del sistema es necesario incrementar el impuesto sobre la renta de las personas. Con base en esta consideración, se estimó conveniente realizar un ejercicio de simulación, para determinar qué sucedería con la progresividad del sistema si el impuesto sobre la renta de las personas se duplicara, esto es, si pasara del 1% al 2% del PIB, o lo que lo mismo, si se aumentara la carga tributaria en un 1%.

Como el impacto distributivo final depende de la forma en que el Gobierno ejecuta el gasto, se supone que lo destina a los programas de promoción y asistencia social (políticas sociales selectivas). No obstante, lo anterior supone que no se varía el patrón de incidencia estimado. El cuadro 2.23 presenta los cambios que generan el aumento de la carga tributaria, si se transfiriera a programas sociales selectivos, sobre la distribución del ingreso familiar, sintetizada por el coeficiente de Gini.

Este aumento de la carga tributaria representa, sin embargo, una limitada transferencia de los grupos más ricos, pues el ingreso trasladado sube del 0,6% al 1,2%, y sigue recayendo en el decil más rico. Como se observa en el cuadro 2.23, la capacidad redistributiva del impuesto personal sobre la renta se duplica, y logra reducir el coeficiente de Gini en un punto porcentual. De esta manera contribuye a reducir la regresividad del financiamiento del Gobierno General, pero no logra revertirla. Con este incremento, la estructura de financiamiento aumenta la desigualdad existente en la distribución del ingreso familiar en 1,5 puntos porcentuales (0,7 puntos menos que en la situación anterior al aumento de la carga tributaria).

Cuando se analizan estos recursos a

programas sociales selectivos, su capacidad redistributiva aumenta pues se reduce el coeficiente de Gini en 3,3 puntos porcentuales (1,3 puntos adicionales) y de esta manera se amplía la capacidad redistributiva del gasto total general en 0,9 puntos. Si se unen ambos resultados, la capacidad redistributiva de la política fiscal aumentaría, de modo que la reducción final del coeficiente de Gini de la distribución del ingreso familiar pasaría de 6,7 a 8,5 puntos. Es claro, entonces, que la realización de pequeños cambios en la política fiscal, y una utilización adecuada de los recursos, pueden amplificar sus impactos redistributivos (Trejos, 2008).

Política social y programas selectivos: acceso, problemas y desafíos

En anteriores ediciones del Informe, se ha llamado la atención sobre los desafíos que enfrenta la política social del país, especialmente en lo que se refiere a los tres ejes claves: la sostenibilidad financiera de los programas (universales y selectivos) para mantener resultados y avances en materia de desarrollo humano; la institucionalidad, que le sirve de soporte a su articulación y efectividad; y el diseño general de una estrategia de largo plazo, que trascienda los períodos gubernamentales y garantice el logro de objetivos claves, como la reducción de la pobreza, la desigualdad y el mejoramiento de la calidad de los servicios sociales.

Hacer un balance en este sentido no siempre es fácil cuando lo que abunda en el país son informes sectoriales, realizados por las distintas instituciones sociales, además de un balance de metas relacionadas con acciones estratégicas planteadas en el Plan Nacional de Desarrollo con una perspectiva puntual y de corto plazo. Una lectura de la situación imperante en el 2007 a partir de los ejes planteados permite afirmar que el país continúa enfrentando desafíos importantes en materia de política social, especialmente en lo relativo a la gestión y la coordinación.

A mediados del siglo pasado, Costa Rica construyó una visión estratégica de política social, fundamentada en los principios de universalidad y solidaridad, que se fundaba en el reconocimiento de los derechos sociales de los ciudadanos y establecía que el Estado era el principal garante de esos derechos e instrumento para concretarlos. Desde entonces el país apostó a la promoción de políticas de corte universal (salud, educación, protección social) en primer lugar, complementadas con programas selectivos o focalizados. Fue así como se ampliaron y fortalecieron instituciones como la CCSS, el MEP, el Minsa y, de manera complementaria, se crearon nuevas instituciones como el IMAS, Fodesaf (con aproximadamente 22 programas), encargadas de atender a los ciudadanos más vulnerables, y que requerían un esfuerzo adicional de la sociedad para mejorar sus condiciones

CUADRO 2.23

Impacto redistributivo del aumento de la carga tributaria

Rubro	Capacidad redistributiva (índice de Reynolds-Smolensky) ^{a/}	
	Original (1% PIB)	Con aumento (2% PIB)
Impuesto sobre la renta de las personas	0,5	1,0
Ingresos fiscales totales	-2,2	-1,5
Gasto en promoción y asistencia social	2,0	3,3
Gasto total del Gobierno General	6,2	7,1
Política fiscal total	6,7	8,5

a/ Si el valor es positivo reduce el coeficiente de Gini.

Fuente: Trejos, 2008.

de vida. El desarrollo de la institucionalidad social del país se expandió durante más de 50 años, no siempre bajo una figura de coordinación única ni con sistemas de información de beneficiarios compartidos. Esta situación prolongada en el tiempo ha generado problemas de coordinación y eficiencia, especialmente en los programas selectivos, sobre los cuales este Informe y la Contraloría General de la República han llamado reiteradamente la atención del país.

En cuanto a la institucionalidad del sector social, los avances hacia la conservación de un sector más efectivo y articulado y alrededor de un conjunto de metas estratégicas comunes fueron mínimos. En el 2007 las principales acciones gubernamentales se orientaron al diseño parcial de una base de datos común, que incluyera a beneficiarios de todos los programas sociales. También se propuso la elaboración de una propuesta de Ley para la creación de un Ministerio de Desarrollo Social. El primer objetivo no se alcanzó y, el segundo, aunque se redactó una propuesta de ley, no logró ingresar en la corriente legislativa³⁴. La coordinación y articulación de sistemas de información compartidos son claves para mejorar la eficiencia y sostenibilidad de los programas ya existentes, y de los nuevos como *Avancemos*, el cual en el 2007 mostraba problemas de esta naturaleza según la CGR (cuadro 2.24). Esta situación, sumada a otros problemas específicos de las entidades encargadas (IMAS y Fonabe), como una ejecución financiera compleja, debilidades de planificación, exceso de normativa, fuga de personal y ausencia de mediciones de impacto sobre el efecto específico del programa en la deserción escolar, ponen en riesgo la ejecución de los programas (Rosales, 2008).

El diseño de una estrategia de largo plazo con objetivos estratégicos fue asumido por la actual administración mediante la propuesta de un conjunto de acciones por desarrollar en el período 2006-2010 distribuidas en cinco sectores (sector social y lucha contra la pobreza, educación, salud, seguridad ciudadana y cultura). En total se establecieron 47 acciones estratégicas y 185

metas, cuyo cumplimiento está sujeto a una importante coordinación inter-institucional. Solo en el sector social y lucha contra la pobreza se consignaron diez acciones y 34 metas bajo la responsabilidad de un total de veintidós instituciones. De acuerdo con el informe de Mideplan sobre el cumplimiento de metas en el 2007, prevalecen esfuerzos sectoriales con resultados dispares entre los sectores, solamente un 48% de las metas (67) reportaron avances por encima del 33%, se destaca, además, el hecho de que respecto a 45 de las 185 metas no se contó con información que permitiera medir los avances debido a diversas razones (la meta no es cuantificable, los resultados están disponibles hasta el 2008, no se han iniciado los proyectos o existen inconsistencias en la información, entre otras). Aunque algunas instituciones han tratado de realizar esfuerzos con base en una visión de planificación estratégica (CCSS, Inamu), la gran mayoría de ellas siguen teniendo problemas importantes en este sentido, lo que se manifiesta en la persistencia de problemas para planificar acciones de mediano y largo plazo. Por lo anterior, la existencia de problemas de superávit anual son recurrentes y se agravan, aún más, en un contexto de mayor traslado de recursos al sector social. En cuanto al cumplimiento de los objetivos de la política social fijados en el PND, la evaluación de Mideplan señala un desbalance importante: los mayores logros se manifiestan en la asignación de becas en el marco del programa *Avancemos* y en el aumento de las pensiones del régimen no Contributivo, mientras que, en relación con objetivos importantes no se consignaron logros relevantes (el programa de erradicación de precarios; el aumento al 8% del PIB en educación; la creación de nuevos Cen-Cinai; la reducción de los índices de criminalidad, la reducción de la desigualdad, el incremento de la calidad de la educación).

Alcances y desafíos de los programas selectivos

Conocer la cobertura y el perfil de los beneficiarios respecto a la efectividad de los programas sociales selectivos,

es determinante para comprobar si estos efectivamente están cumpliendo con los objetivos para los cuales fueron creados. A partir del Décimo Informe, con el apoyo del Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas de la Universidad de Costa Rica se ha venido desarrollando un análisis con información de la *Encuesta de Inversión Social* (Eniso 1990) y de las *Encuestas de Hogares de Propósitos Múltiples* (EHPM). Los resultados que dan continuidad a este esfuerzo, con información relativa a los principales programas sociales selectivos (PSS) en el 2007 se presentan en este capítulo. El módulo de programas sociales de la EHPM constituye un instrumento valioso porque permite identificar y corroborar algunas características de difícil recolección en los registros administrativos, entre ellos, el estrato socioeconómico de las personas. Sin embargo tiene la desventaja de indagar solo los programas suficientemente masivos para obtener estimaciones estadísticas confiables. Debido a que las EHPM se realizan a mitad de año, algunos programas no han logrado alcanzar la cobertura total, pues los trámites administrativos ocasionan que su desarrollo sea mayor durante el segundo semestre del año. Por esa razón, así como por el posible efecto de enclave de algunos programas y por las limitaciones que presentan los registros administrativos de los propios programas, cuando existen, el número total de beneficiarios tiende a diferir entre las fuentes (Trejos, 2008).

Fuera de comedores escolares, los PSS son de limitada escala y algunos se contraen en el 2007

Con excepción del bono familiar de la vivienda, que incluye estimaciones sobre los beneficiarios acumulados desde su creación, el programa de comedores escolares resulta el más masivo, ya que atiende alrededor de medio millón de estudiantes. Los programas del IMAS, con la salvedad de *Avancemos*, se encuentran entre los más limitados en cuanto a población atendida (gráfico 2.17). La evolución en este período muestra situaciones

CUADRO 2.24

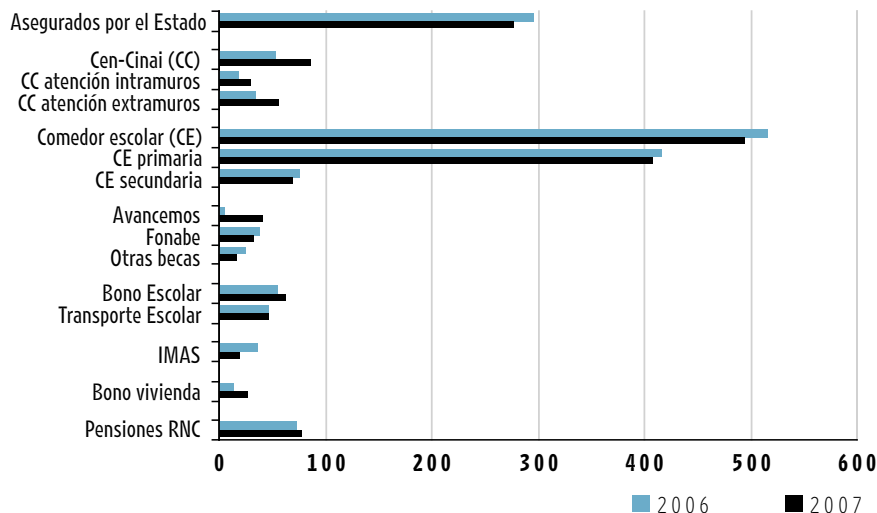
Principales desafíos identificados por la CGR en el programa *Avancemos*, en materia de diseño, ejecución, seguimiento y evaluación. 2007

Eje	Hallazgos	Implicaciones	Recomendaciones
Diseño	Cambios en el diseño inicial no correspondientes con la evaluación de la fase piloto	Ampliación conceptual en la definición de la población objetivo, que flexibilizó la incorporación de beneficiarios, más allá de los puntajes 1 y 2 del SIPO. La normativa del 2007 del IMAS incluyó, adicionalmente, al grupo tres como población objetivo del programa, y no como casos de excepción, como se había determinado en una directriz del 2006. La participación de beneficiarios provenientes del grupo de puntaje 3 aumentó, del 5,6% en la fase piloto, al 24,5% en el 2007.	Realizar cambios futuros sobre la base de evaluaciones técnicas previas. Solicitar al IMAS tomar las medidas que garanticen la atención prioritaria de las familias en los grupos de puntaje 1 y 2 del SIPO.
	Falta de adecuaciones con el Plan Nacional de Desarrollo (PND), especialmente en lo relativo a las nuevas metas de cobertura	La población objetivo del programa se amplió de 130.000 estudiantes (adolescentes entre 13 y 17 años en condición de pobreza, según la EHPM del 2005) a los jóvenes entre 12 y 21 años en condición de pobreza, vulnerabilidad y exclusión social (la CGR estima, en al menos, 310.000 personas, EHPM 2005). En el mismo plazo se aceleró la incorporación de beneficiarios, con el riesgo de excluir a los hogares más pobres, si estos no acceden al programa antes de que se cumpla la meta y se agota los recursos presupuestados. En razón de la celeridad se abrieron dos posibles mecanismos de entrada al programa -IMAS y Fonabe- con procesos y requerimientos diferentes, que facilitan el acceso; sin embargo, también propician entradas duplicadas, con costos adicionales de operación. Durante el 2007 se detectaron 5.132 personas que fueron seleccionadas por ambos mecanismos.	Revisar y adaptar la meta de cobertura de Avancemos establecida en el PND 2006-2010, a la luz de la actual definición de su población. La rectoría del Sector Social debe desglosar la meta global de cobertura del programa, según condición socioeconómica -pobreza, vulnerabilidad y exclusión social- para garantizar una elevada cobertura de los hogares y las personas con mayor grado de pobreza y exclusión social.
Ejecución	Diferentes formas de administración de las becas <i>Avancemos</i>	El Fonabe ejecuta Avancemos con la estructura operativa para administrar becas para estudiantes, en particular, entrega el subsidio que es para la familia, al estudiante; mientras que el IMAS lo hace por medio de la madre o representante legal.	El programa se conceptualizó como una <i>Transferencia Monetaria Condicionada</i> y debe ser llevado a la práctica como tal, especialmente en el manejo de Fonabe, es indispensable establecer un reglamento.
	Falta de un sistema de información conjunto	El Fonabe no cuenta con un sistema de información relativo a las familias de los estudiantes que atiende, por lo que no se conocen las características de una parte de la población beneficiaria. La CGR encontró debilidades en la información de beneficiarios y de pagos del Fonabe.	El IMAS debe completar todos los documentos requeridos en los expedientes, sin que ello implique retraso en la aprobación de las resoluciones. El Fonabe debe mejorar la calidad, integridad y seguridad de los datos y el diseño y administración de la base de datos, para corregir las deficiencias encontradas.
	Problemas de coordinación entre los entes participantes	Se identificaron deficiencias entre las gerencias regionales del IMAS y los colegios; así como entre Fonabe y los comités de becas de los colegios. En relación con los beneficiarios de Fonabe, se determinó que el proceso ejecutado por los comités de becas de los colegios debe mejorar mediante una mayor coordinación y control de ese Fondo sobre la aplicación de la ficha socioeconómica para reducir la ausencia de fichas, fichas incompletas y la carencia de documentos sobre los ingresos familiares.	Aumentar la coordinación entre los entes involucrados y fortalecer el seguimiento, reporte del rendimiento y la asistencia de los estudiantes que reciben el beneficio. Es fundamental la dirección, seguimiento y evaluación que dé el Órgano Político del Programa y la Rectoría del Sector Social.
Seguimiento y evaluación	Falta de aspectos claves en el seguimiento y la evaluación	El seguimiento y la evaluación que se aplicaron hasta diciembre de 2007, no contemplaron aspectos cualitativos relevantes del producto que entrega el Programa; por ejemplo, los errores de exclusión de la población objetivo y de inclusión de población no objetivo y la oportunidad y continuidad de los pagos de la transferencia monetaria a los beneficiarios; y menos aún, sus efectos de corto plazo, como el mantenimiento y la reinserción de los adolescentes y jóvenes en el sistema educativo, y la mejora en la satisfacción de las necesidades básicas de las familias; ya que solo informan sobre la cantidad de población beneficiada en diferentes momentos de corte. En relación con los efectos de mediano plazo y del impacto no se han diseñado las evaluaciones.	La Secretaría Técnica del Programa debe diseñar instrumentos e implementar evaluaciones periódicas, que en un corto plazo, permitan medir el grado de logro de los objetivos en el nivel de productos y efectos del Programa y que, en el 2009, permitan contar con una evaluación de impacto.

Fuente: CGR, 2008b.

GRAFICO 2.17

Beneficiarios de los principales programas sociales selectivos. 2006- 2007 (miles de personas)



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

disímiles. El programa de asegurados por cuenta del Estado ha contraído su cobertura, probablemente por un proceso de depuración requerido para normalizar el apoyo financiero del Fodesaf, mientras que los Centros de Atención Infantil (Cen-Cinai) evidencian una expansión en el 2007, después de haberse contraído entre el 2003 y el 2006. Esta expansión es mayor en los programas intramuros, que a pesar de ser los más caros y los que tienen un mayor valor agregado, solo atienden a un tercio de los beneficiarios.

Los comedores escolares aparentemente se contrajeron en el 2007, situación que se concentra en los niveles de preescolar y secundaria, pese a que el 83% de los beneficiarios totales se ubica en el nivel de primaria. Por el contrario, los programas de becas se expandieron ampliamente por la introducción de *Avancemos*, aunque este aporte no constituye estrictamente una beca. Los beneficiarios de Fonabe disminuyeron por el paso de becados al programa *Avancemos* y los otros sistemas de becas indican una reducción sostenida en el período, reducción que se sustenta en parte en una mejor medición pues se circunscribe a los sistemas que entregan dinero adicional a los becarios.

En relación con los otros incentivos para fomentar la asistencia al sistema educativo: el bono escolar o la beca inicial dirigida a los escolares, se ha percibido un incremento después de la reducción experimentada entre el 2003 y el 2006. El transporte para estudiantes de secundaria de zonas alejadas se mantiene estancado, luego de haberse expandido, probablemente por la introducción del sistema de becas para transporte. La concentración del IMAS en el programa *Avancemos*, provocó que los beneficiarios de otros programas de esta institución se contrajeran, en tanto que los beneficiarios de las pensiones no contributivas crecieron en el 2007.

Población infantil y los adultos mayores: principales destinatarios de los PSS

Existe una concentración importante de los programas sociales selectivos³⁵ en la población infantil (menores de 18 años), particularmente en la que se encuentra en edad escolar. Como se observa en el cuadro 2.25, aún en programas orientados en principio, a toda la población pobre, como el programa de acceso al seguro de salud a cargo del Estado, el 63% de los beneficiarios tienen menos de dieciocho años, hecho

que subraya el énfasis en los hogares pobres con niños. Dentro de la población infantil, los menores de seis años son los que tienen menor apoyo estatal, pues además del acceso al seguro de salud, solo cuentan con los programas de los Cen-Cinai, que según se analizará más adelante tienen una limitada cobertura.

Los adultos mayores también disfrutaban de una atención especial dentro de los programas selectivos. Además de la concentración en las pensiones no contributivas, que constituyen un mecanismo de acceso al seguro de salud, lo que explica la disminución en la demanda de este grupo poblacional, del seguro por cuenta del Estado; se observa cierta centralización en este grupo por parte de los programas del IMAS. Por el contrario, el programa del bono de la vivienda parece beneficiar en mayor medida, a familias que poseen menos niños en edad preescolar y menos adultos mayores.

En todo caso, es claro que los programas sociales selectivos, tienden a orientarse limitadamente hacia la población en edad plenamente activa. Lo anterior se explica por la poca cobertura que reciben los programas de apoyo productivo (capacitación, subsidios, crédito y asistencia técnica), por la inexistencia de programas de generación de empleo con carácter compensatorio y la reducida extensión de los programas contra la exclusión.

Otra característica de los PSS es que las mujeres tienden a mostrar un mayor acceso, con excepciones que conviene destacar. Las mujeres se encuentran sobre representadas en el seguro por cuenta del Estado, las pensiones no contributivas, las becas y sobre todo, en los programas del IMAS donde representan el 75% de los beneficiarios. No exponen una presencia distinta a la media en el programa del bono de la vivienda y tienden a quedarse cortas en los incentivos para estudiar distintos a las becas. Este último dato llama la atención porque las mujeres muestran un mayor acceso y sobrevivencia en el sistema educativo (excepto en preescolar). En el 2007, a diferencia de los anteriores que cuentan con información,

CUADRO 2.25

Beneficiarios de los principales programas sociales selectivos por grupo de edad y sexo. 2007 (porcentajes)

Programas	Grupos de edad							Sexo	
	0 a 5	6 a 11	12 a 17	18 a 24	25 a 49	50 a 64	65 y más	Hombres	Mujeres
Asegurados por cuenta del Estado	19,2	22,3	22,0	6,4	17,9	7,9	4,4	46,5	53,5
Centros infantiles (Cen-Cinai) ^{a/}	80,3	12,5	1,0	3,3	2,6	0,2	0,0	51,5	48,5
Atención intramuros	75,4	16,8	1,5	3,1	2,6	0,5	0,0	50,0	50,0
Atención extramuros	84,9	9,2	0,6	3,1	2,2	0,0	0,0	51,1	48,9
Comedor escolar	0,7	68,9	29,0	1,3	0,0	0,0	0,0	52,3	47,7
Preescolar	25,2	74,8	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	68,7	31,3
Primaria	0,0	80,5	19,5	0,0	0,0	0,0	0,0	52,2	47,8
Secundaria	0,0	0,0	90,4	9,3	0,3	0,0	0,0	50,2	49,8
Programas de becas	0,0	14,4	64,5	18,9	1,9	0,3	0,0	48,9	51,1
Avancemos	0,0	4,8	82,7	12,1	0,5	0,0	0,0	51,2	48,8
Fonabe	0,0	26,4	61,7	10,7	0,8	0,3	0,0	48,2	51,8
Otros ^{b/}	0,0	14,7	28,4	49,0	6,9	0,9	0,0	45,0	55,0
Otros incentivos para estudiar									
Bono escolar	0,2	63,7	34,1	2,0	0,0	0,0	0,0	54,5	45,5
Transporte escolar	0,0	12,4	76,4	10,3	0,9	0,0	0,0	52,3	47,7
Programas del IMAS ^{c/}	4,2	6,9	24,4	5,6	28,0	13,7	17,2	25,3	74,7
Bono familiar de la vivienda	7,4	12,4	15,0	14,1	35,3	11,2	4,7	49,8	50,2
Pensiones no contributivas	0,0	1,0	1,2	2,8	11,6	14,8	68,7	43,3	56,7
Indicadores de referencia									
Población total	9,1	11,2	12,5	14,1	34,4	12,0	6,7	49,4	50,6
Hogares (jefes)	0,0	0,0	0,0	4,3	54,1	26,4	15,2	70,1	29,9

a/ El total se refiere a servicios brindados. La atención intramuros alude a la atención integral y las comidas servidas, en tanto que la extramuros representa las entregas de paquetes de alimentos y de leche.

b/ De universidades (públicas o privadas), municipalidades u otras instituciones.

c/ Distintos o adicionales a los beneficiarios del programa Avancemos.

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

el peso relativo de las mujeres en los programas Cen-Cinai se reduce, lo que puede indicar una menor atención de mujeres embarazadas o en período de lactancia, o la incorporación de beneficiarios de programas extramuros que favorecen, en mayor medida, los hogares que tienen un hombre como jefe de hogar.

Regiones periféricas aglutinan cerca de la mitad de los beneficiarios de los PSS

Los PSS se caracterizan por enfatizar en las zonas de menor desarrollo relativo, lo que sugiere un mayor acceso de los grupos más pobres. En general, los residentes de la región central y de las zonas urbanas, mantienen una presencia relativa en los programas a pesar de su poco peso poblacional. Mientras que el 64% de la población y de los hogares

residen en la región Central, solo aportan la mitad de los beneficiarios de los distintos programas. Sin embargo en relación con las becas distintas a las otorgadas por Fonabe y Avancemos, por ejemplo las becas de las universidades y las de los empleados públicos, se produce, en la región Central, una concentración superior al peso poblacional, Fonabe también muestra una importante concentración en esta región, pero vinculada, en mayor medida, a las áreas rurales. Otros programas significativos en la región Central son: los comedores escolares (preescolar y secundaria), el bono de la vivienda y la atención intramuros de los Cen-Cinai. Con la excepción del bono de la vivienda, esta concentración relativa se da principalmente en los centros urbanos.

En las regiones del litoral Pacífico reside el 20% de la población y el 29%

de los beneficiarios de los PSS, por lo que en esas zonas los programas tienden a estar sobre representados, particularmente los relativos al transporte escolar. En esas regiones solo los comedores escolares y los programas de becas distintos de Avancemos conservan una menor presencia relativa, aunque en general, en superar a su peso poblacional. Las regiones Huetar Norte y Huetar Atlántica aportan el 16% restante de la población nacional y en ellas, la cobertura relativa de los PSS es muy dispar. Aunque como media, aglutinan al 20% de los beneficiarios de todos los PSS, tienen deficiencias en la cobertura de programas como: asegurados por el Estado, el bono de la vivienda, las pensiones del RNC, las becas distintas de Avancemos, la atención intramuros de los Cen-Cinai y los comedores colegiales. Por el contrario,

estas regiones reciben mucho apoyo del IMAS y de los programas extramuros de los Cen-Cinai, que tienden a concentrarse en las zonas rurales de las regiones periféricas. Esta centralización en las zonas más rurales también se observa en el programa de transporte escolar, como lo dispone su diseño, y en el bono escolar. Si se analizan las zonas en forma agregada, se observa claramente que los PSS tienen un sesgo rural, pues si bien el 41% de la población reside en esas áreas, ahí se ubica el 56% de los beneficiarios, como media.

Solo la mitad o menos de los beneficiarios de los PSS son pobres por ingresos

Pese a que la mayoría de los PSS están dirigidos a la población pobre por ingresos insuficientes, los resultados señalan que la mayor parte de los beneficiarios no se ubican en ese rango (gráfico 2.18). Estos resultados dependen de la magnitud relativa de la pobreza, de modo que si esta se reduce, como ocurrió en el 2007, aumenta el grado de filtración de los programas. Solo el seguro por cuenta del Estado logró mantener a la mitad de sus beneficiarios dentro de la población considerada como “pobres por ingresos”, de ahí que sea el programa mejor enfocado y el que presenta una mayor incorporación de pobres extremos.

Los Cen-Cinai y el bono escolar también lograron incluir una mayor cantidad relativa de pobres extremos y de pobres totales entre sus beneficiarios por lo que muestran un mejor enfoque. Esto se deduce del valor del Índice de focalización³⁶ que toma valores menores a -0,5, esto es, entre [-1 y -0,5]. Dentro de los Cen-Cinai, este resultado es producto de los programas extramuros, que son los que muestran el mejor enfoque de todos los programas analizados.

Los beneficiarios del IMAS, distintos del programa *Avancemos*, también son objeto de una mayor focalización, sin embargo sus alcances no llegan a todos los pobres extremos. Al igual que en los programas anteriores entre el 40% y el 50% de sus beneficiarios son pobres por insuficiencia de ingresos. A

pesar de que este enfoque es alto, capta relativamente pocos pobres porque una parte importante de los beneficiarios se ubican en el estrato adyacente, denominado como grupos “vulnerables”, es decir, existe una alta concentración de beneficiarios que pertenecen al 40% de las familias más pobres. En una situación similar se encuentra el programa *Avancemos*, dirigido a estudiantes de secundaria que tienden a ser menos pobres.

Los programas de comedores escolares, las becas de Fonabe, el transporte escolar y las pensiones no contributivas (y la atención intramuros de los Cen-Cinai) tienen un grado de focalización intermedio, con un índice que oscila entre -0,5 y -0,4 y, una cantidad cercana al tercio de sus beneficiarios califica como pobres por ingresos insuficientes. Estos programas incorporan un porcentaje mayor de beneficiarios procedentes de los grupos vulnerables y de los grupos medios. En los comedores escolares, las acciones orientadas a los estudiantes de secundaria son las que presentan las mayores filtraciones. Los programas restantes: el bono familiar de la vivienda y las becas ofrecidas por los municipios, las universidades y

otras instituciones públicas o privadas, son los menos enfocados (índice de focalización de -0,21 y -0,06 respectivamente) y menos del 22% de sus beneficiarios califican como pobres por ingresos. El bono de la vivienda se concentra en los grupos medios (45%), en tanto que las otras becas, mantienen una alta presencia (19%) en el estrato más rico o acomodado del país.

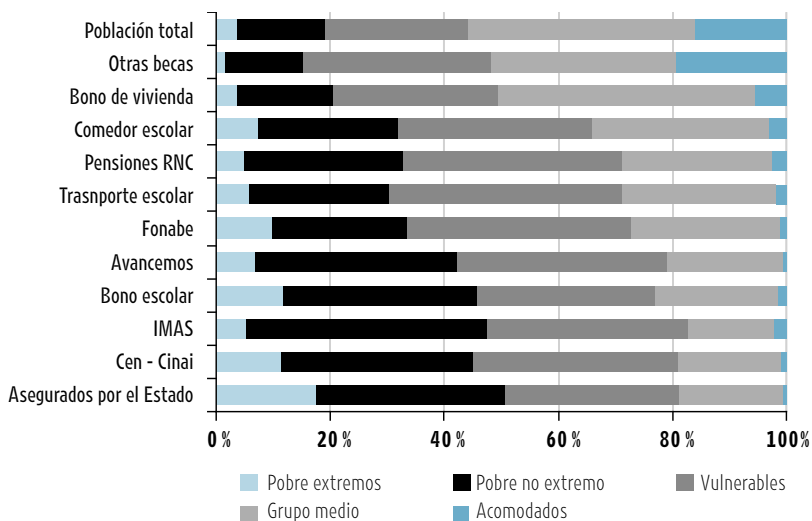
Cobertura y errores de enfoque de los principales PSS

Tal como se ha hecho en Informes anteriores, en este Informe se actualizan los indicadores de cobertura, filtraciones y exclusiones de los programas sociales selectivos más grandes y con mayor información en el tiempo (Cen-Cinai, comedores escolares, pensiones no contributivas, bono familiar de la vivienda, pero, esta vez se agregan datos sobre becas escolares para poder cubrir el programa *Avancemos*). Esta información puede obtenerse por medio de EHPM que permite detectar errores de focalización que podrían estar ocurriendo.

Para comparar los cambios en el tiempo entre estos programas se requiere

GRAFICO 2.18

Estrato de ingreso^{a/} de los beneficiarios de los principales programas sociales selectivos. 2007



a/ De los hogares ordenados según su ingreso familiar per cápita. Excluye hogares con ingreso ignorado (7% del total). Los grupos vulnerables corresponden al 40% de menores ingresos no pobres, los grupos medios incluyen los quintiles 3 y 4 y los acomodados se refieren al 20% más rico.

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

que las poblaciones metas mantengan tamaños relativos homogéneos; por esa razón, este año, se afinó la medición utilizando dos tamaños relativos: el 20% más pobre de los hogares (la moda de la incidencia de la pobreza en los últimos quince años) y el 40% más pobre (aproximadamente la magnitud relativa de los pobres, según el método integrado o la magnitud relativa de los que son pobres, al menos, una vez durante tres años).

Si la atención se pone en el 20% más pobre, y su objetivo fuera atender a esta población tres programas estarían sobre dimensionados. En los comedores escolares, las pensiones contributivas y el bono de la vivienda, los beneficiarios efectivos sobrepasan, con creces, la población meta ubicada en el 20% más pobre (cuadro 2.26). En el caso de las becas otorgadas a los estudiantes de secundaria, con el programa *Avancemos* se ha logrado aumentar la cobertura potencial al 71%, cifra que todavía resulta insuficiente para lograr atender a todos los estudiantes de la población meta, aún si no existieran filtraciones. Los Cen-Cinai también ofrecen mejoras en la cobertura potencial, pero esta aún se encuentra lejos de permitir una adecuada cobertura entre la población infantil pobre. La cobertura efectiva muestra que los comedores escolares logran atender efectivamente, a dos de cada tres estudiantes de la población meta, porcentaje que se reduce en torno al 40%, en el caso del bono de la vivienda y las pensiones no contributivas; se reduce al 28% en relación con las becas y disminuye cerca de un quinto para los Cen-Cinai, pese a su mejor enfoque, que se ve rebasado por su limitada escala.

En el 2007, la cobertura efectiva aumentó en los Cen-Cinai y en las becas, se redujo ligeramente en los comedores escolares y en las pensiones no contributivas, en tanto que, en el bono de la vivienda no se observó mayor cambio. Esto demuestra errores de exclusión que son inversos aditivos de la cobertura efectiva lograda. De este modo, los Cen-Cinai como solo atienden una cantidad cercana a un quinto de los niños pobres, excluyen al

78% restante (cuadro 2.26). Las becas de secundaria están dejando de atender al 72% de los estudiantes de secundaria, ubicados en el 20% de los hogares más pobres. Las pensiones no contributivas y el bono de la vivienda excluyen alrededor del 60% de la población pobre que lo requiere, mientras que los comedores escolares no atienden cerca de un tercio de ella. Estas exclusiones se han mantenido o reducido en el tiempo y solo en el caso de los comedores escolares y las pensiones no contributivas se observa un crecimiento en los últimos años, a pesar de que en este último programa se aumentó el número de los beneficiarios.

Las filtraciones, esto es, beneficiarios que no corresponden a la población meta, son menores, pero aún se mantienen elevadas en los Cen-Cinai, donde el 40% de los beneficiarios no pertenece al 20% más pobre, sin embargo, estas filtraciones se han reducido en el tiempo. Una reducción de ellas se observa en las becas de secundaria durante el último año, por la entrada del programa *Avancemos*, aunque estas siguen siendo importantes, puesto que en el 2007, más de la mitad de los beneficiarios (57%) no pertenece al 20% más pobre de los hogares, hecho que puede estar relacionado con cambios introducidos en el diseño original del Programa. En relación con las pensiones no contributivas, las filtraciones se incrementaron, en el último año, al 54%, esto es, probablemente fruto de su propio éxito por sacar de la pobreza a los beneficiarios por el incremento de los montos asignados. Los comedores escolares y el bono de la vivienda, son los programas con mayores filtraciones y no muestran mayores cambios en el período analizado.

Si la atención se concentra en el 40% más pobre de los hogares, como la población meta de los PSS, la cobertura potencial se reduce cerca de la mitad, en relación con el momento en que se considero el 20% más pobre, y potencialmente solo los comedores escolares mantienen la capacidad de atender a todos los estudiantes de esos hogares, si se pudieran reasignar los beneficiarios para eliminar las filtraciones.

Las coberturas efectivas se reducen ligeramente cuando se amplía la población meta pues como se ha visto, los programas tienden a captar una porción considerable de beneficiarios entre los grupos vulnerables. Las tendencias tienden al crecimiento en los Cen-Cinai y becas; a la contracción en los comedores escolares y señalan pocos cambios en el bono de la vivienda. Únicamente en las pensiones no contributivas, la reducción del 2007 que se produce cuando se considera al 20% más pobre, no se observa, aunque sí se advierte cuando es inferior a lo alcanzado a inicios de la década.

Como la cobertura efectiva es muy similar en magnitud y evolución, si se considera como población meta al 20% de los hogares más pobres o al 40%, las exclusiones también son muy similares. Altas y decrecientes en los Cen-Cinai y las becas; bajas en los comedores escolares, aunque aumentan en el último año, y cercanas al 60% en las pensiones no contributivas y el bono de la vivienda donde se presentan acompañadas de una tendencia alcista. Por el contrario, las filtraciones se reducen cerca de la mitad cuando se amplía la población meta por la incorporación de gran número de beneficiarios en los grupos vulnerables. Estas reducciones son mayores en los grupos más enfocados como son los Cen-Cinai y las becas. En los primeros, en el 2007 las filtraciones solo representaban el 19% de los beneficiarios y en las becas el 24%. En las pensiones no contributivas la reducción era menor de la mitad, aunque la magnitud relativa de las filtraciones es baja (28%); sin embargo, creció en el último año. Una situación similar se presenta en los comedores escolares pero con niveles mayores de filtraciones (34%). No obstante, esto ocurre en el marco de una amplia estabilidad en el tiempo. El bono de la vivienda, el programa menos enfocado de los analizados, se mantiene con cerca de la mitad de los beneficiarios de hogares que están por encima de esa norma y no sufre mayores cambios en el tiempo, aún cuando se amplíe la población meta al 40% de los hogares más pobres.

CUADRO 2.26

Indicadores de acceso y enfoque de los principales programas sociales selectivos según programa. 1999-2007

Programa y año	Población meta definida como el 20% más pobre				Población meta definida como el 40% más pobre			
	Cobertura		Errores de enfoque		Cobertura		Errores de enfoque	
	Potencial ^{a/}	Efectiva ^{b/}	Exclusiones ^{c/}	Filtraciones ^{d/}	Potencial ^{a/}	Efectiva ^{b/}	Exclusiones ^{c/}	Filtraciones ^{d/}
Centros infantiles (Cen-Cinai)								
1999	33,4	17,4	82,6	44,4	18,4	14,2	85,8	17,5
2003	36,9	16,4	83,6	47,9	20,2	13,9	86,1	19,2
2006	29,0	13,2	86,8	47,1	15,3	10,3	89,7	21,8
2007	42,6	22,2	77,8	40,5	23,6	16,8	83,2	18,6
Comedores escolares								
1999	161,5	57,4	42,6	63,8	84,9	54,3	45,7	34,7
2003	177,0	67,9	32,1	61,3	100,0	64,3	35,7	35,0
2006	189,2	69,1	30,9	62,5	103,1	66,1	33,9	34,3
2007	174,1	65,2	34,8	62,0	97,6	63,6	36,4	33,9
Becas en secundaria								
2003	54,8	16,6	83,4	61,6	26,5	14,8	85,2	29,3
2006	45,1	13,3	86,7	64,4	22,5	13,7	86,3	26,8
2007	71,2	27,7	72,3	56,6	36,5	24,9	75,1	23,9
Pensiones no contributivas								
1999	135,8	43,5	56,5	48,6	84,2	40,5	59,5	22,8
2003	134,9	53,6	46,4	42,0	86,0	46,1	53,9	21,7
2006	107,3	45,2	54,8	41,3	70,8	39,5	60,5	22,2
2007	128,7	41,0	59,0	53,9	78,7	39,1	60,9	28,1
Bono familiar de la vivienda								
1999	159,5	36,5	63,5	77,1	80,5	38,9	61,1	51,7
2003	180,0	42,4	57,6	76,4	89,3	44,6	55,4	50,0
2006	174,2	41,0	59,0	76,4	84,4	42,4	57,6	49,6
2007	158,4	40,5	59,5	74,4	82,2	40,6	59,4	50,6

a/ Beneficiarios totales como porcentaje de la población meta. Las poblaciones metas consideradas son: menores de 7 años (centros infantiles), estudiantes de 5 a 17 años en centros públicos (comedores escolares), estudiantes de 12 a 20 años en colegios públicos (becas), personas no ocupadas ni pensionadas de 60 o más años (pensiones no contributivas) y hogares que carecen de viviendas propias, propias en tugarío o propias por BFV. Estas poblaciones se consideran para dos rangos de ingresos.

b/ Beneficiarios de la población meta, como porcentaje de la población meta.

c/ Porcentaje de la población meta no atendida por el programa.

d/ Beneficiarios fuera de la población meta como porcentaje de los beneficiarios totales.

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

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE PROGRAMAS SOCIALES SELECTIVOS

Trejos, 2008 y Rosales, 2008
www.estadonacion.or.cr

Nuevos desafíos

Cuando se evalúa el desempeño del país en materia de equidad e integración social es necesario estar atento a las transformaciones estructurales que el país va experimentando en el ámbito productivo, social o demográfico, para no perder la visión de largo plazo y

tener presentes los nuevos desafíos que van surgiendo. Esos cambios generan, además, la necesidad de ir desarrollando nuevos enfoques y mediciones, que permitan una mejor comprensión de dicha realidad. Esta nueva sección del capítulo pretende avanzar en esa dirección, es decir, llamar la atención acerca de los nuevos desafíos que la sociedad costarricense va enfrentado, y de la necesidad de ir corriendo la frontera del análisis y de la información en relación con ciertos temas. Para esta edición se abordan dos temas. El

primero se refiere a los denominados “bonos o dividendos” demográficos con que el país cuenta en el actual contexto histórico, y sobre los cuales el Informe ha planteado desafíos importantes. Esta vez los aborda a partir de lo que los demógrafos han denominado el “segundo bono demográfico”. El otro tema recupera los hallazgos de un estudio realizado para Costa Rica, bajo el enfoque conocido como “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 (Rojas, 2008a).

Aprovechamiento de los dividendos demográficos

Los cambios en la natalidad, la mortalidad y, consecuentemente, en la estructura por edades recibe el nombre de transición demográfica. El cambio que se produce en la estructura por edades de la población de Costa Rica se resume en las tres pirámides del gráfico 2.19. La disminución en el número de hijos, iniciada en el país poco después de 1960, ha reducido la base de la pirámide, como se observa en el 2008 para las edades menores de 45 años. El aumento en la esperanza de vida, que cobra fuerza a partir de 1930, ocasiona por su parte, que relativamente más personas hayan llegado y lleguen en el futuro, a edades avanzadas lo que tiende a ensanchar la cúspide de la pirámide.

Al inicio de la transición había una población joven, como la de la pirámide de 1965 en Costa Rica. Al final de la transición habrá una población envejecida como la del 2050. En el medio hay una pirámide en transición como la del 2008, donde tienen relativamente

mayor importancia los adultos en edades productivas que, en el gráfico, se han marcado entre los 20 y 65 años. La población de Costa Rica comprendida en estas edades representa actualmente el 58%, en contraste con el 39% de 1965, aumento que es una indicación del bono demográfico que ha recibido el país. En el año 2050, la población de 20 a 65 años representará probablemente, el 56%, lo que indica que el bono demográfico estaría llegando a su fin. Por su parte, la población de adultos mayores (65 años y más), que en 1965 representó un 4%, en la actualidad equivale al 6%, pero en el 2050 será probablemente, del 21%. El envejecimiento poblacional apenas se ha iniciado, pero cobrará fuerza en años venideros (Rosero y Robles, 2008a).

Los países ricos del mundo, por lo general 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 ni ha elevado sus índices de natalidad, para tener nuevamente una población joven. Costa Rica atraviesa un proceso de transición demográfica avanzada, dentro del cual destaca la existencia de dividendos o bonos demográficos, que constituyen oportunidades

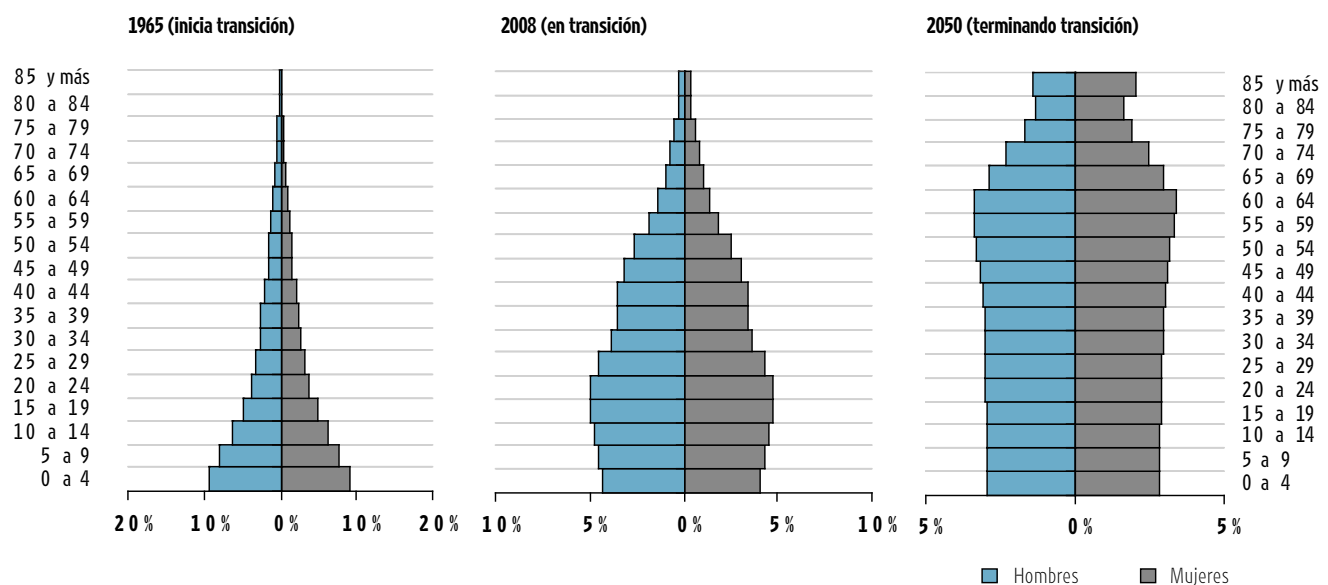
que no volverán a repetirse en su historia (recuadro 2.11). El aprovechamiento que el país haga o no, de estos bonos constituye un desafío estratégico por enfrentar, que condiciona el desarrollo nacional de los próximos 50 años.

Bienestar subjetivo: satisfacción de vida y bienes relacionales de los costarricenses

El estudio del bienestar se ha abordado desde distintos enfoques que parten de diferentes concepciones y alternativas metodológicas para su abordaje. Tradicionalmente, la teoría económica ha dado un papel predominante al ingreso como indicador del bienestar, tanto de las personas como de los países. Esta teoría asocia el bienestar a la utilidad que las personas obtienen del consumo de bienes económicos³⁷. El consumo permite la satisfacción de necesidades materiales, y se asume que una mayor capacidad para satisfacer necesidades materiales se traduce -de manera automática- en mayor bienestar. Las necesidades materiales se satisfacen con bienes económicos, los cuales tienen un precio; por ello se requieren ingresos para su adquisición (Leite Mota, 2007; Passinetti, 2005). La asociación de la utilidad al bienestar

GRAFICO 2.19

Distribución de la población por sexo y edad. 1965, 2008 y 2050



Fuente: Rosero-Bixby y Robles, 2008a con base en las proyecciones de población INEC-CCP.

RECUADRO 2.11

Los dividendos demográficos

Los dividendos o bonos demográficos resultan de la confluencia de dos realidades. En primer lugar, del cambio en la estructura por edades de la población o, más específicamente, del paso de una población joven a una envejecida, transformación que ocurre en un lapso de muchas décadas y una única vez en la historia de los pueblos. En segundo lugar, la existencia de un ciclo vital en los seres humanos con tramos importantes de edades deficitarias al principio y final de la vida, en los que la persona consume más de lo que produce. El cambio en la estructura por edades modifica la importancia relativa de los distintos tramos y, en particular, durante cierta época, infla la población en edades con superávit, y genera lo que se conoce como el bono o dividendo demográfico. Más recientemente se ha identificado un segundo dividendo demográfico, resultante del mayor peso relativo de los pre-jubilados o recientemente jubilados y del aumento en el ahorro para cubrir las necesidades de una vida más prolongada después del retiro. A continuación se detallan estos cambios en Costa Rica.

El ciclo vital y las transferencias generacionales en Costa Rica

La encuesta de ingresos y gastos efectuada por el INEC en el 2004, ha permitido estimar para el país el perfil del ciclo vital del país, así como el déficit o superávit, existente en las distintas edades. Los resultados de esta estimación se resumen en el gráfico 2.20, que muestra la curva de la producción (ingreso laboral) y del consumo per cápita por edades en Costa Rica y, como referencia, en los EEUU. El gráfico muestra que hasta los 23 años de edad y a partir de los 58, se presenta el "déficit del ciclo vital": en estas edades un costarricense promedio consume más de lo que produce. Mientras tanto, en el período de aproximadamente 33 años que abarca desde los 24 hasta los 57 años, el costarricense promedio tiene un superávit: produce más de lo que consume. Esta situación no difiere mucho de la que se presenta en otras sociedades modernas. En los EEUU, por ejemplo, estos límites están entre los 25 y 60 años de edad. Pero no siempre ha sido así, en el pasado las personas empezaban a producir desde la niñez y prácticamente morían trabajando.

Para cubrir el déficit del ciclo vital que se presenta en las edades en que las personas consumen más de lo que producen, las sociedades desarrollan sistemas de transferencias intergeneracionales. Entender este sistema de transferencias es crucial para determinar la magnitud y duración de los bonos demográficos, así como para diseñar políticas públicas que busquen una equidad generacional y se anticipen a los cambios en la estructura por edad de la población, en especial de su envejecimiento. Estas transferencias generacionales son necesariamente, de tres tipos. El más simple y tradicional es el que ocurre en el seno de las familias: los proveedores transfieren parte de su ingreso para cubrir las necesidades de los más jóvenes y, algunas veces, también las de sus padres o abuelos. El segundo tipo de transferencias ocurre con la intermediación del Gobierno. Las personas y empresas pagan impuestos y aportes al Gobierno y este redistribuye esos recursos por medio de transferencias en servicios como educación, salud, justicia, policía y similares, así como con transferencias en metálico, principalmente en forma de pensiones. Además de estas transferencias privadas y públicas entre generaciones, un tercer mecanismo para cubrir el déficit es la reasignación de recursos dentro de una misma generación, mediante la acumulación de activos en las edades productivas para usufructuarlos en la vejez; por ejemplo, la casa propia adquirida con hipoteca o el nuevo sistema de cuentas individuales de pensiones complementarias.

¿Cómo funciona el sistema de transferencias intergeneracionales en Costa Rica? El consumo de los costarricenses menores de 20 años de edad se cubre en dos terceras partes, con transferencias en el seno de las familias y en un 28%, con transferencias públicas. Estas últimas son bastante menores que las existentes en países ricos, donde se dedican muchos más recursos públicos a los jóvenes, especialmente en educación. En EEUU por ejemplo, las transferencias públicas cubren el 38% del consumo de los jóvenes menores de 20 años.

En lo referente al déficit de los adultos mayores de 65 años, la situación de Costa Rica presenta rasgos insólitos. El consumo de este grupo se cubre principalmente con transferencias públicas (57%), esto es, con un generoso sistema de pensiones y de atención

de la salud. Pocos países en el mundo tienen una dependencia tan alta del Gobierno. En Taiwán por ejemplo, las transferencias públicas cubren el 29% del consumo de sus adultos mayores. En contraste, las transferencias privadas en Costa Rica cubren tan solo el 2% del consumo de los adultos mayores, comparado con por ejemplo, el 39% de Taiwán o el 50% de Tailandia. El tercer tipo de transferencias -las rentas de activos- financian en Costa Rica un sorprendentemente alto 37% del consumo de los adultos mayores, aunque esta cantidad está aún lejos de países como los EEUU (55%).

El primer dividendo demográfico

El primer dividendo o bono demográfico se produce cuando la población en edades con superávit crece más rápidamente que la población en edades deficitarias. Más precisamente, el primer dividendo es la diferencia entre la tasa de crecimiento de los productores potenciales, menos la tasa de crecimiento de los consumidores potenciales. El número de productores y consumidores potenciales se obtiene de multiplicar el perfil por edad de la producción y el consumo per cápita, por la estructura por edades de la población. Costa Rica disfruta del primer dividendo demográfico desde la década de los sesenta, este dividendo tuvo un máximo histórico de más de 1% anual en la década de los ochenta, y a partir de entonces es cada vez menor, y se estima que desaparecerá hacia el 2020. A partir de ese año, Costa Rica tendrá un dividendo negativo, es decir que la producción del país deberá crecer más rápidamente para cubrir la evolución adversa de la estructura por edades (envejecimiento) de la población. Este primer dividendo se materializa en dos ámbitos: las familias y el Gobierno. En las familias, porque hay relativamente más perceptores de ingresos y menos bocas que alimentar. En el Gobierno, porque se amplía la base de contribuyentes efectivos con respecto a los receptores reales de transferencias públicas. Se ha estimado que el dividendo demográfico familiar es mayor y de más larga duración que el dividendo fiscal. Este último se volverá negativo a partir del

RECUADRO 2.11 » CONTINUACIÓN
Los dividendos demográficos

2012 debido, principalmente, a la pesada carga de transferencias públicas hacia los adultos mayores en forma de pensiones y salud. El dividendo familiar, en cambio, puede durar veinte años más.

El segundo dividendo demográfico

Para entender el segundo dividendo demográfico conviene distinguir dos etapas del período productivo de la persona. La primera, que puede ir hasta los 50 años de edad, es la de procreación y crianza de los hijos y formación de un patrimonio. Todo el excedente que los individuos producen en esos años (o incluso más, con endeudamiento) se consume en estas actividades. Los hijos adolescentes o en la universidad pueden ser especialmente costosos. Pero una vez superada esta fase, los individuos pasan a otra de relativa holgura y de máxima acumulación de riqueza. Esa riqueza, en forma de ahorros, bienes raíces o derechos de pensión, los individuos la utilizan gradualmente en las edades de retiro y hasta la muerte. Cuando hay una población relativamente numerosa en las edades de máxima acumulación, el segundo dividendo demográfico tiene lugar gracias al crecimiento del capital por trabajador (y el consecuente aumento de la productividad) que hace posible la creciente masa de ahorro interno acumulado en previsión de la vejez. El segundo dividendo se origina, entonces, en la "profundización" del capital por trabajador,

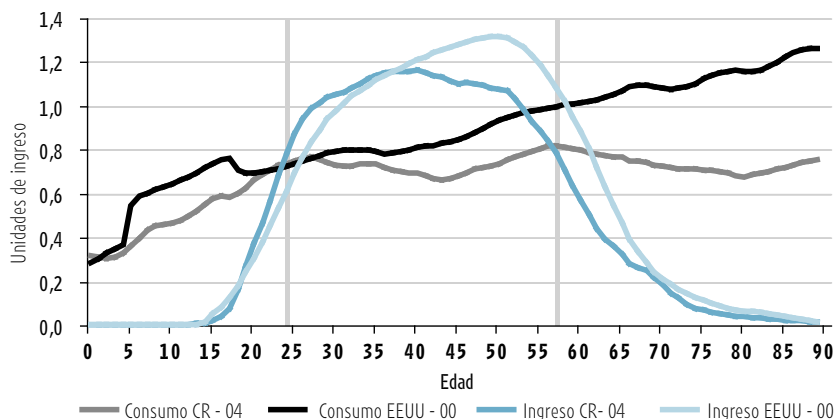
ocasionado por los ahorros de un mayor número de personas adultas mayores. Costa Rica ha empezado a disfrutar de este segundo dividendo demográfico desde la década de los noventa, y continuará disfrutándolo en el futuro previsible, probablemente hasta el 2050. La existencia de este dividendo responde con una nota de optimismo al panorama catastrófico que muchos asocian al envejecimiento de la población.

Manejo juicioso de los dividendos demográficos

Los bonos demográficos no significan automáticamente más riqueza, sino solamente el potencial de ser más ricos. Abren una ventana de oportunidad que el país puede aprovechar o no, o puede hacerlo en distintos grados. Por ejemplo, economistas del Banco Mundial han estimado que alrededor de un tercio del extraordinario crecimiento económico de los países llamados "tigres asiáticos" pudo deberse al primer dividendo demográfico y a una juiciosa inversión de este en capital humano. Puesto que el primer dividendo se origina en el rápido crecimiento relativo de la fuerza de trabajo, para que se materialice es necesario que las oportunidades de empleo formal o de calidad se expandan y respondan a las demandas de trabajo de los jóvenes. En la medida en que la economía costarricense se ha mantenido cercana al pleno empleo, puede considerarse que el primer dividendo se ha materializado en sus dos componentes:

más bienestar de los hogares y un respiro a las presiones fiscales. Pero sobre este aspecto también hay consecuencias indirectas. Si en los hogares sólo ha servido para aumentar el consumo (y no, por ejemplo, para enviar sus miembros a la universidad o para acumular un patrimonio) ciertamente ha mejorado el bienestar, pero no lo ha hecho en todo su potencial. Si en el ámbito fiscal el dividendo ha permitido a los gobiernos posponer reformas necesarias, su efecto positivo en cierto modo se habría pervertido si, en contraste, se hubiera aprovechado para generar mayor inversión social. La materialización del segundo dividendo demográfico depende, aún más que el primero, de ciertas políticas y arreglos institucionales. Requiere que las tasas de ahorro se mantengan y para que tenga un impacto mayor, es necesario también que la propensión a ahorrar para la vejez se incremente ante la percepción de mejoras en la esperanza de vida. Al respecto, políticas generosas de pensiones por lo general tienen el efecto perverso de desincentivar esta clase de ahorro. También hacen falta mercados de capitales que: a) faciliten el ahorro y b) lo conviertan en inversión productiva, en lugar de, por ejemplo, papeles de deuda pública que financian gasto y no inversión. En otras palabras, se requieren ciertas condiciones institucionales para que la profundización del capital por trabajador resulte en mayor productividad.

Fuente: Rosero y Robles, 2008a.

GRAFICO 2.20
Ingreso y consumo de la población costarricense y estadounidense por edades. 2000 y 2004


a/ Las unidades de ingreso corresponden al ingreso medio por edades. El ingreso per cápita anual para Costa Rica es de 5.155 dólares y para Estados Unidos de 635.392 dólares.

Fuente: Rosero-Bixby y Robles, 2008a con base en las proyecciones de población INEC-CCP.

y los supuestos de que la utilidad depende únicamente de bienes económicos y de que las personas toman sus decisiones de consumo racionalmente, permite concluir que la única forma de aumentar el bienestar de las personas es mediante un aumento de sus ingresos; es de este hecho que surge el enorme interés que los economistas muestran por el crecimiento económico. En consecuencia, el ingreso es visto como el recurso más importante, y quizás el único recurso, para la obtención de bienestar. En algunos casos el ingreso ha llegado a visualizarse, no como recurso para el bienestar, sino como el bienestar mismo (Rojas, 2008d).

Pero si la concepción que asocia el ingreso con el bienestar ha sido

predominante, también hay una amplia literatura que refleja su insatisfacción con ella³⁸. Un enfoque que ha mostrado un enorme auge durante las últimas dos décadas es el denominado “bienestar subjetivo”. Este enfoque se preocupa por estudiar y entender el bienestar que las personas experimentan; por ello, se preocupa por un bienestar que no es ajeno al sujeto sino que, por el contrario, es experimentando por él de manera consciente. Antes de ser un enfoque normativo que predica cómo deben ser los seres humanos y cuál tipo de vida debe considerarse como bueno, el enfoque de “bienestar subjetivo” estudia el bienestar de seres humanos de carne y hueso y de su circunstancia. Por ello, puede afirmarse que es positivista en su análisis y que su principal interés es entender el bienestar que las personas experimentan en su vida e identificar -mediante técnicas inferenciales- sus factores explicativos (Rojas, 2008a). Este enfoque considera que la única manera de conocer ese bienestar es mediante la pregunta directa a la persona, cualquier otra alternativa implica presunción o imputación³⁹ (Rojas, 2008c).

La investigación del “bienestar subjetivo” también ha encontrado que “hay más en la vida que el nivel de vida, y que para muchas personas hay aspectos mucho más importantes” (Rojas, 2008c), por eso introduce el análisis de “dominios de vida” a partir del cual se sugiere que la satisfacción en la vida depende de la satisfacción en muchas áreas donde las personas actúan y se sienten como seres humanos plenos. Los dominios de vida constituyen un constructo que permite entender el origen de la satisfacción de vida de una persona (Cummins, 1996; Easterlin, 2005; Easterlin y Sawangfa, 2007; Rojas, 2006b, 2007). Utilizando información relativa a México, Rojas (2006b y 2007) muestra que la satisfacción que se produce en el dominio familiar es crucial para la vida. La satisfacción familiar comprende aspectos relativos a la relación de pareja, la relación con los hijos y la relación con el resto de la familia. Rojas muestra también que la satisfacción en el área de la salud y

en la disponibilidad y uso del tiempo libre son importantes para la felicidad. De menor importancia, pero aún de relevancia, son la satisfacción con el trabajo u ocupación laboral y la situación económica. Por ello, es posible encontrar situaciones donde una persona está satisfecha con su vida a pesar de estar insatisfecha económicamente, o bien que una persona está insatisfecha con su vida cuando su satisfacción económica es alta (Rojas, 2008c). Rojas (2007) indica que el ingreso es una variable explicativa de relevancia en el ámbito económico y laboral, pero no así en el familiar, ni en la disponibilidad y uso del tiempo.

El Bienestar Subjetivo en Costa Rica: hallazgos relevantes

Recientemente, en América Latina se han venido realizando estudios bajo el enfoque del “bienestar subjetivo” y en Costa Rica ya existen investigaciones pioneras (Rojas, varios años). A continuación se presentan algunos de los hallazgos más relevantes sustentados en datos presentados por Rojas (2008a) con base en información de la Gallup Latin American Poll Questionnaire del año 2007, así como información de la “Encuesta de la Escuela de Matemáticas de la Universidad de Costa Rica” 2004 y 2006 en la que se incorporaron preguntas específicas con base en este enfoque. El cuadro 2.27 presenta la situación de

CUADRO 2.27

Apreciación^{a/} y satisfacción^{b/} de vida según país. 2007

País	Escala		Ordenamiento	
	Satisfacción	Apreciación	Satisfacción	Apreciación
Costa Rica	8,5	7,4	1	1
Panamá	7,8	6,8	4	2
México	7,8	6,6	3	3
Venezuela		6,5		4
Belice	6,5	6,4	14	5
Guatemala	7,8	6,3	2	6
Colombia	7,3	6,2	7	7
Brasil	7,5	6,2	5	8
Guyana	6,5	6,0	15	9
Argentina	7,1	6,0	8	10
Chile	6,4	5,8	16	11
Uruguay	6,7	5,7	12	12
Bolivia	6,3	5,4	18	13
Perú	6,0	5,3	19	14
El Salvador	6,7	5,3	13	15
Paraguay	6,8	5,2	11	16
Honduras	7,0	5,1	10	17
República Dominicana	7,4	4,9	6	18
Nicaragua	7,1	4,9	9	19
Ecuador	6,3	4,9	17	20
Toda la región	7,0	5,8		

a/ La pregunta de satisfacción de vida es: “Considerando todos los aspectos de su vida, ¿qué tan satisfecho está usted con su vida como un todo en estos días?”. La escala de medición se mueve en un rango de 0 -insatisfecho- a 10 -satisfecho-.

b/ La pregunta de apreciación de vida es: “Por favor imagine una escalera con escalones numerados del 0 -más abajo- al 10 -más arriba-. Suponga que el escalón superior representa la mejor vida posible para usted y el escalón inferior representa la peor vida posible para usted. ¿En cuál escalón diría usted que se ubica en este momento?”

Fuente: Rojas, 2008a, con base en la encuesta Gallup Latinoamérica, 2007.

satisfacción de vida y de apreciación de vida correspondiente a los países de América Latina en el año 2007, cuya escalavade0, que significa “insatisfecho” a 10, “satisfecho”; se observa 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, muy superior al promedio del resto de los países latinoamericanos (7,0). Asimismo, el país manifiesta un excelente desempeño en lo que respecta a la apreciación que de su vida hacen los habitantes, pues revela 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). Otros países donde la apreciación de vida es alta son Panamá, México y Venezuela.

En cuanto a la satisfacción de vida promedio en Costa Rica y en América Latina, se observa que en todos los años el promedio de los costarricenses está muy por encima del de la región. Destaca además, el hecho de que los costarricenses no solo tienen, en promedio, una mayor satisfacción de vida, sino que esta es bastante generalizada en el país. Cuando se desagregó el análisis relativo a la satisfacción de vida por género, ingreso, educación, región y edad se encontró que no hay diferencias importantes por género, aunque sí por edad, región y educación. En relación con el ingreso la satisfacción de vida es ligeramente mayor para las personas de mayor riqueza, aunque la relación no es estrecha. Tal y como se observa en el cuadro 2.28, la satisfacción promedio para personas con bajo nivel educativo (educación menor a ‘secundaria completa’) para todo el período 2001-2006 es de 3,3 en la escala de 0 a 4, y la dispersión a lo largo de los años es de 2%, lo que significa que las variaciones entre años son muy pequeñas. La satisfacción de vida promedio para personas con educación de secundaria completa es de 3,4; mientras que las personas con alto nivel educativo (superior a secundaria completa) reportan una satisfacción de vida de 3,5 en promedio. La dispersión a lo largo del tiempo, para los grupos de educación media y alta también es muy pequeña, por lo que no se presentan

CUADRO 2.28

Satisfacción de vida^{a/} en Costa Rica y América Latina. 2001-2006

	Escala ^{b/}	Desviación Estándar	Personas entrevistadas
Costa Rica			
2001	3,3	0,7	989
2003	3,5	0,7	1.001
2004	3,3	0,8	1.000
2005	3,3	0,7	995
2006	3,3	0,7	999
2001-2006	3,3	0,7	4.984
América Latina			
2001	2,9	0,8	18.012
2003	3,1	0,8	18.551
2004	2,9	0,9	19.526
2005	3,0	0,9	20.114
2006	3,0	0,9	20.151
2001-2006	3,0	0,8	96.354

a/ Satisfacción con la vida como un todo. Respuestas en escala de 1 a 4, donde 1 significa “para nada satisfecho” y 4 es “muy satisfecho”.

b/ Promedio del nivel de satisfacción para las personas entrevistadas.

Fuente: Rojas, 2008a, con base en Latinobarómetro 2001-2006.

CUADRO 2.29

Satisfacción de vida^{a/} según dominios. 2004 y 2006

Dominio de vida	Escala	Desviación estándar
Salud	5,16	1,29
Situación económica	4,60	1,44
Empleo	4,97	1,42
Relación con familia	5,42	1,08
Relación con amigos	5,27	1,17
Disponibilidad de tiempo libre	4,78	1,52
Vida en general	5,12	1,34

a/ La escala de medición es de 1 a 7, donde 1 es “muy insatisfecho” y 7 es “extremadamente satisfecho”.

Fuente: Rojas, 2008a con datos de la encuesta de la Escuela de Matemáticas de la UCR.

grandes diferencias en el tiempo. Los hallazgos para la relación entre satisfacción de vida y educación en Costa Rica son congruentes con hallazgos obtenidos en análisis más sofisticados, donde se presentan evidencias acerca de una relación positiva entre educación y satisfacción de vida (Briant y Márquez, 1986; Ross y Willigen, 1997; Kirkcaldy y Furnham, 2004; Rojas, 2007). Rojas (2008b) argumenta que la atención no debe concentrarse tanto en los años de

escolaridad o en el capital humano, sino en el tipo de destrezas para la vida que se adquieren en el proceso educativo. Sin embargo, esta área de investigación aún no ha sido desarrollada.

Cuando se analiza la situación de satisfacción, según distintos dominios de vida salud, familia, amigos, empleo, tiempo libre, situación económica, se observa que la satisfacción en el dominio familiar es muy alta, con un valor promedio de 5,4 en la escala de 1 a 7.

RECUADRO 2.12

Logros y desafíos para Costa Rica desde la perspectiva del “bienestar subjetivo”

En términos generales, las mediciones realizadas desde el enfoque de “bienestar subjetivo” parecen indicar que los costarricenses disfrutaban de una combinación adecuada de bienes económicos y relacionales que les permite satisfacer las necesidades básicas materiales y psicológicas. Lo anterior se traduce en una alta satisfacción de vida promedio, cuyos factores explicativos deben estudiarse con mayor profundidad. Esta satisfacción de vida podría verse afectada por algunos procesos entre los cuales se destacan dos:

La creciente desigualdad en la distribución del ingreso: no solo pone en peligro la satisfacción de las necesidades materiales básicas de un mayor grupo de costarricenses -argumento de ingreso absoluto-, sino que también genera un impacto de privación -argumento de ingreso relativo- y puede afectar la naturaleza más horizontal, de las relaciones de poder en el país. La creciente desigualdad en la distribución del ingreso también puede generar una carrera por el estatus, basada en la posesión de bienes observables -bienes de ostentación-. El impacto sobre el bienestar que genera el acceso a una

mayor cantidad de bienes de ostentación es, en el agregado, muy reducido y puede afectar negativamente la disponibilidad de tiempo libre y la cantidad y naturaleza de las relaciones humanas. Por ello, se corre el riesgo de que la producción de bienes relacionales se vea perjudicada por el giro hacia una sociedad más posicional, donde el estatus se determina con base en la posesión de bienes de ostentación. Este tipo de sociedades muestra ingresos per cápita más altos, pero sin que ello se traduzca en una mayor satisfacción de vida; ya que la producción de más bienes económicos responde a una menor producción de bienes relacionales y a una menor disponibilidad de tiempo libre. En razón de estas sociedades posicionales los habitantes acceden a una situación de sobre-consumo de bienes materiales, sub-consumo de bienes relacionales, sub-consumo de disposición y uso gratificante del tiempo libre.

El deterioro de la red de seguridad social: la satisfacción de vida de los costarricenses podría verse afectada negativamente por una reducción del tamaño y el alcance de la red de seguridad social, que el país logró construir a lo largo de muchas

décadas. La seguridad social universal debe acompañarse también de una educación que provea no solo capital humano -útil para la producción de bienes económicos-, sino también destrezas para las relaciones humanas y para el uso adecuado del tiempo libre. Una política pública que tenga como objetivo último la satisfacción de vida de sus habitantes debe reevaluar conceptos como el de eficiencia, competitividad y distribución. Los programas sociales deben diseñarse no solo para generar capital humano, sino también destrezas que contribuyan a la satisfacción de vida.

La investigación del “bienestar subjetivo”, y el desarrollo y verificación de teorías que permitan su comprensión, requiere de la construcción de bases de datos que permitan el estudio y la comprobación de hipótesis, así como de estudios cualitativos que profundicen en la naturaleza del bienestar humano. Por ello, es imprescindible recopilar de manera sistemática, mayor información sobre la satisfacción de vida de los costarricenses.

Fuente: Rojas, 2008.

Además, presenta una baja desviación estándar, con lo que puede afirmarse que los costarricenses disfrutaban de una alta satisfacción familiar y que esta situación es bastante generalizada (cuadro 2.29).

Los costarricenses muestran insatisfacción en el dominio económico y en el de disponibilidad y uso del tiempo libre. Curiosamente, es en estos últimos dos dominios donde la desigualdad de satisfacción entre personas es más alta; por lo que si bien los promedios de satisfacción económica y de disponibilidad de tiempo libre son bajos, es muy probable encontrar costarricenses con alta satisfacción

en estos dominios. Estos hallazgos sugieren que la alta satisfacción de vida de los costarricenses se debe en gran parte, a los dominios familiares, de salud y de los amigos. La alta satisfacción en estos dominios puede compensar la satisfacción relativamente baja en los dominios económico, laboral y de tiempo libre. La literatura sobre “bienestar subjetivo” (Rojas, 2008b y 2008c) sugiere un acercamiento de portafolio al estudio de los dominios de vida; de forma tal que puede pensarse que -en promedio- la estrategia para elevar aún más, la satisfacción de vida de los costarricenses debe enfocarse en los dominios donde es relativamente

baja; sin embargo, es importante tomar las precauciones correspondientes para que las políticas públicas no eleven la satisfacción económica a expensas de la satisfacción familiar, de salud, o de disponibilidad y uso del tiempo libre. Una visión integral a partir de los dominios de vida es necesaria.

» PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

BIENESTAR SUBJETIVO

Véase Rojas, 2008, en

www.estadonacion.or.cr

La coordinación del capítulo estuvo a cargo de Isabel Román.

Se prepararon los siguientes insumos: "Pobreza, desigualdad del ingreso y empleo: situación actual y algunos escenarios prospectivos", de Pablo Sauma; "Superación de la exclusión extrema y la generación de empleos de calidad de Juan Pablo Pérez-Sainz y Minor Mora (Flacso-Costa Rica); "Inversión social e impactos de los programas sociales selectivos en la pobreza y la desigualdad", de Juan Diego Trejos (ICE-UCR); ¿Muestras de segmentación en el sistema de salud costarricense?, de Adolfo Rodríguez y Jacqueline Castillo; "Análisis espacial y temporal de la mortalidad por cáncer en Costa Rica 2000-2005 y "Variabilidad geográfica en el riesgo de morir por enfermedad cardiovascular ajustando por condiciones socioeconómicas de las áreas de salud: un análisis espacial con técnicas bayesianas", de Melvin Morera y Amada Aparicio, del Proyecto de Investigación en Farmacoeconomía en Centroamérica de la Universidad de Costa Rica; "Educación: un panorama de los principales indicadores del 2007", de Carlos Castro; "Situación de vivienda y desarrollo urbano en Costa Rica en el 2007", de Eloísa Ulibarri, Carmen González y Franklin Solano (Fuprovi); "Consistencias de las brechas espaciales en el desarrollo social", de Olman Ramírez (IIS-UCR); "Bienestar subjetivo en Costa Rica", de Mariano Rojas.

Un agradecimiento especial por sus aportes y comentarios a: Nancy Montiel (CGR); Luis Bernardo Sáenz, quien elaboró un resumen del estudio sobre "Carga de la enfermedad", del Ministerio de Salud, realizado en el 2007

por la empresa Sanigest Internacional y un equipo contraparte de dicho Ministerio, con el apoyo financiero del Banco Interamericano de Desarrollo; Arodys Robles y Luis Rosero, del Centro Centroamericano de Población de la Universidad de Costa Rica.

Los talleres de consulta se efectuaron los días 2 de junio y 31 de julio del 2008. En ellos se contó con la asistencia de las siguientes personas: Eduardo Alonso, Francisco Arroyo, Manuel Barahona, Alice Bonilla, Jaime Barrantes, Rebeca Calderón, Mayra Calvo, Carmen Camacho, Jacqueline Castillo, Hugo Chacón, Clotilde Fonseca, Carlos Fuentes, Susana Gamboa, Ana Isabel García, Miguel Gómez, Miguel Gutiérrez, Javier González, Milena Grillo, Rafael León, Fernando Marín, Guido Miranda, Sary Montero, Alejandra Mora, Jorge Mora, Marjorie Morera, Sergio Muñoz, Sandra Píszk, Edda Quirós, Luis Bernardo Sáenz, Marlene Salazar, Carlos Samayoa, José Fulvio Sandoval, Elizabeth Solano, Franklin Solano, Angélica Solera, Leslie Vargas y Marcela Vives. **Se realizó un taller de consulta especial** sobre el tema de salud el día 9 de julio de 2008 y se contó con la asistencia de: Carlos Fuentes, Guido Miranda, Arodys Robles, Luis Bernardo Sáenz y Juan Manuel Cordero.

Comentarios adicionales fueron suministrados posteriormente por Marcela Román, Jorge Vargas y Leda Muñoz.

La edición técnica la realizaron Marcela Román y Natalia Morales.

La revisión y corrección de cifras estuvo a cargo de Natalia Morales y Elisa Sánchez.

NOTAS

- 1** Para efectos operativos, en el seguimiento de esta aspiración se informa sobre el balance “macro” de la situación social del país.
- 2** Se entiende por “integración” la definición original planteada en el marco conceptual del Programa Estado de la Nación: “acceso a las oportunidades de empleo, salud, educación, sin distinción de áreas geográficas, sectores y grupos de población específicos”. La participación y el acceso a derechos no serán analizados aquí, por cuanto son tratados en el capítulo 5 de este Informe.
- 3** Dado que en el país no se han desarrollado indicadores que midan regularmente la calidad de los servicios (salud, educación, vivienda) ni los procesos de movilidad social ascendente, el capítulo se concentra en indicadores tradicionales de inversión social. Por inversión social se entienden los fondos destinados por el Gobierno a políticas universales (salud, educación, pensiones) y políticas de asistencia social a las familias pobres (bonos de vivienda, becas, Cen-Cinai, comedores escolares).
- 4** Debido a que el concepto de seguridad humana es tan amplio como el de desarrollo humano, su tratamiento implicaría estudiar varios de los temas que componen el *Informe Estado de la Nación*. Con el fin de hacerlo más accesible y relacionarlo con la principal preocupación que anima el capítulo “Equidad e integración social” (la igualdad de oportunidades para ser y actuar), la seguridad se aborda desde una dimensión muy específica: la seguridad frente al delito.
- 5** En el año 2006 Venezuela fue el país con el menor coeficiente de Gini (0,441), seguido por Uruguay (0,452) y Costa Rica (0,478), según los datos de Cepal (2007). Los países con los valores más altos fueron Bolivia (0,614), Brasil (0,602), Honduras (0,587) y Colombia (0,584). Entre 2002 y 2006, el coeficiente de Gini disminuyó significativamente en Argentina (datos del área urbana), Brasil, Chile y Venezuela. Las reducciones son especialmente notables en Argentina (de 0,58 a 0,52) y Venezuela (de 0,50 a 0,44), donde representan alrededor de un 10%, mientras que en Brasil y Chile son del orden del 6% y 7%, respectivamente. Los demás países no presentan cambios significativos en la distribución del ingreso, con excepción de República Dominicana, donde el coeficiente de Gini tendió a aumentar (Cepal, 2007).
- 6** Para calificar el nivel de avance del país respecto al resto del mundo, se elaboraron escalas ordinales que permitieran determinar los parámetros de comparación, de acuerdo con el procedimiento sugerido por el profesor Aníbal Pérez Liñán, de la Universidad de Pittsburgh (detalles metodológicos en el capítulo 7).
- 7** Una cohorte en educación se refiere a un grupo de alumnos y alumnas (que no necesariamente tienen la misma edad) que ingresan en el primer año de estudios de la enseñanza primaria o secundaria en un año determinado “t”.
- 8** 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).
- 9** Es importante aclarar que, a pesar de que el modelo utilizado para la reconstrucción de cohortes considera únicamente colegios diurnos, o lo el estudiante puede concluir sus estudios en colegios nocturnos u otras modalidades que ofrece el sistema educativo, tales como: Nuevas oportunidades, educación abierta o Coned (MEP, 2008).
- 10** Pese a que el año de inicio fue el 2007, no se contó con información relativa a todas las tasas requeridas para ese año, pues se necesita también información sobre el 2008. Por esa razón se utilizaron unas tasas de referencia que, en general, corresponden al promedio entre el 2000 y el 2006, a menos que se hubieran producido cambios fuertes en los últimos años, en cuyo caso se usó una media para un período menor. Aunque se construyó con base en una serie de tasas distintas, a partir de 1990 no es posible identificar claramente tendencias para hacer la proyección. Por ello, se realizaron proyecciones alternativas que son las que se presentan.
- 11** Las tasas utilizadas, que son las usadas por el MEP, se refieren solo a la educación diurna, por lo que si un estudiante pasa del sistema diurno al nocturno, aparece como desertor.
- 12** Mediante el decreto n° 33677MP-MEP-MIVAH de abril de 2007, se establece que la población objetivo del programa *Avancemos* son las familias en condición de pobreza, vulnerabilidad, riesgo y exclusión social, que tengan entre sus miembros a adolescentes y jóvenes con edades que oscilan entre 12 y 21 años, pueden incluirse a jóvenes hasta los 35 años, inclusive (Ley General de la Persona Joven n° 8261), que presenten situaciones especiales, debidamente calificadas por los profesionales a cargo de los estudios socioeconómicos. Estos adolescentes y jóvenes deben estar matriculados en la educación formal secundaria, en cualquiera de sus modalidades. Entre ellas se incluyen las diseñadas para la población joven y adulta que, por diversas razones (extra-edad, situación laboral, entre otras) no accede a las opciones regulares o estructuradas. Asimismo, se ha establecido que los estudiantes incorporados al Programa solo podrán repetir, por una única vez, un nivel educativo (Morales, 2007).
- 13** En el 2007, el déficit habitacional creció 2%, y afectó al 14,6% de los hogares. En términos absolutos, incluyó 174.556 viviendas, y está compuesto por el “faltante natural de viviendas” o “déficit cuantitativo”, que representa el 9,2% (16.012 viviendas) y por el “déficit cualitativo”, que comprende 158.544 viviendas (Fuprovi, 2008).
- 14** Se refiere al artículo 59 de la Ley del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda en el que se mencionan, como población con condiciones y montos especiales de subsidio, a las familias con al menos un miembro con algún tipo de discapacidad, adultos mayores, familias en extrema necesidad y familias de ingreso mínimo, que habiten en proyectos de precarios y tugurios.
- 15** El concepto de carga de enfermedad fue presentado a mediados de la década de 1990 por Murray y López como una medida comprehensiva de mortalidad y morbilidad, resumidas en el indicador conocido como Avisa (años de vida saludables perdidos, ajustados por discapacidad) o su sinónimo AVAD (años de vida perdidos, ajustados por discapacidad). En la actualidad, la Organización Mundial de la Salud ha realizado estudios globales y regionales para un conjunto de 135 causas entre enfermedades y lesiones. Asimismo, es un ejercicio que se ha realizado en varios países en América Latina, entre los que destacan México, Colombia y Chile (Sáenz, 2008).
- 16** Este estudio fue desarrollado entre mayo del 2006 y noviembre del 2007 por la empresa Sanigest Internacional, bajo la coordinación de Luis Bernardo Sáenz, en conjunto con el equipo de profesionales de contraparte del Ministerio de Salud, según el Contrato Préstamo n° 1451/OC-CR entre la República de Costa Rica y el Banco Interamericano de Desarrollo, para el Programa de Desarrollo del Sector Salud, administrado por el Ministerio de Salud al que, además, pertenece la propiedad intelectual.
- 17** Otros cantones son: Goicoechea, Alajuelita, Acosta, Turubares, León Cortés, Alajuela, San Ramón, Guatuso, Sarapiquí, Nandayure, Hojancha, Golfito, Coto Brus, Parrita, Corredores, Pococí, Matina y Guácimo (Minsa, 2007a).
- 18** Estos indicadores miden la proporción existente entre el número de consultas de proveedor público del primer quintil y el del último quintil, y la proporción que se presenta entre el número de consultas de proveedor público de los cinco primeros deciles y los cinco últimos deciles.
- 19** En este sentido recomiendan continuar el cronograma de depuraciones del año 2007, ya que es conocida la efectividad del proceso de depuración, donde se ha observado entre un 15% y un 20% de disminución de la espera por parte de los pacientes resueltos y las citas repetidas en las agendas, lo que constituye, además, una buena herramienta para la administración de las listas de espera (Unidad Técnica de Listas de Espera, 2007).
- 20** Al descomponer el índice de Theil se obtienen las variaciones “entre” los grupos y “dentro” de los grupos. La desigualdad “entre” grupos refleja el grado en que las diferencias salariales entre los grupos, contribuyen a la desigualdad total. La desigualdad “dentro” de los grupos mide la contribución a la desigualdad total, dependiendo de la proporción del ingreso total del grupo y de la desigualdad del grupo, medida en términos de individuos (Programa Estado de la Nación, 2003 y Baldares, 2003).
- 21** Esta aplicación está establecida en la Ley 7210 de 1990, referida al “Régimen de zonas franca de exportación”, cuya finalidad es promover la instalación de industrias en zonas de menor desarrollo mediante incentivos fiscales (Ramírez, 2008).
- 22** Los estudios sobre programas sociales (Trejos, varios años) han destacado un sesgo rural en los programas sociales

selectivos y las políticas universales de educación básica y salud. También es probable que dentro de las zonas rurales, las más alejadas y menos pobladas, tengan menor acceso que las que están más cerca de las zonas urbanas, sobre todo si al acceso se le agrega la calidad del servicio recibido.

23 Como se ha reiterado en los *Informes Estado de la Nación*, la vulnerabilidad social es un fenómeno muy complejo, que se refiere a los riesgos, inseguridades e indefensiones que enfrentan los hogares no pobres -especialmente los de ingresos medios y bajos-, que ante diferentes eventualidades, de carácter económico, social y ambiental, pueden caer inevitablemente, en una condición de pobreza o perpetuarse en ella. Las fuentes de vulnerabilidad son múltiples, por eso se dificulta su medición. Si se consideran las limitaciones que presenta cualquier medición, el Informe ha avanzado en la utilización de un indicador denominado "vulnerabilidad a la pobreza de los no pobres", que pretende aproximar la vulnerabilidad que enfrentan los hogares, a partir del cambio (aumento o disminución) que la situación económica coyuntural ha provocado en los ingresos per cápita de los hogares cuyos ingresos los ubican por encima de la línea de pobreza y hasta 1,4 veces la misma, es decir, si los ha alejado o acercado a la situación de pobreza, casos que corresponden a reducciones o aumentos en la vulnerabilidad respectivamente.

24 Sector agropecuario tradicional: trabajadores por cuenta propia, trabajadores no remunerados y asalariados en establecimientos de cinco empleados o menos.

25 El salario mínimo *minimorum* es el salario de protección legal que el Estado garantiza a los trabajadores, que no se pueden ubicar en ninguna ocupación específica dentro del Decreto de Salarios Mínimos (INEC, 2007).

26 La estimación del salario *mínimo minimorum* por hora, se obtiene al dividir dicho salario mensual (135.356 colones) entre 47 horas semanales y entre 4,33 semanas por mes, lo que da como resultado 665,1 colones por hora.

27 Para detalles metodológicos véase el capítulo 7 de este Informe y el estudio de Pérez y Mora, 2007.

28 Para establecer los estratos se estimaron los cuartiles de la frecuencia de la probabilidad de superación del bloqueo de los hogares en exclusión extrema. El estrato 1 representa entonces, el 25% de los hogares con menores probabilidades de superar su condición de "exclusión extrema" o bloqueo.

29 Algunos estudios son: Morales y Castro (1999), Barquero y Vargas (2003), Brenes (2004), Morales y Castro (2006).

30 La investigación utiliza los datos de las Encuestas de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM) de 1997 y del 2000 al 2004, que incluyen la variable relativa al lugar de nacimiento de la persona. Se utiliza esta variable para identificar a los inmigrantes nicaragüenses.

31 Para la explicación se utiliza una ecuación de ingresos, en donde la variable independiente es el logaritmo natural del ingreso real mensual (en colones de 1999), y entre las variables dependientes está un indicador que toma el valor de uno si el trabajador es nicaragüense de nacimiento. Otras variables explicativas incluyen: años de educación, género, experiencia, experiencia al cuadrado y una variable indicadora que asume el valor de uno, si el trabajador vive en el área urbana, trabaja en una empresa pequeña o trabaja en el sector público. Los resultados muestran que todos los coeficientes de la ecuación de ingresos son significativamente diferentes de cero, en el nivel 1%, salvo el coeficiente sobre la variable indicadora de inmigrante nicaragüense. Esto significa que a los nicaragüenses no se les paga de modo distinto que a los trabajadores costarricenses de nacimiento si tienen la misma educación, género, zona, horas trabajadas, sector de empleo, tamaño de la empresa y experiencia.

32 Para más detalle, véase Trejos, 2002, 2003, 2004, 2005, 2007a y Trejos y Sáenz, 2006.

33 Como se menciona en el capítulo 3, este es otro elemento adicional para reafirmar la importancia de la reforma fiscal.

34 La propuesta fue enviada a la Presidencia de la República el 15 de febrero del 2008, con el título de: "Ley de Creación del Ministerio de Vivienda y Desarrollo Social".

35 El análisis se centra en el año 2007, y enfatiza en las características sociodemográficas de los beneficiarios efectivos de los distintos programas sociales selectivos. Se aconseja prestar mayor atención a la distribución relativa de los beneficiarios, que a sus magnitudes absolutas.

36 El índice de focalización es un índice de concentración que varía entre [0 y -1], se calcula sobre los deciles. Cuanto más se acerca a -1, mayor será el grado de enfoque logrado.

37 La utilidad es un concepto técnico; en la teoría económica se asocia a la utilidad con el bienestar del sujeto; por lo tanto, mayor utilidad significa mayor bienestar. La teoría asume, de manera implícita, que este bienestar es subjetivo, en el sentido de que no es un bienestar ajeno al sujeto, sino que es el sujeto quien lo experimenta. La teoría de la utilidad se ha modificado, a partir de una concepción cardinal que explica, tanto el bienestar como el comportamiento humano, y se orienta hacia una concepción ordinal que privilegia la explicación del comportamiento, pero que margina la medición y explicación del bienestar.

38 Enfoques como el de "Movimientos de Indicadores Sociales" (Andrews y Withey, 1976); el de "Capacidades y Funcionalidades" (Sen 1979 y Nussbam, 2000) o el de "Regímenes de Bienestar" (Esping-Andersen, 1990, 1999).

39 Por ello, el "bienestar subjetivo" se basa en los siguientes supuestos epistemológicos: i. el bienestar es inherentemente subjetivo, ya que es el sujeto quien lo experimenta, ii. la persona es la autoridad para juzgar su bienestar, iii. la mejor forma de conocer el bienestar de una persona es preguntándole directamente, iv. solo puede entenderse el bienestar declarado por la persona, si se reconoce que esta es mucho más que un agente académico -quien ha sido desprovisto de muchos atributos relevantes para su humanidad-, v. la identificación de los factores relevantes para el bienestar se hace a partir de las técnicas inferenciales, del desarrollo de teorías y de la corroboración de hipótesis.

APORTE ESPECIAL

Experiencias internacionales en la reducción de la pobreza y la desigualdad

Introducción

En Costa Rica, durante más de una década (1994-2006) la pobreza, medida por línea de ingreso, se mantuvo estancada en alrededor del 20% de los hogares, hecho que estuvo acompañado por un crecimiento inusitado de la desigualdad, lo que provocó que el país pasara a formar parte del grupo de naciones de América Latina en las que el coeficiente de Gini¹ mostró mayor dinamismo en los últimos años (PNUD, 2005). Las últimas dos *Encuestas Nacionales de Ingresos y Gastos* (1988 y 2004) mostraron que en los últimos 16 años la desigualdad en Costa Rica tuvo un crecimiento inusitado, en tanto que los ingresos de los más pobres se deterioraron y los de los más ricos crecieron en un 84,8%. Esta situación evidencia un cambio de época en cuanto a equidad. Con anterioridad a la crisis de los años ochentas, en la segunda mitad del siglo XX, se reafirmó cierta equidad dentro de un estilo de desarrollo distributivo, con crecientes y robustas políticas públicas que ampliaron las oportunidades para ser, actuar y acceder a mejores ingresos, activos y a mayores sectores de la población. Esas políticas tuvieron como trasfondo la búsqueda de un contrato político mínimo de cohesión social, mayor bienestar para el mayor número de personas. Durante la crisis y después de ella, se despliega otra época asociada a un estilo concentrador, al que le correspondió un período de debilitamiento de las capacidades del Estado de hacer política pública.

El gran cambio ocurrido entre los períodos 1950-1980 y 1990-2007 en Costa Rica, podría asociarse a la variable desigualdad, lo que explica la oscilación del país entre un estilo de desarrollo distributivo y otro con importantes tendencias concentradoras (Román, 2007). Entre las principales causas de este aumento de la desigualdad destacan: las crecientes diferencias salariales entre los trabajadores calificados y los no calificados; entre el ingreso salarial de los trabajadores públicos respecto de los privados y entre los ocupados formales respecto de los informales y agropecuarios. Asimismo, figuran otras razones; las brechas educativas en materia de escolaridad entre la población, la dispersión de las horas trabajadas entre hombres y mujeres y un estilo de desarrollo que genera débiles encadenamientos entre las actividades más dinámicas y la economía local (Sauma, 2006; Gindling y Trejos, 2006; Céspedes y Jiménez, 2006; Programa Estado de la Nación, 2004).

Atender la pobreza y la desigualdad es crucial para el desarrollo humano. En el caso de la pobreza, porque es una condición que priva a las personas de la posibilidad de desarrollar sus capacidades, al excluirlas de la vida social, impedirles participar en la comunidad, o interactuar libremente con las otras personas. “Los pobres no tienen acceso a libertades fundamentales de acción y decisión que los más acomodados dan por descontados” (Sen, 1999). Además, la desigualdad afecta el desarrollo humano por diversas razones: en

primer lugar porque incide de manera directa en lo que la gente está en condiciones de ser o hacer; en ocasiones es producto de factores externos como el lugar de nacimiento, el género, la edad o el origen étnico, lo que afecta el acceso a las oportunidades; el incremento de las diferencias puede volver demasiado lenta y traumática la posibilidad de que las personas puedan disfrutar de las oportunidades y derechos para vivir la vida que valoran. La existencia de desigualdades extremas debilita la democracia y sus instituciones, al reflejar disparidades en el poder político, y no contribuye a reducir la pobreza, ni a incrementar el crecimiento económico. La existencia de un número creciente de personas pobres implica que hay un contingente de población en aumento que, aparte de no recibir los beneficios del crecimiento económico, tampoco puede contribuir a él. Atender el incremento de la desigualdad es un asunto de orden estratégico para el país por cuanto, como lo ha señalado el Estado de la Nación, es indispensable lograr una mayor equidad e integración social en momentos en los que el país atraviesa por un proceso avanzado de transición democrática y la situación social es inferior a los niveles deseados. El desarrollo futuro del país depende de una fuerza laboral altamente capacitada, con acceso a oportunidades empresariales y laborales (Programa Estado de la Nación, 2006).

Reducir la pobreza y evitar el incremento de la desigualdad absoluta constituyen

sin lugar a dudas, dos de los mayores retos que el país enfrenta a inicios del siglo XXI. Desde una perspectiva propositiva esto implica repensar el diseño de políticas públicas redistributivas, que permitan enfrentar tales desafíos de una manera sostenida y acorde con el crecimiento económico, teniendo en cuenta la experiencia histórica del país y la experiencia internacional. El presente aporte especial se propone introducir en la discusión nacional, un enfoque comparativo que indague la forma como otros países en el mundo han enfrentado esos desafíos: las acciones de política pública que adoptaron, las condiciones iniciales que favorecieron la adopción de dichas políticas, así como algunas condiciones que se generaron en el camino. En síntesis, se trata de identificar lecciones y buenas prácticas internacionales recientes, en el diseño de políticas públicas para la reducción de la desigualdad y la pobreza.

En la búsqueda de esas buenas prácticas internacionales emergen algunas coincidencias notables entre países, así como ejemplos interesantes que permiten extraer valiosas lecciones; sin embargo, también aflora una serie de consideraciones que evidencian no solo la complejidad del tema (porque se refiere a muchos ámbitos de políticas públicas para los que la información no siempre está disponible o es comparable internacionalmente), sino también la necesidad de considerar estas experiencias dentro de un contexto social, cultural, económico y político más amplio.

La primera conclusión de este ejercicio es que no hay recetas en materia de políticas redistributivas, tanto por las especificidades del contexto en los países que aportan los ejemplos, como por sus características y por su situación. Los logros redistributivos y de combate a la pobreza, en los países analizados, son producto de décadas de esfuerzos y, a veces, de una sucesión de ensayos que requirieron medidas correctivas en el curso de su aplicación. Esta característica dinámica, determina que, en muchos de los países considerados exitosos por ser más igualitarios y exhibir

menores niveles de pobreza, las políticas redistributivas están actualmente bajo profunda revisión para adaptarse a los requerimientos actuales y a los cambios que demandan las condiciones locales e internacionales.

La segunda conclusión importante es aprender, como nación, a vernos mejor. En el pasado, con menos recursos, población y logros acumulados en desarrollo humano, el país tomó decisiones claves a favor de un desarrollo equitativo, sin grandes distancias sociales que permitieron, a la postre, progreso, crecimiento y perfeccionamiento de las instituciones democráticas en el largo plazo. Se trató de una combinación de políticas públicas que implicaron, entre otros asuntos, distribución de activos (tierras, promoción de cooperativas agrícolas, crédito para la expansión de actividades empresariales en pequeña escala y actividades de servicios incluidas las estatales); acceso a la educación con un enfoque universal, inversión social sostenida con instrumentos especiales para atender a los más pobres (creación del Fodesaf y el IMAS); protección y seguridad social vinculada al empleo formal y estatal, política de salarios reales (ajustada por inflación) y salarios mínimos crecientes. Hoy, las lecciones aprendidas son aún más pertinentes.

¿Cómo identificar las buenas prácticas?

Para hallar un grupo de países con un buen registro en la reducción de la pobreza y con distribuciones de ingreso más igualitarias, fue necesario determinar cuáles contaban con una evolución favorable de la desigualdad¹ (medida por el coeficiente de Gini) en el largo plazo y que, además, tuvieran un alto nivel de desarrollo humano. El resultado obtenido fue sorprendente.

Primero, porque pese a contar con una base mundial de datos ampliamente utilizada en la literatura (UNU-Wider, 2008a), se observan notorias diferencias entre las metodologías aplicadas para medir de la desigualdad, la calidad de las fuentes de donde provienen los datos, su periodicidad y las definiciones básicas, a partir de las cuales se construyen los indicadores.

Cuando se analizó la información correspondiente a las fuentes, definiciones y metodologías más ampliamente utilizadas y más homogéneas, se encontraron datos relativos a 72 países, pero las series de datos eran muy cortas (diez años o menos).

Segundo, un vistazo a estos datos, correspondientes a los países con menores niveles de desigualdad (por debajo de 0,40 en el coeficiente de Gini) muestra que, en la última década, no ha habido avances espectaculares en la distribución del ingreso en ninguno de ellos. Los que tuvieron mejores logros en ese período (es decir, terminaron con un Gini más bajo del inicial) experimentaron altibajos en su mayoría o, en el mejor de los casos, ligeras disminuciones.

Tercero, la lista de países, que en los últimos años han tenido mejor desempeño², no incluye algunos de los tradicionalmente citados en la literatura sobre el estado de bienestar y las políticas redistributivas más exitosas, entre ellos los países nórdicos o Canadá. Lo anterior es producto del retroceso que experimentaron en este campo, durante la última década.

Los resultados anteriores obligaron a realizar una nueva revisión de la información, y a tomar la decisión de estudiar más profundamente países que, en la actualidad, exhiben menores niveles de desigualdad en la distribución de los ingresos, en distintas regiones del mundo. Así, el grupo de países, objeto de análisis, estuvo constituido por Noruega y Suecia, entre los nórdicos; Alemania, Bélgica y Austria, entre los europeos continentales; Japón y Corea del Sur, entre los asiáticos, la República Checa y Hungría, entre los antiguos países socialistas; Canadá y Uruguay, en el continente americano, y Australia. Se incluyó también a Irlanda del Norte porque es un país que a menudo se utiliza como ejemplo de rápido desarrollo, para economías pequeñas como la costarricense.

Todos estos son países de alto nivel de desarrollo humano sostenible (PNUD, 2007), cuyo índices IDH oscilan entre 0,962 (Australia) y 0,852 (Uruguay), pero difieren entre sí en cuanto a la

evolución de la distribución del ingreso y a la incidencia de la pobreza.

A pesar de que en la mayoría de los países el coeficiente de Gini se mantuvo estable, se aprecian deterioros en la distribución del ingreso en Austria, Canadá y Suecia. Del grupo seleccionado para este estudio, solamente Irlanda logró una mejoría progresiva, aunque lenta (cuadro 2.30).

En términos de la incidencia de la pobreza, se observan mayores diferencias entre países: mientras Suecia, Dinamarca, Bélgica, Hungría, Alemania, Austria y la República Checa mantienen porcentajes inferiores al 10% de la población, en Irlanda, Japón y Uruguay, la pobreza supera al 15% de la población. En una posición intermedia están Australia y Canadá.

Algunas similitudes relevantes

Alta inversión social como porcentaje del PIB

Aunque presentan importantes diferencias en relación con la magnitud, una tendencia común entre los países

estudiados, es que en la última década y media mantuvieron o aumentaron el gasto social como porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB) (cuadro 2.31). Entre ellos solamente Corea del Sur muestra una proporción de gasto social inferior el 15% del PIB.

Los principales rubros del gasto social en la mayoría de los países corresponden al de pensiones y gasto social en salud, en ese orden, con excepción de Australia, Irlanda del Norte y Corea del Sur. En un segundo nivel de importancia, se ubican los seguros o transferencias por discapacidad y las erogaciones de apoyo a las familias con restricciones de ingresos (cuadro 2.32).

Preocupación por la calidad de la educación

Indistintamente de la estructura y de la magnitud del gasto en educación, se observa en estos países, una preocupación por la calidad de la educación, pues se la concibe como un instrumento de movilidad social. En todos los países objeto de análisis el principal componente del gasto en educación (como

porcentaje del PIB) es de origen público, pero hay algunos, como Corea del Sur, Australia, Alemania y Japón, en donde el gasto privado aporta un porcentaje nada despreciable para los recursos que se destinan a esta área (gráfico 2.21).

La preocupación por la educación y su calidad, se evidencia en la participación que tienen estos países en pruebas internacionales que les permiten medir el desarrollo de determinadas habilidades educativas, como PISA o Timss. Por ejemplo, el rendimiento en las pruebas PISA, para el subgrupo estudiado, es superior al promedio de todos los países que participan en ellas. Aún si se eliminaran del cálculo del promedio los países con menor desempeño, como México, Brasil o Turquía, el subgrupo de países exhibe mejores resultados que la mayoría (cuadro 2.33).

La seguridad social: un elemento fundamental

Todos los países analizados tienen un sistema de seguridad social, financiado en forma bi-partita o tri-partita por los asegurados, el Estado y los patronos.

CUADRO 2.30

Distribución del ingreso e incidencia de la pobreza^{a/} según países seleccionados

País	Coeficiente de Gini			Incidencia de la pobreza, año 2000 (personas)
	A mediados de los ochenta	A mediados de los noventa	Alrededor del año 2000	
Alemania		28,3	27,7	8,9
Australia	31,2	30,5	30,5	11,2
Austria	23,6	23,8	25,2	9,3
Bélgica		27,2		7,8
Canadá	28,7	28,3	30,1	10,3
Dinamarca	22,8	21,3	22,5	4,3
Hungría		29,4	29,3	8,1
Irlanda	33,1	32,4	30,4	15,4
Japón	27,8	29,5	31,4	15,3
República Checa		25,7	26,0	4,3
Suecia	19,9	21,1	24,3	5,3
Uruguay		42,0	43,5	17,8

a/ Se utilizan las estimaciones de la OCDE, que calcula la incidencia de la pobreza con el método de pobreza relativa (50% del salario de un trabajador promedio). En Uruguay se utiliza el método de la línea de pobreza, calculada en función de la canasta básica.

Fuente: OCDE, 2008; Förster y Mira d'Ercole, 2005 e INE, 2001.

CUADRO 2.31

Gasto social en relación con el PIB en países seleccionados

País	1990	1995	2000	2001	2002	2003
Alemania	22,5	26,6	26,3	26,3	27,0	27,3
Australia	14,1	17,1	17,9	17,4	17,5	17,9
Austria	23,7	26,6	25,3	25,4	25,8	26,1
Bélgica	25,0	26,4	25,3	25,7	26,1	26,5
Canadá	18,4	19,2	16,7	17,3	17,3	17,3
Corea del Sur	3,0	3,5	5,1	5,5	5,4	5,7
Dinamarca	25,5	28,9	25,8	26,4	26,9	27,6
Hungría			20,6	20,7	21,9	22,7
Irlanda	15,5	16,3	13,6	14,4	15,5	15,9
Japón	11,2	13,9	16,1	16,8	17,5	17,7
República Checa	16,0	18,2	20,3	20,4	21,0	21,1
Suecia	30,5	32,5	28,8	29,3	30,4	31,3
Uruguay		20,3		23,5		

a/ Se utilizan las estimaciones de la OCDE, que calcula la incidencia de la pobreza con el método de pobreza relativa (50% del salario de un trabajador promedio). En Uruguay se utiliza el método de la línea de pobreza, calculada en función de la canasta básica.

Fuente: OCDE, 2008 y Cepal, 2003.

CUADRO 2.32

Distribución del gasto social según países seleccionados. Circa 2001
(porcentajes)

	Pensiones ^{a/}	Salud	Discapacidad	Familia	Padres solos	Desempleo	Vivienda	Otros
Alemania	12,7	8,0	2,3	1,9	1,1	1,2	0,2	0,5
Australia	4,9	6,2	2,3	2,8	0,4	1,0	0,1	0,1
Austria	13,4	5,2	2,5	2,9	0,5	0,8	0,1	0,5
Bélgica	11,3	6,4	3,3	2,3	1,3	2,2		0,4
Canadá	5,2	6,7	0,8	0,9	0,4	0,8	0,5	2,4
Corea del Sur	1,4	3,2	0,5	0,1	0,3	0,2		0,5
Dinamarca	8,3	7,1	3,9	3,8	1,5	3,0	0,7	1,1
Hungría	8,3	5,1	2,7	2,5	0,5	0,4	0,5	0,2
Irlanda	3,5	4,9	1,4	1,6	0,7	0,7	0,5	0,5
Japón	8,5	6,3	0,7	0,6	0,3	0,5		0,2
República Checa	7,6	6,7	3,0	1,6	0,2	0,2	0,1	0,6
Suecia	9,8	7,4	5,2	2,9	1,4	1,0	0,6	0,6

a/ El dato de pensiones agrupa las pensiones por edad y las de sobrevivientes.

Fuente: Whiteford, 2005, con datos de la OCDE.

Este sistema es apoyado o complementado con programas de asistencia social que cuentan con financiamiento exclusivamente estatal.

La única excepción a este esquema es Australia, donde el gobierno destina cada año, un porcentaje fijo de su presupuesto a diversos programas de asistencia, principalmente orientados a: desempleados, familias con ingresos limitados, o personas de mayor edad. Esto se realiza por medio de programas no contributivos.

En los países en donde existen regímenes contributivos de seguridad, el seguro de desempleo es un componente fundamental de la red de apoyo y protección social, y es obligatorio en todos los países excepto en Dinamarca, donde la contribución al desempleo por parte de los asalariados es voluntaria.

En Alemania, Austria, Irlanda del Norte y Suecia, además del seguro de desempleo existen programas no contributivos de asistencia a esta condición, que en su mayoría, se otorga cuando los

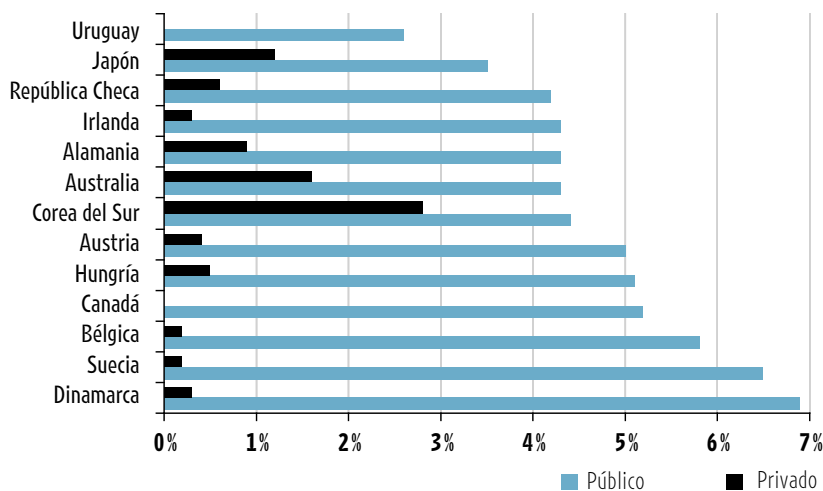
beneficios del seguro se agotan y la persona desempleada no ha logrado vincularse nuevamente al mercado laboral, pero en algunos casos, actúa en forma complementaria al seguro. Este esquema de asistencia constituye el principal mecanismo de apoyo al desempleo en Australia.

La asistencia social -beneficios para familias de escasos recursos- existe en todos los países, con excepción de Australia y Alemania. En Australia, dentro de los programas de asistencia al desempleo, existen líneas de recursos para familias en condiciones más limitadas. Alemania realizó recientemente una reforma a la asistencia para el desempleo. En ese país se han creado programas como el de *Minijobs*, que consiste en empleos que pagan hasta una cierta cantidad de Euros (400), no están sujetos ni a impuestos ni a contribuciones de la seguridad social, pero están diseñados para reinsertar a los desempleados en el mercado laboral y servir de incentivo para conseguir mejores empleos. Según las primeras evaluaciones del programa, lo primero se ha cumplido, lo segundo no.

Como se observa en la cuadro 2.34, otros mecanismos de apoyo social prevalentes en la mayoría de los países, son los beneficios para jóvenes desempleados. En algunos países como Suecia, Irlanda, Alemania y Australia los beneficios para este tipo de jóvenes se consideran un subprograma de la

GRAFICO 2.21

Gasto en Educación en relación con el PIB. 2004



Fuente: OCDE, 2008; PNUD, 2007.

CUADRO 2.33

Clasificación de países en relación con el resultado promedio de las pruebas PISA, según tema

Tema	Superior al promedio	Igual al promedio	Inferior al promedio
Ciencias	Canadá, Japón, Australia, Corea, Alemania, República Checa, Austria, Bélgica e Irlanda	Hungría, Suecia, Dinamarca	Ninguno del subgrupo evaluado.
Lectura	Corea, Canadá, Irlanda, Australia, Suecia, Bélgica, Japón	Alemania, Dinamarca, Austria	República Checa, Hungría
Matemáticas	Corea, Canadá, Japón, Bélgica, Australia, Dinamarca, República Checa, Austria, Alemania	Suecia, Irlanda	Hungría

Fuente: OCDE, 2008.

CUADRO 2.34

Sistema de protección social por componentes según países seleccionados

País	Seguro de desempleo	Asistencia desempleo	Asistencia social	Beneficios jóvenes sin empleo	Aporte en efectivo para alquiler	Pago a familias con niños	Beneficios fiscales
Alemania	Sí	Sí	No	Sí	Sí	Sí	Sí
Australia	No	Sí	No	Sí	Sí	Sí	Sí
Austria	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Bélgica	Sí	No	Sí	Sí	No	Sí	Sí
Canadá	Sí	No	Sí	Sí	No	Sí	Sí
Corea del Sur	Sí	No	Sí	Sí	No	No	Sí
Dinamarca	Sí	No	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Hungría	Sí	No	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Irlanda	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Japón	Sí	No	Sí	Sí	No	Sí	Sí
República Checa	Sí	No	Sí	Sí	Sí	Sí	No
Suecia	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Uruguay			Sí			Sí	Sí

Fuente: OCDE, 2007a y Vigorito, 2008.

asistencia al desempleo. En el caso de Dinamarca y de Bélgica, más bien son parte del seguro que atiende este problema.

El pago a familias en condiciones de pobreza, donde hay niños pequeños, existe en todos los países, excepto en Corea del Sur. Además, en todos los países menos la República Checa, se brindan beneficios fiscales, mediante subsidios, créditos fiscales o tasas impositivas diferenciadas.

Algunas cosas están cambiando

Pese al rol preponderante que han tenido los regímenes contributivos dentro del sistema de apoyo social en la mayoría de los países investigados, en la actualidad se han planteado una serie de reformas que se orientan hacia los esquemas asistenciales no contributivos. Estos esquemas hacen hincapié en la focalización de grupos específicos: familias pobres, adultos mayores, jóvenes desempleados, familias de escasos recursos con hijos pequeños.

Esta situación es consecuencia de la crisis de financiamiento de los sistemas de seguridad social que ha experimentado la mayoría de los países, como consecuencia del envejecimiento de la población y la creciente presión, en países

(como Alemania, Suecia o Canadá) de inmigrantes que llegan en condiciones sociales, económicas y laborales precarias.

Las modificaciones planteadas a los regímenes contributivos han provocado amplios debates nacionales, en países como Uruguay, donde se convirtió en uno de los temas “candentes” por más de una década. Incluso han incidido en resultados electorales (Alemania y Dinamarca), donde los gobiernos que emprendieron reformas tendientes a reducir los beneficios de la seguridad social y a focalizar la beneficencia social a finales de los noventas o principios de este siglo, sufrieron reveses electorales en los siguientes comicios.

Otra tendencia ha sido la búsqueda de mecanismos que fomentaron la reincorporación o la incorporación por primera vez al mercado laboral de las personas que reciben algún tipo de apoyo por desempleo. La experiencia en muchos de los estados de bienestar europeos, resultó en una combinación de apoyos (seguros, asistencia, créditos fiscales o subsidios) para quienes sufren problemas de desempleo. En el caso de los países nórdicos: Alemania, Bélgica o Austria, estos apoyos son bastante generosos y han estado orientados a

brindar una vida digna a las personas. Sin embargo, en muchos países estos beneficios se pierden o disminuyen severamente, una vez que la persona consigue un empleo más o menos estable, por lo que quienes se incorporan nuevamente al trabajo, a menudo enfrentan condiciones incluso más difíciles: ya no cuentan con respaldo y tienen la presión de mantenerse en el trabajo, pagar impuestos y cargas sociales. Esto ha motivado, a los beneficiarios de los programas de asistencia o bienestar social, a hacer un cálculo económico que generalmente desmotiva la reinserción laboral.

Sistemas tributarios variados y progresivos

Cuando se compararon las bondades, problemas y alcances de los distintos esquemas de redistribución y combate a la pobreza entre países, se encontraron dos grandes dificultades: por un lado, esos esquemas obedecen a menudo, a esquemas sociales, políticos y culturales muy específicos de cada país y, por otro lado, las condiciones de los esquemas tributarios son igualmente disímiles y tienen un impacto diferenciado sobre el ingreso disponible de las familias que reciben beneficios sociales.

Generalmente, los esquemas que en apariencia son “menos generosos” en cuanto al monto de los beneficios, terminan homologándose a esquemas más dispendiosos, debido a que, en unos, las reglas tributarias son menos estrictas y, en otros, incluso los ingresos de la beneficencia social están sujetos al pago de impuestos y cargas sociales.

Existen factores que tienen un fuerte impacto redistributivo por medio del sistema tributario. Entre ellos están los impuestos directos, que consisten en transferencias en efectivo (como las contribuciones al seguro social), que reducen el ingreso disponible de las familias. Algunos países con estados de bienestar maduros, como Suecia, Dinamarca o Austria, prevén el pago de cargas sociales y, a veces, hasta de otros impuestos directos sobre los ingresos que perciben las familias de la beneficencia o la seguridad social. En estos tres países, las deducciones realizadas por esta vía representan entre un 4% (en Dinamarca) y un 2% del PIB, en tanto que en países como la República

Checa, Australia y Japón, representan menos del 0,25% del PIB.

También existen los impuestos indirectos que se aplican a la compra de bienes y servicios. En Dinamarca, Austria, Bélgica, Alemania y Suecia, estos representan entre un 2% y un 3% del PIB, mientras que en Australia, Canadá y Japón representan 1% o menos del PIB. Cada país tiene su propia definición de incentivos fiscales con fines sociales, orientados a aumentar el ingreso disponible de las familias.

Al considerar esta combinación de impuestos e incentivos fiscales, el gasto social neto se reduce entre un 6% y un 7% en Suecia y Dinamarca, mientras que en un país como Australia, la diferencia es menor del 1%.

Aunque todos los esquemas de impuestos sobre la renta de los países estudiados son progresivos (excepto el de la República Checa), los rangos de impuestos, el punto de “arranque” de los ingresos gravables, el número de tramos y la progresividad, varían considerablemente de un país a otro (cuadro 2.35).

En resumen, distintos países gravan rentas diferentes. Algunos lo hacen solamente sobre los ingresos producto de salarios y otras rentas periódicas, pero no incluyen los beneficios sociales recibidos. Otros incluyen estos beneficios dentro del ingreso gravable. Mientras que en algunos países las contribuciones sociales son deducibles del impuesto sobre la renta, en otros, como en los escandinavos, hay que pagarlas.

Todo ello complica la comparación entre sistemas porque no afectan del mismo modo a todos los beneficios. Estudios comparativos han estimado el ingreso neto disponible para diversos individuos, con base en una serie de supuestos (la jornada laboral, la condición de trabajo, el tiempo de laborar, la composición del hogar) y han hallado que incluso en un mismo país, la combinación de políticas (beneficios y esquemas fiscales) resulta más beneficiosa para ciertos individuos que para otros y que hay naciones más exitosas en mejorar las condiciones de ciertos grupos sociales, pero fallan en sus

CUADRO 2.35

Características del impuesto sobre la renta según países seleccionados

Características del impuesto sobre la renta							
País	Progresividad del impuesto sobre la renta	Porcentaje exento, por debajo de un salario promedio	Tasas impositivas mínimas (%)	Tasas impositivas máximas (%)	Número de franjas con tasas diferenciadas	¿Existen impuestos de renta regionales?	Contempla opción para subir/bajar tasa marginal
Alemania	Sí	21	8,1	44,3	Continuo	No	Para subir
Australia	Sí	12	17,0	48,5	4	No	Para subir
Austria	Sí	29	38,3	50,0	3	No	Para subir
Bélgica	Sí	16	25,0	50,0	5	Sí	Para subir
Canadá	Sí	0	16,0	29,0	4	Sí	Para subir
Dinamarca	Sí	12	5,5	26,5	3	Sí	No
Hungría	Sí	0	18,0	38,0	2	No	Para subir
Irlanda	Sí	18	20,0	42,0	2	No	Ambas
Japón	Sí	21	10,0	37,0	4	No	No
Korea	Sí	21	8,0	35,0	4	Sí	No
República Checa	No	17	15,0	32,0	4	No	No
Suecia	Sí	98	20,0	25,0	2	Sí	No
Uruguay	Sí		1% hasta 3% salarios mínimos	2% para salarios mayores	2		

Fuente: OCDE, 2007b.

previsiones para otros (OCDE, 2007b; Whiteford, 2005).

Importancia del contexto

El desarrollo y la consolidación de los distintos modelos de estado de bienestar, con sus correspondientes enfoques y políticas sobre la redistribución y el combate a la pobreza, no se dan en el vacío. Estos regímenes de bienestar se gestan y desarrollan en condiciones específicas que trascienden el punto inicial, y el punto final, en la desigualdad de los ingresos, o en la disponibilidad de ingresos para los más pobres.

Existen factores de contexto que moldean las políticas sociales, entre ellos: aspectos culturales, religiosos o de percepciones generalizadas de la población. Por ejemplo, la concepción de un estado de bienestar como el danés, profundamente permeado por la búsqueda de la equidad social, tiene sentido en un país donde la equidad social ha estado en el debate nacional desde los años 30 del siglo pasado. Su esquema de bienestar social es mucho más comprehensivo y solidario que la mayoría, es progresivo y está orientado a mantener la equidad, tanto social como económica en el país. Pero ha ido creando dependencias y estímulos “perversos” entre sus beneficiarios, que hoy obligan a reconsiderar algunos de los beneficios.

Por otra parte, Corea del Sur y Japón, llaman la atención porque se ubican entre los países que ofrecen menor cantidad de beneficios de índole pública para el combate de la pobreza y la redistribución de ingresos, pero en ambos países operan otros mecanismos no públicos que, en cierta medida, apoyan estos objetivos. En Japón, donde la pertenencia, adscripción y compromiso hacia un grupo más o menos homogéneo (por ejemplo, la empresa) es socialmente muy importante, se dan medidas de “auto-control” que no están legisladas, pero se aplican con gran regularidad, entre ellas los topes a los salarios más altos en las grandes corporaciones. Este tipo de disposiciones no son concebibles en sociedades extremadamente individualistas. Algunos autores consideran que estos controles sociales son posibles en una sociedad donde hay una alta homogeneidad cultural y étnica (Kerbo, 2003).

En muchos países donde el estado de bienestar está más desarrollado (como en los países nórdicos), o donde el papel del Estado ha sido preponderante en la vida económica y social de los habitantes por muchas décadas (República Checa o Hungría), la población tiende a demandar de su Estado una fuerte injerencia en gran cantidad de ámbitos, desde garantizar empleos para la mayoría de la población hasta generar oportunidades para los diversos grupos sociales, no solo los más pobres. Entretanto, los australianos no son tan exigentes con su Estado; lo que demandan de él es que apoye a los grupos más vulnerables. De allí que su aparato de asistencia social sea uno de los más pequeños, progresivos y focalizados en poblaciones específicas del mundo. Aún así, no logra destinar un volumen de gasto suficiente para obtener mejores resultados en el combate de la pobreza y en la redistribución (Whiteford, 2005).

En muchos Estados en donde la religión católica o cristiana es preponderante, algunas opciones de políticas para el bienestar social cuentan con mayor respaldo que otras. Así, en países como Alemania o Bélgica los subsidios a los más necesitados son herramientas de uso frecuente, pero políticas que promueven o estimulan la incorporación de las mujeres al trabajo, encuentran mayor resistencia. De hecho, al sistema de bienestar alemán, uno de los más generosos y complejos de los analizados, se le acusa por ser discriminatorio en contra de las mujeres, y por ser un sistema diseñado para dispensar beneficios a los jefes de familia masculinos (Huber y Stephens, 2008; Kerbo, 2003).

Los autores que han intentado una clasificación de los estados de bienestar maduros, en países capitalistas con historias democráticas continuas (Huber y Stephens, 2008; Esping-Andersen, 1999, citado por Gough, 2005) han coincidido en formar tres grupos:

- Los regímenes liberales, que tienen baja generosidad en transferencias y servicios, dejan el máximo espacio a la operación del mercado y el “locus”

de solidaridad de los beneficios es individual. En este grupo se sitúan muchos de los sistemas anglosajones, como el australiano o el irlandés.

- Lo regímenes demócrata cristianos (Huber y Stephens) o conservadores-corporatistas (Esping-Andersen), como el alemán o el austriaco, son más generosos en las transferencias, pero no en los servicios que brindan. Los beneficios están en función del empleo. Existe una redistribución intermedia y estímulos para la salida temprana del trabajo. En estos regímenes la familia es el eje central, en tanto que el mercado es marginal y el Estado es subsidiario. El foco de la solidaridad es la familia y el modo dominante es el estatismo, corporatismo, orientado al jefe de familia.

- Los regímenes social demócratas son generosos, tanto en las transferencias como en la provisión de servicios. Los beneficios están en función del empleo y de la ciudadanía. Se produce una alta redistribución de los ingresos y se brinda mayor impulso a las familias con dos ingresos. En estos regímenes, la familia y el mercado son marginales y el “locus” de la solidaridad es el Estado, el modo de dispensarla es universal.

Aprender a verse mejor

Para obtener lecciones de lo que otros países han logrado en el campo de la redistribución de los ingresos y del combate a la pobreza, es necesario tener claridad sobre sus características específicas. Deben revisarse los programas sociales vigentes en el país, para entender las condiciones que exigen la duración de los beneficios, los mecanismos de acceso, la influencia sobre el ingreso disponible neto de los distintos grupos sociales, así como la interacción entre los beneficios y el sistema tributario.

Pero más allá del análisis del esquema de bienestar social nacional, es imperativo estudiar las características económicas, sociales, institucionales, políticas y culturales subyacentes, pues

estas pueden impulsar o eliminar políticas exitosas, ensayadas en otros países. Es importante responder a preguntas como las siguientes:

- ¿Cuán homogénea es esta sociedad, racial y étnicamente? ¿Qué implicaciones tiene esa conformación? ¿Qué impacto tienen los inmigrantes? ¿En qué condiciones se está dando la migración³?
- ¿Cuáles son las características del pacto social que impulsó el desarrollo del estado de bienestar particular:
- ¿qué grupos lo hicieron viable? ¿Siguen teniendo esos grupos las mismas cuotas de poder o se han modificado?
- En relación con temas institucionales: ¿cuáles aspectos bloquean o impulsan las reformas al sistema de protección social?
- ¿Qué papel juegan los cuerpos políticos, institucionales y las comunidades supranacionales? ¿Cómo impactan nuestras decisiones de política, para la protección social y el

combate a la pobreza, la globalización, los organismos internacionales, las organizaciones no gubernamentales mundiales, las comunidades epistémicas en el nivel mundial?

Saber de dónde se viene y dónde se está en lo relativo a las políticas de redistribución y combate a la pobreza permitirá identificar, con mayor precisión, las experiencias internacionales más cercanas y pertinentes a la situación del país.

La elaboración de este aporte especial estuvo a cargo de Ana Jimena Vargas.

Un agradecimiento especial por sus comentarios y observaciones a Juan Diego Trejos del Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas de la Universidad de Costa Rica; a Jorge Vargas, Miguel Gutiérrez e Isabel Román del Programa Estado de la Nación.

La edición técnica la realizó Isabel Román.

NOTAS

1 El coeficiente de Gini es una medida numérica agregada de la desigualdad en la distribución de los ingresos de los hogares, que varía de 0 (igualdad perfecta) a 1 (desigualdad perfecta). Cuanto más elevado es el coeficiente, mayor es la desigualdad en la distribución. Luego de una relativa estabilidad en los indicadores de concentración del ingreso entre 1990 y 1997, a partir de 1998, se inició un proceso de aumento en la desigualdad que, medida con el coeficiente de Gini, alcanzó su máximo nivel en el año 2001. Entre el 2002 y el 2005 se dio una reducción paulatina en la desigualdad -sin llegar a los valores prevalecientes antes de 1999-, en el 2006 la situación se revirtió, con un incremento en el coeficiente de Gini de 0,406 (2005) a 0,420.

2 Francia, México, España, Bielorusia, Austria, Bélgica, Bulgaria, Grecia, Irlanda, Italia, Lituania, Holanda y Luxemburgo.

3 Algunos autores (entre ellos Kerbo, 2003 y Gough, 2005) sostienen que la conformación de la sociedad brinda opciones de política a países como Japón, muy distintas de las que podrían implementar países como Estados Unidos o España.

CAPÍTULO
3Oportunidades, estabilidad
y solvencia económicas

INDICE

Hechos relevantes	159
Valoración general	161
Valoración del Decimotercer Informe	162
Aspiraciones	162
Introducción	163
Oportunidades	163
Sectores productivos mantienen altas tasas de crecimiento, pero persisten los problemas de encadenamientos	164
Tema especial: el sector agrícola en perspectiva del acontecer internacional	167
El crecimiento económico es explicado tanto por la demanda externa como por la demanda interna	169
El crecimiento económico se acompañó de cifras alentadoras en materia de empleo	174
Tema especial: el desajuste entre oferta y demanda de trabajo calificado desde la perspectiva de los empleadores	175
Fuerte reducción en la pobreza en el 2007, pero con un aumento en la desigualdad	179
El dinamismo económico también se acompañó de un mayor crecimiento del crédito en el sector privado	179
Expectativas, liquidez y tipo de cambio	179
Tema especial: efectos del crédito sobre la economía en el mediano y el largo plazo	181
La vulnerabilidad de la economía costarricense se acentúa en el actual contexto internacional	185
Estabilidad y solvencia económicas	186
La inflación retoma su alto nivel de crecimiento y se aleja de las aspiraciones de estabilidad económica	186
Se deteriora la cuenta corriente y mejora la cuenta de capital	189
Mejora sustancial de las finanzas públicas	190
Infraestructura: el caso del Conavi	195
Factores asociados a la subejecución presupuestaria	196

HECHOS RELEVANTES

» Por tercer año consecutivo el crecimiento de la economía supera el 5%. Aunque, se redujo en el 2007 (7,3%), en comparación con el 2006 (8,8%), la tasa de crecimiento se mantiene alta.

» El dinamismo económico de los últimos años impactó positivamente el desempleo. La tasa de desempleo abierto del 2007 fue de 4,6%, valor que no se alcanzaba desde 1994. Se redujo el subempleo visible, invisible y la tasa de subutilización total descendió al 12%, inferior al 15% del 2006. Sin embargo, alrededor de 200.000 personas, entre 12 y 24 años, no estudian ni trabajan.

» Después de seis años el crecimiento del IND (7,7%) superó levemente al del PIB (7,3%). Sin embargo, la brecha de ambos se mantiene similar a la del 2006¹.

» Las bajas tasas de interés y las facilidades de endeudamiento provocaron un aumento del 38,5% del crédito privado, el cual representa el 94,5% del crédito total. La expansión de la liquidez puso en riesgo el cumplimiento de la meta de inflación.

» Después de más de 20 años de devaluaciones, el colón se revaluó en 3,6% y la tasa básica pasiva fue del 7,8%. Sin embargo, la inflación retomó el valor de dos dígitos (10,8%).

» El crecimiento del 28,6% de los ingresos tributarios fue el más alto de la década, alcanzó una carga tributaria del 15%. Esto colocó en una situación de superávit, tanto al sector público general (0,8%) como al Gobierno Central (0,6%), resultado que no se alcanzaba desde hace más de 40 años.

» Se concreta la negociación del Tratado de Libre Comercio con Panamá y continúan las negociaciones con la UE y China.

» Costa Rica mejora su posición en el *ranking* de varios índices internacionales de competitividad (Comercio y Desarrollo, Global, Turismo y Tecnología de la información) y se ubica entre los primeros cinco lugares de los países del Continente Americano. Sin embargo, ocupa los últimos lugares de América Latina en cuanto a la logística comercial.

» Las exportaciones redujeron su dinamismo, experimentaron una tasa de crecimiento del 13,9%, inferior en 2,8 puntos porcentuales a la del 2006. Situación que afectó el comportamiento del déficit de cuenta corriente y lo ubicó en un 6,0% del PIB, el mayor de los últimos 14 años.

» La atracción de IED continúa en auge, en el 2007 ingresaron 1.896,1 millones de dólares, 427 millones más que en el 2006.

CUADRO 3.1

Resumen de indicadores económicos. 2003-2007

Indicador	2003	2004	2005	2006	2007	Promedio 1996-2006
Oportunidades						
Crecimiento del PIB real por persona (%)	4,4	2,3	4,0	6,9	5,5	2,7
Crecimiento real del ingreso nacional disponible por persona (%)	2,1	1,0	2,0	6,1	5,9	1,5
Formación bruta de capital/PIB (%)	21,6	20,7	20,3	20,8	22,6	20,9
Crédito al sector privado (% crédito total)	79,5	74,0	79,9	85,6	92,2	72,0
Crecimiento de las exportaciones (dólares corrientes) ^{a/}	15,9	3,3	11,5	16,7	13,9	8,9
Tasa de desempleo abierto (%)	6,4	6,5	6,6	6,0	4,6	6,1
Tasa de subutilización total (%)	15,0	14,4	15,0	15,0	12,0	13,9
Índice de salarios mínimos reales (enero 1995=100) ^{b/}	106,8	105,0	105,3	107,0	108,5	105,6
Índice de ingreso promedio real mensual (1995=100) ^{c/}	418,9	394,8	380,3	395,5	432,4	395,0
Índice de términos de intercambio (1991=100)	94,6	92,7	89,0	86,5	84,7	98,0
Estabilidad						
Inflación (IPC 2006=100) (%)	9,9	13,1	14,1	9,4	10,8	11,4
Déficit comercial/PIB (%)	6,2	7,6	10,8	12,3	11,5	5,1
Déficit de cuenta corriente/PIB	5,0	4,3	4,9	4,7	6,0	4,2
Tipo de cambio efectivo real multilateral (1995=100) ^{d/}	106,0	107,1	107,6	105,7	99,9	102,5
Déficit Gobierno Central/PIB (%) ^{e/}	-2,9	-2,7	-2,1	-1,1	0,6	-2,8
Solvencia						
Ahorro nacional neto/PIB (%)	9,9	10,7	10,5	12,1	13,1	8,8
Reservas internacionales netas/importaciones por mes ^{f/}	4,0	3,9	4,0	4,6	5,1	3,7
Deuda interna del Gobierno Central/PIB (%) ^{g/}	26,9	27,5	25,2	22,9	20,2	25,5
Deuda externa/PIB (%) ^{h/}	21,3	20,9	18,2	16,0	13,9	19,9
Gasto público en educación/PIB (%)	5,5	5,4	5,3	5,0	5,2	4,9

a/ Exportaciones FOB, incluye el valor bruto de las exportaciones de los regímenes de zona franca y perfeccionamiento activo (admisión temporal). No incluye ajuste de Balanza de Pagos.

b/ Índice de salarios mínimos reales promedio del año.

c/ Índice de ingreso promedio real mensual calculado con base en el ingreso real mensual "deflatado" con el IPC (julio 2006=100).

d/ Itcer, BCCR. Promedio anual del año (1995=100).

e/ Los ingresos totales son los de la Tesorería Nacional incluyen ingresos sobre pensiones y el total de gastos es el obtenido a la fecha.

f/ Reservas netas del Banco Central de Costa Rica a diciembre de cada año. Las importaciones excluyen las importaciones de materias primas de los regímenes de Perfeccionamiento Activo y de Zonas francas.

g/ Incluye las amortizaciones de las obligaciones estipuladas en el artículo 175 de la Ley 7558.

h/ Denominada en moneda nacional. En el 2001, incluye 20,0 millones de dólares de CERTDS adquiridos por el banco Bicsa de Panamá y se excluyen 74,9 millones de dólares de títulos de propiedad denominados en dólares (TPS) del BCIE, por estar considerados como parte de la deuda interna bonificada del Gobierno. En el 2004 se excluyen 10 millones de dólares de TPS del BCIE. Información sobre deuda pública proporcionada por el Departamento Monetario del BCCR.

VALORACIÓN GENERAL

El 2007, en sí mismo y como culminación de un ciclo de expansión, fue un año de positivo desempeño económico, aunque empezaron a mostrarse en la economía nacional importantes *shocks* asociados a factores internacionales, esto es, la escalada de los precios de los hidrocarburos y los alimentos, y la desaceleración de la economía de los Estados Unidos.

En efecto, por tercer año consecutivo la economía creció con dinamismo y generó un número considerable de nuevos empleos, en su mayoría 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 crecer y llegó al sector público un superávit que no se lograba desde hace más de cuarenta años, y que facilitó la decisión política de aumentar significativamente la inversión social y en infraestructura. La pobreza salió de su *impasse* de 13 años y se redujo en más de tres puntos porcentuales. No obstante estos avances en materia social, la distribución del ingreso experimentó un retroceso en la tendencia hacia la mejora que venía mostrando en años anteriores. Además, la mayor generación de oportunidades en el 2007 fue acompañada por un deterioro de la estabilidad, pues se incrementaron la inflación y el déficit en cuenta corriente, afectados por la mencionada coyuntura internacional y por el manejo de la política monetaria y cambiaria, que favoreció un importante aumento de la liquidez.

En el 2007 la economía costarricense mantuvo el dinamismo mostrado en años anteriores. El PIB creció un 7,3% en términos reales, una tasa menor que la del 2006 (8,8%), pero muy satisfactoria, y mayor al promedio latinoamericano (5,6%). Ese crecimiento fue complementado por una fuerte generación de empleo (95.724 nuevos puestos de trabajo), cifra superior al promedio anual del último decenio. Este positivo desempeño fue impulsado por la demanda externa -exportaciones- que si bien registró una expansión menor a la de años anteriores, fue del 13,9%. La demanda interna creció menos que en el 2006, pero siguieron en ascenso el consumo de los hogares y la inversión, alentados por tasas de interés negativas y por un mejorado acceso al crédito de consumo, que generó ciertas debilidades (liquidez e inflación). El dinamismo de la demanda interna se reflejó en un incremento del ingreso nacional disponible (IND), que en el 2007 fue incluso mayor (7,7%) que el crecimiento del PIB. Sin embargo, al igual que en el año precedente, el mayor IND no se debió a nuevos

encadenamientos productivos de la economía exportadora con la economía local, sino a un menor deterioro de los términos de intercambio, producto de un crecimiento de los precios de exportación ligeramente mayor que el de los precios de importación.

El crecimiento económico se tradujo en más oportunidades para la gente, expresadas en el mayor empleo generado, pero también en un incremento del ingreso laboral de los ocupados. Asimismo, en el 2007 la pobreza se redujo al 16,5%, luego de mantenerse estancada desde 1994 en niveles cercanos al 20%. Esta disminución de la pobreza está asociada tanto a la mayor generación de empleo y la mejoría del ingreso de los ocupados, como al impacto en los hogares de programas selectivos de política social; específicamente el incremento de las pensiones del régimen no contributivo y la aplicación de transferencias condicionadas de dinero.

Por otra parte, en contraste con los años anteriores y pese a la apreciación del tipo de cambio, en el 2007 la inflación nuevamente superó el 10%. El paso al régimen de bandas cambiarias, el excedente de divisas en el mercado y la apreciación del colón hicieron evidente la imposibilidad del Banco Central para resolver el problema de la "trinidad imposible": 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 agrega el incremento de la factura petrolera y de los precios internacionales de los alimentos, todo lo cual contribuyó a un deterioro de la cuenta corriente. El déficit en esta última se financia con los ingresos de la inversión extranjera directa y las divisas generadas por el turismo, que en el 2007 volvieron a aumentar. Esto permitió acumular reservas monetarias internacionales, lo que a su vez le sirvió al Banco Central para sostener el tipo de cambio en la banda inferior; ello sin embargo, presionó al alza de la inflación.

Ahora bien, la inflexión reciente en la economía internacional que, con cierta perplejidad y conocida su evolución durante el 2008, es necesario revalorar algunos de los resultados favorables del 2007, documentados en este Decimocuarto Informe, para plantear una pregunta distinta: ¿constituyen estos resultados una base adecuada para enfrentar los *shocks* externos que se anunciaron en el segundo semestre del 2007 y se manifestaron en toda su complejidad durante el 2008? Solo el desarrollo de los acontecimientos y su documentación plena permitirá articular la investigación y responder esta interrogante en próximos Informes; sin embargo, conviene señalar algunos datos preliminares relevantes para anticipar ciertos aspectos especialmente estratégicos.

Los datos preliminares del 2008 muestran una profundización de las tendencias alcistas en los precios de alimentos y los hidrocarburos y sus repercusiones en el país. Ya en el primer semestre el déficit en cuenta corriente aumentó, y se estima que podría llegar al 8% al finalizar el año. A su vez, el tipo de cambio se devaluó y se alcanzó a la inflación histórica, por lo que su evolución se suma al impacto del crecimiento de precios internacionales. En el mismo período, la factura petrolera se incrementó en 539,4 millones de dólares respecto a los primeros seis meses del 2007, y el Banco Central estima que llegará a representar el 8,2% del PIB al cierre del 2008. El déficit en cuenta corriente sigue financiándose por la afluencia de inversión extranjera directa en los primeros tres meses del 2008 esta última fue un 30% menor que en el mismo lapso del 2007, pero aún así permitió acumular 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 y la solvencia económica lograda.

Estos datos, aún preliminares, indican que el país ha podido enfrentar la situación con solvencia, pero de un modo coyuntural, gracias a una cuenta de capitales superavitaria que sobrepasa el déficit en cuenta corriente. Sin embargo, los efectos de la desaceleración de la economía estadounidense y su agravamiento en el transcurso del primer semestre del 2008 evidencian 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 nacional. Estos asuntos han sido tratados en los *Informes Estado de la Nación* y *Estado de la Región* con detalle y actualidad suficientes para sugerir orientaciones específicas para las políticas. Baste reiterar aquí una premisa de estas acciones: Costa Rica apenas ha vuelto a estar en capacidad de incrementar las inversiones en infraestructura y en el ámbito social, a raíz de un mejoramiento notable de la recaudación tributaria. Una desaceleración económica prolongada podría mermar de manera significativa estos ingresos y afectar nuevamente estas inversiones. En tal sentido, una reforma tributaria tendiente a incrementar en forma permanente la carga y la equidad tributarias podría ser una oportunidad para propiciar la competitividad y el crecimiento futuros.

VALORACIÓN DEL DECIMOTERCER INFORME

El año 2006 estuvo acompañado de un crecimiento extraordinario de la producción, alentada por un fuerte incremento de la demanda interna, además de la continuada fortaleza de la demanda externa que generó, de nuevo, un récord histórico en las exportaciones. Se crearon 53.000 nuevos empleos, lo que reflejó el promedio de los últimos años y el índice de salarios mínimos reales promedio, aumentó. Sin embargo, la desigualdad en la distribución del ingreso se incrementó y la pobreza se mantuvo estancada, con un 20,2% de hogares en esa situación. La estabilidad y solvencia se vieron reflejadas por el registro de la inflación mas baja de la última década, una reducción del déficit fiscal, mejora en la recaudación tributaria, menor deterioro del déficit de cuenta corriente, aumento del superávit de la cuenta de capital e incremento de la IED. Esa situación generó la acumulación de reservas más alta de los últimos 25 años.

En suma, el año 2006 presentó resultados macroeconómicos favorables. Sin embargo, el crecimiento económico, la generación de más puestos de trabajo y el crecimiento de los salarios reales no se acompañaron de una reducción de la desigualdad ni de una reducción de la pobreza, cuyos indicadores se han deteriorado o, al menos, se mantuvieron estancados. Se requiere de una reforma tributaria para mejorar la solvencia y financiar los rezagos existentes en infraestructura e inversión social, para apuntalar el crecimiento futuro y la generación de mayores oportunidades.

ASPIRACIONES

» CRECIMIENTO ECONOMICO SOSTENIDO

Crecimiento económico sostenido, con efectos favorables en el empleo, los ingresos y las oportunidades de los distintos grupos sociales, con base en la formación de recursos humanos, niveles crecientes de competitividad y el uso racional de los recursos naturales.

» INFLACIÓN REDUCIDA Y MENOR DE DOS DÍGITOS

Inflación reducida y menor de dos dígitos en el mediano plazo, fundamentada, en parte, en un déficit fiscal reducido y controlado.

» ESTABILIDAD EN EL SECTOR EXTERNO

Estabilidad en el sector externo, sobre la base de un déficit reducido de la cuenta corriente, y reservas internacionales que financien, en forma satisfactoria, la necesidad de importación.

» GENERACIÓN DE AHORRO NACIONAL SOSTENIDO

Generación de ahorro nacional sostenido, que contribuya de modo significativo al financiamiento de un proceso sostenible de inversión en el país.

» NIVEL PRUDENTE DE DEUDA PÚBLICA DEL GOBIERNO

Nivel prudente de deuda pública del Gobierno, que no ponga en peligro las inversiones que deba realizar el Estado en infraestructura y servicios básicos para la población.

» DISTRIBUCIÓN EQUITATIVA DE LOS INGRESOS

Distribución equitativa de las oportunidades, distribución equitativa de los ingresos, las remuneraciones y las oportunidades económicas y sociales entre los distintos sectores sociales y regiones del país, sin discriminaciones de raza, género, religión o edad.

CAPÍTULO
3Oportunidades, estabilidad
y solvencia económicas**Introducción**

El capítulo “Oportunidades, estabilidad y solvencia económicas” analiza el desempeño de la economía costarricense, desde el punto de vista del desarrollo humano. Las oportunidades están determinadas por el crecimiento económico y sus efectos sobre el empleo, los salarios, la distribución del ingreso y la pobreza, y se analizan en términos del acceso de la población a bienes y servicios de calidad. La solvencia económica y la estabilidad determinan el crecimiento. Esta última consiste en mantener reducidos los desequilibrios internos (déficit fiscal e inflación) y los desequilibrios externos (balanza comercial y balanza de pagos), permitiendo el crecimiento sin comprometer las oportunidades para las futuras generaciones. La solvencia es la capacidad que tiene la sociedad para cubrir adecuadamente sus gastos y apoyar el crecimiento sostenido, sin comprometer la estabilidad.

El análisis de las oportunidades, la estabilidad y la solvencia económica se realiza desde una perspectiva de mediano plazo, de acuerdo con el nivel y la evolución de diversos indicadores económicos y sociales correspondientes a los años anteriores. El propósito es determinar si el desempeño del año 2007 -el balance macroeconómico- constituye un avance o un retroceso con respecto a las aspiraciones de la sociedad costarricense. El crecimiento económico sostenido está condicionado por la estabilidad y la solvencia económicas.

La primera, expresada en tasas de inflación y desempleo reducidas a lo largo del tiempo, fluctuaciones moderadas del tipo de cambio, reservas monetarias suficientes y un sector público que mantenga la inversión social y física requerida por la sociedad, permite el crecimiento económico sostenido sin comprometer las oportunidades de las futuras generaciones. La solvencia es la capacidad del país de cubrir adecuadamente sus gastos y apoyar, sostenidamente, el crecimiento, pero en un contexto de estabilidad.

En este capítulo se analiza el desempeño de la economía en términos del comportamiento de la producción, por medio del desempeño de los sectores productivos, la demanda interna y la demanda externa, complementadas con la evolución del empleo, los salarios, la pobreza y la desigualdad. Seguidamente se analiza el tema de la estabilidad y solvencia, desde el punto de vista de la sostenibilidad de los resultados: de inflación, balanza de pagos y finanzas públicas.

El trabajo de este año incluye cinco temas que fueron tratados con profundidad, por su relevancia en el año 2007 y su impacto en las oportunidades, estabilidad y solvencia económica: el sector agrícola en perspectiva del acontecer internacional, oportunidades comerciales con China y la Unión Europea, desajuste entre la oferta y la demanda de empleo, implicaciones del crédito en la economía costarricense y la sostenibilidad de las finanzas públicas. Además,

este análisis fue complementado con temas de economía institucional, por su relevancia en la economía costarricense. Adicionalmente, el capítulo contiene una contribución especial sobre la política de apoyo al desarrollo de las micro, pequeñas y medianas empresas (Mipyme) costarricenses.

En el marco de un año 2007 complejo, en transición hacia lo que se concibe como un punto de inflexión en la economía mundial, que empieza a expresarse a partir del segundo semestre, y que se manifiesta más ampliamente en los primeros meses del 2008, el Informe se aparta, en esta ocasión, de su marco temporal de análisis (año 2007 y tendencia en los últimos 10 años), e incluye algunas cifras -aún preliminares- sobre el desempeño macroeconómico del primer semestre del año 2008, con el objetivo de profundizar y darle mayor perspectiva a la lectura de los principales acontecimientos del 2007, y a sus alcances para el desarrollo humano.

Oportunidades

En el 2007 la economía costarricense mantuvo el dinamismo mostrado en años anteriores. El PIB creció un 7,3% en términos reales, una tasa menor que la del 2006 (8,8%), pero muy satisfactoria, y mayor al promedio latinoamericano (5,6%) y al de los países centroamericanos (6,5%). Este positivo desempeño fue impulsado por la demanda externa -exportaciones- que si bien registró una expansión menor a la de años anteriores, fue del 13,9%.

La demanda interna creció menos que en el 2006, pero siguieron en ascenso el consumo de los hogares y la inversión, alentados por tasas de interés negativas y por un mejorado acceso al crédito de consumo, que generó ciertas debilidades (liquidez e inflación). El dinamismo de la demanda interna se reflejó en un incremento del ingreso nacional disponible (IND), que en el 2007 fue incluso mayor (7,7%) que el crecimiento del PIB, comportamiento que se explica por un menor deterioro de los términos de intercambio, producto de un crecimiento de los precios de exportación ligeramente mayor que el de los precios de importación.

El crecimiento económico se tradujo en más oportunidades para la gente, expresadas en el mayor empleo generado, pero también en un incremento del ingreso laboral de los ocupados. Asimismo, en el 2007 la pobreza se redujo al 16,7%, luego de mantenerse estancada desde 1994 en niveles cercanos al 20%. Esta disminución de la pobreza está asociada tanto a la mayor generación de empleo y mejoría del ingreso de los ocupados, como al impacto en los hogares de programas selectivos de política social; específicamente el incremento de las pensiones del régimen no contributivo y la aplicación de transferencias condicionadas de dinero. No obstante estos avances en materia social, la distribución del ingreso experimentó un retroceso en la tendencia hacia la mejora que venía mostrando en años anteriores.

Sectores productivos mantienen altas tasas de crecimiento, pero persisten los problemas de encadenamientos

Aunque el ritmo de crecimiento en el año 2007 (7,3%) fue menor al observado en el 2006 (8,8%), se considera alto, y ha logrado sostenerse en los últimos tres años. Además, el dinamismo alcanzado supera el promedio de los países latinoamericanos (5,6%), de la región centroamericana (6,5%) y cumple con las proyecciones realizadas por el BCCR, 6,5% (BCCR, 2008a). En los últimos diez años se observan dos subperíodos en los que la economía ha logrado

CUADRO 3.2

Contribución al crecimiento del PIB según grandes sectores de la economía (porcentajes)

Sector	2005	2006	2007	Promedio 1996-2006
PIB	6,3	8,8	7,3	5,0
Primario	0,5	1,3	0,8	0,4
Secundario	2,6	2,6	1,6	1,5
Terciario	3,2	4,8	4,9	3,1

Fuente: Elaboración propia con datos del BCCR.

mantener, de forma constante (períodos de tres años), niveles de crecimiento superiores al 5%, el primero corresponde a los años comprendidos entre 1997-1999 y el segundo a la etapa 2005-2007. Ambos periodos de expansión corresponden al dinamismo predominante de la demanda externa, principalmente ligada al desempeño de la producción de zonas francas y a algunos productos agrícolas de exportación, como el banano, café y, más recientemente, por la apertura de mercado para la piña, melón, y plantas ornamentales, entre otros. Sin embargo, en estos últimos tres años de alto crecimiento, persisten los problemas de fragmentación identificados en Informes anteriores, entre ellos la segmentación del territorio en donde se observan sectores con un desarrollo acelerado, como es el caso del sector construcción en las zonas costeras y las zonas francas, débiles encadenamientos productivos y desenvolvimiento de un sector agrícola de exportación concentrado en pocos productos.

El crecimiento de la economía del 2007, también se explica con base en el comportamiento del sector servicios, de los 7,3 puntos porcentuales de crecimiento, 4,9 corresponden a este sector, la industria contribuyó con 1,6 puntos porcentuales y el agro con los restantes 0,8 puntos porcentuales (cuadro 3.2).

Los sectores productivos de mayor crecimiento en el 2007 fueron, al igual que en el 2006, el transporte, las actividades financieras, el comercio y la construcción. El sector construcción, particularmente, aumentó su creci-

miento al 22,4% (18,2% en el 2006), relacionado con la actividad inmobiliaria, que se incrementó de manera significativa, principalmente en las zonas costeras de Guanacaste y Puntarenas, como se documentó en el Decimotercer Informe. El espectacular crecimiento de la construcción, la ubicó como el cuarto sector productivo de mayor aporte al crecimiento económico (cuadro 3.3). A pesar de que los sectores agrícolas e industriales muestran un menor dinamismo, en comparación con el espectacular crecimiento del 2006, mantienen niveles altos en relación con el promedio de la última década (1996-2006). El caso particular del alto, pero menor crecimiento de la agricultura se explica por los factores climáticos y por las plagas que afectaron los cultivos de banano y piña, productos que explican el 71% del comportamiento de este sector.

Cada año el Informe se refiere al comportamiento del PIB, del Ingreso nacional disponible (IND) y de la brecha entre ambos indicadores, como reflejo de la creación de oportunidades para la población. En el 2007 se registra un mayor crecimiento del IND (7,7%) que del PIB (7,3%). Esto se explica por varios factores: a) menor deterioro en los términos de intercambio², debido a incrementos de precios en varios productos de exportación (melón, banano, piña, café) y de ciertos productos alimenticios e insumos para la construcción, cuyo principal mercado es el centroamericano; así como de incrementos menores en los precios de importación, dentro de los cuales destacan el trigo, el maíz, la soya, el arroz y los hidrocarburos,

CUADRO 3.3

Crecimiento y contribución de los sectores productivos al PIB (porcentajes)

Sector	2006		2007		Crecimiento promedio 1996-2006
	Crecimiento	Contribución	Crecimiento	Contribución	
Agricultura, silvicultura y pesca	12,5	15,0	7,1	10,5	3,6
Industria manufacturera	10,4	30,0	6,5	22,6	6,3
Construcción	18,2	8,3	22,4	13,1	4,6
Electricidad y agua	6,1	2,2	1,2	0,5	5,5
Comercio, restaurantes y hoteles	5,1	10,6	6,7	16,1	3,4
Transporte, almacenaje y comunicaciones	10,5	17,8	8,1	16,6	9,7
Actividades financieras e inmobiliarias	7,4	6,2	8,5	8,4	5,1
Otras ^{a/}	6,1	10,0	6,3	12,2	4,0

a/ Incluye explotación de minas y canteras, servicios comunales, sociales y personales, otros servicios prestados a empresas y administración pública.

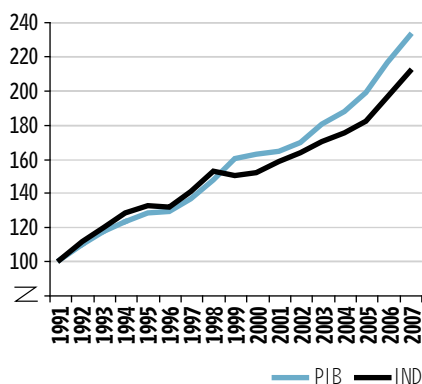
Fuente: Elaboración propia con datos del BCCR.

b) mayores ingresos netos producto de remuneraciones, rentas e intereses, c) incrementos de las transferencias netas, sobre todo de China al Gobierno Central. Sin embargo, el aumento del IND no fue suficiente para reducir la brecha con el PIB (gráfico 3.1), por la repatriación de utilidades realizada por las empresas extranjeras que dinamizan los sectores productivos, principalmente relacionados con la industria (zonas francas).

El establecimiento de vínculos comerciales o encadenamientos productivos entre el sector exportador y las empresas locales constituyen formas de dinamizar la economía interna, aumentar el valor agregado de la producción nacional y contribuir al crecimiento económico. Además, reduce la brecha entre el PIB y el IND, genera mayores y mejores oportunidades para la población al facilitar la transferencia de tecnología, de conocimientos y aptitudes, contribuye a mejorar prácticas empresariales y facilita el acceso a nuevos mercados (Machinea et al., 2006). Sin embargo, los encadenamientos productivos no se generan automáticamente, sino que requieren de políticas públicas explícitas y de la participación activa de las diferentes instituciones de Gobierno, las empresas exportadoras (compradoras) y las empresas locales (suplidoras).

GRAFICO 3.1

Índice del PIB real y del IND real (base 1991=100)



Fuente: Elaboración propia con datos del BCCR.

Diversos esfuerzos realizados para fomentar los encadenamientos productivos convergieron en el programa “Costa Rica Provee”, un proyecto piloto financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), que se inició en el año 2001 y que concluyó en el año 2005, momento en que fue asumido por la Promotora del Comercio Exterior de Costa Rica (Procomer). En los últimos tres años, Costa Rica Provee ha contribuido a la generación de 392 nuevos contratos entre empresas locales y empresas extranjeras de alta tecnología establecidas en el país, por un monto

total de 11 millones de dólares. En esos contratos han participado empresas locales, que se han convertido en proveedoras de insumos y productos intermedios para empresas exportadoras de los sectores de tecnologías de información, metalmecánica, dispositivos médicos, productos electrónicos y, más recientemente, del sector automotriz y el sector espacial. No obstante, para potenciar la capacidad de insertarse en la economía mundial de las empresas nacionales, existentes y nuevas, es necesario profundizar en algunos temas:

- Lograr una mejor articulación interinstitucional que potencie las políticas de apoyo a los sectores productivos.
- Fomentar el “empresarialismo” en las empresas costarricenses, por medio de programas de capacitación o de otra naturaleza (asesorías), destinados a impulsar la creación de nuevas empresas, con financiamiento de capital semilla y de riesgo. Además, promover la creación y el escalamiento de incubadoras de empresas en parques tecnológicos.
- Fortalecer las redes de apoyo institucional a las empresas nacionales,

mediante el suministro de información sobre oportunidades de negocios, el desarrollo de actividades de capacitación, así como asistencia técnica en diseño, mercadeo y comercialización. Desarrollar también acciones tendientes al fomento de la innovación tecnológica, mediante la articulación de las organizaciones de fomento a la producción, los centros de investigación, las universidades, las empresas de exportación, los entes financieros y los parques industriales.

- Propiciar un ambiente legal claro, transparente y efectivo, que facilite la realización de negocios entre las empresas exportadoras y las empresas locales.

Sector agrícola: reducido territorio dedicado al cultivo de granos básicos

La escalada de los precios de los alimentos y de los hidrocarburos implica importantes retos para el sector agrícola; sector 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, el sector agropecuario creció 7,1%, comportamiento explicado en un 71% por el comportamiento de la producción de banano y piña, productos que concentran el 20,4% del total de hectáreas cultivadas del sector (Sepesa, 2008); el dinamismo de estos dos productos está estrechamente ligado al sector exportador. Por el contrario, la producción de granos básicos como el arroz, los frijoles y el maíz ha reducido tanto su ritmo de crecimiento como su participación en el territorio cultivado del país. Mientras que en 1999 estos tres cultivos representaban el 25,3% de las hectáreas cultivadas, en el 2007 este indicador se redujo al 17,9%. Además, las importaciones tanto de maíz como de frijoles, están dentro de los principales veinticinco productos importados en el país, y ocupan respectivamente, el décimo y el décimo octavo lugar.

Las posibilidades de expandir las áreas de siembra y de pastoreo en Costa Rica están prácticamente agotadas. La demanda por tierra para la producción agropecuaria, se ve afectada, en la actualidad por otras necesidades: la conservación de la biodiversidad, la protección de fuentes de agua, el turismo, el desarrollo inmobiliario en las zonas costeras, la provisión de servicios ambientales, la reforestación y la captura de dióxido de carbono. Asimismo, la conservación de bosques en áreas protegidas, tanto por el Estado como por organizaciones privadas, se ha ido consolidando de manera irreversible, y existe un interés creciente por crear zonas de amortiguamiento alrededor de ellas (para más detalle véase el capítulo 4).

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 contemplan al sector agrícola ni al agroindustrial dentro de sus prioridades. La atracción de IED directa se ha concentrado en los sectores de alta tecnología industrial manufacturera, farmacéutico y turismo. Y aunque los efectos positivos de estas políticas sobre el crecimiento económico son indudables, sus vinculaciones con la economía local todavía son débiles, un área en la que el crecimiento agrícola podría contribuir (recuadro 3.1). En este contexto, el gran reto que enfrenta el crecimiento de la agricultura costarricense es cómo continuar intensificándose y, al mismo tiempo, mantener la rentabilidad, la competitividad y la sostenibilidad (Celis, 2008).

RECUADRO 3.1

Desarrollo productivo en alta tecnología industrial versus desarrollo productivo en el sector agrícola y agroindustrial

La cuestión central, en materia de políticas para el fomento del desarrollo de los sectores productivos, es cómo lograr crecimiento económico alto y sostenido, que se traduzca en mayores oportunidades de acceso a bienes y servicios de calidad, y que se materialice en mayores oportunidades para la población. La apertura económica que el país ha venido impulsando en los últimos veinticinco años ha tenido como objetivo, incentivar la inserción internacional y el crecimiento, a partir de políticas deliberadas de promoción y diversificación de las exportaciones.

Se argumenta con frecuencia, que el efecto sobre el crecimiento de las exportaciones basadas en recursos naturales es menor que el de otras, entre ellas la actividad industrial, pues genera menos efectos dinámicos de encadenamientos, menos aprovechamiento de economías de escala, de especialización, y menos externalidades positivas sobre el resto de la economía, por la vía de mayores inversiones en innovación. Costa Rica sobresale en el contexto latinoamericano por la relación positiva que ha logrado alcanzar entre la tasa de crecimiento del producto por habitante y el aumento de la proporción

de bienes de media y de alta tecnología en las exportaciones totales. En el período 1985-2002 solamente cuatro países de Latinoamérica obtuvieron un crecimiento por habitante superior al 1,5%, pero solo Costa Rica muestra un crecimiento mayor al 10%.

Sin embargo, también hay países que han sido exitosos en sus exportaciones, aunque no se han especializado en bienes de media y alta tecnología. Países como Chile, Australia, Canadá y Nueva Zelanda, han concentrado sus exportaciones en productos primarios o en manufacturas basadas en recursos naturales, con un bajo grado de intensidad tecnológica y aún así, han logrado altas tasas de crecimiento en las exportaciones.

Una característica común en todos los países exitosos, tanto en los especializados en bienes de alta tecnología como en los que han desarrollado otras áreas, es la creación de encadenamientos productivos de las exportaciones con la economía local, sin desconocer, que el crecimiento depende también de otros factores, que trascienden el crecimiento de las exportaciones.

Fuente: Alonso, 2008.

Tema especial: El sector agrícola en perspectiva del acontecer internacional

El aumento de los precios de los alimentos en los últimos dos años, alrededor del mundo, también ha tenido repercusiones en el país, alerta sobre la existencia de una crisis en el sector agropecuario y provoca la modificación de las políticas agrícolas hacia la consecución de un mayor autoabastecimiento de granos básicos.

Un análisis reciente sobre las fuertes alzas en los precios internacionales de los alimentos ocurridas en los últimos meses, realizado por el Servicio de Investigación Económica del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos, advierte que durante las últimas cuatro décadas, estos precios han mostrado patrones de comportamiento muy particulares (Trostle, 2008). El índice promedio de precios de los alimentos ha seguido muy de cerca, aunque con cierto rezago, los cambios en los precios de los cuatro productos más importantes: trigo, arroz, maíz y soya³. Asimismo los precios de estos cuatro productos han experimentado, en forma periódica, incrementos fuertes y repentinos y luego, han vuelto a descender. Esto ha ocurrido, por ejemplo, en los años 1980, 1983, 1988 y 1996. En consecuencia, la pregunta que se hacen consumidores, productores, gobiernos y organismos internacionales es si esta vez, los precios de los alimentos volverán a disminuir, o si el aumento actual, en los precios, es diferente a los ocurridos anteriormente y cuáles son los desafíos y las oportunidades que plantean para el futuro.

En los últimos dos años el índice mundial de precios de los principales alimentos de consumo humano (granos, aceites vegetales, carne, azúcar, banano entre otros), se ha incrementado en un 60%. En el mismo período el precio de todos los bienes, también creció en esa misma proporción y el índice de petróleo crudo creció aún más. Sin embargo, al comparar los tres indicadores desde 1999, cuando estaban en un mismo nivel, se observa que el índice de alimentos ha aumentado 98% (hasta marzo del 2008), el índice general de precios se ha

elevado un 286% y el petróleo crudo ha ascendido un 547%. El encarecimiento de los alimentos pareciera pequeño en relación con el de los otros bienes; sin embargo, lo 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 (para más detalle véase el *Informe Estado de la Región, 2008*).

En el caso de los granos y las oleaginosas el aumento de los precios refleja las tendencias que comenzaron a manifestarse hace más de una década; un crecimiento más lento de la producción, y más rápido de la demanda y la consecuente disminución de los inventarios mundiales (Von Braun, 2007 y Trostle, 2008). Sin embargo, esas 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 de las alzas en los precios del petróleo:

- La mayor demanda global por biocombustibles, a la cual los Estados Unidos y Europa han respondido subsidiando la energía proveniente de fuentes agrícolas.
- Las condiciones climáticas adversas, 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- 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 contra la debilidad del dólar.
- Las políticas adoptadas, tanto por los países exportadores como por los países importadores de alimentos; unos han restringido las exportaciones, y otros han controlado los precios.

Además, los costos de la producción agropecuaria se han incrementado por el alza en los precios de los combustibles, y por los mayores costos del transporte ya que los fertilizantes y muchos pesticidas agropecuarios utilizan insumos derivados del petróleo.

Lo anteriormente expuesto, demuestra, sin lugar a dudas que las fuertes alzas en los precios de los alimentos, observadas en los últimos meses, son diferentes a las ocurridas en décadas pasadas. Conviene aclarar que la sensación de crisis proviene de la enorme incertidumbre que se experimenta en los mercados mundiales y del temor a la desestabilización social y política, por los efectos negativos que puedan tener sobre las poblaciones más vulnerables del mundo. De ahí que el manejo que se dé a la incertidumbre puede establecer la diferencia: las reacciones precipitadas podrían exacerbar una crisis potencial, mientras que las reacciones más razonadas, orientadas hacia el mediano y largo plazo, y a la solución de problemas más estructurales, contribuyen a evitar una eventual crisis, a enfrentarla más adecuadamente o a identificar nuevas oportunidades, si es que efectivamente se produce.

¿Hacia dónde va la demanda mundial?

A nivel mundial se están produciendo cambios significativos, importantes de reconocer, para identificar nuevas oportunidades para el sector agropecuario, y contribuir al desarrollo nacional. Por ejemplo, para todos los países en desarrollo el consumo combinado por habitante, de carne de res, cordero, cabra, cerdo, aves, huevos y leche creció, en promedio, cerca del 50% entre 1973 y 1996. Un trabajo realizado por el International Food Policy Research Institute (IFPRI) muestra que es probable que, en el año 2020, cada persona del mundo en desarrollo demande cerca de 29 kilogramos de carne y 63 kilogramos de leche al año, cifra muy superior a los 21 kilogramos y 41 kilogramos que demandaban, en 1993 (Fritschel et al., 2002). Mientras que la población de los países desarrollados obtiene un promedio del 27% de sus calorías y un 56% de

sus proteínas de productos alimenticios de origen animal, los promedios correspondientes a los países en desarrollo son 11% y 26%, respectivamente (en relación con el caso de Centroamérica véase el *Informe Estado de la Región, 2008*). Estas diferencias en los patrones de consumo indican los cambios dramáticos reservados a la producción global de alimentos, como respuesta a modificaciones en la demanda. Proyecciones realizadas por el IFPRI, mediante el Modelo Internacional para el Análisis de Política de Productos Básicos y Comercio (*Impact*, por sus siglas en inglés), indican que la demanda de cereales, para consumo humano, aumentará en un 35% entre 1997 y 2020, a 2.497 millones de toneladas, y la demanda de carne crecerá en un 57%, a 327 millones de toneladas.

La demanda también se está modificando cualitativamente, porque la mayor parte del crecimiento poblacional ocurre en las zonas urbanas, donde los hábitos de consumo alimenticio producen deficiencias y desbalances de nutrientes y, en consecuencia, problemas crónicos de salud. Por ejemplo, se ha ampliado la demanda por alimentos reforzados con nutrientes como hierro, yodo, vitamina A, zinc, riboflavina y calcio, para mitigar el impacto que tiene la deficiencia de estos elementos en la salud de los pueblos. En enero del año 2000, el Instituto Federal Suizo de Tecnología anunció el arroz dorado, al que le transfirieron beta-caroteno de otras especies (dos genes del narciso y un gen de una bacteria), para proveer vitamina A. El Instituto Internacional de Investigación en Arroz (IRRI, por sus siglas en inglés) identificó una variedad de arroz de alto rendimiento, que es densa en hierro y zinc y que, además, es resistente a las enfermedades. Lo anterior tiene importantes implicaciones para el futuro de Costa Rica, por ejemplo en lo que corresponde a la producción de arroz.

También cobrará más fuerza la demanda de alimentos producidos con poco impacto ambiental. Cada vez son más los consumidores que muestran su preferencia por aquellos alimentos que se producen con pocos insumos

químicos o sin ninguno de ellos, o por alimentos y otros productos en cuya producción no se destruye el bosque, el suelo, el agua u otras especies vivientes. A pesar de ello, la agricultura orgánica o las técnicas agroecológicas, tales como la agroforestería o los sistemas silvopastoriles, todavía están lejos de ser un sustituto de la agricultura moderna convencional⁴; y opciones como la maricultura, la hidroponía y otras, han recibido hasta ahora, y con pocas excepciones, mínima atención por parte de los gobiernos, particularmente en la región. Algunos expertos consideran que la manipulación genética de plantas ofrece el mayor potencial para aumentar la productividad y reducir, de esta manera, la presión de la agricultura sobre el medio ambiente; sin embargo, esta posición enfrenta la resistencia de muchos grupos.

Además, la demanda por madera o productos de madera ha crecido y seguirá creciendo, según proyecciones hechas por la FAO y por el Departamento de Agricultura de los Estados Unidos, por lo que es de esperar un aumento de plantaciones forestales (consúltese el capítulo 4). Finalmente, con el repunte en los precios del petróleo, se va a estimular la demanda por bioenergéticos como el alcohol carburante y el bio-diesel. En consecuencia, la caña de azúcar, la soya, la palma aceitera y otros se consideran productos con gran potencial de expansión.

Otra oportunidad menos obvia, pero con un gran potencial en el país, es aparentemente, el desarrollo de nuevos productos a partir de la bioprospección. Esta actividad la desarrolla, en Costa Rica, el Instituto Nacional de Biodiversidad (INBio), y consiste en la búsqueda de sustancias químicas, genes, entre otros, presentes en plantas, insectos, organismos marinos y microorganismos, que pueden ser utilizados por las industrias farmacéutica, médica, biotecnológica, cosmética, nutricional y agrícola. La idea es que una vez que se identifiquen sustancias con potencial comercial, su extracción no se haga directamente de los ambientes naturales protegidos -bosques o ambientes acuáticos-, sino de material

genético correspondiente a especies que se propaguen en áreas no protegidas.

Las tareas impostergables

Mellor (1999) puntualiza que los requisitos para obtener altas tasas de crecimiento agrícola son tres: tecnologías que reduzcan costos, bajos costos de transacción y una economía abierta. Costa Rica ha avanzado en el tema de apertura, pero tiene mucho camino que recorrer en relación con los otros dos asuntos. La tecnología agrícola debe ser impulsada, en gran medida, por la investigación local, y la educación de los agricultores debe moverse al unísono con los sistemas de investigación. El conocimiento relativo a la forma de desarrollar la agricultura ha florecido desde los años cincuenta. En la actualidad, no solo existe un mayor conocimiento de las necesidades estratégicas, sino que se han diseñado, detalladamente, procedimientos relativos a la forma de manejar programas de crédito, el papel del Gobierno y el sector privado, y se ha generado un mayor conocimiento de la ciencia básica para realizar mejoras tecnológicas con base en el aumento de los rendimientos. Además, y quizás más importante en términos cuantitativos, la producción de productos de alto valor, particularmente hortícolas, pecuarios, ornamentales y flores, puede crecer más rápidamente que en el pasado. Esto es importante para la agricultura costarricense, sobre todo por las restricciones de tierra y graves efectos ambientales existentes en el país. En Costa Rica ya hay invernaderos tecnificados para la producción de hortalizas, helechos y flores. Es previsible que, en el futuro, se expanda esta modalidad de intensificación de la agricultura, pues permite la creación de un microclima específico y la protección de las plantas contra factores climáticos adversos como la lluvia y el viento, plagas, enfermedades y animales y un manejo apropiado del cultivo; además, crea condiciones favorables mediante la aplicación de tecnologías como la calefacción, los sistemas de enfriamiento y menores emisiones de CO₂, así como un uso más efectivo de agroquímicos y agentes biológicos (Marín, 2004).

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
EL SECTOR AGROPECUARIO

Véase Celis, 2008, en www.estadonacion.or.cr

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 la fuente principal del crecimiento de la economía, mientras que el aporte de la demanda interna ha oscilado, debido al comportamiento del consumo del Gobierno y la variación de existencias. En el 2007, el aporte al crecimiento de la demanda interna y externa fue similar (50,9% y 49,1%, respectivamente). Si bien, la primera redujo su ritmo de crecimiento (5,1% en el 2007) en comparación con el 2006 (7%), sus niveles son altos, e inclusive superan el promedio de los últimos diez años (4,2%).

El menor crecimiento de la demanda interna, se debió, principalmente, a la reducción en la tasa de crecimiento del consumo del Gobierno (2%), en comparación con el 3,1% del 2006, y la reducción de las existencias (-50,7%) con respecto al 2006, que fue del 33,5%. Sin embargo, el consumo privado de los hogares se incrementó 6,1% y la formación de capital fijo se elevó 16,7% con respecto al año anterior (cuadro 3.4).

El incremento del gasto relativo al consumo de los hogares obedeció a un

crecimiento del ingreso promedio de los hogares en todos los quintiles, contrariamente a lo ocurrido en el 2006, cuando el aumento del consumo solo estuvo acompañado de una subida en los quintiles de mayores ingresos. En el 2007, el crecimiento real del ingreso promedio de los ocupados fue del 13%, superior al 2,4% del 2006 y al 2,8% del 2005. De igual manera, este fenómeno revirtió el decrecimiento experimentado en el 2006 para los quintiles de menores ingresos (1 y 2), mientras que el ingreso promedio de los hogares de los dos quintiles inferiores decreció 0,7% y 3% en el 2006. En el 2007 hubo un alza del 20,5% para el primer quintil y de 9,8% para el segundo.

En el 2007, el incremento de las inversiones, en formación bruta de capital fijo, del 16,7%, fue producto de mayores inversiones del sector privado en nuevas construcciones, consistente con el comportamiento del sector construcción, lo que se explica, tanto por el desarrollo del sector inmobiliario en las zonas costeras, como por las facilidades que dieron los bancos para obtener crédito para vivienda.

La demanda externa, creció 8,4% en el 2007 y, aunque redujo su dinamismo en comparación con el 2006 (11,1%), este continúa traduciéndose en incrementos importantes de las exportaciones de bienes y servicios, que nuevamente alcanzaron un record histórico de 12.799,6 millones de dólares. El crecimiento de las exportaciones de servicios (18,7%)

respondió a la evolución de los servicios empresariales, de información e informática (*call center* y *software*), y a la recuperación del ingreso de divisas por concepto de turismo. Estas últimas se elevaron 17,3%, muy por encima del bajo crecimiento experimentado en el 2006 (3,2%), lo que se explica por el alza en el número de turistas que ingresaron al país (1,9 millones de personas en el 2007).

Exportaciones e importaciones reducen su dinamismo pero mantienen altas tasas de crecimiento

Las exportaciones de bienes alcanzaron nuevamente un record histórico (9.337 millones de dólares). En el 2007 su crecimiento de 13,9% fue menor al del 2006 (16,7%), pero superior al promedio de los últimos diez años (9,8%). Sin embargo, el régimen de zonas francas concentra el 54,2% de las exportaciones totales y son las que muestran la mayor tasa de crecimiento con respecto al año anterior (17,6%), 1,6 puntos porcentuales más que en el 2006⁵. Las exportaciones de productos tradicionales se incrementaron 9,5%, luego de haber enfrentado condiciones adversas en el 2005, y después de haberse recuperado notablemente en el 2006. Las exportaciones, bajo el régimen de perfeccionamiento activo, también presentan una tasa de crecimiento menor, en el 2007, con respecto a los años anteriores (18,3% en el 2006 y 2,8% en el 2007), debido a que gran parte de las empresas, pertenecientes a este régimen, corresponden al sector textil y este ha enfrentado una fuerte pérdida de competitividad internacional, que ha conducido al cierre de muchas de ellas. Finalmente, las “otras” exportaciones, que incluyen las exportaciones del sector agropecuario, redujeron su tasa de crecimiento en relación con el año anterior (cuadro 3.5).

La estructura de las exportaciones, según la intensidad de uso de los factores de producción, ha mantenido, en los últimos años, una gran participación de productos de base científica y diferenciada (63,3%), mientras que, procesos productivos de trabajo intensivo han reducido su participación (cuadro 3.6).

CUADRO 3.4

Crecimiento de los componentes de la demanda interna (porcentajes)

Componentes	2005	2006	2007	Promedio 1996-2006
Gasto de consumo final	3,9	5,5	5,6	3,2
Gasto de consumo final de los hogares	4,4	5,8	6,1	3,4
Gasto de consumo final del Gobierno General	0,2	3,1	2,0	1,8
Formación bruta de capital fijo	4,3	11,1	16,7	5,4
Variación de existencias	62,0	13,5	-50,7	-250,6
Demanda interna	5,8	7,0	5,1	4,2

Fuente: Elaboración propia con datos del BCCR.

CUADRO 3.5

Tasa de crecimiento anual de las exportaciones, según régimen (porcentajes)

Componentes	2003	2004	2005	2006	2007	Promedio 1996-2006
Exportaciones tradicionales	14,9	0,9	-5,4	20,9	9,5	0,3
Perfeccionamiento activo	-6,3	12,5	4,0	18,3	2,8	1,4
Zonas francas	25,6	-1,7	13,4	16	17,6	24,7
Otros	5,4	12,3	16,9	16,2	11,1	4,9
Total	15,9	3,3	11,5	16,7	13,9	9,2

Fuente: Elaboración propia con datos del BCCR.

CUADRO 3.6

Exportaciones industriales, según intensidad en el uso de factores de producción (porcentajes)

Tipo de industria	2003	2004	2005	2006	2007
Base científica	43,7	47,4	29,6	27,9	31,2
Intensiva en escala	9,7	10,3	12,4	11,8	11,6
Intensiva en recursos	20,0	21,4	24,3	19,2	19,5
Intensiva en trabajo	13,0	8,4	6,9	6,5	5,6
Producto diferenciado	13,6	12,5	26,8	34,6	32,1
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Procomer, 2008.

La especialización de las exportaciones, en productos de base científica, se da en las empresas bajo el régimen de zonas francas (38,6%), que en su mayoría son empresas transnacionales, mientras que en la industria que no pertenece a ese régimen, especialmente las empresas nacionales, la especialización solo alcanza el 12,2%. El uso intensivo de los recursos naturales y la producción a escala son los que predominan en la industria nacional (Procomer, 2008).

La concentración de las exportaciones en el mercado estadounidense sigue siendo alta, pero en los últimos dos años se ha reducido, en razón de un crecimiento de las exportaciones dirigidas al mercado asiático, que absorbió el 21% de las exportaciones totales de bienes en estos años. Sin embargo, el 90% de ellas se concentra en dos partidas arancelarias: circuitos integrados y microestructuras electrónicas, y partes para computadora, productos que,

en su gran mayoría, son exportados por una sola empresa (Intel). Además, esas exportaciones se concentran en un 72% en el mercado de China. De ahí que la dependencia del mercado de los Estados Unidos, para las empresas exportadoras, es mucho mayor de lo que reflejan las cifras de concentración de las exportaciones en ese mercado.

Las importaciones crecieron 12,2% en el 2007, con respecto al 2006, cinco puntos porcentuales menos que en el año anterior. Esa reducción responde a una disminución en las tasas de crecimiento de la importación de materias primas, de 19,5% en el año 2006 al 4% en el año 2007, que se explica, principalmente, por tres factores: a) el uso de las existencias acumuladas de materias primas en el 2006, hecho por algunas empresas amparadas al régimen de zonas francas (consistente con la caída de existencias reportada en el comportamiento de la demanda interna),

b) el cierre de una empresa importante del sector textil, y c) la incertidumbre con respecto al TLC-CA, que llevó a posponer decisiones de inversión. Por el contrario, se registra un crecimiento significativo en las importaciones de bienes de consumo y de bienes de capital. Este incremento se debe a la expansión del crédito de consumo, pero además, al alza de los precios internacionales de granos básicos. El aumento de la importación de bienes de capital es producto del auge que ha tenido la importación de vehículos, como consecuencia de la expansión del crédito, y de otras importaciones de bienes de capital, provocada por el auge continuo del sector de la construcción (BCCR, 2008a).

Los principales productos importados en el 2007 fueron los circuitos electrónicos, aceites de petróleo y vehículos para transporte de personas; estos tres rubros representaron el 23,8% de las importaciones totales. En especial destaca el alto crecimiento experimentado por las importaciones de vehículos (49%), explicado, principalmente, por las facilidades crediticias otorgadas por los bancos y las casas automotrices para la adquisición de estos bienes. 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 que las importaciones de hidrocarburo representaron el 6,9% de las importaciones totales y el 3% del PIB en el año 2003, durante el 2007 esos valores se incrementaron al 11,2% y al 5,5% respectivamente.

China y la Unión Europea: opciones para ampliar el destino de las exportaciones

El establecimiento de relaciones diplomáticas y comerciales entre China y Costa Rica, en el año 2007, ha generado grandes expectativas con respecto al comercio bilateral, en virtud de su crecimiento económico "hacia afuera" y su adhesión a la OMC en años recientes. China aportó el 10,9% del crecimiento económico mundial en el año 2007 y ocupó el segundo lugar después de los Estados Unidos, seguida de Japón, India y Alemania.

China es en la actualidad, uno de los principales destinos de las exportaciones que se realizan desde Costa Rica; más del 15% de las exportaciones totales de bienes en el año 2007 se dirigieron a ese mercado. No obstante, como se mencionó anteriormente, las exportaciones costarricenses hacia China se encuentran fuertemente concentradas en pocos productos, específicamente en el rubro “circuitos integrados y microestructuras electrónicas”, los cuales son exportados por una sola empresa (Intel). El resto de productos de exportación, entre ellos algunos productos agrícolas y agropecuarios (café oro, pescado y jugos de frutas), así como plantas y flores y otro tipo de productos eléctricos y electrónicos, tienen un monto agregado que, sin embargo, es mucho menor que los relacionados con circuitos electrónicos integrados (cuadro 3.7).

Las importaciones desde China han experimentado tasas de crecimiento elevadas en los últimos cinco años, superiores al 20% e inclusive, alcanzaron tasas mayores al 50% en los años 2004 y 2006. Además, esas importaciones eran mucho más diversificadas que las exportaciones de Costa Rica a ese país, pero también estaban concentradas en productos relativos a pocos sectores (cuadro 3.8)

En relación con las importaciones hechas por China, Costa Rica representa únicamente el 0,2% del total y, como proveedor, ocupa el puesto 84. La gran mayoría de las importaciones realizadas por China, comprenden partes y componentes de ensamblajes, equipos de capital y materias primas. Sin embargo, sus exportaciones son, generalmente, de bienes manufacturados que, progresivamente, han incrementado sus niveles de sofisticación, a pesar de que se orientan, principalmente, al ensamblaje con bajo valor agregado. En ese contexto, estudios realizados en torno de los patrones de comercio chino argumentan que los países con modelos de exportación similares a los de China, probablemente sufrirán desajustes, a medida que la “sofisticación” del ensamblaje chino se incrementa mientras que, evidentemente,

CUADRO 3.7

Principales productos exportados a China (millones de dólares)

Producto exportado	2006	2007	Porcentaje del total 2007
Circuitos integrados y microestructuras electrónicas	933,0	1.071,1	76,0
Partes para computadora		272,8	19,4
Café oro	0,0	0,2	0,0
Desperdicios y desechos de fundición, hierro o acero	0,3	0,4	0,0
Circuitos impresos	1,7	2,9	0,0
Resto de productos	141,5	61,9	4,4
Total	1.076,5	1.409,3	100,0

Fuente: Matarrita, 2008a con datos de Procomer.

CUADRO 3.8

Composición sectorial de los principales productos de importación desde China. 2007 (millones dólares)

Sector	Monto importado	Porcentaje acumulado
Eléctrico y electrónico	140,2	18,4
Calzado	44,8	24,2
Textiles y confección	35,6	28,9
Equipos de transporte	24,7	32,1
Maquinaria	23,5	35,2
Metalmecánico	20,9	38,0
Juguetes	19,5	40,5
Resto de productos	453,4	100,0

Fuentes: Matarrita, 2008a con datos de Procomer y Sieca.

los países cuyo patrón de exportación corresponde a los modos de importación en China se verían beneficiados. Esta situación sucede, en el presente, con los productores de materias primas y en el mediano plazo, ocurrirá con los productos que traten de responder a las preferencias del mercado que incrementa sus niveles de ingreso (Winters et al., 2007). En relación con lo anterior, autores como Freund et al. (2006) concluyen que los temores manifestados por los productores de regiones como la centroamericana, en relación con la competencia de países como India y China, así como de posibles competidores de sus exportaciones, pueden estar bien sustentados (Matarrita, 2008a).

A pesar de la percepción general

sobre el potencial de la economía china, aún queda mucho camino por recorrer, para convertir a ese país en uno de los principales participantes del mercado mundial, en términos de capacidad de innovación, desarrollo y ocupación de mercados externos. El incremento de las exportaciones netas no ha constituido, recientemente, la fuente de crecimiento neto para China; este ha dependido, principalmente, del aumento de su propia demanda, la cual aporta casi un 10% del total del incremento anual del PIB del país, en el período correspondiente a los años 2005 y 2007 (contrasta con un 2% de aporte de la exportación neta, al crecimiento total del PIB chino, en ese período). En ese contexto se estima que, contrariamente

a la noción de la “invasión de productos” de origen chino, ese país podría ser el mayor contribuyente a la demanda mundial de productos en el 2008, como consecuencia de un incremento masivo en la demanda de consumo, productos industriales y materias primas, estas últimas como insumo para el desarrollo industrial. Además, el crecimiento del componente de exportaciones netas chinas podría, inclusive, acercarse a cero. Organismos internacionales como el Banco Mundial, BID y la OECD, plantean que si bien la competencia china se ha logrado a través de bajos costos, esto está más que compensado por la creciente demanda de este país en la importación de productos variados y por la capacidad de compra del sector productivo. Además, estos organismos internacionales, concluyen que no solo el crecimiento de la demanda china es beneficioso, sino que ofrece una oportunidad para ampliar los mercados de destino de las exportaciones de América Latina (The Economist, 2008).

Esta situación es evidente en sectores como el de la industria electrónica y el de tecnologías de la información (TIC), y se asocia al hecho de que actualmente se considera a China como el principal cliente mundial de los circuitos integrados (CI) de varios tipos. Lo anterior contrasta con la creencia generalizada de que China es un sólido competidor en el área tecnológica. Son muy significativos algunos factores que explican esta situación:

- La mayoría de los CI son incluidos en productos electrónicos de poco valor agregado por el énfasis puesto en las actividades de ensamblaje.
- Muy poca de la masiva demanda china por CI es provista por el mismo país, y el resto es abastecido por la oferta externa (aproximadamente un total de 3.100 millones y 62.000 millones de dólares, respectivamente).
- Estos datos se complementan con el hecho de que China aporta un bajo valor agregado (estimado solamente

un 15% de valor agregado en el sector electrónico y de tecnologías de información), motivando a algunos analistas a considerar que “algunas empresas chinas podrían dejar su marca en el sector de tecnología, pero la transición de la economía desde importador neto de bienes intensivos en tecnología a exportador neto probablemente tomará años” (The Economist, 2007).

Las posibilidades de incrementar las relaciones económicas y comerciales con China son enormes. China es una economía gigante, con fuertes tasas de crecimiento anual, con una demanda cada vez más sofisticada, que ha venido fortaleciendo sus relaciones políticas, diplomáticas y comerciales con el mundo, y que ya es miembro de la OMC. Estas son características más que suficientes para considerar a China como un socio que ofrece grandes posibilidades para Costa Rica. Evidencias de lo anterior empezaron a mostrarse desde finales del 2006 y, durante el 2007, surgieron nuevos eventos que confirmaron dichas posibilidades, entre ellos una exposición comercial realizada en agosto del 2007, donde se estimó un total de cien millones de dólares en negocios bilaterales. El aumento de esos negocios incluiría incrementos en los flujos de IED de China, como puente hacia los mercados del norte y sur de América (Matarrita, 2008a).

Entre los principales productos, que se anticipan como potenciales desarrolladores de los negocios bilaterales, destacan los siguientes:

- Posibilidades de inversión en desarrollo de productos de alta tecnología, dispositivos médicos, servicios, desarrollo de *software* y *hardware*, en línea con la estrategia de atracción de IED, que el país ha venido impulsando en los últimos años, así como en turismo, bienes raíces y en “agronegocios”.
- Posibilidades de nuevas y mayores exportaciones en los sectores de productos agrícolas (café) y del sector alimenticio, así como la

consolidación de las exportaciones de productos electrónicos.

- Posibilidades de oportunidades de desarrollo de cadenas de producción, como resultado de la expansión de China. Estas oportunidades podrían evidenciarse, por ejemplo, con la llegada de empresas chinas a las zonas francas de Costa Rica, encargadas de importación y ensamblaje para reexportar productos terminados hacia América del Norte y Europa.
- Posibilidades de mayor afluencia de turistas de origen chino.

De igual forma en que se abren oportunidades de negocios con el continente asiático, se están concretando acuerdos para ampliar las oportunidades de negocio con la Unión Europea (para más detalle de las relaciones diplomáticas véase el capítulo 5). La Unión Europea es uno de los principales destinos de las exportaciones de Costa Rica, representaron cerca del 15% de las exportaciones totales de bienes en el año 2007, con predominio de dos rubros: productos agrícolas y dispositivos electrónicos (Procomer, 2008). Entre los productos agrícolas destacan el banano, la piña y el café oro, mientras que las partes para computadora representan el principal rubro, dentro de los dispositivos electrónicos. En cuanto a las importaciones, la UE es un importante proveedor del mercado costarricense. En el año 2007 se importaron más de 1.423 millones de dólares en productos del sector eléctrico y electrónico, químico (combustibles y químicos variados), medicamentos y metalmecánica, equivalentes a un 11% del total de las importaciones de Costa Rica.

En los últimos años, el comercio entre Centroamérica y la UE ha sido muy dinámico. Las exportaciones de Centroamérica han crecido durante los últimos cinco años a una tasa promedio del 15% anual, en tanto que las importaciones provenientes de la UE lo han hecho a una tasa promedio del 13% anual. El comercio internacional de Centroamérica con la UE mantiene una estructura de intercambio de productos

agrícolas y agropecuarios por productos de media y alta tecnología. En el año 2007, los principales productos de exportación de Centroamérica incluyen café, piña, banano, productos del mar y algunas plantas y follajes, así como

algunos tipos de productos electrónicos, en tanto los principales productos de importación desde la UE incorporan circuitos digitales, aparatos de transmisión, aparatos de recepción y vehículos (recuadro 3.2).

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE **RELACIONES COMERCIALES DE COSTA RICA**
Véase Matarrita, 2008 en www.estadonacion.or.cr

RECUADRO 3.2

El Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la Unión Europea

La Unión Europea es la unión de veintisiete estados independientes del continente europeo, que han integrado una parte importante de sus políticas económicas y homologado su política hacia terceros países, en el marco de un esquema de integración política, económica y social. El principal evento de consolidación de todos los acuerdos anteriores y de profundización del proceso de integración es el Tratado de Maastricht, firmado en febrero de 1992, con el cual se perfeccionó el mercado interno, se eliminaron las limitaciones fronterizas para la circulación de personas, mercancías, servicios y capitales, y se acordó crear una moneda común -el Euro- que sustituyó a las monedas nacionales de casi todos los países y que entró en vigencia en enero de 1999.

La negociación de un Acuerdo de Asociación entre la UE y Centroamérica pretende constituirse en uno de los principales mecanismos para fomentar el desarrollo y la consolidación del libre comercio en el área centroamericana, y aumentar los efectos de este comercio sobre el desarrollo regional. Entre los principales objetivos de la conformación del acuerdo se encuentran: incrementar el nivel de apertura de las economías regionales, aumentar las oportunidades de comercio y de beneficios comerciales, desarrollar complementariamente el marco jurídico que permita el desarrollo de inversiones y transferencias de tecnología, mejorar y acrecentar las condiciones de acceso al mercado de la UE, establecer reglas claras y transparentes que favorezcan el desarrollo de negocios que promuevan el desarrollo productivo, fijar mecanismos que eviten la aplicación de medidas discrecionales y unilaterales que afecten de forma innecesaria el comercio, intensificar y promover la competencia y, sobre todo, propiciar una comunicación permanente con la sociedad civil en el proceso de negociación de la zona de libre comercio.

El Acuerdo de Asociación pretende ir más allá del desarrollo de un tratado de libre

comercio, y establecer un conjunto de instrumentos y mecanismos de desarrollo de beneficio mutuo, asociados a una relación estrecha entre ambas regiones. En ese sentido, el Acuerdo de Asociación es concebido como un acuerdo integral, que implica compromisos mutuos en tres áreas complementarias: diálogo político, cooperación y establecimiento de una zona de libre comercio. La vinculación entre ambas regiones, en esas tres áreas, contribuiría al proceso de apertura centroamericano, incentivado por una iniciativa formal de mayor impulso, proveniente de la UE. Esto permitiría profundizar el proceso de integración económica de Centroamérica, por medio de elementos variados: una posición ofensiva regional opuesta a una visión independiente por país, adopción de una posición coordinada en el plano multilateral, y de una posición defensiva frente a los productos sensibles (Umaña et al., 2006).

El acceso al mercado europeo está condicionado por diversas normas, las cuales se relacionan con diferentes aspectos del producto o servicio que pretende ingresar al mercado, y regular tanto su calidad como su cantidad, en razón del entorno de competencia que algunos de esos productos podrían representar para los productores europeos. En el caso de Costa Rica, un alto porcentaje de su comercio ingresa a ese mercado en condiciones de "libre arancel", tanto por el régimen de "Nación Más Favorecida", como al amparo del "Sistema Generalizado de Preferencias" (SGP). Por las condiciones especiales de acceso que establece el SGP, hubo diferencias entre la UE y los países centroamericanos con respecto a cuál debería ser el estatus del SGP, como punto de partida para el inicio de los procesos de desgravación arancelaria en la negociación del Acuerdo de Asociación. Mientras la UE consideraba que el SGP constituía un mecanismo de características excepcionales, y que, por tanto, la base para negociar las reducciones arancelarias debería ser el esquema de aranceles que la UE posee para todos los países -lo cual obligaría a una

negociación "desde cero", es decir, sin ventajas iniciales-; los países centroamericanos estimulaban que la base para el inicio de las negociaciones debería ser el actual sistema de SGP, por cuanto la concesión constituye el marco de funcionamiento actual de los productores de la región y permite exportar muchos productos, sin pagar aranceles de ingreso a la UE. En el momento en que concluyó la redacción del presente Informe, se había acordado que la base para el inicio de las negociaciones sería el actual sistema de SGP. Con respecto al comercio de banano, cuyas negociaciones se han venido realizando entre los países latinoamericanos y la UE, dentro del marco de la OMC, al cerrar el presente Informe (junio, 2008) se había logrado un acuerdo para reducir paulatinamente el arancel, de 176 euros por tonelada, a 114 euros por tonelada, en el año 2016. Sin embargo, pocos días después, la UE se retractó, aduciendo que esas negociaciones se habían realizado al amparo del intento de revivir la Ronda Doha, y que como ese nuevo intento fracasó, el acuerdo logrado no podía implementarse.

Aunque la UE ha mencionado que no tiene un fuerte interés comercial, según el Jefe Negociador de la UE, el Acuerdo le serviría para impulsar sus negociaciones con el Mercosur, mercado de grandes posibilidades para la UE, pero que no se ha podido aprovechar pues los procesos de concertación están estancados.

El acuerdo de Asociación con la Unión Europea ofrece una oportunidad para avanzar decididamente en el proceso de profundización de la integración económica centroamericana, hacer realidad la unión aduanera, el libre tránsito de mercancías, y mejorar las condiciones de desarrollo integral de la región, una agenda en la que los avances han sido muy lentos (para más detalle véase el capítulo 6).

Fuente: Matarrita, 2008b.

El crecimiento económico se acompañó de cifras alentadoras en materia de empleo

Los tres años seguidos de alto crecimiento económico posibilitaron en este año (2007) oportunidades de empleo para la población; se crearon 95.724 nuevos puestos de trabajo, cifra superior al promedio anual relativo al período 1996 y 2006, que fue de 74.844. El crecimiento del empleo es consistente con el de los sectores más dinámicos de la economía. Tanto en términos de empleo como de producción, los sectores de la construcción y actividades financieras e inmobiliarias, fueron los que experimentaron 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 el sector industrial, con 7.672 nuevos puestos de trabajo, mientras que el agro sufrió una reducción de 3.650 empleos⁶. La tasa de subutilización total, que comprende el desempleo abierto, el subempleo visible (porcentaje de las personas que trabajan menos horas que las deseadas) y el subempleo invisible (porcentaje de personas que reciben un salario menor al de ley), también se redujo, de 15% en el 2006, al 12% en el 2007. No solo el desempleo abierto se redujo, de 6% a 4,6% (el más bajo en los últimos doce años) sino también lo hizo el subempleo visible, de 5,2% a 4,2%, y el subempleo invisible, de 3,8% a 2,9%.

La Encuesta de Hogares del 2007 identifica 278.908 subempleados invisibles, cifra que representa un 15,6% del total de ocupados, con información de horas e ingresos laborales. Como se esperaba, el porcentaje es bastante menor en el sector formal no agropecuario, (8,5%) en el informal no agropecuario este porcentaje más que duplica (19,7%) el subempleo invisible de primer grado. Los sectores agropecuarios muestran mayor incidencia que los no agropecuarios, aunque llama la atención que la incidencia sea mayor en la parte moderna que en la tradicional. Parte de la explicación relativa a esta última situación se encuentra en el hecho de que en la agricultura tradicional, las jornadas usualmente son de 36 horas semanales, por lo que muchos campesinos no aparecen como subempleados invisibles, mientras que, en la agricultura moderna, las jornadas generalmente exceden las 47 horas semanales (cuadro 3.9).

Si se diferencia el empleo por sectores de alta y baja productividad, especialmente en el caso de las actividades no agropecuarias⁷, como se ha venido documentando en Informes anteriores, el país inicia la década de los años noventa con alrededor de un 46,5% de los ocupados, en el sector formal no agropecuario, un 28,7% en el informal no agropecuario y un 24,8% en actividades agropecuarias. Los cambios impulsados en el estilo de crecimiento

provocan un proceso de reducción de la participación del empleo agropecuario (y también una caída en términos absolutos), un incremento en la participación del empleo informal no agropecuario (hasta alrededor de un 34%), y la estabilización de la participación del empleo formal en alrededor de un 50% del empleo total hasta el año 2006. En el año 2007 se da un fuerte aumento en la participación del sector formal no agropecuario, que absorbe un 53,3% del empleo total, con una reducción del informal no agropecuario a 33,5%, y del agropecuario a 13,2%. El importante aumento de los nuevos empleos generados en el 2007 se explica, principalmente, por el incremento de trabajos formales no agropecuarios (cerca de 84.000).

Cuando se consideran como calificados los trabajadores con once años, o más, de educación formal (secundaria completa), el porcentaje de ocupados calificados sigue aumentando dentro del total de ocupados, y alcanza un máximo de 37,2% en el año 2007 (gráfico 3.2).

Fuerte aumento en los ingresos laborales

El ingreso laboral promedio de los ocupados (en la ocupación principal) aumentó 9,3% con respecto al 2006. En términos reales (colones de julio del 2006), el ingreso laboral del año 2007 es el más elevado desde 1990 (gráfico 3.3).

CUADRO 3.9

Situación de los ingresos laborales de la ocupación principal en relación con el salario mínimo minimorum, por sectores. 2007

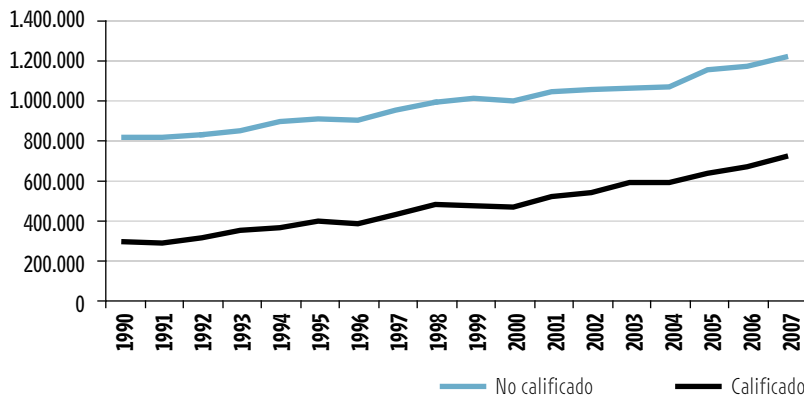
	Total	Formal no agropecuario	Informal	Agropecuario tradicional	Agropecuario moderno
Total de personas ocupadas	1.925.652,0	1.025.487,0	645.646,0	137.127,0	117.392,0
Ocupados con información de ingreso y horas	1.783.196,0	954.445,0	597.088,0	117.009,0	114.654,0
Con 47 horas o más y menos del smm ^{a/}	278.908,0	87.652,0	127.060,0	29.157,0	35.039,0
Porcentaje respecto a ocupados	15,6	8,5	19,7	21,3	29,8
Con ingreso por hora inferior al smm	583.008,0	171.582,0	276.844,0	73.695,0	60.887,0
Porcentaje respecto a ocupados	32,7	18,0	46,4	63,0	53,1

a/ Smm es el salario mínimo minimorum.

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

GRAFICO 3.2

Evolución^{a/} del empleo calificado^{b/} y no calificado

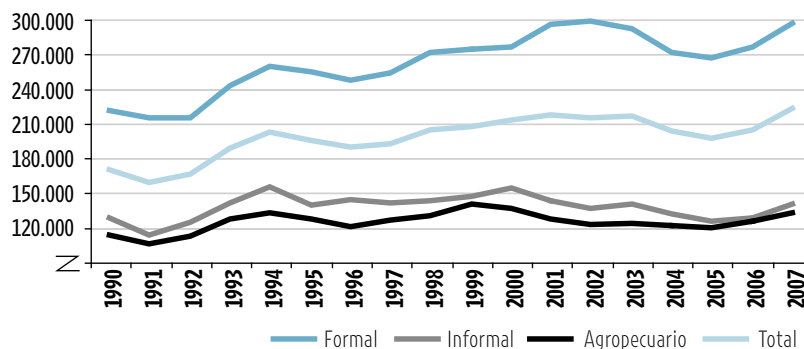


a/ Para la estimación se ajustaron los factores de expansión.
 b/ Once o más años de educación.

Fuente: Sauma, 2008 con datos de EHPM.

GRAFICO 3.3

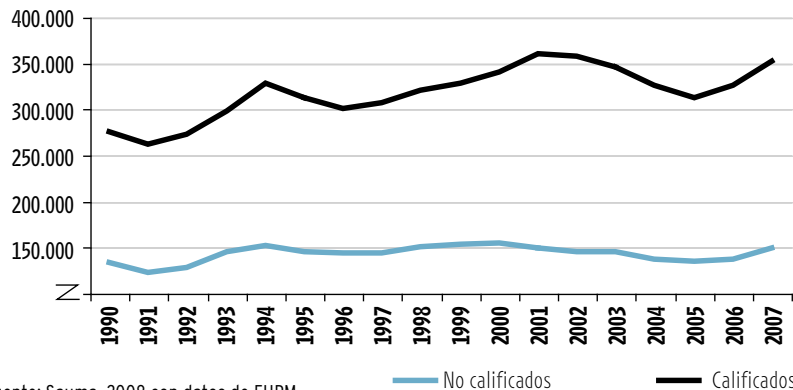
Ingreso promedio real en la ocupación principal, por sector (colones de julio 2006)



Fuente: Sauma, 2008 con datos de EHPM.

GRAFICO 3.4

Ingreso laboral promedio en la ocupación principal, según calificación (colones de julio 2006)



Fuente: Sauma, 2008 con datos de EHPM.

Por sectores, en el año 2007 el mayor aumento lo presentan los ocupados informales (no agropecuarios), con 10%, seguidos por los formales (no agropecuarios), con 7,6% y, finalmente, los agropecuarios con apenas 5,9%.

En lo que respecta a los ingresos laborales según calificación, tanto para los trabajadores calificados como para los no calificados se dio un aumento, en términos reales, en el año 2007, con respecto al año anterior, 8,2% y 9,0%, respectivamente; es decir, mayor para los no calificados. Al igual que por sectores, el ingreso laboral para la totalidad de trabajadores, en el año 2007, es el más elevado del período, pero no sucede lo mismo con los ingresos por calificación (gráfico 3.4). No obstante, el incremento de los ingresos laborales se empezó a erosionar por el aumento de la inflación, experimentada a finales del 2007 y primeros meses del 2008.

El comportamiento y análisis del mercado laboral, ha sido explicado, generalmente, desde una perspectiva de oferta, debido principalmente a la disponibilidad continua y sistematizada de información, mientras que el análisis de la demanda ha sido un tema poco tratado. El siguiente tema especial, pretende aportar al conocimiento de las demandas que tienen los empleadores y la oferta institucional desplegada.

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE POBREZA Y DESIGUALDAD DEL INGRESO

Véase Sauma, 2008, en www.estadonacion.or.cr

Tema especial: El desajuste entre oferta y demanda de trabajo calificado desde la perspectiva de los empleadores

¿Qué se dice de la demanda de trabajo?

Las altas tasas de crecimiento que ha venido experimentando la economía costarricense en los últimos años, han generado, en algunos sectores productivos, presiones de demanda por trabajadores calificados y no calificados, específicamente en los sectores de la

construcción, la agricultura, el turismo, servicios (*call centers*, servicios médicos, desarrollo de *software*, entre otros) y en el sector de manufactura liviana para la exportación. La presión que, en el último año, ha ejercido el sector empresarial en busca de soluciones a la escasez relativa de trabajadores para ciertos puestos y ocupaciones, unido a un estilo de desarrollo donde, cada día es más importante dentro de este esquema, la calidad y cantidad de mano de obra obliga a examinar detenidamente el problema. Desafortunadamente, no existen cifras suficientes ni estudios profundos que analicen, desde esta perspectiva, la problemática del mercado de trabajo costarricense. Es por eso que, con el fin de profundizar el conocimiento de este tema en este Informe, se optó por complementar la escasa información disponible con entrevistas realizadas a informantes claves, como elementos metodológicos del proceso de investigación.

En los sectores de la construcción y la agricultura pareciera muy evidente la escasez relativa de mano de obra en el país. 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 la Cámara Costarricense de la Construcción (CCC) estimó, en el 2006, que se requerían casi 60.000 trabajadores adicionales para el año 2008 y 77.000 para el año 2009 para las regiones de Guanacaste y Pacífico Central⁸. Sin embargo, no se dispone de un detalle del perfil de trabajadores que requiere el sector. La Cámara de Agricultura también indica que hay escasez de mano de obra en el agro, mas no maneja un dato exacto de cuántos trabajadores se requieren, ni su perfil.

Según la encuesta elaborada por Cinde en octubre del 2006, el 73% de las “empresas Cinde”⁹ tienen dificultades para encontrar recursos humanos que se ajuste a sus necesidades. Además, la encuesta trimestral de negocios *Pulso Empresarial* que realiza la Unión de

Cámaras y Asociaciones de la Empresa Privada (Uccaep, 2006) señala, para el cuarto trimestre del 2006, que de acuerdo con el criterio del 39% de los empresarios consultados, los técnicos medios eran los trabajadores que más escaseaban, seguidos por los profesionales universitarios con el 30% y el trabajo no calificado con el 18%. Los resultados de la encuesta del primer trimestre del 2008 fueron muy similares, excepto en el caso del trabajador no calificado: el porcentaje de empresarios que dijo era difícil conseguirlos pasó del 18% al 24%. Los empresarios del sector turismo manifestaron mayores dificultades para conseguir técnicos medios (siete de cada diez dicen tener problemas para encontrar personal), seguidos por los del sector industrial y los del sector servicios. Los resultados de la encuesta de Uccaep, son similares a los del estudio *Paradoja sobre la escasez de talento en el mundo*, elaborado por Manpower (2007). Mientras en el mundo el 41% de los empleadores entrevistados manifiesta 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%, seguido por México con un 82% y Nueva Zelanda con un 62%.

Entre los empresarios existe consenso sobre los principales problemas detectados: poca oferta y falta de destrezas. El problema de una oferta insuficiente se ha agravado en Costa Rica con el paso del tiempo, pues mientras en la encuesta de la Uccaep, correspondiente al cuarto trimestre del 2006, el 17% de los empleadores señalaron este problema, en la encuesta del primer trimestre del 2008, prácticamente se duplicó ese porcentaje (32%). En relación con el tema de las destrezas, se consultó sobre la pertinencia de los planes de estudio, en los diferentes niveles educacionales, en relación con los requerimientos de formación de sus empresas, y más del 54% respondió que sí, tanto en la educación universitaria como en la educación técnica. Pero señalan la falta de destrezas específicas que complementen esa formación académica. Las principales deficiencias apuntadas por los empleadores son el manejo del inglés y la falta

de capacidad para la toma de decisiones y la resolución de problemas concretos. En posiciones más técnicas el nivel de inglés está referido a la capacidad para leer manuales e instrucciones simples, mientras que las capacidades de lógica y toma de decisiones tienen que ver con formación en fundamentos matemáticos.

En la encuesta de Uccaep del primer trimestre del 2008, también se consultó sobre las razones que dificultan conseguir personal según un perfil específico. La poca oferta fue señalada por el 70% de los empresarios en el caso de técnicos medios y profesionales universitarios, mientras que al referirse a los trabajadores no calificados se señaló la falta de destrezas (54%).

Ante la carencia de datos precisos y estadísticamente confiables sobre el tipo y cantidad de mano de obra requerida, se conversó con diferentes actores claves¹⁰ acerca de su percepción en relación con aquellas profesiones, actividades u oficios, donde se presenta esa escasez relativa de mano de obra. Este ejercicio permitió identificar y segmentar dicho faltante según su perfil, aunque la cantidad requerida continúa siendo un tema sin resolver.

En cuanto a los profesionales, el faltante se concentra en las ingenierías (civil, mecánica, eléctrica, tecnología y sistemas de información, telecomunicaciones), gerencia de proyectos, personal para *call centers*¹¹ y contadores (estos dos últimos con requisito del idioma inglés). En lo referente a los técnicos, faltan electricistas, técnicos en refrigeración, mecánicos, electromecánicos y mecánicos de precisión. En el sector de la construcción destaca la carencia de soldadores, albañiles, fontaneros, peones de construcción, conductores de vagoneta y conductores de excavadoras, así como maestros de obras y hojalateros. En el sector de servicios, específicamente en turismo, el faltante es de *chefs* y salones. En el caso de los guías turísticos, los empresarios consideran que no cuentan con la preparación suficiente para las demandas del sector; prefieren los graduados de la carrera de Biología, por su dominio de la biodiversidad del país.

La encuesta de escasez de talento, elaborada por Manpower, sirve también como referencia para precisar dónde está el faltante de talento¹². Los primeros diez puestos son, en orden de mayor a menor insuficiencia: personal de contabilidad y finanzas, operadores de producción, obreros, representantes de ventas, representantes de servicio de apoyo al cliente, oficios manuales calificados, operadores de maquinaria, técnicos, *chefs* y mecánicos.

Uno de los problemas más relevantes del mercado laboral en Costa Rica es la carencia de recurso humano con dominio del idioma inglés, pues supera la escasez absoluta de recurso calificado. Existe en el país una oferta relativamente abundante de profesionales subempleados, o con dificultades para optar por un puesto acorde con su formación, que podrían gozar de un mejor perfil de remuneración si hablaran inglés. Los informantes claves consultados consideran que si no se actúa con prontitud, el país podría estar limitando sus posibilidades de crecimiento. Cinde estima que, en los últimos tres años, se desaprovecharon al menos 6.000 puestos adicionales en el sector servicios, por carencia de personal bilingüe (Cinde, 2007).

Algunos elementos acerca de la oferta institucional

Costa Rica cuenta con un conjunto de instituciones que tienen por mandato el fomento de las capacidades y destrezas de la fuerza de trabajo, tanto técnica como profesional. Entre ellas están el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA), el Instituto Tecnológico de Costa Rica (ITCR) y las universidades estatales, así como los colegios científicos y vocacionales y otros institutos de formación como el Centro de Formación de Formadores (Cefof), el Colegio Vocacional de Artes y Oficios (Covao), entre otros.

La encuesta de Uccaep del primer trimestre del 2007, consultó sobre la labor del INA. Aunque el 57% de las empresas manifiesta que cuenta con programas de formación continua para su personal técnico, tan solo el 43% utiliza los servicios del INA para capa-

cularlo. El grado de satisfacción de los servicios ofrecidos por el INA es alto entre los empresarios que los utilizan, de estos, el 51%, dice que son muy buenos y el 43% lo califica como bueno. Del grupo mayoritario de empresas que no utiliza al INA (57% del total), el 24% indicó que la principal razón es que sus programas no se adaptan a las necesidades de sus empresas. Además, señalan un horario poco conveniente (10%), dificultades de traslado desde los lugares de trabajo a los centros de formación (10%) y falta de interés (10%). Lo anterior revela dos segmentos empresariales totalmente diferentes.

Un aspecto importante de señalar es que el crecimiento en la matrícula¹³ del INA es cada vez menor, situación que se observa desde el año 2001. Esto obedece a un decrecimiento en la cantidad de servicios ofrecidos, producto de una insuficiencia de docentes, factor que incidió con mayor fuerza en los últimos cuatro años. Además, el tamaño de la matrícula contrasta con una baja tasa de graduación. De un total de 198.346 matrículas en el 2007, únicamente se graduaron 3.655 personas, de las cuales 1.524 obtuvieron el grado de técnico y técnico especializado, y 2.011 el de trabajador calificado. Se calcula que de cada diez personas que se matriculan en el INA, seis llevan tan solo un curso y de estas, una tercera parte corresponde a gente que se matricula en el curso de manipulación de alimentos (E¹⁴: Sequeira, 2008).

Recientemente el INA realizó dos estudios para mejorar su oferta de formación y capacitación. En el estudio realizado sobre el sector de la construcción se identificó la necesidad de que el INA contrate personal docente calificado y lo distribuya, en función de las demandas regionales; además, debe adquirir equipos y tecnología de punta, diseñar nuevos programas de formación en los núcleos de tecnología de materiales, comercio y servicios, metalmeccánica, electricidad y mecánica de vehículos, así como ofrecer el programa de certificación ocupacional a las empresas, coordinando el trabajo con las empresas del sector (INA, 2008a). Otro estudio elaborado por el

INA resalta la necesidad de ampliar y profundizar la oferta de capacitación en inglés así como lograr una mejora significativa en los cursos de capacitación en informática (INA, 2008b).

Otro tema que puede contribuir a paliar el problema de falta de mano de obra calificada en el corto plazo, es la certificación de competencias, que consiste en que un trabajador con experiencia, pero sin título, pueda obtener un certificado que lo acredite para el desempeño de una labor específica. El ente certificador en Costa Rica es el INA. Sin embargo, hay 9.000 solicitudes acumuladas de certificación de competencias que el INA no ha tramitado.

Presión por contratación de inmigrantes en ocupaciones técnicas y profesionales

Ante el auge en los sectores turismo, construcción inmobiliaria y de tecnologías de comunicación, los empresarios privados han planteado abiertamente la necesidad de recurrir a la contratación de técnicos y profesionales del extranjero. Dichos sectores ya han venido contratando ese tipo de profesionales; sin embargo, muchos de ellos no cuentan con los permisos respectivos y su *estatus* migratorio es de turistas. Concretamente, la Cámara de Tecnologías en Información y Comunicación (Camtic) ha señalado la escasez de profesionales formados en computación e informática y algunas empresas han planteado ante el MTSS que permita el ingreso de profesionales extranjeros, sin que haya sido posible. Esto ha obligado, a algunas empresas, a abrir operaciones en otros países para poder ejecutar sus contratos. El faltante estimado de personal en TIC, durante el año 2007 fue de 2.300 personas (no incluye *call centers*), lo que implica que el sector dejó de percibir ventas estimadas por 71 millones de dólares en ese año¹⁵. Ante una demanda laboral que no logra ser cubierta por la oferta nacional, la “migración estratégica” se ha planteado como una opción de mediano y largo plazo para Costa Rica. No obstante, el tema amerita una discusión más profunda, que incluya las implicaciones que la migración tiene sobre el mercado

laboral y sobre las remuneraciones en el mediano y el largo plazo.

Desafíos del mercado laboral

Un punto de partida para enfrentar los desafíos del mercado laboral costarricense es la generación de información útil y oportuna que alimente la investigación, el análisis y la toma de decisiones¹⁶. A partir de la disponibilidad de información confiable debe definirse una política pública en materia de empleo, capaz de articular los esfuerzos en materia laboral, migratoria, fiscal, educativa, comercial y de fomento de las inversiones. Actualmente las acciones son insuficientes y dispersas, carecen de una coordinación interinstitucional que tenga como objetivo lograr una mayor correspondencia entre la oferta y la demanda de trabajo en el corto, mediano y largo plazo. Una situación similar se presenta en el sector privado, donde diferentes instituciones actúan sin mayor coordinación entre sí para resolver el problema, incluso, existen empresas individuales que desarrollan programas específicos, sin que exista un abordaje integral de la problemática.

La población que no estudia ni trabaja es del orden de 200.000 personas. Se trata básicamente de jóvenes entre 12 y 24 años que por diferentes motivos, desertaron de la educación regular y carecen de experiencia y de los conocimientos necesarios para incorporarse al mercado laboral. Por eso se emplean en actividades temporales y mal remuneradas, lo que constituye una importante restricción a las pretensiones del país para mejorar sus estándares de distribución del ingreso y generación de oportunidades. El programa *Avancemos* que desarrolla la actual administración, pretende frenar el crecimiento de la población que deserta del sistema educativo. No obstante, hay un contingente de jóvenes que se ha ido acumulando durante años y que no se beneficia de programas de formación y capacitación.

Algunos sugieren que el INA es la entidad llamada a atender las necesidades de este grupo poblacional. Incluso la institución creó el Sistema Nacional de Formación Profesional (Sinafop),

dirigido justamente a atender las necesidades de esa población, y, a mediados del 2007, reformó algunos de sus programas y redujo los requisitos académicos. De la oferta de 1.206 servicios que brinda el INA, 42% poseen como requisito “saber leer y escribir”. Si se agrega el II Ciclo, esto suma el 74% de los servicios; en otras palabras, tres cuartas partes de los cursos que brinda el INA son accesibles para personas con sexto grado aprobado. Algunos de los principios de operación del Sinafop también consideran el desarrollo del “emprendedurismo” y hasta un fondo de capital de riesgo para nuevos empresarios. Esta es una buena iniciativa pero es fundamental, además, que el INA transforme su enfoque, de uno orientado a la oferta (ofrece los cursos que tiene estructurados, para los cuales cuenta con formadores y guías escritas) a otro orientado hacia la demanda, donde la formación trate de satisfacer la formación que los empleadores están requiriendo.

En esas circunstancias el costo de oportunidad que tiene esa población es mucho menor, en comparación con una situación en donde los potenciales interesados se encuentran laborando. Una política pública que pretenda atender a este importante sector del mercado laboral, debe ir acompañada del contenido presupuestario necesario para retener a estos jóvenes durante su proceso de formación, pues el retorno social de una mano de obra entrenada supera, con creces, la inversión.

La reconversión de la mano de obra es el camino más económico para contar, en un plazo relativamente corto, con una masa crítica de técnicos y profesionales mejor remunerados y contratados por las empresas que se establecen en el país. Costa Rica debería brindar una salida a los profesionales y técnicos que se han estado graduando en carreras de baja demanda laboral y donde la acción del Estado no ha sido efectiva, como para alertar sobre la oferta. Dicho grupo de profesionales y técnicos “a medio formar”, desde la perspectiva de la demanda, constituyen una inversión social que el país ha hecho y que se debe concluir.

Por otra parte, la orientación hacia la educación vocacional, así como el estímulo y la promoción de carreras técnicas y colegios técnicos es fundamental. No obstante, “actualmente, los técnicos podrían estar ganando más que un universitario pues la empresa es lo que requiere” (E: Quesada, 2008), pero lo cierto es que “los empresarios no quieren pagarle a los técnicos como técnicos, sino como bachilleres de colegio” (Sauma, 2008). Esto, en definitiva, desincentiva el estudio de una carrera técnica, pues el salario no resulta atractivo. Además, el técnico puede insertarse más rápidamente en el mercado laboral, y suplir, en un plazo más corto, las necesidades de las empresas.

En el nivel universitario también hay retos importantes. Es necesario promover la “empleabilidad” como variable relevante a la hora de seleccionar una carrera. Una masa muy importante de estudiantes, que no logran ingresar a las carreras que tienen cupo restringido, se enrolan directamente en carreras de gran saturación de mercado, muchas de ellas ligadas a las ciencias sociales, educación y administración de negocios. Paradójicamente, las universidades privadas tampoco ajustan la oferta que están generando y sus graduandos terminan pagando por una formación que tiene problemas y deficiencias en términos de “empleabilidad”. La falta de información sobre el quehacer de las universidades privadas es una preocupación señalada en diversas ocasiones.

Uno de los retos fundamentales para emprender la reconversión de la fuerza laboral exige la formación y actualización de los formadores. El pasar de un enfoque de oferta a uno de demanda obliga a realizar, primero, un esfuerzo por identificar las áreas técnicas y vocacionales por desarrollar, y una vez identificadas, a reeducar a los educadores que impartirán dicha formación. Este es uno de los aspectos más complejos, donde las instituciones responsables, van a requerir ayuda, incluso de la cooperación internacional. En particular, transformar el perfil institucional a uno orientado hacia la ciencia y la tecnología, en función de la demanda, constituye un esfuerzo mayúsculo.

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
EL MERCADO LABORAL COSTARRICENSE

Véase Angulo, y Mata, 2008, en
www.estadonacion.or.cr

Fuerte reducción en la pobreza en el 2007, pero con un aumento en la desigualdad

El mayor empleo, los mejores salarios de los informales no agropecuarios y de los no calificados y el impacto de las transferencias monetarias del Régimen No Contributivo (RNC) hicieron que el año 2007 fuera un año especialmente importante en la reducción de la pobreza, definida como una situación de ingresos insuficientes para adquirir una canasta de bienes y servicios, que les permita a los hogares satisfacer sus necesidades básicas. Desde el año 1994, hasta el año 2006 la pobreza afectó a alrededor de un 20% de la población, sin embargo, en el 2007 se redujo a 16,7% de los hogares. Similar situación se presentó con la pobreza extrema, cuya incidencia en los hogares cayó de 5,3%, en el 2006, a 3,3%, en el 2007. En términos absolutos, el número de hogares pobres se redujo de 234.898, en el 2006, a 202.220, en el año 2007, cifra muy superior a la de 150.000 hogares que se encontraban, en esa situación, en los años noventa lo que, obviamente, está relacionado con el crecimiento poblacional. Sin embargo, la reducción de los hogares en extrema pobreza, de 67.786, en el año 2006, a 45.588 en el año 2007, determina que la cantidad de hogares, en esa condición, sea la menor desde 1990, a pesar del crecimiento poblacional.

No obstante las cifras alentadoras en materia de pobreza, su sostenibilidad es cuestionable, por el incremento de la inflación en el año 2007, y la inflación proyectada para el 2008, así como la vulnerabilidad de los “no pobres” a la pobreza. En el 2007, además del 16,7% de hogares en situación de pobreza, un 13,1% de ellos se ubicaron en situación de vulnerabilidad, esto es, con un ingreso per cápita superior a la línea de pobreza, pero inferior 1,4 veces. Este último porcentaje no es muy diferente

al de los últimos años e, inclusive, es el tercero más alto desde el año 2000, lo cual sugiere que aunque los ingresos de muchos hogares superaron la línea de pobreza, estos no se alejaron significativamente de ella, y por eso se definen como hogares vulnerables.

El alto crecimiento de mejores oportunidades de empleo e ingreso, no lograron impactar la desigualdad, pues esta se incrementó nuevamente en el 2007. Como se ha documentado en Informes anteriores, el coeficiente de Gini muestra un fuerte aumento de la desigualdad en la distribución del ingreso a partir del año 1997, con un incremento sostenido hasta el 2001, momento en que alcanza un máximo, luego inicia un lento proceso de reducción hasta el 2005, cuando asume un valor similar al de 1999, pero en los años 2006 y 2007 vuelve a aumentar (para más detalle sobre desigualdad y pobreza, véase el capítulo 2).

El dinamismo económico también se acompañó de un mayor crecimiento del crédito en el sector privado

Aunque el Decimotercer Informe analizó el comportamiento del crédito al consumo y sus implicaciones en la economía, la relevancia del marcado dinamismo del crédito al sector privado en el 2007, merece nuevamente un espacio de atención.

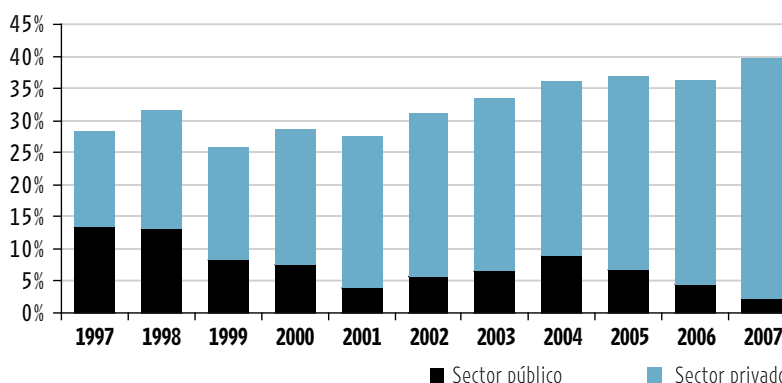
El crédito interno total aumentó 28,7% en el 2007, con respecto al 2006. Ese incremento es mayor que el promedio de los últimos diez años (20,8%). El sector privado creció 38,5%, cifra muy superior al promedio de los últimos diez años (27,7%), mientras que el crédito al sector público se redujo 42,2%, durante el 2007, por lo que tuvo la más baja participación en el mercado, durante los últimos diez años (gráfico 3.5). El alto crecimiento del crédito se debió a una significativa reducción de las tasas de interés, conjuntamente con las mayores facilidades de financiamiento para el crédito al consumo. La baja en las tasas de interés se tradujo en una reducción de la tasa básica pasiva (TBP), de 11,3% en diciembre del 2006 a 7,8% a finales del 2007. El descenso en las tasas de interés pasivas provocó una reducción de las tasas activas que, en promedio, pasaron del 22,7% al 17,3% entre el 2006 y el 2007.

Expectativas, liquidez y tipo de cambio

En el campo financiero, la adopción de un nuevo régimen cambiario de bandas generó variaciones en las expectativas concernientes al 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

GRAFICO 3.5

Crédito interno neto total en relación con el PIB



Fuente: Mesalles, 2008a, con datos del BCCR.

invertir en instrumentos financieros denominados en moneda local. Los inversionistas extranjeros generaron un aumento en la entrada de capital financiero al país, y una parte importante de los inversionistas y agentes económicos locales decidieron cambiar sus activos financieros de dólares a colones. La entrada de capitales del exterior ocasionó 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), durante el 2007 se produjo una acumulación 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 de las materias primas en el nivel internacional. Todo lo anterior complicó la consecución de la meta de inflación fijada por el ente emisor (8%) en enero del 2007, que concluyó en un 10,8%.

En el transcurso del año, al ver que su objetivo de inflación peligraba, el Banco Central realizó ajustes en las tasas de interés, con el fin de desincentivar la entrada de capitales financieros. Ante la expectativa de una apreciación nominal del tipo de cambio, el diferencial entre las tasas pasivas en moneda nacional y en moneda extranjera, a fines del 2006, promovía la colonización de los activos financieros. El premio por invertir en colones era de 3,7% a finales de ese año¹⁷. Aún con el descenso de la tasa pasiva promedio, la apreciación *ex-post* del colón provocó que dicho premio fuera mayor durante el 2007 (8%).

En el 2007 el comportamiento de las tasas de interés locales continuó disminuyendo e, inclusive, las reducciones de esas tasas superaron la caída de las tasas de interés internacionales. Durante el periodo 1998-2006 la diferencia entre el comportamiento de la tasa básica pasiva calculada por el

BCCR y la tasa Libor¹⁸ rondaba los 14 puntos porcentuales, valor que en el 2007 fue apenas de 2,5 puntos (gráfico 3.6).

La caída de la tasa de interés ocasionó una reducción de la TBP a 7,8%, a fines del 2007. Como la inflación fue del 10,8%, el rendimiento de los depósitos, en términos reales, fue negativo (cerca del 3%). La reducción en la TBP condujo a un descenso de las tasas activas, que en promedio pasaron del 22,7% al 17,3% entre el 2006 y el 2007. En términos reales se redujo de 12,1% al 5,8% durante el 2007. Ese nivel de la tasa activa promedio real es mucho menor que el promedio de los últimos diez años (12,7%). Los cambios en las tasas de interés propiciaron dos movimientos importantes en el sistema financiero costarricense. Por un lado, el aumento del premio por invertir en colones hizo que los inversionistas tendieran a cambiar sus depósitos en moneda extranjera por depósitos en moneda local. Por otro lado, el bajo nivel de las tasas de interés activas generó un incentivo para ahorrar menos y endeudarse más¹⁹.

La tendencia a cambiar depósitos en moneda extranjera por depósitos en moneda local provocó que la riqueza financiera denominada en moneda local aumentara de 53,8% a 61,2%, durante el 2007. Al mismo tiempo, el premio por invertir en colones se incrementó, y el premio por endeudarse en dólares también subió²⁰. Esta situación se debería haber reflejado en un aumento de la proporción de créditos en moneda

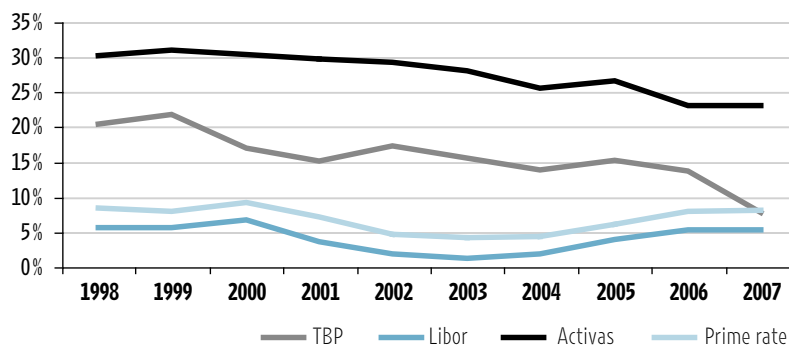
extranjera con respecto a la cartera total, lo que no ocurrió durante el 2007.

Los efectos de la disminución en las tasas de interés durante el 2007, se reflejaron en la reducción de los activos y de los depósitos de los bancos del Sistema Bancario Nacional en relación con el PIB, del 70,8%, en el 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, al 39,7%, en el 2007. Una posible explicación es el hecho de que la Superintendencia de Entidades Financieras (Sugef) haya venido reforzando sus normas prudenciales en los últimos años, y obligando a las entidades financieras a medir, de una mejor manera, el riesgo que implica hacer préstamos en dólares a deudores que no generan divisas. Incluso, la Sugef ha impuesto a las entidades financieras la necesidad de aumentar las provisiones sobre los créditos otorgados, en moneda extranjera, a no generadores de divisas.

Para que los bancos hayan podido prestar más a sus clientes, sin que se haya dado un aumento importante en los depósitos que manejan del público, la composición de sus pasivos tiene que haber cambiado significativamente. Tanto los bancos privados como los bancos estatales obtuvieron buena parte de los recursos que prestaron, por medio de un aumento en la captación que hicieron de los recursos del público. Sin embargo, dicha captación alcanzó para cubrir

GRAFICO 3.6

Evolución de las tasas de interés locales e internacionales



Fuente: Elaboración propia con datos del BCCR.

solamente el 68% y el 62% del crédito otorgado, en los bancos estatales y privados, respectivamente²¹. En el caso de los estatales, el resto de los recursos destinado a préstamos provino, fundamentalmente, de una reducción de las inversiones que los bancos tenían con el Gobierno (bonos fiscales), así como en títulos en el extranjero. Esta disminución de inversiones se puede explicar por las bajas tasas de interés promovidas por el Banco Central, por la importante disminución en las necesidades de financiamiento del Gobierno Central (al tener un superávit financiero), y por el aumento en el premio por invertir en colones. Los bancos privados obtuvieron, en su mayoría, recursos adicionales para cubrir los préstamos al sector privado, mediante préstamos en el exterior. En este caso, la explicación es el mayor premio por endeudarse en dólares, combinado con un mayor ligamen de la banca privada con las grandes corporaciones financieras internacionales²².

Tema especial: Efectos del crédito sobre la economía en el mediano y el largo plazo

El análisis del crecimiento del crédito en el sector privado y su contribución al desarrollo requiere examinar la forma en que este se ha distribuido entre los diferentes sectores de la economía, y determinar si algunos sectores están recibiendo crédito en forma desproporcionada en relación con su

participación dentro de la economía o con respecto al dinamismo demostrado en los últimos años. Si algún sector estuviera recibiendo mucho más crédito del que le corresponde, podrían gestarse desequilibrios en el sistema financiero, porque podría suceder que el crédito otorgado no corresponde a la capacidad de pago de los deudores, lo que podría, transformarse eventualmente, en riesgos importantes para las instituciones financieras. Asimismo, si algún sector está recibiendo menos crédito del que le corresponde, podría reflejar deficiencias en el grado de “bancarización” del país, en el sentido de que dicho sector no estaría recibiendo la atención adecuada por parte del sistema financiero nacional.

Las estadísticas sobre crédito por sectores no reflejan, necesariamente, el uso que se le da, pero al menos brindan una idea sobre las actividades que han sido financiadas por la banca²³. Las tasas de crecimiento del crédito destinado a los principales sectores de la economía fueron más uniformes durante el 2007, que en años anteriores. Así, por ejemplo, mientras que durante 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%) es de 33,9 puntos porcentuales, durante el 2007, la dispersión de las tasas de crecimiento entre las mismas actividades, fue de 15 puntos porcentuales. Esto significa que el aumento del crédito

otorgado por las entidades bancarias se repartió de manera más uniforme entre todos los sectores, y que todos lograron obtener tasas de crecimiento relativamente altas, mayores que el promedio de los últimos diez años, en las áreas más importantes de la economía. Los grupos que han mostrado un mayor incremento del crédito recibido en los últimos diez años, y el 2007 no es la excepción, son los relacionados con el mercado inmobiliario (vivienda y construcción), el sector servicios (comercio, servicio y turismo) y el sector de consumo. Los ámbitos productivos tradicionales, como el agropecuario y el industrial, se han quedado rezagados, con respecto a los demás, en la estructura del crédito del Sistema Bancario Nacional (cuadro 3.10).

La pérdida de importancia relativa del agro se puede justificar parcialmente en el menor dinamismo que ha mostrado, su participación en el PIB pasó del 17,1%, en el año 1998, a 15,5%, en el año 2007. Al medir el crédito otorgado al sector agropecuario con respecto a la producción del sector, se observa una estabilidad relativa en los últimos diez años, alrededor del 16%. Por otra parte, mientras que el sector industrial se ha mantenido activo dentro de la producción total (alrededor del 22% del PIB), su participación en el crédito otorgado ha descendido significativamente, de 14,8%, en 1998, a 7,0%, en el 2007. De ahí que, la relación entre el crédito al sector industrial y su producción, se ha mantenido durante los últimos diez años, alrededor del 12% (cuadro 3.11). Como el sector industrial ha aumentado su producción al mismo ritmo que el resto de la economía, su pérdida de participación dentro del sistema bancario no puede justificarse por la falta de dinamismo del sector. Una posible explicación es que buena parte de su actividad está asociada con empresas transnacionales que no utilizan el crédito local para financiar sus operaciones.

Como se explicó anteriormente, el sector que ha mostrado la mayor tasa de incremento del crédito durante los últimos diez años es el de vivienda y construcción (39,6%). De igual manera,

CUADRO 3.10

Tasas de crecimiento del crédito del Sistema Bancario Nacional, según sectores (porcentajes)

	2005	2006	2007	Promedio
1996-2006				
Total	28,9	27,7	38,7	25,7
Industria	20,1	19,8	30,6	15,0
Agropecuario	38,7	9,4	28,5	12,2
Vivienda y construcción	26,5	32,0	43,4	46,1
Comercio, servicios y turismo	33,3	32,3	42,6	24,0
Consumo	21,1	20,7	35,1	29,6
Otras actividades	90,4	43,9	22,9	37,5

Fuente: Mesalles, 2008a, con datos del BCCR.

CUADRO 3.11

Crédito total por sectores, en relación con el PIB (porcentajes)

	1998	2002	2007
Crédito privado/PIB	18,5	25,4	36,6
Industria/PIB	2,7	2,7	2,5
Agropecuario/PIB	1,9	1,6	1,5
Vivienda y construcción/PIB	3,2	6,5	11,9
Comercio, servicio y turismo/PIB	5,4	7,2	11,0
Consumo/PIB	4,8	6,7	8,0
Industria/PIB industrial	12,4	12,2	11,0
Agropecuario/PIB agropecuario	17,1	16,1	15,5

Fuente: Mesalles, 2008a, con datos del BCCR.

el aumento del crédito para este sector, durante el 2007, es el más alto de todos (43,4%).

En términos de participación en el crédito total, el área de vivienda y construcción ha pasado 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, mientras que en el 2007, ya había subido a 11,9%. O sea, en diez años prácticamente se triplicó el nivel de profundización bancaria, en términos de crédito, para vivienda y construcción. Varios factores pueden haber influido sobre este fenómeno. Por un lado, se debe tomar en cuenta que, hacia 1998, la atención del sistema bancario al sector vivienda se podía considerar baja, debido a la carencia de instrumentos de financiamiento de largo plazo y al elevado nivel de las tasas de interés reales en colones (alrededor de 18%). Durante ese año, las opciones existentes en el mercado bancario, para financiar activos de largo plazo en moneda local, eran muy escasas. Conforme la economía costarricense logró estabilizar el nivel de inflación alrededor del 10%, con un tipo de cambio relativamente predecible (gracias al sistema de mini-devaluaciones), el sistema bancario empezó a ofrecer más instrumentos de crédito de largo plazo, especialmente denominados en moneda extranjera. En el 2007, la oferta de crédito para vivienda ya era muy variada, con plazos de hasta 30 años, con tasas

de interés fijas (al menos para parte del plazo), créditos denominados en unidades de desarrollo, entre otros.

Por otro lado, el dinamismo mostrado por el sector de vivienda y construcción, especialmente en los años más recientes, ha provocado que los bancos le pongan más atención. El valor agregado de la construcción, ha crecido particularmente a tasas del 18,2%, en el 2006, y de 22,4%, en el 2007. Buena parte de este “boom” inmobiliario está relacionado con la entrada de capital extranjero, especialmente en la zona costera del Pacífico, tanto en Guanacaste como en Puntarenas. A pesar de que la mayor parte de los extranjeros no requieren de crédito de la banca local para realizar sus inversiones, las compañías constructoras relacionadas con estos proyectos sí se están financiando por medio del Sistema Bancario Nacional. De hecho, el crédito al sector construcción creció en 67,4% y 61,9% en los últimos dos años.

El segundo sector que ha mostrado mayor dinamismo en el crecimiento del crédito, durante el período de análisis, es el relacionado con el comercio y los servicios (comercio, servicios y turismo). El crédito a este grupo se incrementó a un ritmo anual promedio de 29% entre 1998 y 2007, debe destacarse el aumento del crédito destinado al turismo, de 35% en promedio para el período. Durante el 2007, sin embargo, además del alto nivel del crédito otorgado al turismo, sobresalió el destinado

al sector de servicios, que se elevó al 57,4%, la segunda tasa más alta de crecimiento, después del crédito a la construcción. Aunque el otorgamiento del crédito a este sector no es tan alto como el del sector inmobiliario; la relación de crédito sobre el PIB para el comercio, servicios y turismo pasó de 5,4%, en 1998, a 11,0%, en el 2007.

Finalmente, dentro del análisis de la composición del crédito al consumo durante el período (1998-2007), cabe destacar que el crecimiento de este componente (24,2%) ha tenido un comportamiento ligeramente inferior al promedio del crecimiento anual del crédito total al sector privado (28,0%). De igual forma que lo observado en otros sectores de la economía, con excepción de la industria y del sector agropecuario, el crédito dirigido al consumo ha aumentado como proporción del PIB (de 4,8%, en 1998, a 8,0%, en el 2007).

Cabe destacar, además, que el crédito dirigido a las familias (consumo y vivienda, principalmente), es muy significativo para el sistema bancario. En el 2007, el 50% de los préstamos otorgados al sector privado fue dirigido a estas dos áreas. Ahora bien, el alza de los empréstitos otorgados a este grupo, durante el año pasado, fue muy similar al promedio: mientras el financiamiento total creció en 38,7%, el crédito al consumo y vivienda se elevó 35,1% y 40,9% respectivamente.

Elevadas tasas de crecimiento del crédito ponen en riesgo el incremento en la liquidez

Altas tasas de crecimiento del crédito, que no corresponden a un mayor proceso de “bancarización”, son usualmente fuente de preocupación para las autoridades; los bancos centrales se inquietan ante las posibles implicaciones sobre las presiones inflacionarias y sobre la Balanza de Pagos. Los posibles efectos de mediano plazo sobre la calidad de las carteras crediticias de sus supervisados son del mayor interés para las superintendencias de entidades financieras. Desde el punto de vista macroeconómico, el efecto multiplicador del crédito bancario genera un crecimiento en la oferta monetaria, el cual,

si no corresponde a un aumento de la demanda de dinero que lo acompaña, puede devenir en presiones inflacionarias. Incluso, en una economía abierta como la costarricense, esa presión también se puede manifestar sobre el tipo de cambio, ya sea por la apreciación real que se da como producto del aumento de la inflación, o mediante el incremento de la demanda de bienes importados.

Ahora bien, si el crecimiento del crédito obedeciera a un proceso de aumento en el nivel de “bancarización”, donde cada vez más agentes económicos tuvieran acceso al financiamiento del que antes carecían, sería más difícil que pudiera suceder una crisis financiera con altos niveles de inflación o de devaluación. Si el crédito cumple adecuadamente su función de intermediación, y contribuye, de manera significativa al aumento de la productividad, la producción se elevará, de manera simétrica, con el crecimiento de la demanda, y se eliminarán las presiones sobre la inflación o el tipo de cambio. Aún cuando el crédito esté dirigido a financiar un mayor consumo, la mayor demanda por bienes y servicios puede generar un incremento de la producción y nivelar la oferta con la demanda, sin que, necesariamente, crezcan los precios. El problema es que los tiempos de respuesta de la producción son usualmente más lentos que los aumentos de demanda, razón por la que se pueden presentar las presiones inflacionarias en el corto plazo. Alternativamente, puede ser que buena parte de la demanda adicional se canalice por medio de un aumento en las importaciones (por la incapacidad de la producción interna de satisfacerla), ocasione un crecimiento en el déficit de cuenta corriente y presione el tipo de cambio hacia una devaluación.

La elevación del crédito, durante el 2007, es la segunda más alta de los últimos diez años, en términos reales. Cuando se compara el aumento del crédito con el crecimiento de la producción, se observa que no hay una relación muy directa entre ellos (gráfico 3.7)²⁴. También se pueden observar años en los que el PIB crece mucho, y el crédito, poco (1999), en otros momentos

ambas variables se han elevado (1998). No obstante, después del 2003, se produce un mayor acompañamiento entre el crecimiento del crédito y el del PIB. Sin que se quiera implicar 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 da, precisamente en el 2007, cuando el PIB ya no se eleva tanto como el año anterior, y, sin embargo, sí se da un mayor fortalecimiento del crédito.

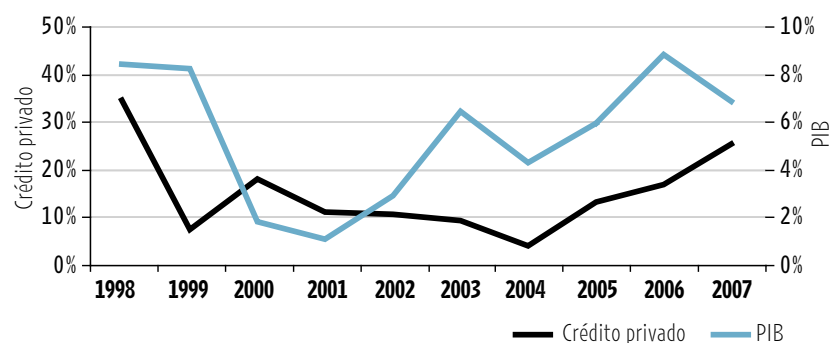
Del análisis comparativo entre el crecimiento del PIB y del crédito se puede inferir que, desde el punto de vista macroeconómico, no se visualiza un “desalineamiento” significativo durante el 2007. Aunque el ascenso del crédito es alto, está correspondido por el PIB, que se sitúa por encima de la media 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. La preocupación, sin embargo, es que los efectos de un elevado aumento del crédito en un año, se reflejen hasta el período siguiente. En ese sentido, es importante dar seguimiento al hecho de que mientras la economía muestra una menor tasa de crecimiento que el año anterior, el crédito ha superado en el 2007, la tasa alcanzada en el 2006. Ante un eventual impacto negativo del

descenso de la economía de Estados Unidos sobre la producción costarricense, se podrían estar incrementando los niveles de riesgo de la economía, y, particularmente, del sistema financiero si se da un ascenso en la morosidad. Una disminución podría generar un panorama en el cual el ingreso disponible de los costarricenses crezca mucho menos en los próximos años, que el promedio de los últimos años, reduzca la capacidad de pago de los deudores, con el consecuente aumento de riesgo de morosidad dentro del sistema financiero nacional. Pero además, un menor crecimiento de las exportaciones, del turismo y de la IED, podría presionar la Balanza de Pagos y, en consecuencia, el tipo de cambio.

Por otra parte una devaluación del colón provocaría un aumento en las cuotas de los préstamos (en colones) y elevaría una eventual morosidad de los préstamos denominados en moneda extranjera, para deudores no generadores de divisas. Si, al mismo tiempo, y como una posible reacción del Banco Central ante la devaluación del colón, las tasas de interés crecen, aumentará la presión sobre la capacidad de pago de los deudores en moneda nacional. Como se mencionó anteriormente, en virtud de que el nivel de las tasas de interés pasivas, en colones, fue negativo en términos reales, y de que las tasas activas estuvieron en niveles históricamente bajos en el 2007, es muy posible

GRAFICO 3.7

Crecimiento real del PIB y del crédito al sector privado



Fuente: Mesalles, 2008a, con datos del BCCR.

pensar en un escenario, en el futuro cercano, donde las tasas de interés aumenten significativamente. Bajo esas circunstancias se daría un aumento de la cuota de pago de los préstamos denominados en moneda nacional, casi en la misma proporción en que aumenten las tasas, y se elevaría el riesgo de morosidad dentro del sistema financiero. De hecho, cuando se cerró el presente Informe (julio, 2008), las tasas de interés habían aumentado.

Otro posible riesgo que conlleva una tasa de crecimiento de crédito elevado, desde el punto de vista microeconómico, tiene que ver con el proceso de selección de la cartera crediticia de parte de las instituciones financieras. Si se considera que el crecimiento promedio de las carteras de todos los bancos del Sistema Bancario Nacional fue de 38,7% en el 2007, se infiere que hubo algunas instituciones particulares que superaron con creces dicha tasa. De ahí que sea posible presumir que algunos de los riesgos potenciales de dichas carteras no hayan sido evaluados correctamente. Ante el aumento de la entrada de capitales financieros del exterior, junto con la escasa participación del Gobierno y del Banco Central en la colocación de bonos, los bancos experimentaron un aumento significativo en los fondos disponibles para prestar. Este hecho, que implicaba la existencia de pocas alternativas rentables para la

colocación del exceso de liquidez, puede haber provocado que las instituciones financieras decidieran “suavizar” sus condiciones de crédito. Incluso, en estas circunstancias es usual ver que las instituciones financieras recurren a mecanismos de crédito “novedosos” para atraer nuevos clientes²⁵. En el caso específico del crédito para vivienda, la valoración de la propiedad por hipotecar puede ser un elemento en el cual las instituciones podrían incurrir en errores.

Los datos de morosidad en el sistema financiero nacional durante el 2007, a pesar del contexto internacional de crisis de la economía estadounidense, han disminuido. El porcentaje de cartera al día, sobre la cartera total para todas las entidades financieras aumentó de 91,8% a 93,0%, entre el 2006 y el 2007 (cuadro 3.12). Con excepción de los bancos privados, los demás tipos de instituciones financieras también mejoraron la atención de su cartera. De igual manera, los principales sectores económicos mostraron mejores índices de pago al día en los créditos. Los únicos grupos donde la mejora en el porcentaje de cartera al día no es tan notoria como en los demás casos, están representados por el de consumo, que apenas aumenta de 87,3% a 87,7%, entre el 2006 y 2007, y el de comercio, servicio y turismo, que mejora en el 2007, pero termina con un índice menor que en el 2005.

No obstante, los datos de cartera al día no reflejan necesariamente, los riesgos a los que se están enfrentando las entidades financieras, o los que podrían enfrentar ante cambios en los parámetros económicos. Es más, es previsible que en un año de alto crecimiento del crédito, los índices de cartera al día mejoren, por simple cálculo matemático. Al poco tiempo de otorgados los créditos, es menos probable que estos entren en mora que después de que haya transcurrido cierto tiempo, por lo que, en un principio, el porcentaje de cartera al día, sobre cartera total, mejora. Con el tiempo, sería de esperar que ese porcentaje se deteriore, y aún más, si los riesgos esbozados en esta sección se materializan: ¿qué tan grave puede ser este deterioro? Dependerá de cuán grandes sean los cambios en el entorno económico, y de qué tanto puedan haber “suavizado” las instituciones financieras su análisis de riesgo al otorgar los créditos, en un ambiente de alto crecimiento del crédito.

Ante el panorama de un posible aumento del riesgo de la cartera de las instituciones financieras, en lugar de mejorar los indicadores de calidad de cobertura del riesgo crediticio, tanto los bancos estatales como los privados desmejoraron en el 2007. La estimación de cobertura que hacen los bancos, con respecto a la cartera vencida, disminuyó para ambos tipos de bancos. En los estatales, la estimación pasó de ser 2 veces, la cartera vencida en el 2006, a 1,7 veces en el 2007, mientras que para los privados pasó de 1,5 a 1,4 veces en los mismos años (cuadro 3.13). De igual manera, la relación cartera vencida menos estimación sobre patrimonio (grado de exposición del patrimonio ante posibles pérdidas por morosidad) disminuyó para ambos tipos de bancos. En otras palabras, ante el elevado aumento de la cartera de crédito, los bancos no han mejorado las coberturas, por los posibles riesgos adicionales en los que pueden estar incurriendo.

Del análisis de la evolución del crédito en Costa Rica, durante el 2007, se desprende que, aunque este proceso se ha acompañado de un alto crecimiento del PIB, surgen retos importantes para

CUADRO 3.12

Cartera crediticia al día con respecto a la cartera total, según tipo de institución financiera y actividad (porcentajes)

	2005	2006	2007
Total del sistema financiero	91,4	91,8	93,0
Bancos estatales y creados por ley	89,0	89,9	92,3
Bancos privados	95,9	95,5	94,2
Entidades financieras y otros	87,9	86,7	92,6
Sector			
Industria	94,2	91,3	98,5
Agropecuaria	97,0	95,6	98,3
Vivienda y construcción	87,5	89,7	92,3
Comercio, servicio y turismo	97,5	95,9	97,2
Consumo	86,3	87,3	87,7

Fuente: Mesalles, 2008a, con datos de la Superintendencia de Entidades Financieras.

CUADRO 3.13

Indicadores de calidad de la cobertura de riesgo crediticio, para bancos estatales y privados (porcentajes)

Indicador	2005	2006	2007 ^{a/}
Estimación/cartera vencida ^{b/}			
Bancos estatales	1,9	2,0	1,7
Bancos privados	1,5	1,5	1,4
(Cartera vencida – estimación)/patrimonio			
Bancos estatales	-5,8	-6,5	-4,6
Bancos privados	-4,6	-3,8	-3,1

a/ Setiembre 2007.

b/ Número de veces.

Fuente: Mesalles, 2008a, con datos del BCCR.

mantener la sostenibilidad del sistema financiero. Una parte importante del crecimiento del crédito, durante el 2007, fue producto de un mayor financiamiento externo por parte de los bancos comerciales, y el hecho de que la economía mundial, y particularmente la de Estados Unidos, se esté desacelerando, implica que es poco probable que dicho aumento se pueda sostener en niveles tan altos durante los próximos años. Además, el manejo de la política monetaria y cambiaria del Banco Central se torna complicado, sobre todo en un ambiente de régimen cambiario semi-fluctuante (bandas cambiarias o flotación administrada), junto con altas tasas de crecimiento del crédito. Al querer limitar los movimientos del tipo de cambio dentro de su nuevo régimen, el Banco Central no ha podido evitar el problema de la “Trinidad Imposible”: sigue tratando de bajar la inflación y controlar el tipo de cambio, con una cuenta de capitales abierta. Ante la acumulación de Reservas Internacionales, el Banco Central, emitió más dinero del que era compatible con su meta inflacionaria y propició un elevado crecimiento del crédito, mediante tasas de interés negativas en términos reales.

La menor disponibilidad de recursos crediticios, junto con una eventual elevación de las tasas de interés y una devaluación del tipo de cambio, en un ambiente de menor crecimiento económico, podrían llevar, a muchos deudores, a tener problemas de pago.

Si a esto se agrega un deterioro de las carteras crediticias de los bancos, el reto para los próximos años será mantener la estabilidad del sistema financiero costarricense. En ese sentido, el manejo de la nueva política cambiaria, que pretende el Banco Central, y que se fundamenta en una flotación administrada es una complicación adicional. Las primeras experiencias relativas a las fluctuaciones del tipo de cambio han demostrado que el mercado cambiario costarricense es muy pequeño, y que existen en él participantes de gran tamaño (muchos de ellos de carácter público). Si a esto se agrega el hecho de que pueden existir asimetrías de información en el mercado, las fluctuaciones del tipo de cambio podrían ser grandes en el futuro cercano, lo que complicaría aún más, la estabilidad del sistema financiero, sobre todo por el alto grado de dolarización que aún persiste en él.

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE EVOLUCIÓN DEL CRÉDITO EN COSTA RICA

Véase Mesalles, 2008a, en www.estadonacion.or.cr

La vulnerabilidad de la economía costarricense se acentúa en el actual contexto internacional

La alta dependencia del mercado de los Estados Unidos para las exportaciones y la inversión extranjera directa pueden tener efectos significativos sobre la economía costarricense, en

razón de la desaceleración de la economía estadounidense, motivada por la crisis hipotecaria (denominada *subprime*), cuya profundidad y duración todavía son desconocidas.

Uno de los efectos negativos que podría tener la desaceleración del crecimiento de Estados Unidos está ligado a las remesas de los inmigrantes. Aunque para Costa Rica las remesas no constituyen una fuente significativa de divisas, su importancia ha venido en aumento en los últimos años y estas son fundamentales para los otros países centroamericanos, que son socios comerciales del país. Como una buena parte de los inmigrantes centroamericanos están ligados al sector construcción en Estados Unidos, y este es uno de los sectores directamente afectados por la crisis hipotecaria, es de esperar que el crecimiento de la demanda de estos países disminuya y, por ende, las exportaciones de Costa Rica al resto del área podrían verse afectadas.

Adicionalmente, la desaceleración de la economía estadounidense podría tener un efecto adverso sobre la IED que ingresa al país, pues como se ha venido señalando, es la principal fuente de financiamiento del déficit en cuenta corriente, aunque existen razones que pueden matizarla. Aunque se reconozca que la desaceleración de la economía de Estados Unidos afectará negativamente el crecimiento mundial, existen otros países cuya demanda interna viene impulsando al resto del mundo: China, India, Rusia y Brasil. Esto puede ocasionar que la crisis mundial, que muchos han vaticinado, pudiera ser más corta y menos profunda de lo previsto. Además, la demanda externa tenderá a crecer menos en el plazo inmediato, una recesión corta y poco profunda podría inducir a muchas empresas a no postergar o a desechar la decisión de instalar sus operaciones en países emergentes. Las decisiones de inversión extranjera tienden a ser de largo plazo y se ven afectadas, únicamente de manera marginal, por los “vaivenes” de los ciclos económicos.

Existe, además, el riesgo de una disminución en la inversión que se ha venido dando en el sector inmobiliario,

y que ha constituido uno de los principales dinamizadores de la economía costarricense en los últimos años. Como el ciclo de menor crecimiento de la economía norteamericana, empezó con una crisis hipotecaria, se podría esperar que las inversiones ligadas a los bienes raíces se contraigan fuertemente. Sin embargo, una buena parte de esas inversiones inmobiliarias pertenecen al mercado de mayores ingresos, que, en general, no requieren de crédito, por lo que existe la posibilidad de que estos no se vean afectados por las restricciones de liquidez en el sistema financiero. Aún así, es de esperar que el resultado neto en el sector inmobiliario costarricense sea el de un menor crecimiento, es decir, el efecto sobre la economía real costarricense sería el de un menor crecimiento en el sector construcción (Mesalles, 2008b).

En efecto, se observa una desaceleración de la actividad económica del país (BCCR, 2008b). Cifras preliminares del primer semestre del año 2008, señalan un crecimiento anual menor del PIB; no obstante, la desaceleración observada obedece a una disminución de las actividades productoras de bienes y no a las actividades relacionadas con los servicios. Esa disminución está relacionada con las exportaciones que, según cifras preliminares, entre mayo del 2007 y el mismo mes del 2008, crecieron 8,3%, cifra inferior al 16% observado en los mismos meses del 2006 y 2007 (variación interanual).

En comparación con otros países de América Latina, Costa Rica muestra una mayor dependencia del comportamiento de la economía estadounidense; sin embargo, la economía costarricense presenta hoy algunas condiciones que le permiten enfrentar desaceleraciones de la economía estadounidense mejor que en el pasado. Alrededor del tema de la dependencia, se ha planteado un debate sobre la capacidad de la región para enfrentar estas situaciones adversas (recuadro 3.3).

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
**RECESIÓN DE EE.UU. Y LA ECONOMÍA
 COSTARRICENSE**

Véase Mesalles, 2008a, en
www.estadonacion.or.cr

Estabilidad y solvencia económicas

En contraste con los años anteriores y pese a la apreciación del tipo de cambio, en el 2007 la inflación nuevamente superó el 10%. El paso al régimen de bandas cambiarias, el excedente de divisas en el mercado y la apreciación del colón hicieron evidente la imposibilidad del Banco Central para resolver el problema de la “trinidad imposible”: 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 agrega el incremento de la factura petrolera y de los precios internacionales de los alimentos, todo lo cual contribuyó a un deterioro de la cuenta corriente. El déficit en esta última se financia con los ingresos de la inversión extranjera directa y las divisas generadas por el turismo, que en el 2007 volvieron a aumentar. Esto permitió superar el déficit y acumular reservas monetarias internacionales, lo que a su vez le sirvió al Banco Central para sostener el tipo de cambio en la banda inferior; ello sin embargo, presionó al alza de la inflación.

La mayor inestabilidad interna y externa contrastan con la 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 y del Gobierno Central se tornaron en superávit, del 0,8% del PIB y del 0,6% del PIB, respectivamente. El logro de los superávit en las finanzas públicas se debió al crecimiento económico, que se tradujo en una mayor recaudación fiscal, pero además, a la mejora significativa de la administración tributaria porque se redujo la evasión fiscal. La carga tributaria llegó al 15% del PIB y la deuda pública, como porcentaje del PIB, se redujo, lo que propició mayores grados de libertad para aumentar el gasto público en inversiones en infraestructura y en el campo social. De esa manera se logró reducir el déficit fiscal, contrariamente a lo sucedido en años anteriores, cuando esta situación obedeció especialmente, a la contención del

gasto público. Sin embargo, la sostenibilidad de este logro en el tiempo, supone una mejoría aún mayor en la recaudación, condición difícilmente alcanzable con el control de la evasión. La necesidad de la reforma fiscal, justificable desde una perspectiva de la equidad de los aportes (los impuestos directos solo contribuyen un 31% a la recaudación total, en el 2007), fue evidenciada por la consecución de ingresos adicionales necesarios para enfrentar, por un lado, la brecha de inversión acumulada y, por otro, la inflexión de las condiciones propias de un contexto internacional complejo como el que se está experimentando desde finales del 2007.

La inflación retoma su alto nivel de crecimiento y se aleja de las aspiraciones de estabilidad económica

En el Decimotercer Informe se documentó que el 2006 fue el año de menor inflación de la última década (9,4%) sobre todo por la disciplina fiscal, las bajas en las expectativas inflacionarias, así como la reducción de la tasa de crecimiento de los precios del petróleo y del café. Sin embargo, en el 2007, esta cifra no se logró mantener, y llegó al 10,8%, superior al 8,0% que se había establecido en el *Programa Macroeconómico* del BCCR. La influencia de los alimentos afectó el incremento de la inflación en el nivel mundial, por ejemplo, la inflación en los Estados Unidos en el 2007 fue de 4,1%, superior al 2,6% del año anterior, igual comportamiento se observa en la Unión Europea (3,1% en el 2007 en comparación al 1,9% del 2006).

Según grupo, los componentes de alimentos fueron los que influyeron, con mayor peso, en el aumento de la inflación (BCCR, 2008a), situación asociada a factores climáticos internos y a la variación de los precios de algunos granos como resultado de la mayor demanda mundial por alimentos. El *ranking* de los cinco grupos que más aumentaron su nivel de precios está liderado por los alimentos y bebidas no alcohólicas (21,0%), comidas y bebidas fuera del hogar (14,0%), educación (11,7%), bebidas alcohólicas y cigarrillos (11,1%) y artículos para la vivienda y servicios

RECUADRO 3.3

Teoría del desacoplamiento

Al comparar los indicadores económicos de las principales economías latinoamericanas entre el período 2003-2007, con el anterior período de bonanza (1991-1997) se evidencia el alto dinamismo acompañado de una relativa estabilidad, que estas economías han tenido recientemente (Izquierdo et al., 2008)²⁶.

- La tasa de crecimiento del PIB es más alta (6% versus 4,4%).
- La inflación es más baja y estable (5% versus 21%).
- La posición fiscal mejoró considerablemente.
- La deuda pública se redujo, de 51% del PIB, en el 2003, al 35% del PIB, en el 2007.
- La composición de la deuda pública mejoró y hay menos dependencia del endeudamiento externo, del 65%, en 1998, al 38% del total de la deuda pública en el 2007.
- La duración de la deuda ha aumentado; el porcentaje que vence en doce meses o menos ha disminuido, de 72%, en 1997, a 55%, en el 2007, como porcentaje de las Reservas Monetarias Internacionales.
- Hay una mejora sustancial en la cuenta corriente, de un déficit equivalente a 3% del PIB en 1997, a un superávit del 2,2% del PIB en el 2007.

La región ha dejado de ser un deudor neto para convertirse en un ahorrador neto. El nivel de Reservas Monetarias Internacionales ha aumentado considerablemente en todos los países, lo que reduce su vulnerabilidad a crisis financieras internacionales, pues se disminuyen las probabilidades de una moratoria de pagos, producto de problemas de liquidez en el nivel internacional, o de verse afectados por "paradas en seco" de los flujos de capital externo. Como resultado, muchos han empezado a creer que la región está ahora mejor preparada para enfrentar los efectos negativos de posibles cambios en las condiciones externas. Los rasgos particulares de la economía costarricense, de mayor integración a otras economías, particularmente de Estados Unidos; todavía, sitúan al país en una posición un tanto diferente.

Las crisis financieras internacionales implican una menor disponibilidad de recursos externos. Los faltantes que mostraban en el pasado los sectores fiscal y externo, junto con la carencia de ahorro interno, determinaban que los países de la región enfrentaran crisis cambiantes fuertes, que obligaban a hacer ajustes macroeconómicos, a menudo traumáticos. Por lo anterior, podría haberse esperado que la desaceleración de la economía de los Estados Unidos,

producto de la crisis denominada *subprime* en ese país, marcara el final de la bonanza que se vive en Latinoamérica. Sin embargo, los indicadores macroeconómicos, así como las bolsas de valores y los mercados financieros de la región no muestran -aún- efectos negativos. De ahí que muchos hablan de un proceso de "desacoplamiento" o "desenganche" de las economías latinoamericanas con respecto a la economía de los Estados Unidos. El dinamismo de las economías parece haber generado un mayor crecimiento de la demanda interna, que sustituye, parcialmente, la posible disminución de la menor demanda esperada en la economía norteamericana. Al mismo tiempo, el alto crecimiento de otras economías emergentes, particularmente China, India y Rusia, explican una mayor proporción del crecimiento mundial en relación con periodos anteriores. Ante el mayor ligamen de las economías latinoamericanas al comercio mundial, las exportaciones a estas economías emergentes también se han visto favorecidas, y ha disminuido así la importancia relativa del comercio exterior con los Estados Unidos.

Sin embargo, a pesar de los aspectos positivos que muestran las economías latinoamericanas, aún persisten en ellas riesgos que pueden cuestionar, por lo menos parcialmente la "Teoría de Desacoplamiento". Buena parte del dinamismo demostrado por la región en los años recientes se explica por el fuerte crecimiento de la economía mundial. Algunos autores (Österholm et al., 2007), demuestran que entre el 50% y el 60% de la variación del crecimiento de Latinoamérica está explicado por *shocks* externos positivos, esto es, los *shocks* financieros (movimiento de capitales), los de crecimiento externo (aumento de demanda externa), y los de precios de *commodities* (hidrocarburos y granos), que han contribuido, de manera significativa, a que la región experimente las tasas de crecimiento elevadas de los últimos años.

A primera vista podría concluirse que la posición fiscal y el peso de la deuda pública han mejorado para casi todos los países, pero muchos de ellos mantienen una situación fiscal vulnerable a *shocks* externos. No obstante, buena parte de la mejora se ha debido a un aumento significativo en la recaudación tributaria, producto del elevado crecimiento y de los altos precios de *commodities*. La mayor recaudación ha permitido a los países un aumento significativo en su nivel de gasto público, pero en forma de gasto corriente, y ha dejado de lado la inversión pública. Este tipo de estructura de gasto produce un aumento en la inflexibilidad de las finanzas públicas. Por eso, una reducción de la recaudación tributaria, producto de un menor crecimiento de la economía mundial o de una caída en los precios de los *commodities*, podría afectar seriamente la posición fiscal.

Adicionalmente, se cuestiona la sostenibilidad de los indicadores macroeconómicos ante una recesión más larga y más fuerte de la que se ha visto hasta el momento en los países desarrollados. Ante una caída fuerte del crecimiento de la demanda mundial, se podría dar una baja en los precios de los *commodities*, reducir los superávits de cuenta corriente, con el riesgo de que se convertirían en déficit, presionarían sobre su financiamiento, y eventualmente, sobre las tasas de interés. La situación financiera internacional también podría variar sustancialmente. Por ejemplo, muchos inversionistas podrían verse obligados a vender sus posiciones en Latinoamérica, para cubrir pérdidas que puedan tener en los mercados financieros de los países más desarrollados²⁷. Lo anterior propiciaría una salida de capitales de la región, presionaría los tipos de cambio, y, eventualmente, también la inflación. La reversión de flujos de capital financiero se podría dar, además, en la forma del financiamiento externo de corto plazo, lo que afectaría de manera negativa, la disponibilidad de crédito (tanto público como privado) en algunos países. Ante dicha situación, no sólo podría presentarse una disminución en las posibilidades de crecimiento de los países, sino también un debilitamiento de los sistemas financieros.

Como contra argumento, los defensores de esa teoría, dirían que la mejor posición macroeconómica de Latinoamérica, y su menor dependencia del comercio con el país norteamericano, permitirían, a la mayoría de los países, tomar medidas anti-cíclicas para combatir los posibles efectos negativos²⁸. No obstante, cada país de la región presenta sus particularidades, que los puede hacer, más o menos vulnerables, a los riesgos inherentes de los ciclos económicos mundiales, por lo que el grado de "desacoplamiento", de cada uno de los países latinoamericanos, puede ser muy distinto.

Dos diferencias importantes surgen entre las características de la economía costarricense con respecto a las economías de Latinoamérica. Por un lado, con excepción de México, Costa Rica continúa mucho más ligada a Estados Unidos que los demás países, por medio de sus exportaciones, importaciones, turismo e inversión extranjera directa. Por otro lado, la economía costarricense, por ser mucho más pequeña que las demás, muestra un nivel de apertura comercial mucho mayor y, por ende, una mayor integración, no sólo a la economía de Estados Unidos, sino también a la economía mundial. No obstante, sus condiciones fiscales y monetarias se encuentran entre las mejores de la región.

Fuente: Mesalles, 2008b

domésticos (10,5%). En general, 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%, como se mencionó anteriormente (gráfico 3.8).

Esa tendencia de la inflación se mantuvo durante el primer semestre del 2008. Hasta junio del presente año el Índice de Precios al Consumidor (IPC) acumuló un crecimiento del 6,5%, con una variación interanual del 12,8%, debido al ajuste de los precios internos de los combustibles y a los mayores precios internacionales de granos básicos. La inflación del grupo de bienes y servicios alimenticios fue la que mostró mayor crecimiento (21,7%), cifra superior al IPC, asociada principalmente al alza de precios de los servicios de alimentos fuera del hogar, de los rubros de pan, cereales, lácteos y huevos, como consecuencia del incremento de los precios internacionales del trigo, maíz amarillo, soya y arroz, así como del aumento de precios de hortalizas y frutas en 26%, por condiciones climáticas adversas (BCCR, 2008b).

En la *Revisión del Programa Macroeconómico* del BCCR, publicada el 30 de julio del presente año (2008),

el BCCR considera que no será posible alcanzar la meta inflacionaria planteada a inicios de año (8%), y proyecta una inflación del 14% para fines del presente año, por las siguientes razones: a) los choques externos continuarán incidiendo sobre la inflación; b) la inercia inflacionaria seguirá presente en los ajustes de las tarifas de servicios regulados; c) las expectativas inflacionarias muestran un comportamiento creciente; d) el incremento reciente del tipo de cambio (mayo-julio, 2008) tenderá a trasladarse a los precios internos; y e) la aplicación de la política monetaria para lograr la estabilización que se ha iniciado recientemente, tendrá efectos a partir del 2009 (BCCR, 2008b).

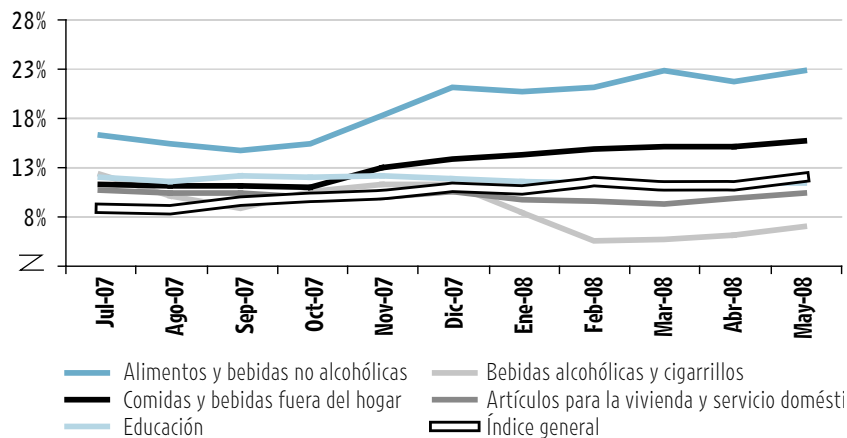
Ante este panorama, el Banco Central se enfrenta al dilema de cómo controlar las presiones inflacionarias. Una de las razones para abandonar el régimen de mini-devaluaciones fue, precisamente, que el ente emisor sentía que había perdido grados de libertad para controlar la inflación. Con el paso al régimen de bandas cambiarias, y en virtud del excedente de divisas en el mercado, se produjo una apreciación del tipo de cambio durante el 2007, pero en un nivel igual al que denotaba el límite inferior de la banda cambiaria, el problema de la “Trinidad Imposible” no se resolvió²⁹.

A finales del 2007, el Banco Central de Costa Rica se encuentra con un panorama de tasas de interés reales negativas, y con una tendencia hacia la apreciación del tipo de cambio, con acumulación de Reservas Internacionales Netas. Para evitar el problema de la “Trinidad Imposible”, la alternativa que tiene el ente emisor, es la de abandonar el objetivo de buscar o defender un determinado nivel de tipo de cambio, para concentrarse en una ancla u objetivo: la inflación. El mismo Banco Central ha anunciado que pretende migrar hacia un sistema de “Metas de Inflación”, y que las bandas cambiarias constituyen tan solo un paso intermedio (Méndez et al., 2002). Desde esta nueva perspectiva, el régimen que corresponde es el de “Flotación Administrada”, que establecerá una preponderancia de la oferta y la demanda de divisas, sobre un objetivo específico del Banco Central³⁰. Es claro que, de acuerdo con esta alternativa, la volatilidad del tipo de cambio sería mucho mayor que la correspondiente al sistema de mini-devaluaciones que imperó por tanto tiempo en Costa Rica. Ese sistema había propiciado que los agentes económicos se acostumbraran a un alto grado de predictibilidad del tipo de cambio, por lo que el riesgo cambiario, prácticamente no existía, en las operaciones crediticias. De ahí el alto grado de dolarización de la cartera crediticia en el sistema financiero nacional. Ante la posibilidad de mayores variaciones del tipo de cambio, el riesgo cambiario se vuelve un elemento importante de considerar para las instituciones financieras. Incluso, dichas fluctuaciones, probablemente se trasladen también a variaciones en las tasas de interés mayores a las experimentadas en años anteriores. Sin embargo, ante la ausencia de movimientos bruscos en el tipo de cambio en el pasado, no existen muchas opciones en el mercado para que los deudores adquieran instrumentos de cobertura cambiaria o de tasas de interés³¹.

En ese sentido, y a sabiendas de que el Banco Central está cumpliendo paulatinamente los pasos para, eventualmente, adoptar el sistema de “Metas de

GRAFICO 3.8

Variación interanual de los precios de los componentes del IPC de mayor inflación



Fuente: Elaboración propia con datos del INEC.

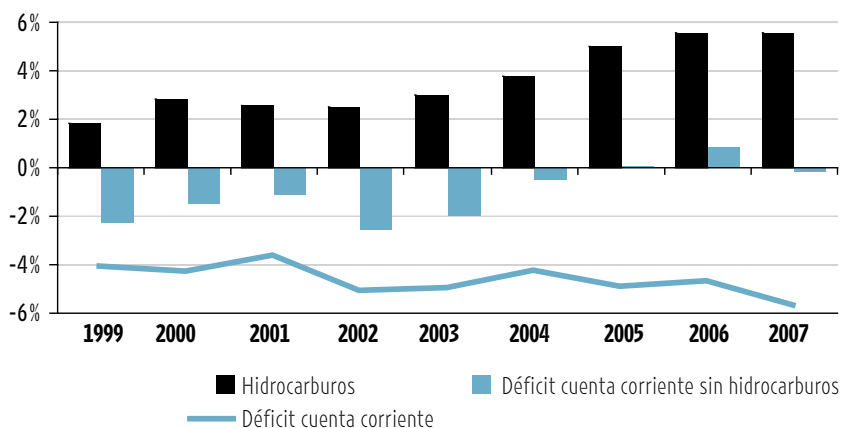
Inflación” con un régimen cambiario de “Flotación Administrada”, el sistema financiero nacional debe mejorar su cobertura ante los mayores riesgos que se avencinan. La Superintendencia General de Entidades Financieras (Sugef), la Superintendencia General de Valores (Sugeval) y la Superintendencia General de Pensiones (Supen) deben advertir sobre estos riesgos a sus supervisados, y presionarlos para que mejoren sus coberturas. Esto es particularmente difícil, pues no siempre las fluctuaciones responden a los “fundamentos” económicos, sino a acciones realizadas por actores relevantes, en donde las asimetrías de información intervienen de manera importante. En este sentido, en Costa Rica, se vive una coyuntura de cambio, porque se están produciendo movimientos importantes en el manejo del sistema financiero, que obliga a una transformación radical de la manera de pensar de todos los agentes involucrados. Tanto las instituciones financieras, como sus clientes y los entes supervisores, deberán aprender a medir riesgos, ante un panorama que no ha sido enfrentado por ellos durante muchos años. El proceso de aprendizaje puede ser duro, si no se toman las acciones preventivas del caso. Particularmente, el 2008, puede ser un año que enfrente a los agentes económicos ante un panorama de menor crecimiento económico, mayores tasas de interés y devaluación del tipo de cambio, que ponen en peligro la estabilidad de las instituciones financieras y de sus clientes (Mesalles, 2008b).

Se deteriora la cuenta corriente y mejora la cuenta de capital

El análisis de balanza de pagos del 2007 muestra que la cuenta corriente experimenta un mayor deterioro con respecto al año anterior, un déficit del 6,0% del PIB en el 2007 (4,7% en el 2006). El déficit en cuenta corriente, en el 2007 es el más alto desde el año 1993 (7,1%). El peso de la factura petrolera afecta este déficit de manera considerable; la factura petrolera fue de 1.451,7 millones dólares, lo que representa el 5,5% del PIB. Si se eliminan las importaciones de hidrocarburos, el saldo de

GRAFICO 3.9

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



Fuente: Elaboración propia con datos del BCCR.

esta cuenta corresponde a un déficit de 0,2% del PIB, en comparación con el 6,0% de déficit actual (gráfico 3.9).

El deterioro de la cuenta corriente se ha acentuado en los primeros meses del 2008 (BCCR, 2008b), tanto por el continuado dinamismo de la demanda interna como por la caída en los términos de intercambio, en especial por el incremento en los precios de los hidrocarburos y de los granos básicos. Cifras preliminares muestran que el déficit en cuenta corriente, durante los primeros seis meses del 2008, llegó a 3,8% (estimado), y había sido del 1,7% en el mismo período del 2007. La factura petrolera se incrementó en 539,4 millones de dólares en los primeros seis meses del año, en relación con los primeros seis meses del año anterior, debido al incremento de precios, de un promedio de 70,9 dólares por barril a un promedio de 119,3 dólares en el mismo período, además del incremento en el volumen (6,1%).

La cuenta de capital experimentó un superávit del 9,8% del PIB en el 2007, superior al 8,4% del 2006, producto de la continuada afluencia de IED hacia el país. La IED fue de 1.896,1 millones de dólares en el año 2007, un incremento del 29,1% con respecto al año anterior, inversión que se orientó, mayoritariamente, al sector industrial exportador, al sector inmobiliario y

al sector turístico. El ingreso de IED generó nuevamente un superávit de la cuenta de capital, el más alto desde principios de la década de los ochenta, y continúa siendo la principal fuente de financiamiento del déficit de cuenta corriente. De hecho, el ingreso de IED (7,2% del PIB) fue superior al déficit en cuenta corriente (6,0%), lo que permitió una acumulación de reservas por 1.147,7 millones de dólares, que representa el 4,4% del PIB, la más alta en los últimos veinticinco años. Sin embargo, en los primeros tres meses del 2008, se nota una disminución de los ingresos provenientes de la IED; los ingresos fueron de 441,7 millones de dólares, en comparación con los 615,3 millones de dólares, que ingresaron en el primer trimestre del 2007. Aún con esa disminución, los ingresos de IED permitieron una acumulación adicional de reservas monetarias internacionales, que hasta junio del 2008, llegaron a ser de 4.334 millones de dólares.

La balanza de servicios³² no muestra variaciones importantes. El saldo de esta cuenta es superavitario y representa el 7% del PIB. La principal causa del superávit en esa cuenta obedeció al desempeño del sector turístico. En el 2007 el ingreso de divisas por concepto de turismo, fue de 1.902 millones de dólares, con una tasa de crecimiento del 17,4% con respecto al año anterior, que

equivale al 20% de las exportaciones de bienes. Destaca, también, el dinamismo de la cuenta “otros servicios” como los de informática e información y los servicios empresariales, los cuales explican el 43% de la variación total de los servicios (BCCR, 2008a). Al igual que en el año anterior, el crecimiento de estos rubros responde a la mayor actividad de empresas dedicadas a la producción de *software*, servicios corporativos y *call centers*. En el primer semestre del 2008, la cuenta de servicios presentó un buen desempeño, a pesar del entorno internacional poco favorable, con un superávit que pasó de 4,4% del PIB, en el primer semestre del 2007 al 4,8% del PIB en los mismos meses del 2008 (BCCR, 2008b).

La balanza de renta muestra un déficit del 3,2% del PIB, y se ubica en los niveles normales mostrados en los años anteriores al 2006. Esta cuenta se ha caracterizado por un comportamiento volátil, explicado por la influencia que tiene el movimiento de flujos financieros que responden a las decisiones de repatriar utilidades, por parte de las empresas extranjeras ubicadas en el país. Por último, la cuenta de transferencias corrientes representó un 1,8% del PIB. Las remesas familiares constituyen la principal razón para explicar los movimientos en esta cuenta. Este componente ha variado significativamente en los últimos diez años; mientras que, en 1997, el ingreso por remesas familiares representaba el 0,7% del PIB, en el 2007, fue del 2,3% del PIB.

Mejora sustancial de las finanzas públicas

Uno de los aspectos más sobresalientes del año 2007 es que, por primera vez en más de cuarenta años, el Gobierno logró un superávit en sus finanzas, tanto en el Sector Público Global como en el Gobierno Central (cuadro 3.14).

En anteriores *Informes del Estado de la Nación* se ha venido señalando una reducción continua del déficit fiscal del Gobierno Central. En efecto, desde el año 2003, se ha registrado una reducción del déficit fiscal -déficit financiero-, producto de una combinación de reducción de gastos y de incremento de

los ingresos, sin que mediara reforma fiscal alguna, lo que produjo que, en el 2007, tanto el resultado primario como el financiero se ubicaran en una situación de superávit (gráfico 3.10). No obstante, mientras en los años 2003, 2004 y 2005, la reducción del déficit fiscal se debió, fundamentalmente, a las medidas de contención del gasto, en los años 2006 y 2007 la mejora en las finanzas públicas correspondió a un incremento importante de los ingresos, a pesar del aumento registrado en los gastos en infraestructura e inversión social. El crecimiento de los ingresos se debe a un esfuerzo mayor de la administración tributaria para mejorar la

gestión de recaudación de los impuestos (factor endógeno), y se complementó con el mayor incremento registrado por la economía, de 8,8% en el 2006 y de 7,3% en el 2007 (factor exógeno). De hecho, después de que en los años 2005 y 2006 la recaudación tributaria se incrementara en 4,6% y 13,3%, respectivamente, en términos reales, durante el año 2007 la recaudación tributaria creció 15,9% en términos reales con respecto al año 2006. En consecuencia, la carga tributaria -ingresos fiscales en relación con el PIB- llegó al 15% del PIB (CGR, 2008b), después de que, en los años 2005 y 2006 fuera de 13,3% y de 13,7%, respectivamente.

CUADRO 3.14

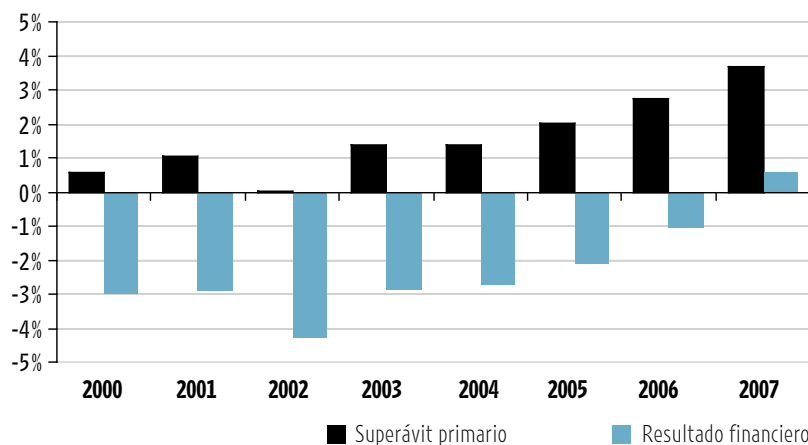
Resultado financiero del sector público global y el Gobierno Central (porcentaje del PIB)

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.

GRAFICO 3.10

Superávit primario^{a/} y resultado financiero del Gobierno Central (porcentaje del PIB)



a/ Se entiende como superávit primario la diferencia existente entre ingresos y gastos, sin incluir el pago de intereses por concepto de la deuda pública.

Fuente: Rosales, 2008 con datos de la STAP.

El incremento de los ingresos en el 2007 estuvo acompañado de un ascenso en los gastos, debido a la decisión de la Administración Arias Sánchez, a partir de mediados del año 2006, de reactivar la inversión en infraestructura -especialmente en conservación vial- y en el sector social, especialmente en educación, pensiones del régimen no contributivo, vivienda popular y seguridad ciudadana. Ese incremento de los gastos fue posible, dentro del contexto de una mejora de las finanzas públicas, gracias al aumento extraordinario de los ingresos y a la reducción de las tasas de interés, que significó una reducción de los gastos de intereses, por concepto de la deuda pública. El crecimiento real de los gastos del gobierno central fue de 6,1% y de 3,8%, en los años 2006 y 2007, respectivamente (gráfico 3.11).

En consecuencia, mientras entre el 2003 y el 2005, las medidas de contención del gasto explican, 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 los gastos de intereses, por concepto de la deuda pública, constituye un factor positivo en los últimos dos años, que explica el restante 39% de la caída en el déficit financiero.

La importante mejora que contabiliza el superávit primario del Gobierno Central, entre el 2003 y el 2007, conjuntamente con el mayor crecimiento económico y la baja en las tasas de interés, conlleva una reducción importante de su deuda. Durante ese período disminuye 12,2 puntos porcentuales el PIB, lo que explica un 95,8% de la caída que contabiliza la deuda pública total. En términos reales, la deuda total cae 4,5 puntos porcentuales en los últimos cinco años, cifra que representa el 46,6% del PIB (2007), mientras la deuda del Gobierno Central se reduce en 11,9 puntos porcentuales, en el mismo período, para ubicarse en 28% del PIB.

El crecimiento de los ingresos totales del Gobierno Central es el más alto de la década

El mejoramiento de la recaudación se asocia a varios factores. Uno de ellos es la automatización tecnológica en el cobro de impuestos, particularmente, gracias al sistema Tecnología de Información para el Control Aduanero (Tica), y a su aplicación paulatina en todas las aduanas del país, lo que ha permitido reducir la evasión proveniente de la falta de declaración y la subfacturación en las aduanas. Entre los beneficios que se han obtenido, por medio del Tica, se pueden citar los siguientes:

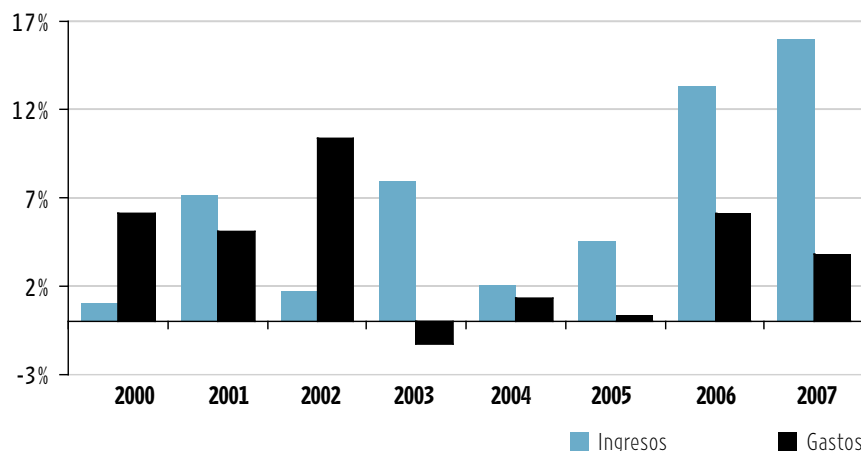
- Ahorro en comisiones bancarias. En los 34 meses de operación del sistema, se estima un ahorro cercano a los 3.000 millones de colones.
- Mayor recaudación. En comparación con el anterior sistema (Sistema de Información Aduanera (SIA), con el Tica la recaudación creció 44,3%, en términos reales. Entre el 2006 y el 2007, la recaudación en aduanas (aranceles, ventas y selectivo de consumo) alcanzó una expansión real promedio del 16,7%, muy por encima de la obtenida en los años previos. En consecuencia, este fenómeno explica el 41,3% del aumento registrado en la recaudación total, resultado muy importante si se toma en cuenta que el crecimiento de las importaciones del 2007 fue menor al del 2006.

El Tica también ha propiciado una serie de innovaciones para mejorar el servicio al usuario, tales como el pago electrónico en línea, por medio del Sistema Nacional de Pagos Electrónicos (Sinpe), la gestión electrónica de permisos, exoneraciones y notas técnicas emitidas por la Ventanilla Única de Comercio Exterior en Procomer y la digitalización de las declaraciones únicas aduaneras de importación. Además del Tica, la recaudación aduanera se ha incrementado por la aceleración de las importaciones de consumo (ampliación de la base imponible).

Otro factor que ha favorecido la gestión recaudatoria es la apertura de 500 nuevas plazas para funcionarios de control tributario, específicamente 250 plazas para la Dirección General de Tributación, cuya función es la recaudación de los impuestos internos, 200 plazas para la Dirección General de Aduanas (impuestos externos) y 50 plazas para la Policía de Control Fiscal, encargada de atacar el contrabando, realizar allanamientos, apoyar programas masivos de control *in situ* y controlar las exenciones. Adicionalmente, en los últimos años, se ha producido una importante mejora en el control cruzado de información, lo que ha sido posible gracias a una mayor integración

GRAFICO 3.11

Crecimiento real de los ingresos y gastos del Gobierno Central



Fuente: Rosales, 2008 con datos de la CGR.

entre las direcciones de control tributario, el establecimiento de convenios de intercambio de datos con distintas entidades y el fortalecimiento tecnológico de la Administración, todo lo cual, ha contribuido a incrementar el número de contribuyentes (402.797 en el 2007). Al respecto es importante mencionar el proyecto de Tributación Digital, que consiste en un modelo electrónico de gestión integrada. Se prevé que después de un plan piloto que se aplicará en el segundo semestre del 2008, este proyecto entre en operación plena en el 2009, e incremente la capacidad actual para realizar controles cruzados de información y reforzar la lucha contra la evasión. En este proceso los funcionarios de la Administración están recibiendo asesoría y apoyo técnico de Estados Unidos, Chile y España (E: Fonseca, 2008).

El desglose de los ingresos por tipo de impuesto muestra que, en los últimos dos años, los diferentes tributos registran, en general, un crecimiento superior al de los años previos (cuadro 3.15).

Aunque no es posible separar el efecto en la recaudación proveniente de un mayor dinamismo de la producción, sí es factible establecer los principales rasgos del crecimiento de la economía, que se relacionan con el importante aumento que registran los ingresos tributarios. Los ingresos tributarios aportados por las personas jurídicas se

han dinamizado, como resultado de la aceleración de sectores que, en los años anteriores al 2006, mostraban un bajo crecimiento (construcción, comercio, sector financiero y telecomunicaciones, en particular aquellas actividades relacionadas con la venta de teléfonos celulares), sectores que se caracterizan por su orientación al mercado interno. La mayor recaudación en los impuestos sobre los bienes y servicios (ventas y consumo) también coincide, en el 2006, con un mayor dinamismo de la demanda interna y, aunque en el 2007 redujo su tasa de crecimiento con respecto al 2006, mantiene un decrecimiento en el consumo privado, como se mencionó anteriormente.

Otro factor que ha contribuido al mantenimiento de dinamismo del consumo privado es la reducción significativa en las tasas de interés, particularmente en el 2007. Las tasas reales negativas que prevalecieron durante el 2007, han fomentado el crédito y desestimulado el ahorro, propiciando el consumo privado y favoreciendo la recaudación de los impuestos sobre las ventas y el consumo. Al mayor crédito debe agregarse la apreciación cambiaria que ha fomentado las importaciones de bienes de consumo y de vehículos, que aumentaron la recaudación en aduanas. Finalmente, en lo que respecta al mayor dinamismo que registra el impuesto sobre la renta, destaca el fuert

aumento (60% en términos reales) en el 2007, de la recaudación proveniente de personas físicas. La mejor situación económica es un factor explicativo de este resultado. Como se ha mencionado, en los últimos años los salarios reales muestran un cambio positivo, además del incremento del empleo, todo lo cual amplía la base imponible.

La mejora de las finanzas públicas estuvo acompañada por incrementos en los gastos en infraestructura e inversión social

Entre el 2003 y el 2007 se identifican dos períodos contrapuestos en la tendencia de los gastos. En los años 2003, 2004 y 2005 los gastos sufrieron una importante contracción, como resultado de las políticas de contención. Lo anterior fue positivo desde el punto de vista de la estabilidad macroeconómica del país, al lograr que se redujera el déficit fiscal; sin embargo, también repercutió negativamente en la inversión en infraestructura y en la inversión social.

A partir del mes de mayo del 2006, la nueva administración dejó sin efecto las medidas de contención de los años previos y decidió aumentar la inversión en infraestructura, sobre todo en carreteras, y en el área social; especialmente en becas para la educación, pensiones del régimen no contributivo, vivienda popular y seguridad ciudadana (para más detalle véase el capítulo 2). Esta decisión fue posible gracias al esfuerzo realizado por la administración tributaria para incrementar los ingresos tributarios. Las transferencias corrientes, que incluyen los recursos para las becas escolares, las pensiones del régimen no contributivo, y los gastos de capital, que contemplan las transferencias al Conavi y a las municipalidades, entre otros, registran una importante expansión. En términos reales crecieron un 28,4% y 19,8%, respectivamente, en el 2007 (cuadro 3.16), lo que condujo a un incremento de la participación de estos rubros dentro de los gastos totales, que pasaron de 22,0% al 26,6% entre el 2006 y el 2007. Se excluyen los gastos por intereses, donde la participación pasó del 29,3% al 33,0% entre estos años.

CUADRO 3.15

Crecimiento real de la recaudación tributaria según tipo de impuesto (porcentajes)

Ingresos	2005	2006	2007	Promedio 2003-2007
Ingresos totales	4,6	13,3	15,9	8,7
Ingresos tributarios	4,9	13,9	16,1	8,8
Impuesto sobre la renta	6,3	11,3	21,7	11,0
Impuesto sobre la propiedad	3,0	33,5	19,9	13,0
Impuesto de ventas	7,0	18,0	14,9	10,0
Impuesto selectivo de consumo	9,0	12,1	24,3	7,0
Impuestos al comercio exterior	6,3	13,2	13,7	11,1
Otros ingresos tributarios	-3,2	5,7	6,7	3,6
Ingresos no tributarios	-5,6	-145,4	58,9	-87,9
Otros ingresos	-2,2	-4,0	2,1	7,3

Fuente: Rosales, 2008 con datos de la CGR.

Las transferencias corrientes se canalizaron especialmente hacia el programa *Avancemos* y el Régimen de Pensiones no Contributivo. Los gastos de capital se incrementaron como consecuencia de las transferencias al Conavi para la construcción y el mantenimiento de carreteras (gráfico 3.12). En el 2007 el aumento en estos rubros explica el 86,4% del crecimiento registrado en los gastos de capital del Gobierno Central.

En contraposición con lo ocurrido en el período 2000-2002, caracterizado por una política fiscal expansiva, y lo sucedido entre el 2003 y el 2005, cuando se aplicó una política fiscal contractiva, en los últimos dos años los egresos por concepto de salarios, pensiones e intereses, tradicionalmente conocidos como los disparadores del gasto público, perdieron participación dentro de las erogaciones totales del Gobierno. En el 2006 y el 2007 estos crecieron a una tasa inferior a la de los otros rubros de gasto, tales como las transferencias corrientes y los gastos de capital, que se vieron favorecidos con la mayor holgura fiscal.

Sin embargo, los egresos en sueldos y salarios, pensiones e intereses, siguen representando más de dos tercios (70,1%) de los gastos del Gobierno. En el 2007 estos fueron responsables de una cifra cercana a la mitad (44,1%) del aumento en los egresos totales. Cabe señalar también la importante caída de los gastos en intereses durante los últimos dos años. En este período se redujeron en un punto del PIB y pasaron de 4,1% a 3,2%, lo que equivale a 133.420 millones de colones.

Sostenibilidad de las finanzas públicas: una perspectiva de corto y mediano plazo

El incremento de la recaudación es consecuencia de la mejora en la administración, pero también del incremento de la producción, la reducción de las tasas de interés y la revaluación del colón, por eso es pertinente cuestionarse si esos resultados tributarios serán sostenibles en los próximos años.

En cuanto a la gestión tributaria, aún queda camino por recorrer, para reducir la evasión en segmentos como el de

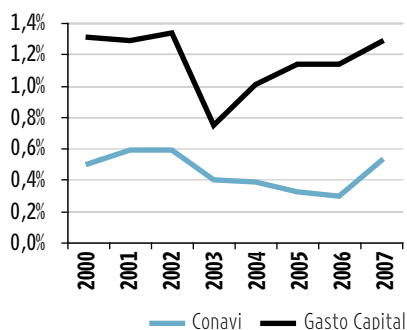
los profesionales liberales y en sectores con alto dinamismo. Un informe emitido por la CGR, en diciembre del 2007, revela que, en el 2006, el 64,4% de los profesionales liberales en medicina, ingeniería, arquitectura, leyes, contabilidad, auditoría, informática y veterinaria no declararon pagos por concepto del impuesto sobre la renta. El 94% de los que pagaron este impuesto cancelaron, en promedio, alrededor de 26.000 colones. Además, se identificó una concentración del 70% de lo recaudado, en el 2% de los contribuyentes. Por ello, el ente contralor otorgó a la administración tributaria seis meses, a partir de la fecha del estudio, para

establecer las acciones necesarias que permitieran ampliar la cobertura de la recaudación en esos sectores (CGR, 2007a). De acuerdo con declaraciones del Ministro de Hacienda, en el 2008, se desarrollará un fuerte plan de fiscalización a profesionales liberales, talleres, construcciones en zonas costeras, chatarrerías y compraventas de autos, mediante controles cruzados con bases de datos de diferentes entidades públicas y de los colegios de profesionales.

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 el *Decimotercer Informe Estado de la Nación* se señalan problemas de evasión en varios sectores productivos. Se menciona, además, una limitada recaudación del impuesto sobre la renta en el grupo de grandes contribuyentes. En este sentido, llama la atención la cantidad de contribuyentes que entre el año 2000 y el 2005 pagaron impuestos en menor proporción que la reportada en sus activos y utilidades brutas. Además, en el sector de intermediación financiera se registra, en el período de referencia, un aumento real en los activos, pero caen las rentas brutas y el pago del impuesto asociado. De casi cuarenta operadores existentes en esta actividad, alrededor de la mitad declararon cero impuestos, aunque en conjunto contabilizan, dentro del sector, casi el 70% de los activos y el 65% de la renta bruta. También se indica

GRÁFICO 3.12

Gastos de capital y transferencias del Gobierno Central al Conavi (porcentaje del PIB)



Fuente: Rosales, 2008 con datos de STAP.

CUADRO 3.16

Crecimiento real del gasto público, según grandes rubros (porcentajes)

	2007	Promedio 2003-2005	Promedio 2006-2007	Participación 2007
Gastos totales	3,8	-0,1	5,0	100,0
Gastos corrientes	9,4	-0,7	8,8	79,3
Adquisición de bienes y servicios	11,0	-7,1	16,7	3,3
Remuneraciones	1,4	1,6	-0,1	35,1
Pensiones	4,3	-7,2	4,0	14,3
Transferencias corrientes	28,4	-7,2	36,5	18,1
Gastos de capital	19,8	4,3	15,2	8,5
Gastos por intereses	-13,3	2,0	-5,9	20,7

Fuente: Rosales, 2008 con datos de la CGR.

que existe, en ciertos sectores, una significativa concentración en el pago del impuesto. Por ejemplo, en el ámbito de la generación eléctrica siete contribuyentes que acumulan cerca del 90% de los activos y casi el 75% de la renta bruta, declararon, en el año 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, representan menos del 1% del total declarado por este grupo. Algo similar se contabiliza 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. Los resultados anteriores sugieren que es necesario considerar el potencial tributario de las empresas y analizar los sectores donde se están declarando pérdidas.

Buena parte de la sostenibilidad de los resultados tributarios provendrá del avance y de la profundización que se haga de los procedimientos para mejorar la recaudación en los próximos años. Sin embargo, ello no será suficiente, ya que los buenos resultados tributarios también provienen del mayor crecimiento económico, sustentado, en parte, por algunas variables que dependen de factores coyunturales. Los altos flujos de capitales, las tasas de interés reales negativas, el elevado crecimiento del crédito y la apreciación cambiaria no son sostenibles en el corto plazo. Estas variables responden a eventos externos, tal es el caso de la desaceleración económica que experimenta la economía mundial, que en el 2008, está afectando la entrada de capitales, incluso de los inmobiliarios. En consecuencia, el tipo de cambio puede enfrentar procesos de depreciación, que deriven en un aumento de las tasas de interés, como ha sucedido en los primeros seis meses del 2008. Por otra parte, el elevado crédito amenaza la estabilidad del sistema financiero, como se mencionó anteriormente. Otro factor por considerar son los elevados precios del petróleo y de los granos básicos, porque reducen el poder adquisitivo de los

costarricenses, impactan el consumo privado y, por ende, el dinamismo de la demanda interna y de la producción como un todo. Este panorama representa, sin duda, una limitante para la sostenibilidad de los resultados tributarios obtenidos en el 2006 y 2007 en los próximos años.

Para garantizar la sostenibilidad de los ingresos tributarios en los próximos años, será necesario continuar con los esfuerzos en contra de la evasión, pero además, como se ha señalado en informes anteriores, es indispensable una reforma fiscal que eleve de forma permanente, la carga tributaria, con una mayor cobertura y con mayor equidad, toda vez que en la actualidad hay importantes actividades exentas, como el pago del impuesto sobre las ventas en varios servicios privados, a pesar de que han registrado un significativo dinamismo durante los últimos años. Los mayores ingresos tributarios son necesarios para mejorar la competitividad, que permita al país crecer a tasas más altas y sostenibles en el tiempo. Ello exige mayores inversiones en áreas estratégicas como la educación y la infraestructura para superar rezagos señalados en Informes anteriores y apuntalar el crecimiento futuro. Además de la reforma fiscal para allegar más recursos al fisco y mejorar la equidad en el pago de tributos, es necesario contar con un plan estratégico de inversión pública y de inversión social y con una mejor gestión institucional, que garantice el uso eficiente de los recursos.

De igual forma que en los ingresos, los resultados del gasto tampoco parecen sostenibles ante una eventual reversión en las tasas de interés, como se ha venido observando en los meses de junio y julio del 2008. En un escenario pasivo en que 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 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. En Informes anteriores se ha señalado que, en períodos de políticas fiscales contractivas, como sucedió entre el 2003 y el 2005, los gastos en salarios y pensiones registran escasa flexibilidad a la baja, en contraposición con la inversión pública. Por el contrario, cuando se presenta una expansión del gasto, los salarios y pensiones son más flexibles que la inversión pública. Una excepción son los resultados recientes. Debido a esta rigidez, la naturaleza coyuntural que caracteriza el comportamiento de algunas variables que han dinamizado los ingresos tributarios en los últimos años y que han reducido el gasto en intereses, representa una importante amenaza para la sostenibilidad de las finanzas del Gobierno, así como para la actual dinámica de la inversión pública.

Además de una reforma fiscal, es necesario tomar en cuenta acciones que den continuidad a los resultados fiscales actuales. Estas acciones se relacionan con: el mejoramiento de la estructura y el logro de la eficiencia y calidad del gasto público. Estas acciones son indispensables para que la política fiscal se ajuste a la finalización del fuerte proceso expansivo, experimentado por la economía en los últimos años. Además, la sostenibilidad de las finanzas públicas es necesaria para alcanzar una transición ordenada hacia el nuevo régimen cambiario propuesto por el Banco Central.

Los resultados que registran las finanzas públicas en los últimos años, indudablemente han contribuido a la estabilidad macroeconómica del país. Han facilitado la política monetaria del Banco Central, al ejercer una menor presión en la inflación y en las tasas de interés. Mientras en el pasado la política fiscal se contraponía a los esfuerzos de estabilidad monetaria del ente emisor, en la actualidad, esta se ha convertido en un complemento. Los buenos resultados fiscales han facilitado, al

Banco Central, el manejo de las bandas cambiarias. Por ejemplo, con los desequilibrios del pasado la transmisión de la política monetaria en lo relativo a reducir las tasas de interés para desestimular la entrada de capitales, hubiese encontrado resistencia en las presiones fiscales.

La situación fiscal también ha permitido liberar recursos para la capitalización del ente emisor, por parte del Gobierno. De esta forma, la política fiscal ejerce un efecto estabilizador sobre la política monetaria. Incluso en presencia de condiciones favorables para sustituir deuda pública interna por externa, o bien para aumentar el endeudamiento en el exterior, las decisiones de política fiscal no se han contrapuesto al objetivo del Banco Central, de procurar que el tipo de cambio se despegue de la banda inferior establecida³³.

Infraestructura: el caso del Conavi

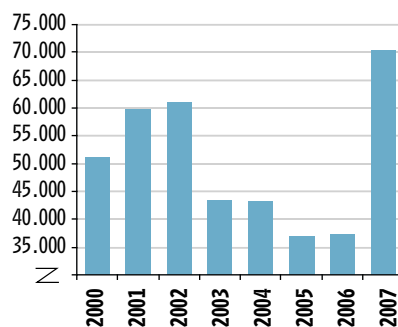
En el 2007 el Gobierno Central transfirió al Conavi, una cantidad superior al doble de los recursos transferidos en el 2006, al pasar de 33.659 a 70.430 millones de colones. Este último monto es el más alto desde el año 2000 y, por primera vez, corresponde al 100% de los recursos que le asigna la Ley No 8114 y la ley No 7798 al Conavi³⁴ (gráfico 3.13).

Como se mencionó anteriormente, la menor asignación de recursos es producto de las medidas de contención del gasto público aplicadas entre el 2003-2005, que dieron como resultado un descenso de las transferencias del Gobierno Central al Conavi que cayeron, como promedio anual, a una tasa real del 14,6%. Sin embargo, la carencia de recursos experimentada en años anteriores para desarrollar proyectos y programas de inversión pública desestimuló las prácticas de planeamiento institucional de mediano y largo plazo. Ese resultado se enmarca dentro de una tendencia que se origina en los años ochenta, donde una mayor atención al control fiscal, mediante la contención del gasto y la reducción del Estado, no sólo deterioró la inversión pública, sino que colocó, en un segundo

plano, la necesidad de modernizar las instituciones y la importancia de contar con un plan nacional de inversiones públicas efectivo. La fuerte transferencia de recursos al Conavi, en el 2007, se produce en el contexto de una importante subejecución presupuestaria en años previos, que, en promedio, alcanzó 26,4%, entre en el 2000 al 2006, y 21,5% durante los años de contención del gasto. Este último dato llama la atención, pues aún en esos años, con menor disponibilidad de recursos, se generaron superávits (gráfico 3.14).

GRAFICO 3.13

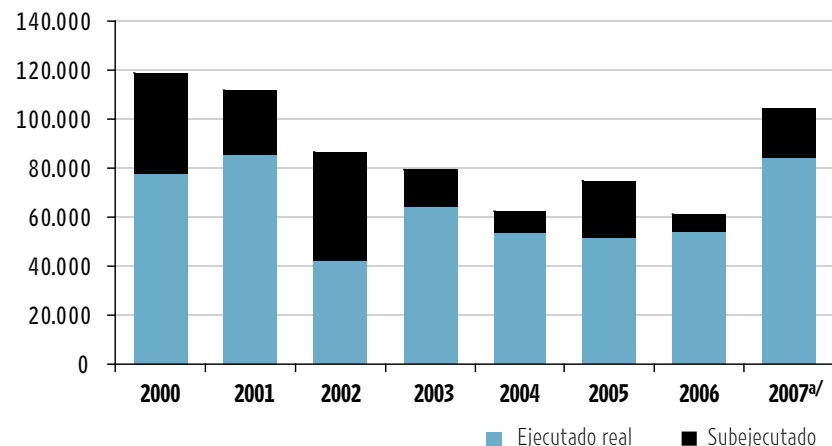
Transferencias del Gobierno Central al Conavi (millones de colones del 2007)



Fuente: Rosales, 2008 con datos de la CGR.

GRAFICO 3.14

Ejecución y subejecución presupuestaria del Conavi (millones de colones del 2007)



a/ Los ingresos del Conavi en este año incluyen, además de los estipulados por la Ley 8114, fondos adicionales del BCIE transferidos a esta institución.

Fuente: Rosales, 2008 con datos de la CGR.

En el 2007 la subejecución alcanzó casi un 20%, cuando se incluyeron los ingresos de la Ley 8114 y los fondos del BCIE transferidos en este año a la institución. Este valor se reduce al 9,6% si se excluyen estos fondos adicionales (E: González, 2008). El mayor problema de la subejecución se presenta en relación con la construcción de vías e inversión de los recursos obtenidos por peajes. En este último rubro la subejecución presupuestaria alcanzó casi el 37%. En el caso de la construcción de vías, de acuerdo con las autoridades de la institución, los proyectos demandan procesos de planificación y de contratación más extensos que dificultan la ejecución de los recursos, la subejecución fue de 13,8%. También señalan que, por ley, los recursos provenientes de los peajes sólo pueden ser usados en las vías del peaje respectivo, lo que representa una importante rigidez (cuadro 3.17).

Un pobre resultado de ejecución presupuestaria se observa en la construcción de vías en el Informe de la CGR donde se evalúa la gestión del Conavi (CGR, 2007c). Para realizar este proceso se toman como referencia cuatro proyectos en ejecución en ese momento: carretera Los Chiles-Las Tablitas, el paso a desnivel de la rotonda

CUADRO 3.17

Ejecución presupuestaria del Conavi

(porcentajes)

	2006	2007
Total	89,1	90,4 ^{a/}
Administración superior	86,7	84,8
Conservación vial	98,7	95,1
Construcción vial	95,9	86,2 ^{b/}
Operación e inversión de vías de peajes	64,4	63,3

a/ Este valor es de 80,3% si se toman en cuenta, además de los recursos de la Ley 8114, los fondos del BCIE transferidos este año.

b/ Este valor es de 60,7% si se toman en cuenta los fondos del BCIE transferidos este año.

Fuente: Rosales, 2008 con datos de la CGR y MOPT.

e integrados y desarrollar sistemas de capacitación para fortalecer y estandarizar los criterios para la toma de decisiones y crear un lenguaje común.

Por otra parte, entre las lecciones derivadas de diferentes estudios que abordan el exitoso desarrollo económico de Irlanda en las últimas dos décadas, se señala que, además de una política fiscal responsable y un nivel de ingresos tributarios adecuado, se hace necesario que el gobierno cuente con un claro plan de desarrollo, un plan de gastos de capital por múltiples años y adecuados procedimientos de evaluación de los proyectos.

Factores asociados a la subejecución presupuestaria

De acuerdo con los informes de la CGR, y con base en entrevistas realizadas a funcionarios de esta institución, encargados del control *ex ante* y *ex post*, el problema de la subejecución presupuestaria en el sector público, se explica, en buena parte, por carencias en la planificación, la capacidad del recurso humano y la falta de rendición de cuentas. En los últimos meses del año las entidades públicas materializan la mayoría de sus compras. Lo anterior responde en parte, a la liquidación de los recursos al final del año, lo cual provoca que los gastos se aceleren en los últimos meses. Buena parte de esta situación se explica por problemas de planificación, que responden, generalmente, a la carencia de buenos gestores públicos, aunque también hay que señalar que las políticas de contención del gasto establecidas en el pasado podrían haber deteriorado la visión estratégica de largo plazo. La falta de rendición de cuentas es otro factor que fomenta los superávits en las instituciones públicas. La creación de indicadores de gestión pública, que impulsa el Gobierno desde el 2006, ha generado resultados; sin embargo, en materia de evaluación, la tarea está inconclusa, toda vez que la aplicación efectiva de estos indicadores está pendiente.

La normativa existente establece dos consideraciones relacionadas con esa materia para el Ministerio de Planificación (Mideplan) y para el

de San Sebastián, el mejoramiento de la Ruta Nacional Puerto Carrillo-Estrada-Lajas y el mejoramiento de la Ruta Nacional Sección Palmichal-Chirracá. En conjunto suman 16,6 millones de dólares. A pesar de que, desde inicios de la presente década la entidad ha realizado varios esfuerzos e invertido recursos en empresas consultoras para fortalecer su estructura organizativa, el estudio no encuentra resultados concretos. Aunque tres de las cuatro obras citadas en el estudio están terminadas y en servicios, el análisis realizado, revela importantes debilidades, en cuanto a las actividades que deben ejecutarse con anterioridad a la orden de inicio de los contratos, por ejemplo la contratación de proyectos con diseños desactualizados y la falta de coordinación entre las Direcciones (CGR, 2007c).

En el Informe de aprobación presupuestaria de los sectores descentralizado y municipal del 2008 (CGR, 2008a), el ente contralor también llamó la atención, en relación con la capacidad del Conavi para poder ejecutar recursos en la construcción de obras. En este sentido identificó problemas en su Plan Operativo Institucional 2008. Para la CGR el análisis de este Plan, por parte de la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria, revela defi-

ciencias en la definición de la misión, visión, prioridades institucionales, objetivos estratégicos e indicadores que deben superarse urgentemente.

Bolaños et al. (2005) consideran que Costa Rica no ha logrado establecer un sistema nacional para la gestión de la inversión pública que incluya todas las fases del ciclo de los proyectos, como sí sucede en países como Colombia y Chile. Por esa razón existen diversas metodologías y procedimientos para la selección, formulación y evaluación de los proyectos en las diferentes entidades públicas que constituyen el Estado. En el tema de evaluación *ex post* de proyectos, estos autores no encontraron ninguna práctica sistemática y estructurada, con excepción de algunos casos de rutina de donde se pueden extraer lecciones aprendidas. En lo que respecta a la rendición de cuentas, identificaron algunos esfuerzos, pero insuficientes para ser aplicados a los proyectos de inversión pública.

Para establecer una gestión integrada de la inversión pública en el país, proponen, a partir de la experiencia de estos dos países, las siguientes acciones: definir políticas y metodologías apropiadas, diseñar un enfoque sistemático y participativo de las diferentes entidades de ejecución y control, crear sistemas tecnológicos de información adecuados

Ministerio de Hacienda. Una es el incumplimiento de metas, pero esta regulación se vincula solamente a causas muy graves. La otra es el incumpliendo de los lineamientos establecidos por estas dos instituciones, pero, en este caso, la aplicación se ha centrado más en cuestiones de tipo presupuestario. El Decreto Ejecutivo No. 33151-MP, de 8 de mayo del 2006, establece la organización sectorial del Poder Ejecutivo, y representa también un intento por abordar el tema de la rendición de cuentas, pero el avance es poco, debido a problemas de tipo legal.

El Conavi no es ajeno a la realidad planteada. Enfrenta diversos problemas que amenazan su capacidad para ejecutar adecuadamente los mayores recursos que le están siendo transferidos:

- Ausencia de fortalecimiento institucional. En el 2007 se ejecutó el doble de recursos, pero con el mismo personal y la misma estructura organizativa.
- Fuga de personal, principalmente en el área de diseño de obras, debido a grandes diferencias salariales con el sector privado. El decreto del Gobierno para ajustar los salarios a profesionales del sector público ha contribuido en parte, pero sigue siendo insuficiente para resolver el problema inmediato. Además, el área de conservación vial se enfrenta al hecho de que varios de sus ingenieros se jubilarán pronto.
- Disponibilidad de supervisores de proyectos. Se licitan proyectos sin contar, por ejemplo, con las cuadrillas de topógrafos.
- Dificultades en los procesos de expropiaciones, hecho que genera retrasos importantes en los proyectos y produce sobrecostos.
- Falta de planificación, que se refleja en la ausencia de manuales de políticas de operación y manuales de procedimientos. Aunque se están realizando esfuerzos en esa dirección, todavía son incipientes.

- Ausencia de un sistema de gestión vial. Esto es importante para el área financiera debido a que, en la actualidad, no existe una contraparte que maneje el área de proyectos.
- Dificultades en la coordinación interinstitucional para la relocalización de servicios públicos.
- Procesos lentos para la obtención de los permisos ambientales.
- Los análisis de preinversión son limitados. La priorización de proyectos proviene más de los criterios de los jefes, que del análisis de una tasa de rentabilidad social.

Sin embargo, en el 2007, su gestión se vio favorecida por los siguientes factores:

- Activa participación de las altas autoridades del sector que ayudó a que se aceleraran los procesos de contratación.
- El ente contralor ha sido más flexible en lo relativo al uso de mecanismos más ágiles para ejecutar los proyectos.
- Mejor interacción entre los diferentes departamentos del Conavi.
- Reasignación oportuna de gastos, para aprovechar, en conservación, lo que se estaba dejando de ejecutar en construcción.

A partir del análisis del caso del Conavi es posible determinar que se han hecho esfuerzos importantes para ejecutar la mayor cantidad de recursos que le ha asignado la actual Administración. Dentro de esos esfuerzos cabe destacar el elevado compromiso y la participación de las altas autoridades, para que los procedimientos administrativos se aceleren, así como la mayor flexibilidad que ha mostrado la CGR, en su control *ex ante*. Sin embargo, los resultados de subjeción de los últimos años no muestran grandes cambios, pues persisten las deficiencias en el área de la

planificación, los mecanismos de evaluación son débiles o están ausentes, y en el tema de rendición de cuentas los esfuerzos son insuficientes.

Las acciones realizadas por el actual gobierno para mejorar el área de la infraestructura son, sin duda, importantes, especialmente en el corto plazo. La interrogante es si estos esfuerzos son suficientes para la sostenibilidad en el futuro, en razón de las diferentes limitantes que enfrentan las entidades, y la amenaza que se cierne sobre los ingresos tributarios, producto de un menor crecimiento económico.

Por medio de una lectura diferente de los controles preventivos, la CGR ha propiciado cambios menores que han permitido mejorar la ejecución de los recursos en las instituciones estudiadas. Estos cambios, sin embargo, no son suficientes para garantizar, hacia futuro, los resultados obtenidos. Se necesitan también ajustes de tipo estructural: fortalecer la planificación institucional, priorizar los proyectos mediante el análisis de costo-beneficio, establecer procedimientos rigurosos de evaluación *ex ante* y *ex post* y contar con mecanismos efectivos de rendición de cuentas. El control *ex post* de la CGR promueve esos cambios, pero el establecimiento de un plan nacional de inversión pública, similar al observado en países como Colombia, Chile e Irlanda, es fundamental.

El Informe n° DFOE-SAF-21-2007 de la CGR, señala la necesidad de desarrollar un sistema nacional de inversión pública (SNIP) consistente con la Ley de Planificación Nacional, la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos y su reglamento y la elaboración de un Plan Nacional de Inversión Pública (PNIP) que funcione, en plena coordinación con el Ministerio de Hacienda. Se le solicita al Mideplan, como ente rector del sistema nacional público, una reforma normativa para contar con un instrumento que permita una planificación sectorial integral, así como un plan de acción para desarrollar la planificación regional (CGR, 2007a). Sin embargo, el plan de trabajo existente a la fecha de elaboración del presente Informe,

es muy general y de corto plazo, y no contiene los aspectos estratégicos de mediano y largo plazo para concretar el funcionamiento del SNIP, así como para formular y ejecutar el PNIP.

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
SOSTENIBILIDAD DE LA POLÍTICA FISCAL

Véase Rosales, 2008, en
www.estadonacion.or.cr

La coordinación del capítulo estuvo a cargo de Eduardo Alonso.

Se prepararon los siguientes insumos:

“Seguimiento macroeconómico de la economía en el 2007”, de Karla Meneses y Susan Rodríguez; “Análisis de la evolución del crédito” y “Los efectos de la desaceleración económica en los Estados Unidos sobre la economía costarricense”, de José Luis Mesalles, “El desajuste entre la oferta y la demanda de trabajo”, de José Angulo y Alejandra Mata; “Pobreza, desigualdad del ingreso y empleo”, de Pablo Sauma; “La política de apoyo al desarrollo de las micro, pequeñas y medianas empresas (Mipyme)”, de Martín Parada, Manuel Chaves y Karla

Meneses; “La situación del agro costarricense dentro del contexto de incertidumbre en el que se encuentra la producción mundial de alimentos”, de Rafael Celis; “Las perspectivas económicas de las relaciones comerciales con la Unión Europea y China”, de Ricardo Matarrita; y “La sostenibilidad de las finanzas públicas”, de Julio Rosales.

La edición técnica fue realizada por Miguel Gutiérrez Saxe, Leda Muñoz y Karla Meneses. Se agradecen los comentarios realizados por Marcela Román y Alberto Mora.

La revisión de cifras la efectuaron Karla Meneses y Elisa Sánchez.

Los talleres de consulta se realizaron los días 29 de mayo y 22 de julio con la asistencia de: Ana M. Araya, Juan Carlos Barboza, Lizette Brenes, Roberto Calvo, Rafael Celis, Lucy Conejo, Roxana Durán, Francisco Fonseca, Susana Gamboa, Ángela García, Miguel Gómez, Javier González, Tania López Lee, Rolando Marín, Alejandra Mata Solano, Ricardo Matarrita, Guido Miranda, María Miranda, Martín Parada, Julio Rosales, Federico Ruiz, José Fulvio Sandoval, Marta E. Villegas, María del Mar Murguía, Roberto Mora, y José Sandoval.

NOTAS

- 1** La brecha se calcula con el índice de ambos indicadores con base en el año 1991, año en el cual la diferencia era mínima.
- 2** Los términos de intercambio se definen como la relación entre un índice de precios de exportación y un índice de precios de importación.
- 3** El trigo y el arroz son los granos de mayor consumo humano en el nivel mundial; el maíz se utiliza tanto para consumo humano como en alimentación animal, y el frijol de soya se usa como materia prima para producir aceite vegetal para consumo humano y como fuente de proteína en la alimentación animal.
- 4** Las opciones agroecológicas muestran ganancias significativas de productividad, pero solo cuando se comparan con los sistemas de producción tradicional, que son substancialmente inferiores a los sistemas modernos de producción. Esto significa que la agroecología tiene potencial en condiciones especialmente adversas; pero otros factores limitan su adopción, por lo que todavía hay que investigar y desarrollar más.
- 5** Si bien las exportaciones de banano, azúcar y carne presentan tasas de crecimiento menores a las del 2006, estas son altas y se mantienen dentro del comportamiento promedio. Los factores que explican las tasas negativas de crecimiento en el 2005, y el alto crecimiento, en el 2006, y retorno en el 2007 son: los factores climáticos (banano), rechazo de carne de exportación por incumplimiento de normas de calidad y comportamiento volátil de la producción y exportación (azúcar).
- 6** Incluye ocupados en la agricultura, silvicultura, pesca y extracción de minas y canteras.
- 7** Se ha denominado "sector informal" al conjunto de actividades productivas no agropecuarias cuyo rasgo distintivo es la baja dotación de capital (humano y físico) con que se realizan. Se incluyen dentro del sector informal los trabajadores por cuenta propia (excluidos los profesionales y técnicos), los trabajadores familiares no remunerados, los trabajadores de microempresas (asalariados y patronos en establecimientos de cinco empleados o menos, excluyendo los profesionales y técnicos), y generalmente se agrega el servicio doméstico. Los demás empleos no agropecuarios se consideran formales, y con fines analíticos se diferencia al sector agropecuario.
- 8** Estas cifras fueron calculadas antes de la crisis inmobiliaria de Estados Unidos. En el momento de elaborar este Informe, la Cámara de la Construcción estaba revisándolas para ajustarlas a la nueva realidad internacional, de manera que una vez concluida esta revisión, es de esperar que las necesidades de mano de obra sean ajustadas a la baja.
- 9** Cinde denomina "empresas Cinde" al grupo de empresas que han llegado al país, producto del trabajo de promoción realizado por ellos, así como a otras que se instalaron en Costa Rica, sin su intermediación directa, pero que son exportadores importantes.
- 10** Actores o informantes claves son empresarios, académicos y representantes de empresas de reclutamiento, organizaciones de trabajadores e instituciones de formación.
- 11** En las entrevistas con representantes de Cinde y Manpower se señaló la rotación de personal que trabaja en centros de llamadas como un evento que caracteriza a la actividad. En términos generales Manpower ha observado que la escasez relativa de mano de obra en Costa Rica está generando una distorsión de salarios y la mayor distorsión se está dando en *call centers*. Algunos de los informantes claves consultados señalaron que la escasez de personal bilingüe ha provocando una guerra de salarios entre los centros de llamadas, y ha presionado el alza de los salarios en un plazo relativamente corto. El sector de tecnologías de información y comunicación (TIC) y el de construcción (en puestos técnicos) tampoco están exentos de esta espiral en los salarios, por la escasez relativa de talento.
- 12** En Costa Rica se encuestaron 620 personas. El margen de error del estudio es de +/-3,9%.
- 13** Las estadísticas del INA están indicadas en cantidad de matrículas, de manera que una misma persona puede estar registrada más de una vez, porque lleva más de un curso. En el 2008 se está planteando modificar este sistema de registro.
- 14** 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.
- 15** Según estimaciones de Camtic, si se incluyera a los *call centers*, el faltante de personal sería de aproximadamente 4.000 personas. Tales cifras revelan un costo de oportunidad elevado para el país y pérdida de oportunidades de crecimiento productivo, por la oferta insuficiente de recurso humano.
- 16** Se podría aprovechar la capacidad del INEC y determinar si con los instrumentos disponibles en la actualidad podría obtenerse más información sobre la oferta y la demanda por trabajo.
- 17** El concepto del premio por invertir en colones se deriva del cálculo que, se supone, hacen los inversionistas al tener la opción de colocar sus ahorros en moneda nacional o en alguna moneda extranjera. Para efectos de estimar este premio, aquí se calcula como el diferencial entre la tasa pasiva promedio en moneda nacional y la tasa pasiva promedio en moneda extranjera, esta última expresada en términos de la moneda nacional, eso es restando la devaluación y haciendo un ajuste por interés compuesto. Se utiliza la devaluación del último año, como aproximación de las expectativas de los agentes sobre el futuro nivel del tipo de cambio.
- 18** Se utiliza como punto de comparación internacional la tasa Libor, que es la tasa que pagan los bancos de Londres a los depósitos en dólares a seis meses plazo.
- 19** Al mismo tiempo que se incrementa el premio por invertir en colones, el premio por endeudarse en dólares también sube. Esto se debería haber reflejado en un aumento de la proporción de créditos en moneda extranjera con respecto a la cartera total, lo cual no se dio durante el 2007.
- 20** Ante una revaluación del colón, los deudores se ven beneficiados.
- 21** Una parte de las captaciones de los bancos se destinó a cubrir el Encaje Mínimo Legal (EML). Para los bancos estatales, un 11% de sus captaciones tuvieron que ser depositadas en el Banco Central, mientras que para los bancos privados fue de 13%.
- 22** Durante el 2007 se consolidó la incorporación de los llamados "mega-bancos" dentro del Sistema Bancario Nacional, al estar los cuatro bancos privados más grandes ligados con corporaciones financieras internacionales (Citibank, GE Capital, HSBC y Scotiabank).
- 23** Por el principio de la "transitividad" del dinero, nunca se puede asegurar que un crédito otorgado a cierta actividad fue, en realidad, utilizado para financiar un proyecto de esa misma actividad.
- 24** Una regresión simple entre el crecimiento real del crédito al sector privado y el crecimiento del PIB, entre 1998 y 2007, muestra un Índice de Correlación (R^2) muy bajo (12%). Aún cuando se tomen únicamente los datos del período 2003 al 2007, el Índice de Correlación apenas llega a 40%.
- 25** De manera anecdótica, se puede mencionar que algunos bancos ofrecieron créditos para financiar más del 100% del valor de las viviendas, mientras que otros ofrecían plazos mayores, con tal de mejorar las condiciones del crédito, o de la cuota de pago de los clientes, y ganarse el favor de ellos sobre otras instituciones.
- 26** Se utiliza un promedio simple de los países más grandes de Latinoamérica, los cuales representan el 91% de la producción de la región: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México, Perú y Venezuela (Izquierdo et al., 2008).
- 27** Este podría ser el caso de grandes bancos o puestos de bolsa que hayan sufrido grandes pérdidas producto de la crisis denominada *subprime*.
- 28** Una de las maneras en que se podría enfrentar una disminución en la recaudación tributaria, por ejemplo, sería aumentando el nivel de endeudamiento público que, de todos modos, se encuentra en un nivel relativamente bajo.
- 29** El excedente de divisas provocó que el Banco Central tuviera que defender el piso de la banda comprando dicho excedente, e impidiendo así que el tipo de cambio llegara a niveles aún más bajos (una apreciación mayor). En ese sentido, el Banco Central continuaba defendiendo un nivel determinado de tipo de cambio, al mismo tiempo que quería controlar la inflación. El resultado neto fue que la compra de divisas le generó una emisión monetaria mayor de lo que deseaba, así como presiones inflacionarias que imposibilitaron cumplir con el objetivo inicial del Banco Central de obtener una inflación por debajo del 10%, en el 2007.

30 El que sea una flotación “administrada” implica que el Banco Central aún se dejaría cierta discrecionalidad para intervenir en el mercado de divisas, y tratar de guiar el tipo de cambio hacia un nivel “deseado”. Sin embargo, se supone que el grado de intervención ya sería relativamente bajo, y que bajo este sistema el objetivo casi único del Banco sería el nivel de inflación.

31 Aún cuando se empieza a ver algún grado de fluctuación del tipo de cambio, atrasos en la aprobación del reglamento de coberturas cambiarias de parte del Banco Central, así como la necesidad de un proceso de aprendizaje de todos los actores, es posible prever que tomará más tiempo, para que se dé la aparición de este tipo de mecanismos de manera masiva, dentro del mercado financiero costarricense.

32 Esta cuenta incluye: transportes, viajes, servicios de comunicaciones, servicios de construcción, servicios de seguros, servicios financieros, servicios de informática e información, regalías y derechos de licencias, otros servicios empresariales, servicios personales culturales y recreativos, servicios del Gobierno.

33 No en vano algunos sectores han mostrado desacuerdo con la compra de bonos por parte de China, aduciendo que se ejerce presión en el mercado cambiario y que el mercado de valores local necesita “papel” debido a la escasez de este producto, por las menores necesidades de financiamiento del sector público. Sin embargo, es claro que no corresponde a la política fiscal resolver esta situación.

34 En el 2007 el Gobierno también transfirió el 100% de los recursos que le corresponden a los gobiernos municipales (Ley 8114).

APORTE ESPECIAL

Fortalezas y debilidades de la política pública dirigida a las micro, pequeñas y medianas empresas

Introducción

Este aporte especial del capítulo “Oportunidades, estabilidad y solvencia económicas” pretende identificar las fortalezas y debilidades de la política pública dirigida al desarrollo productivo de las micros, pequeñas y medianas empresas (Mipyme) en el marco de atención establecido en la Ley de Fortalecimiento de las Pequeñas y Medianas Empresas (Ley 8262), que entró en vigencia en mayo del 2002. Además, documenta las modificaciones que incorpora la recientemente aprobada Ley Sistema de Banca para el Desarrollo (Ley 8634), en abril del 2008. Esta última, no se ha puesto en práctica, pues aún no ha sido reglamentada, sin embargo, se espera que los cambios planteados en ella permitan subsanar algunas de las debilidades presentes en la ley de fortalecimiento actual.

Con el propósito de analizar el aporte de las políticas públicas a las Mipyme costarricenses se plantearon las siguientes preguntas:

- ¿Cuenta el país con información cuantitativa y cualitativa que permita caracterizar a las Mipyme como fundamento para diseñar la política pública?
- ¿Qué fortalezas y debilidades se pueden identificar en la aplicación de la Ley de fortalecimiento de las pequeñas y medianas empresas?

- ¿Cuál ha sido el aporte del Fondo Especial para el Desarrollo de la micro, pequeña y mediana empresa (Fodemipyme)?
- ¿Qué cambios introduce la Ley de Sistema de Banca para el Desarrollo?
- ¿Qué aspectos pueden contribuir a la discusión sobre la orientación de la política pública dirigida a las Mipyme?

Caracterización de las Mipyme

De forma recurrente, en los informes del Estado de la Nación se ha documentado la falta de información existente para realizar una caracterización adecuada del sector de las empresas que poseen menos de 100 empleados. La informalidad, heterogeneidad e imprecisión de la definición de este sector constituyen una limitante importante para identificar, con claridad, la población meta a la que debe dirigirse la política pública.

La imprecisión del objeto de interés (empresas “no grandes”) explica la brecha en la cuantificación del número de empresas, según tamaño, entre las distintas fuentes de información. Esta diferencia se puede observar al comparar las estadísticas de la EHPM, la CCSS y el Observatorio de Mipyme. En el 2007, según la EHPM, se registró un total de 344.779 ocupados en la categoría de cuenta propia, de los cuales el 96,6% está dentro de “empresas” con

solo una persona¹. Además, los registros del número de Mipyme del sector privado de la CCSS suman 51.127 en el 2007, de ellas el 70% son empresas con menos de cinco empleados. Finalmente, según el Observatorio, el total de las empresas con menos de 100 empleados asciende a 139.403, cifra que contempla, tanto al sector formal registrado por la CCSS, como el sector semiformal de los registros de patentes de las 81 municipalidades del país.

Además del acercamiento cuantitativo incompleto, poco se sabe sobre el perfil cualitativo del conjunto, por ejemplo, se desconocen las características y las necesidades particulares de las empresas Mipyme según su potencial productivo (subsistencia o acumulación²), el sector o rama de actividad y su condición de formalidad e informalidad. Es importante reconocer que esto es un reto común en el ámbito internacional, aún en países desarrollados, por lo que es oportuno instar a que continúen realizándose esfuerzos para precisar, cada vez mejor, las características de este sector (E: Brenes, 2008).

La carencia de una caracterización completa del sector ha propiciado una delimitación normativa de la población meta de la política pública, que ha sido rebasada por la realidad del sector y ha limitado su capacidad de actuar. Además, esta carencia ha impactado el diseño de la política pública, prueba de ello es la aprobación de la Ley de Sistema de Banca para el Desarrollo (Ley 8634 SBD), como medida

compensatoria y complementaria a las debilidades encontradas en la Ley de Fortalecimiento de la pequeña y mediana empresa (Ley 8262), que fue diseñada para atender empresas pequeñas y medianas, formales no agropecuarias. La nueva ley de SBD amplía significativamente la población meta al incluir al sector informal, agropecuario y, además, plantea de forma explícita la atención a sectores prioritarios: mujeres, minorías étnicas, personas con discapacidad, jóvenes emprendedores, asociaciones de desarrollo, cooperativas, proyectos en zona de menor desarrollo relativo y a todos los que incorporen el concepto de producción más limpia. Aunque la ley SBD amplía la población meta, carece, por no contar con información suficiente, de una claridad cualitativa y cuantitativa del sector por atender, en igual forma que la ley anterior.

Asimismo, la desagregación disponible de las fuentes oficiales es limitada. Las estadísticas de Cuentas Nacionales permiten conocer la participación de las pequeñas empresas manufactureras

(8% de la producción del sector industrial en los últimos cinco años), pero no detallan el aporte de las Mipyme en los sectores del agro, los servicios y el comercio. La información disponible permite conocer que la participación del empleo formal, generado por la empresa privada es de aproximadamente el 50% (número de trabajadores de la CCSS en los últimos cinco años). En el 2007, las Mipyme representaron el 76% de las empresas exportadoras y el 10% de las exportaciones totales (Procomer, 2007).

En el *Diagnóstico Nacional de Mipyme*, realizado por el Observatorio, se encontraron diferencias importantes entre las empresas según sector productivo, lo que implica necesidades distintas, y evidencia la importancia de caracterizar a las Mipyme no solo por su tamaño sino también por su actividad. Inclusive, los resultados obtenidos en ese estudio concluyen que las Mipyme se diferencian tanto por tamaño como por sector (Observatorio Mipyme, 2008). Algunas de las principales diferencias encon-

tradas se presentan en el cuadro 3.18. Debe señalarse que esta información solo comprende al sector formal de las Mipyme, pero queda un vacío importante en relación con el conocimiento del sector semiformal e informal.

La caracterización anterior pone de manifiesto la necesidad de generar información adecuada y suficiente para conocer este sector como insumo base e indispensable para el diseño y ejecución de la política pública. Sin un conocimiento completo, sus alcances y su desempeño son inciertos y se dificulta la elaboración de instrumentos y programas que permitan mejorar el desempeño del sector (recuadro 3.4).

Ley de Fortalecimiento Pyme: fortalezas y debilidades de la política pública

La ley fue diseñada con el objetivo de crear un marco normativo que promoviera el desarrollo productivo de las Mipyme y posicionara a este sector como protagonista, con un dinamismo que contribuyera al desarrollo económico y social del país (Asamblea Legislativa, 2002). Esta ley se formuló para mejorar el desempeño del sector y ofrecer nuevas opciones de financiamiento que permitieran el acceso al crédito y que impulsaran proyectos de desarrollo tecnológico e innovación, servicios para el mejoramiento de la formación del recurso humano y facilidades para el acceso a mercados internos y externos.

No obstante, su aprobación no ha garantizado (como estaba previsto) la existencia de información suficiente para realizar una evaluación sobre el desempeño e impacto de la política pública dirigida a Mipyme y en particular de esta Ley. Sin embargo, se pudieron identificar esfuerzos realizados por algunas instituciones para generar información. Por ejemplo, el Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC), como ente rector, elaboró informes de resultados de la red de apoyo a este tipo de empresas; También el Banco Nacional, el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA) efectuaron estudios de impacto relativos a

CUADRO 3.18

Aspectos que caracterizan a las Mipyme formales según sector productivo

Sector	Papeletas, padrón, acta de apertura, Características
Industria	<ul style="list-style-type: none"> • Son empresas maduras (más de diez años de funcionamiento) • Mayor capacidad para generar empleo • Utilizan sistemas de financiamiento y son las que más han perdido oportunidades de negocios por la dificultad de acceso al crédito • Utilizan Internet para venta de productos y solicitud de pedidos
Servicios	<ul style="list-style-type: none"> • Mayor nivel educativo • Mayor participación femenina • Dependen de pocos clientes grandes • Su formalización es temprana • Hacen un mayor uso de las TIC
Comercio	<ul style="list-style-type: none"> • Mayor cantidad de proveedores en el extranjero • Utilizan, con mayor frecuencia, <i>software</i> para mejorar el servicio e investigar la competencia
Agricultura	<ul style="list-style-type: none"> • Mayor participación en asociaciones y cooperativas • Emplean a personas de baja escolaridad • Menor vínculo con empresas extranjeras • Formalización tardía o informalidad constante • Poca información y conocimiento de la competencia

Fuente: Elaboración propia con información del Observatorio Mipyme, 2008.

RECUADRO 3.4

Esfuerzos por sistematizar las características de las Mipyme costarricenses

La carencia de información sobre las Mipyme ha sido un problema claramente identificado en el país, que ha dificultado el diseño de políticas, programas o proyectos para apoyar este sector. Para atender esta necesidad se creó el Observatorio de Mipyme en la UNED, en el 2005. En el 2006 inició el trabajo en conjunto con la Universidad de Costa Rica, la Universidad Nacional y el Instituto Tecnológico de Costa Rica y el proyecto recibió el apoyo de Conare.

El Observatorio de Mipyme tiene como propósito generar información y conocimiento para la competitividad sostenible de las micro, pequeñas y medianas empresas, así como convertirse en un referente sobre la información nacional de la Mipyme costarricense. La estrategia que utiliza es la articulación y la investigación, lo que ha permitido consolidar trabajos que han aportado al conocimiento cuantitativo del

parque empresarial (formal y semiformal) y a una aproximación hacia las principales características de las Mipyme formales.

El conocimiento de las características del parque empresarial plantea la necesidad de ubicar a las Mipyme según tres categorías. Las formales, que cumplen con lo establecido por la ley y, por lo tanto, aparecen registradas en la CCSS. Las semiformales, existen en los registros públicos, por haber iniciado el proceso de formalización, (por ejemplo, cuentan con la patente comercial en la municipalidad correspondiente) y finalmente, las informales, que no aparecen en los registros públicos. Sobre las empresas semiformales e informales aún no se tiene información. El único avance en ese sentido es la cuantificación aproximada de la cantidad de empresas, por cantón, en la categoría semiformal: 88.276. Si a esta cantidad se suma la cantidad de empresas Mipyme formales (51.127) el total del parque empresarial es de 139.403.

Con respecto a las Mipyme formales, el hallazgo más interesante es la diferenciación que habría que hacer en relación con el sector; ya que, al analizar los resultados, las diferencias más significativas son las provocadas por la actividad que realizan y no por el tamaño (el detalle se presentó en el cuadro 3.18). Esta realidad debe llamar la atención y promover cambios importantes en el diseño de políticas, programas, proyectos y acciones dirigidas a las Mipyme formales y avanzar en el conocimiento de las semiformales e informales. Un diseño renovado deberá considerar las características de tamaño y sector, para asumir los retos estratégicos que en el campo de la competitividad deben enfrentar las Mipyme. Lo anterior requiere un trabajo articulado del sector público y privado.

Fuente: Elaboración propia con el aporte del Observatorio Mipyme.

los créditos otorgados a las Mipyme; Algunas instituciones responsables de las políticas de este sector prepararon informes de labores y la Promotora de Comercio Exterior (Procomer) hizo el registro de las exportaciones de este tipo de empresas para los años 2005 y 2007. Sin embargo, la información se ha generado de manera aislada y no se cuenta con un sistema de información continuo y unificado que permita sistematizar responsables, desempeño e impacto en las Mipyme. Ante esta limitación, para desarrollar este aporte, se realizó una consulta a expertos, con el fin de complementar los informes de resultados elaborados por el ente rector. En la consulta participaron representantes de algunas de las instituciones que forman la red de apoyo: la Cámara de Industria, el INA, Procomer, la Dirección general de la pequeña y mediana empresa (Digeypyme), Fodemipyme, BN-Desarrollo y el Ministerio de Ciencia y Tecnología (Micit).

A continuación se analiza lo establecido por la ley, y las fortalezas y

debilidades identificadas mediante la consulta, con énfasis en los siguientes aspectos: estructura y función institucional, financiamiento, innovación y desarrollo tecnológico, acceso a mercados y formación del recurso humano. Aunque en algunos casos, se encuentran un conjunto más amplio de debilidades que de fortalezas, el propósito no es subdimensionar los esfuerzos realizados por un conjunto amplio de personas e instituciones que trabajan para fortalecer al sector de las Mipyme, sino, por el contrario, mencionar las debilidades con el objetivo de contribuir a la detección de los aspectos que requieren mayor trabajo.

a) Sobre la estructura y función institucional, la ley nombra al MEIC como ente rector y constituye el Consejo Asesor Mixto con el objetivo fundamental de que sea una instancia superior que valide y diseñe la política Pyme del estado costarricense. Este Consejo Asesor está formado por los ministros de Economía, Industria y Comercio, Comercio exterior y Ciencia

y Tecnología, los gerentes de Procomer, Banco Popular, los presidentes de Conare y del INA, los representantes de Uccaep y de organizaciones privadas empresariales. En el 2004 se creó como mecanismo de coordinación la Red de Apoyo, con la participación de ocho entidades públicas y privadas, cifra que se incrementó en el 2008 a treinta instituciones dedicadas al desarrollo de actividades relacionadas con el sector y paralelamente se creó Digeypyme con funciones de secretaría técnica.

Las fortalezas identificadas son:

- Interés explícito por fomentar el desarrollo de las Mipyme: El tema de las Mipyme se constituyó en un punto de agenda importante para un conjunto amplio de instituciones, y además, ha logrado posicionarse como un elemento significativo en el Plan Nacional de Desarrollo.
- Creciente oferta de programas para atender a las Mipyme: el interés por desarrollar este sector se evidencia

en los importantes esfuerzos realizados para ampliar programas y proyectos de capacitación, planes de financiamiento en la banca pública y privada, fortalecimiento de las Mipyme exportadoras y vínculos de este sector con empresas de mayor tamaño.

- Creación de la red de apoyo: existe consenso en que este es el mecanismo idóneo para atender de forma integral a las Mipyme. En el país hay más de treinta instituciones que trabajan en la red.
- Existencia de oficinas regionales: aunque existen debilidades en el funcionamiento y cantidad, el esfuerzo por abrir espacio a su creación es un logro que debe resaltarse, como mecanismo adecuado para tener una atención directa a las Mipyme que se encuentran en zonas alejadas del país.

Las debilidades encontradas son las siguientes:

- La institucionalidad creada para orientar las políticas no ha funcionado con la eficiencia requerida. Por ejemplo, el Consejo Asesor solo ha sesionado con la periodicidad y constancia establecida en la Ley (cada dos meses)³ en el 2008. Además, la rotación de sus integrantes, en algunos periodos, ha sido alta, y en general, su desempeño ha dependido de la voluntad de los funcionarios encargados, lo que ha provocado que las funciones del Consejo, relativos al desarrollo y evaluación de los programas y proyectos ejecutados, no se hayan realizado adecuadamente. De igual forma, el vínculo entre el Consejo Asesor, el MEIC (Digeypyme) y la red no ha funcionado con mecanismos claros y formales, por esa razón, la orientación de las políticas recoge criterios independientes de los diferentes intereses institucionales y no se ha logrado consolidar un proceso de trabajo coordinado. De ahí que el resultado sea la duplicidad de

funciones y la ejecución aislada de programas.

- Complejidad institucional: los mecanismo de discusión, diseño, planificación y ejecución de la política pública son complejos en función del tamaño del país; lo que se evidencia en la existencia de dos grupos de entidades de apoyo al desarrollo productivo carente de mecanismos de coordinación: las creadas por la Ley de fortalecimiento (ente rector, Consejo Asesor, Red de apoyo) y las que forman parte del Consejo Nacional de Competitividad (Consejo Directivo, Consejo Consultivo y la Secretaría Ejecutiva).
- Evaluación: ausencia de un sistema integral de evaluación focalizado en resultados alcanzados. Actualmente, la evaluación realizada es normativa y sumativa y no enfatiza en los efectos e impactos causados sobre las Mipyme, sino en el cumplimiento cuantitativo de metas, tampoco en la calidad y eficiencia.
- Presencia regional: aunque existen oficinas regionales, estas no cuentan con los recursos necesarios para asumir las funciones pre-establecidas y los requerimientos que surgen de la dinámica del desarrollo de las Mipyme. Fuera de la GAM se pueden identificar cinco oficinas Creapyme⁴.
- Trámites: los requisitos que se imponen a las empresas, para formalizar sus operaciones constituyen un obstáculo que limita la creación o formalización de Mipyme y el acceso a los beneficios de algunos programas de apoyo. La complejidad de los requisitos, que las instituciones imponen a las Mipyme exige un trámite de formalización de aproximadamente 77 días (Doing Business, 2008).
- Divulgación, promoción e información de los servicios de apoyo: Según el Observatorio Mipyme sólo el 4% de las Mipyme formales han recibido

apoyo de las instituciones públicas. Además, existe la carencia de mecanismos, eficientes y ágiles como la práctica de ventanillas únicas, que guíen a las empresas hacia las organizaciones que pueden satisfacer sus necesidades.

- b) Con respecto al financiamiento, se creó el Fondo Especial para el Desarrollo de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (Fodemipyme), administrado por el Banco Popular. Este fondo ofrece mecanismos de financiamiento, así como concesión de avales y garantías para empresas que no puedan ser sujetas de los servicios de crédito de los bancos públicos; principalmente debido a los criterios de regulación de la Superintendencia General de Entidades Financieras (Sugef). El detalle de la evolución de este fondo y su estrategia de acción se presentan en el recuadro 3.5.

Las principales fortalezas presentadas en el eje de financiamiento son

- Canaliza recursos para financiar actividades productivas que normalmente no son sujetas de crédito en el sistema financiero.
- Lograr desligar estos recursos de la regulación y supervisión emitida por la Sugef (por cuanto no son recursos provenientes de la intermediación financiera),
- Aprendizaje acumulado por Fodemipyme para atender este segmento del mercado financiero.

Las debilidades son:

- Participación de pocas entidades financieras (bancos públicos y privados, cooperativas de ahorro y crédito, entre otras) en la canalización de los recursos, a pesar de los esfuerzos realizados por el BPDC para ejecutar los fondos⁶.
- Los empresarios poseen poca información sobre las entidades que pueden satisfacer sus necesidades financieras.

RECUADRO 3.5

Fodemipyme: un esfuerzo en construcción

Fodemipyme, que pertenece al Banco Popular y de Desarrollo Comunal, es responsable de ofrecer alternativas de financiamiento para aquellas empresas que no cumplen los requisitos de la banca comercial. Su desempeño ha mostrado una tendencia creciente en la colocación tanto de créditos como de avales. En los últimos cuatro años se han otorgado 682 avales y 268 créditos. Si se comparan los años 2004 y 2007 se observa un incremento significativo en el número de avales y créditos: en el primer año se colocaron dieciséis avales y un crédito, mientras que en el último, estas cifras fueron de 357 y 143 respectivamente (cuadro 3.19). Debe destacarse el posicionamiento de ambos productos financieros en el mercado y la importancia de tener avales para el otorgamiento de créditos; entre el 2004 y el 2007 el 73% de los créditos fueron colocados en conjunto con un aval.

La colocación de créditos y avales durante estos cuatro años, corresponde en el 54% de los avales y el 57% de los créditos, al sector servicios; al comercio el 31% avales y 20% créditos y en industria el 15% de los avales y 23% del crédito. Según el tamaño de la empresa, en promedio, las micros⁵ concentran el 70,5% de los créditos y avales, las pequeñas el 23% y las medianas el 6,5%. Según sexo, las mujeres han percibido el 34% de los avales y 17,1% de los créditos (E: Conejo, 2008).

Según zona de atención, la administración del fondo presenta limitantes para atender zonas fuera de la GAM. De los 784 avales colocados entre enero del 2004 y el 30 de abril del 2008, el 65,2% se concentró en las oficinas de FodeMipyme y en las sucursales de la región Central, el 20% en la región Atlántico y Sur y el restante 15% en la región Norte (E: Conejo, 2008). Un reto importante para enfrentar este problema es el fortalecimiento de la capacitación del personal del Banco en todas sus sucursales, con el propósito de incrementar el acceso al fondo en las zonas alejadas, apoyar campañas intensivas de publicidad para promocionar el fondo e incluir en las municipalidades información relativa a él (Red de apoyo Pyme, 2008).

Sobre su estrategia de acción:

En estos últimos cuatro años la estrategia

de intervención adoptada por la Banca de Desarrollo del Banco Popular, del que depende el Fodemipyme, ha tratado de consolidar un modelo de atención que tome en cuenta el ciclo de vida de la empresa y que complemente los servicios financieros con servicios no financieros. Para el diseño de este modelo se han definido los servicios financieros de la siguiente manera:

- Si se trata de actividades de subsistencia, se atienden de acuerdo con una estrategia de desarrollo local, y se crean capacidades de oferta crediticia en las zonas. Desde esta perspectiva se apoya la creación, consolidación y fortalecimiento de empresas de crédito comunal. Esta etapa puede ser apoyada mediante recursos de transferencias de Fodemipyme para la formación y de crédito y aval para la consolidación.

- Cuando se refiere a emprendimientos o empresas informales en marcha (no pagan cargas sociales, riesgos del trabajo ni tributan) se les atiende mediante el Fondo de Capital de Riesgo (Focari), donde existe un producto diferenciado, por ejemplo, para mujeres. Pueden optar por estos fondos todos los sectores económicos por medio de organizaciones intermediarias; también se pueden utilizar los fondos de avales para sectores específicos: el WASTE/ACEPESA, para manejo de desechos y el fondo de avales PASSAGE/CMC, para mujeres campesinas.

- Los emprendimientos formales o las empresas formales en marcha se atienden con crédito de la cartera proveniente de intermediación del Banco Popular o mediante el Fodemipyme.

De igual manera, existe una atención diferenciada para responder a los requerimientos de servicios de desarrollo empresarial de acuerdo con las fases de nacimiento, crecimiento y maduración. Los resultados aún son incipientes, una estrategia de atención de este tipo requiere más de cuatro años de funcionamiento para evidenciar resultados e impacto. La sistematización de casos y la consolidación del sistema de información cruzada, son herramientas que apenas están en proceso de construcción.

Los logros cualitativos de estos primeros años de funcionamiento del fondo son:

- La vinculación con aspectos de preocupación mundial y del Plan Nacional de Desarrollo que permiten potenciar servicios financieros y no financieros para apoyar temas como el desarrollo humano sostenible, equidad de género y la accesibilidad por parte de poblaciones vulnerables. Ejemplos de ello son: el manejo del recurso hídrico por medio del programa de Pyme en gestión del agua (Asociación Administradora de los Sistemas de Acueductos y Alcantarillados Comunal), apoyado con productos crediticios adaptados y especializados a sus necesidades, que combinan aval, garantía y capacitación; así como varios proyectos de agricultura orgánica, eficiencia energética, energía alternativa y manejo de desechos.

- Obtención de recursos de cooperación internacional para constituir dos fondos que permiten otorgar un 25% adicional de avales y garantías a Mipyme que manejan desechos líquidos y sólidos, fondo WASTE/ACEPESA y a mujeres campesinas, mediante el fondo PASSAGE/CMC.

A pesar de que los logros no pueden ser cuantificados, se observa un avance importante en la especialización, amplitud y diversidad de la oferta de servicios financieros para atender las Mipyme. Sin embargo, persisten obstáculos que impiden obtener mayor alcance del fondo debido a que la Sugef no ha aceptado el aval de Fodemipyme como mitigador de los bancos operadores por tratarse de un aval subsidiario. Por esta condición resulta poco atractivo para los bancos públicos otorgar esa garantía a sus clientes. En razón de lo anterior, de los cuatro bancos públicos autorizados como operadores en la Ley 8262 únicamente el Banco Popular, administrador del fondo, ha hecho un uso intensivo de él y Bancrédito ha aprobado dos avales. Esta situación ha impedido lograr una mayor profundización financiera y cobertura a las Mipyme y restringe el cobro de comisiones que le dan crecimiento y sostenibilidad al fondo de avales (E: Conejo, 2008).

Fuente: Parada et al, 2008. E: Conejo, 2008.

CUADRO 3.19

Colocaciones de avales y créditos para las Mipymes según cantidad y monto. 2004-2007

Colocaciones	2004	2005	2006	2007
Cantidad				
Avales	16	82	227	357
Créditos	1	24	100	143
Monto en millones de colones				
Avales	44	351	1.618	3.464
Créditos	8	284	1.237	1.942

Fuente: Parada et al., 2008 con datos de Fodemipyme.

- Creación de fondos para financiar proyectos de base científica y tecnológica, como es el fondo Propyme.
- Encargar a una institución especializada en ciencia y tecnología para que ejecute los recursos y realice las mejoras propuestas.

Las debilidades en este tema son:

- Bajo nivel de inversión en investigación y desarrollo. La inversión costarricense en este sector es baja, 0,39% del PIB en el año 2000 (Estrategia Siglo XXI, 2006).

- Persiste la brecha tecnológica entre empresas. Las Mipyme enfatizan el uso intensivo del factor trabajo como una ventaja comparativa y avanzan poco en la integración de tecnologías en los procesos productivos y gerenciales.

- Existe una limitada adopción tecnológica, que incluye tanto la falta de recursos financieros para adquirir una computadora, como la ausencia de formación en manejo de tecnologías de información y comunicación.

- No se fomenta la creación de empresas de base tecnológica: En la política pública actual no existen incentivos dirigidos a promover la creación de empresas de base tecnológica; es decir, empresas capaces de desarrollar nuevas ideas o tecnologías para generar externalidades y vínculos directos con el resto de las empresas.

- Los recursos son ejecutados por centros de investigación: el sistema planteado por la ley indica que las Mipyme participan como demandantes y no como unidades con capacidad para producir nuevo conocimiento. Esta labor la realizan los centros de investigación, de ahí que se limite la capitalización de las Mipyme para que desarrollen sus propias capacidades innovadoras y tecnológicas.

- No se promueve la especialización de las entidades financieras para atender nichos de empresa, y brindarles instrumentos y servicios adecuados a las necesidades particulares que presentan las Mipyme de acuerdo con su naturaleza, en cuanto sector o actividad productiva, grado de acumulación, escala de producción, destino de la producción (interna o externa), zonas geográficas o perfil del propietario. La Ley establece, como única alternativa, a Fodemipyme y las necesidades de financiamiento del sector difícilmente puede ser atendidas por una única entidad. Aunque en el Banco Popular existen logros al respecto (recuadro 3.5) esta no ha sido una estrategia generalizada en todas las entidades financieras que atienden a las Mipyme.

- Bajo nivel de colocación de avales. Por ejemplo según Fodemipyme, el sector de las Mipyme tiene disponibles aproximadamente 27.200 millones de colones para créditos, de los cuales únicamente se han aprobado, al 31 de diciembre 2007, 5.477 millones de colones, es decir, el 20%.

- Falta de integralidad entre servicios financieros y no financieros que respondan a las necesidades particulares de cada empresa, para mejorar significativamente su rentabilidad y capacidad de pago. Aunque se reconoce las entidades responsables de

prestar recursos a este sector, han realizado esfuerzos importantes, como por ejemplo, BN-Desarrollo, Fideicomiso del IMAS y Banco Popular; estos se han realizándose de manera aislada sin coordinación con una estrategia nacional de desarrollo productivo.

c) La innovación y el desarrollo tecnológico se han fomentado por medio del Programa de Apoyo a la Pequeña y Mediana Empresa (Propyme), se ha creado un fideicomiso en el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas (Conicit) para el financiamiento de las Mipyme, como un instrumento para fomentar la innovación y el desarrollo tecnológico nacional. El desempeño del programa Propyme, como programa central para el desarrollo tecnológico ha mostrado avances durante sus cinco años de funcionamiento. Por ejemplo, en el primer año (2002) se colocaron 58 millones de colones, cifra que aumentó a 213 millones de colones en el año 2007. Estos recursos se han orientado al desarrollo de 23 proyectos relacionados con actividades tendientes a implementar programas de calidad, e innovar el diseño de productos y sus respectivos procesos de producción (Propyme, 2007).

Las principales fortalezas en tema de innovación, ciencia y tecnología son:

- Reconocer que las Mipyme deben participar en procesos de generación de innovaciones y progreso tecnológico.

- Carenza de fondos de capital de riesgo especializado: las empresas que realizan inversiones en investigación y desarrollo tecnológico están sujetas a fuertes riesgos propios de la actividad. Por ejemplo, la imitación por terceros de las innovaciones realizadas, la inexistencia de un mercado para la innovación o la existencia de un mercado pequeño y la posibilidad de que la investigación fracase, determinarán que la actividad sea riesgosa y las empresas y entidades financieras no asuman la tarea.
- No existen instituciones que atiendan el problema de forma integral: al Conicit se le ha encargado la función de administrar el fideicomiso dentro del Fondo de Incentivos de la institución; mas no se le ha encomendado el objetivo de fortalecer la capacidad científica, tecnológica y de innovación de las Mipyme; labor que tampoco está siendo solventada por otra organización.

d) El tema de acceso a mercados es planteado en la Ley mediante el desarrollo de un programa de compras del Estado, el fomento del comercio interno y el apoyo a la Pyme exportadora o con potencial exportador. El *Programa de Compras del Estado* pretende asegurar la participación de la Mipyme, como proveedoras del sector público, por medio de la apertura de un portal de registro de proveedores y la capacitación de los funcionarios públicos para que de esa manera, se reconozca el potencial que tiene este sector para satisfacer las demandas del Estado. El MEIC es responsable de promover el comercio interno mediante: encadenamientos productivos, alianzas estratégicas, ferias locales, centros de información y exhibición, enlaces con la gran empresa y el establecimiento de un centro promotor de diseño. El acceso a mercados internacionales es facilitado por Procomer mediante programas orientados a brindar información, capacitación y promoción comercial.

El *Programa de Compras del Estado* empezó a ser ejecutado recientemente en el 2007, por medio de acciones con-

cretas como el registro de empresas (240 empresas) en el portal de Internet. Se han impartido cursos en multimedia, se ha capacitado a 52 microempresarios, se realizaron seminarios y se abrieron espacios para que los funcionarios de la institución crearan el registro de proveedores en las oficinas de Digepyme. Con respecto a los programas de encadenamiento, Procomer ha desempeñado un papel importante en la consolidación de vínculos entre empresas locales y transnacionales (450 encadenamientos en el periodo 2003-2007). De igual forma, se han abierto espacios de difusión y publicidad, por medio de páginas de Internet, revistas, participación en ferias internacionales y vitrinas de exhibición de productos. Además, el MEIC habilitó el portal Pyme y ha realizado algunas ferias y ruedas de negocios entre empresas locales.

Las fortalezas identificadas en relación con este tema son:

- Fomento de alianzas y estrategias de asociatividad para que las Mipyme puedan abastecer la demanda de sus productos.
- Identificar mecanismos de promoción que den a conocer la oferta de las Mipyme, consolidación y continuidad del *Programa de Encadenamientos Productivos* y el soporte de los procesos de exportación de este sector por parte de Procomer.
- Fomento de la participación directa e indirecta (por medio de alguna empresa de mayor escala) en la internacionalización del país.

Las debilidades encontradas son:

- Compras del Estado: las pequeñas empresas no responden a este estímulo por falta de información, de capacidad de proveer grandes volúmenes de productos, calidad y precios.
- Necesidad de impulsar procesos de investigación que promuevan el

desarrollo científico, tecnológico e innovador para poder concretar encadenamientos ya identificados. Actualmente, Procomer tiene una lista de 150 proyectos que requieren de investigación para hacer efectiva la vinculación de suplidores locales (E: Calvo, 2008). Asimismo se han detectado problemas entre la demanda de la industria de alta tecnología y la oferta científico tecnológica del proveedor nacional. Aunque los encadenamientos aumentaron de 18 en el 2003 a 142 en el 2007, persisten problemas para mejorar la calidad y la cantidad de proveedores, perfeccionar los procesos logísticos de subcontratación y fomentar el apoyo directo de las empresas de zonas francas para las Mipyme suplidoras.

- No existe una estrategia de encadenamientos productivos en un marco de desarrollo productivo: los vínculos empresariales deben pensarse en un marco de mayor alcance, donde tenga cabida la formación de redes de abastecimiento y comercialización, tanto entre empresas locales, como con empresas de capital extranjero. Además, debe replantearse la orientación de selectividad de la política sectorial e identificar aquellos sectores que tengan el potencial para consolidar redes productivas en el que participe un grupo amplio de empresas y no se establezca solo un vínculo de uno a uno. En el proceso de consulta, la metalmecánica y el turismo fueron identificados como sectores con este potencial.

e) Por último, para mejorar la formación del recurso humano, la Ley 8262 encomienda al MEIC la coordinación y articulación de programas sectoriales de capacitación y asesoría técnica ofrecidos por el INA, los centros de enseñanza, las universidades y los institutos técnicos y tecnológicos. El desempeño de este eje de atención ha sido tratado por más de la mitad de las instituciones pertenecientes a la red, que han ejecutado programas y proyectos de capacitación. Resulta difícil cuantificar el total de personas

capacitadas, por la falta de registros apropiados, motivo por el cual solo se pueden indicar algunos esfuerzos. Por ejemplo el programa de capacitación especializada de Procomer, en los últimos cuatro años, atendió aproximadamente a 11.000 empresarios (Procomer, 2008) y se registró una atención entre el 2004 y 2007 de aproximadamente 5.000 personas capacitadas en los distintos proyectos ejecutados por la red (Digeypyme). En el 2007, el INA destinó cerca del 60% de su presupuesto a actividades de capacitación a Mipyme. El programa *Costa Rica Provee*, dedicó aproximadamente el 52% de su presupuesto a actividades de formación de recurso humano, la inversión social del fideicomiso e ideas productivas del IMAS, asignó el 42% de su presupuesto a proyectos de formación empresarial y el 20% de la suma recibida anualmente correspondiente al 5% de las utilidades del Banco Popular de Fodempyme tuvo esta misma finalidad.

Las fortalezas en este campo son:

- Las instituciones han destinado recursos para los programas de capacitación dentro de la planificación presupuestaria. Incluso en muchas de ellas los recursos para los programas de capacitación se han consolidado como un rubro en el presupuesto.
- Existe una diversidad de programas de capacitación que han posibilitado la atención de un gran número de microempresarios en las distintas localidades del país y han ampliado su cobertura a zonas alejadas.
- Comprender la importancia de la formación del recurso humano como soporte complementario de los programas de financiamiento. Aunque la puesta en práctica cuenta con retos importantes, es importante rescatar que existe consenso en relación con la importancia de esta tarea para el desarrollo productivo de las Mipyme.

Las debilidades identificadas son:

- Existe duplicidad de funciones: aunque los recursos y esfuerzos por desarrollar programas de capacitación se han incrementado, hay un conjunto amplio de instituciones que capacitan a este sector, sin coordinación entre sí. Se ha planteado la debilidad del MEIC como ente rector, para cumplir a cabalidad sus funciones de orientador de la estrategia de capacitación en forma articulada e integral.
- Las capacitaciones se ejecutan sin una visión de largo plazo: no se está atendiendo el desarrollo de las Mipyme en todo su ciclo de vida, para darle continuidad a cada proceso de capacitación, en función de las etapas por las cuales atraviesa un negocio en los diferentes momentos de su evolución, desde el origen hasta garantizar su sostenibilidad y crecimiento. Lo que existe son esfuerzos aislados.
- Poco acompañamiento para la puesta en práctica de lo aprendido en las capacitaciones: procesos que se ejecutan sin acciones complementarias que ayuden a implementar los conocimientos desarrollados en los cursos, dentro de las unidades productivas individuales.
- Escaso fomento del emprendedurismo: la política ha tenido una débil focalización en el fortalecimiento de la cultura empresarial de las Mipyme. Incluso, la política no ha logrado ser explícita en el impulso de procesos de “emprendedurismo”; el problema se ha tratado por medio de cursos aislados que abordan el tema. Como consecuencia, los empresarios muestran deficiencias en la gestión y promueven un empresariado de subsistencia.
- Insuficiencia de incubadoras de empresas⁷: no se han establecido las incubadoras de empresas necesarias para promover proyectos capaces de realizar aportes sustantivos al desarrollo productivo, los cuales están ausentes en las regiones que mues-

tran relativamente buenas condiciones para ser polos de desarrollo, tales como Limón, Guanacaste y Puntarenas. Prueba de lo anterior es la existencia de apenas dos incubadoras, una en el Instituto Tecnológico de Costa Rica y, más recientemente, Parquetec, que si bien son esfuerzos notables, resultan insuficientes para los requerimientos del país.

De los hallazgos anteriores se puede concluir que, a pesar de que el desempeño de la política de apoyo a las Mipyme cuenta con el interés de las diferentes entidades públicas y privadas, con los recursos y la legislación, su puesta en práctica muestra limitaciones y vacíos importantes. Las debilidades identificadas imponen importantes retos que deben ser atendidos desde una política de desarrollo productivo que trascienda el trabajo independientemente de cada entidad responsable.

Sistema de Banca de Desarrollo: nuevo marco de política pública de atención a las Mipyme

La Ley 8634 de Sistema de Banca para el Desarrollo, aprobada en el mes de abril del 2008, es el resultado de un conjunto amplio de iniciativas propuestas en varios proyectos de ley en la Asamblea Legislativa, en el transcurso de los últimos años. Esta ley es concebida como “*Un mecanismo para financiar e impulsar proyectos productivos, viables y factibles técnica y económicamente, acorde con el modelo de desarrollo del país en lo referente a la movilidad social de los grupos objetos de esta ley*” (Ley 8634). Para ello, se conforma un Sistema de Banca de Desarrollo (SBD) que otorgará financiamiento, avales, garantías y servicios no financieros y de desarrollo empresarial.

Para velar por el desempeño de este sistema se establece un arreglo institucional de cuatro componentes: Consejo Rector, formado por dos ministros designados por el Consejo de Gobierno, dos representantes de la Uccaep y un representante de los bancos estatales; el Consejo Asesor Mixto, integrado por uno de los ministros del Consejo

Rector, un representante del INA, dos representantes de los bancos públicos y representantes del Infocoop, Conare, Uccaep e instituciones y organizaciones prestadoras de servicios no financieros; la Comisión Técnica Interinstitucional de Servicios no Financieros y de Desarrollo Empresarial; y la Comisión Evaluadora del SBD, juramentada cada cuatro años.

En el SBD se define la participación de entidades financieras y no financieras como actores importantes en la política pública de fomento a las Mipyme⁸; se amplía la población meta establecida en la Ley 8262, incluyendo a las Mipyme del sector agropecuario y a las empresas informales; se establecen los sectores prioritarios que recibirán tratamiento especial: mujeres, minorías étnicas, personas con discapacidad, jóvenes emprendedores, asociaciones de desarrollo, cooperativas, proyectos en zona de menor desarrollo relativo y los que incorporen el concepto de producción más limpia. Los mecanismos de financiamiento del SBD modifican la estructura de financiamiento de las Mipyme sugeridas en la Ley de Fortalecimiento, además de Fodemipyme se crean tres fondos que conformarán el SBD:

- Fideicomiso Nacional para el Desarrollo (Finade): Los recursos para este fondo provendrán de un 5% del presupuesto de Fodesaf, de varios Fideicomisos que antes operaban para el sector agropecuario⁹, resultados de operación (pérdidas y ganancias) de Finade y de donaciones. La administración estará a cargo de un banco estatal asignado mediante licitación y su fiscalización será responsabilidad de la CGR.
- Fondos de Financiamiento para el Desarrollo: las fuentes de recursos provendrán de un 5% de las utilidades netas (después del impuesto sobre la renta de cada banco), aportes adicionales aprobados por la Junta Directiva del banco administrador del fondo, resultados de operación (pérdidas y ganancias) del Fondo y donaciones. La administra-

ción quedará a cargo de cada uno de los bancos estatales y su fiscalización será ejercida por la Sugef según normas especiales emitidas por el Conassif.

- Fondos del Crédito para el Desarrollo: los recursos para este fondo provendrán de los bancos privados que realicen captaciones en cuenta corriente, deberán mantener un 17% de sus captaciones a treinta días o menos en préstamos al banco administrador del fondo (Peaje Bancario). Los bancos podrán evitar el traslado de los recursos siempre y cuando mantengan un saldo de 10% en créditos dirigidos a programas indicados por el Consejo Rector; y tengan cuatro agencias en diferentes regiones del país. La administración de este fondo estará a cargo del Banco Crédito Agrícola de Cartago quien administrará el fondo los primeros 5 años, posteriormente, el Consejo Rector designará al administrador mediante concurso o conveniencia. La fiscalización se realizará de la misma que la de los Fondos de Financiamiento para el Desarrollo.

Existe mucha expectativa ante la aprobación de esta ley y el grado de mejoría que introducirá al sistema de financiamiento de las Mipyme. Hay aspectos específicos que establece la ley de SBD que podrían mejorar algunas de las debilidades de la Ley de Fortalecimiento, las cuales se destacan a continuación:

- Amplía las operaciones de crédito e inversión que pueden realizar los bancos comerciales y ofrece mayor variedad de instrumentos financieros que se pueden ofrecer a las empresas (servicios de factoreo, *leasing* y otras prácticas e instrumentos de los sistemas financieros).
- Establece, de forma explícita, una comisión encargada de velar por el buen desempeño de los servicios no financieros (capacitaciones y formación técnica) así como coordinar y

dictar las directrices de las políticas en este campo. Además, delega al INA, IMAS y Conape responsabilidades adicionales en el uso y destino de sus recursos.

- El Consejo Rector podrá establecer alianzas estratégicas para desarrollar programas de incubadoras de empresas.
- El Banco Central brindará un informe, cada cuatro años, sobre el acceso de las micros, pequeñas y medianas unidades productivas a los servicios financieros, y la Sugef presentará cada cuatro años un informe sobre el desempeño financiero y la gestión de riesgo del SBD.
- Se podrán readecuar deudas a los sujetos beneficiarios que han sido afectados por contingencias como desastres naturales o factores antrópicos que les impidan cumplir con los compromisos.
- Se establece la evaluación integral del SBD, cada cuatro años, por medio de la Comisión Evaluadora; así como la evaluación del impacto socioeconómico de cada uno de los fondos del SBD.

Además, en el recuadro 3.6 se documentan los cambios introducidos al funcionamiento de Fodemipyme.

SBD y estrategia de banca de desarrollo del Banco Popular

Un aspecto importante, que se debe resaltar, es la concordancia existente entre lo que ha venido desarrollando el Banco Popular por medio de su Banca de Desarrollo y Fodemipyme con lo establecido en el SBD. De alguna manera, el desempeño de estos cuatro años ha servido como curva de aprendizaje para la formulación de la actual Ley.

El Banco Popular y de Desarrollo Comunal (BPDC) ha estructurado su Banca de Desarrollo, vinculándose a los temas planteados en la agenda mundial y en el *Plan Nacional de Desarrollo*, en concordancia con las pautas y orientaciones de su Asamblea de Trabajadores

RECUADRO 3.6

Principales cambios introducidos por la ley SBD al funcionamiento de Fodemipyme

- Amplía los operadores a todas las entidades financieras.
- Las garantías podrán realizarse mediante el otorgamiento individual a cada proyecto o mediante el sistema de garantía de cartera.
- Se podrán otorgar las garantías de participación y cumplimiento requeridas en el Programa de Compras del Estado.
- Podrá conceder avales o garantías a las emisiones de títulos valores de las Mipyme.
- Se extienden los beneficios del fondo a las Mipyme del sector agropecuario.
- Se establece el procedimiento para el trámite de pago de avales y gestiones de cobro judicial.
- Se amplía el porcentaje máximo de garantías o avales a un 75% de cada operación, y un monto de garantía a cada proyecto de 70 millones de colones.
- Se establece anualmente una estrategia de información, promoción y divulgación.
- Se debe realizar trimestralmente un informe financiero y de desempeño.

Fuente: Parada et al., 2008, con base en Ley 8634 y E: Conejo, 2008.

y Trabajadoras. Además se ha fundamentado en una estrategia inclusiva que abarca desde la accesibilidad hasta la competitividad. Cuatro ejes transversales cruzan esta estrategia: enfoque de género, generación de empleo para reducir la pobreza y fomentar el desarrollo local, inclusividad (jóvenes, adultos mayores, indígenas, personas con discapacidad) y

Desarrollo sostenible (Pyme en gestión del agua, energías alternativa, manejo de desechos, agropecuario orgánico) (E: Conejo, 2008).

Para brindar financiamiento a sectores vulnerables, la valoración de los riesgos asociados debe regirse por factores diferentes a los establecidos por la banca tradicional. En Costa Rica, la fiscalización de las entidades financieras autorizadas a realizar intermediación financiera está a cargo de la Superintendencia General de Entidades Financieras (Sugef) y orientada por los acuerdos de Basilea, que establecen criterios de valoración de riesgo que limitan el acceso de algunos actores económicos a fuentes de financiamiento.

Ante estas condiciones, el BPDC ha canalizado recursos hacia estos sectores por medio de una plataforma paralela a sus servicios de banca tradicional conformada principalmente por dos fondos: Fodemipyme y el Focari. Dicha plataforma ha sido el pilar del BPDC para desempeñar funciones como entidad financiera de desarrollo y será aprovechada por el Banco ante la actual puesta en marcha del Sistema de Banca de Desarrollo (SBD). En el cuadro 3.20 pueden observarse algunas experiencias que el BPDC posee en relación con aspectos centrales que introduce la ley de SBD.

Debate sobre la orientación de la política pública dirigida a las Mipyme

A pesar de los cambios que introduce la ley sobre Banca de Desarrollo, basados en la experiencia de Fodemipyme, para mejorar el financiamiento a las Mipyme, hay que preguntarse: ¿cuál es la capacidad de la Ley para mejorar la competitividad y el desarrollo productivo del país? En ausencia de una política de desarrollo productivo y de innovación científico-tecnológica que oriente la asignación de los recursos creados en el SBD, existe el riesgo de que la ejecución de esta política pública sea exclusivamente asistencialista. La principal razón obedece a que los tratos especiales que estipula la Ley se orientan a actividades realizadas por actores vulnerables, más que a actividades más amplias dirigidas a mejorar

significativamente la capacidad competitiva y científico-tecnológica de la estructura productiva nacional.

Es importante formular una política de desarrollo productivo que visualice las Mipyme como actores fundamentales para la transformación de la estructura productiva. Lo anterior supone la promoción de los mecanismos adecuados para lograr que los procesos productivos y empresariales de las Mipyme sean innovadores, intensivos en conocimiento (ciencia y tecnología) y estén vinculados a la dinámica de las grandes empresas, que actúan como fuerza motriz de la actividad productiva y exportadora del país.

Con base en el estudio de experiencias internacionales (China, Irlanda y Brasil) en política industrial, realizado por Parada et al. 2008; se identifican los siguientes elementos que pueden mejorar la orientación de la política de apoyo a las Mipyme en esa dirección:

- Incorporar elementos de selectividad¹⁰, que permitan elegir los sectores o actividades productivas de mayor impacto en la estructura productiva, así como las que tienen capacidad de fomentar cambios científico tecnológicos. En Costa Rica se pueden identificar sectores productivos que incorporan el conocimiento, la ciencia y la tecnología en la estructura productiva, mediante una promoción activa de las micros, pequeñas y medianas empresas. Por ejemplo, basados en la dinámica productiva reciente, los sectores turismo, *software* y medicamentos han adquirido gran importancia dentro de la estructura productiva del país; la metalmecánica puede desempeñar un papel importante debido a su impacto en otras actividades claves, como construcción; y por último, la biodiversidad o biotecnología permitirían aprovechar, de manera sostenible, todos los recursos naturales con que cuenta el país.
- Fomentar los encadenamientos productivos de las Mipyme con las grandes empresas y entre ellas, con base en metodologías de diagnóstico y

CUADRO 3.20

Alcance de las acciones del Banco Popular en relación con lo propuesto por el SBD

Elementos introducidos por la Ley SBD	Experiencia del BPDC
Avales a Mipyme por 75%	Para proyectos de manejo de desechos y mujeres campesinas se consiguieron fondos para avalar hasta el 75%.
Condiciones especiales para mujeres	Política de género, en proceso de certificación de equidad, posee productos financieros especiales para mujeres e investiga en el tema.
Tratamiento prioritario y preferencial para minorías étnicas.	Por medio de Fodemipyme y Focari se trabaja con indígenas, jóvenes, adultos mayores y personas con discapacidad.
Tratamiento prioritario y preferencial para jóvenes emprendedores	Cartera de crédito y avales a emprendedores formales (Fodemipyme) e informales (Focari)
Tratamiento prioritario y preferencial para Asociaciones de Desarrollo y Cooperativas	Créditos y avales a cooperativas y otras empresas de economía social. Se ha realizado trabajo conjunto con la Asociación Administradora de los Sistemas de Acueductos y Alcantarillados Comunal, municipalidades y empresas de crédito comunal.
Tratamiento prioritario y preferencial para zonas de menor desarrollo relativo	Programas basados en: Modelo de Desarrollo Económico Local (por ejemplo, empresas de crédito comunal) y proyectos de emprendimientos asociativos
Tratamiento prioritario para proyectos viables con concepto de producción más limpia.	Mediante crédito y avales de Fodemipyme apoyo a proyectos en manejo de desechos líquidos y sólidos, eficiencia energética, vehículos de gas LP, equipos solares y abono orgánico.
Promover la movilidad social de los grupos meta	La estrategia de banca de desarrollo del BPDC se basa en el modelo de ciclo de vida de las empresas; donde el banco apoya y fomenta la transformación desde empresas de subsistencia a empresas de acumulación. Incluso se están fomentando los encadenamientos productivos para mejorar la movilidad social.
Promoción de competitividad y uso de tecnologías de punta	Apoyo con aval y crédito a sectores TIC y exportadores.

Fuente: Parada et al, 2008, con base en Ley 8634 y E: Conejo, 2008.

soporte explícitas (*clusters*, arreglos productivos, cadenas globales de mercancías).

- Orientar la atracción de IED hacia los sectores o actividades productivas seleccionadas previamente por la política de desarrollo productivo para aumentar la capacidad de vincular y transferir tecnología hacia las Mipyme.
- Mejorar el entorno económico (política macroeconómica e infraestructura) y la capacidad institucional.

Una estrategia de coordinación institucional, que se podría implementar en

Costa Rica, es la ejecución de foros de competitividad para definir acciones a partir del consenso entre las instituciones y las Mipyme. Esta vivencia la ha desarrollado Brasil mediante su política industrial. Este país ha seleccionado sectores claves encargados de liderar el cambio tecnológico en la estructura productiva del país. Para definir el apoyo, los sectores productivos -en cuenta Mipyme- definen un área geográfica donde la presencia de alguno de ellos es importante y organizan un Foro de Competitividad. En estos foros participan las instituciones encargadas de brindar apoyo a los sectores productivos mediante la aplicación de un diagnóstico basado en la metodología

de Arreglos Productivos Locales¹¹ que posibilita organizar a los participantes de la cadena de valor y determinar las necesidades de las empresas que participan en ella, para mejorar sus capacidades competitivas en aspectos como: capacidad exportadora, innovadora e incorporación de conocimiento científico-tecnológico. Una vez realizado el balance de necesidades, se firma un “Contrato de competitividad” entre las instituciones participantes, donde se delimitan las responsabilidades y funciones que tendrá cada una en el proceso.

Con la capacidad institucional que Costa Rica ha consolidado en la atención a sectores productivos,

incluyendo las Mipyme, la realización de procesos similares a estos Foros de Competitividad, en conglomerados territoriales seleccionados, representa una alternativa para mejorar la coordinación institucional y el impacto de la atención brindada.

Finalmente en el recuadro 3.7 se exponen algunos instrumentos que han generado resultados positivos en el manejo de la banca de desarrollo y fondos de garantía en América Latina.

RECUADRO 3.7

Instrumentos que han dado resultados exitosos en la banca de desarrollo de América Latina

Con base en las experiencias y lecciones aprendidas en la región latinoamericana se pueden identificar algunos de los instrumentos que han mejorado el desempeño de la banca de desarrollo y sistemas de garantías ligados a las Mipyme. Aunque se reconoce que la realidad de cada país es diferente y por lo tanto requieren una valoración previa de la viabilidad que tiene la aplicación de estos instrumentos, la identificación de factores de éxito en otros países es una herramienta que amplía el conocimiento y la madurez de la banca de desarrollo del país. Entre los instrumentos y proyectos con resultados favorables en el campo de financiamiento de las Mipyme se pueden mencionar:

- Fondo de innovación para programas masivos de apoyo al desarrollo de empresas desde la etapa de incubación y arranque, hasta la etapa de expansión.
- Programas de financiamiento que atiendan diferentes áreas como: formación de incubadoras a cargo de universidades o institutos tecnológicos, apoyo a negocios tecnológicos, estudios de preinversión para emprendimientos que propongan la creación, puesta en marcha e inicio de nuevos negocios.
- Utilizar mecanismos de subsidio y co-financiamiento en los programas antes indicados. Por ejemplo se ha co-financiado hasta un 70% del monto requerido para la constitución de la incubadora, y hasta un 60% para incubadoras ya formadas, también se han entregado subsidio no reembolsables por el 80% del monto requerido para la ejecución de las actividades productivas con potencial exportador y se han establecido subsidios no reembolsables de hasta un 70%, para la introducción al mercado de productos innovadores.
- Utilizar los fondos de capital de riesgo como un instrumento para apoyar a las microempresas que por condiciones macroeconómica presentan problemas

de sostenibilidad. Este instrumento tiene como objetivo evitar la exclusión de estas empresas para ser sujetos de crédito en un futuro, además de tener la función de ejercer una acción contra cíclica.

- Apoyo a la organización, formalización y operación de redes de inversionistas "ángeles" que aumenten las inversiones en empresas innovadoras de alto potencial de crecimiento. Subsidio¹⁴ no reembolsable de un 80% del capital requerido para la formación de la red.
- Titularización de las carteras crediticias de Mipyme para aumentar los fondos del SBD y para insertarlo en el mercado de valores, además de moverse hacia la utilización de metodologías de "avales de cartera" y no solo de avales independientes.
- Uso de tecnología y personal altamente capacitado para incrementar la productividad de los procesos de colocación y seguimiento de microcréditos, por ejemplo en el Banco Estado Microcréditos de Chile los oficiales de crédito atienden una cartera integrada por 600 clientes cada uno.
- Ofrecer servicios financieros como: arrendamiento financiero (*Leasing*), factoreo, coinversión, préstamos a diferentes plazos (corto, mediano y largo), sociedades de garantías recíprocas y sociedades de capital de riesgo.
- Trabajo coordinado entre fondos de garantía y entidades intermediarias, lo cual incrementa la capacidad de colocación de los recursos.
- Programas de garantía que permitan desarrollar en zonas geográficas específicas actividades productivas pre-determinadas.

Fuente: Elaboración propia con información de Alide, Cepes, Fogape, Sale, Larrain y Calderón.

La elaboración de este aporte estuvo a cargo de Karla Meneses y Manuel Chaves.

Se elaboró el siguiente insumo: "La política de apoyo al desarrollo de las Mipyme", de Alvaro Martín Parada, Manuel Chaves y Karla Meneses.

La edición técnica la realizaron Leda Muñoz, Miguel Gutiérrez y Susan Rodríguez.

Se agradecen los comentarios realizados por Lucy Conejo, Lizette Brenes y Roberto Mora, así como el aporte realizado por Fodemipyme para la preparación de este estudio.

NOTAS

- 1** Aunque según la ley 8262 las actividades de autoempleo o subsistencia no constituyen una empresa, es importante considerar esta cifra ya que son actividades que generan, en gran cantidad de casos, el ingreso principal de muchas familias.
- 2** Las empresas de subsistencia elaboran pocos productos y servicios, y los ingresos realizados alcanzan básicamente para la adquisición de alimentación, vestido y calzado, salud, vivienda y educación del grupo familiar. Las empresas de producción simple avanzan un poco más en la escala de producción, cubren una cuota mayor de mercado; no obstante, la generación de ingresos aún no es suficiente para afrontar requerimientos de inversión en capital de trabajo, maquinaria y equipo. Las empresas de producción ampliada, son aquellas que tienen objetivos amplios de participación de mercados y capacidad de crear una oferta significativa. Estas empresas alcanzan niveles de producción que permiten mayores contrataciones de recurso humano, inversiones significativas en capital de trabajo e incursionan en el uso de la tecnología e innovación.
- 3** Según el artículo 18 del Reglamento General de la Ley 8262, el Consejo Asesor debe sesionar, al menos, una vez cada dos meses. Según información de DigePYME las sesiones realizadas por años son: 2005, cinco veces, 2006, tres veces, 2007, tres veces y 2008 seis veces (E: Marín, 2008).
- 4** Oficinas regionales para tener un mayor acercamiento con las Mipymes.
- 5** Microempresa de 1 a 5 empleados, pequeña empresa de 6 a 30 empleados, mediana empresa de 31 a 100 empleados (Ley 8262).
- 6** La ley solo permitía acceso a los bancos públicos. Es a partir de las reformas (art.50 de la Ley 8634) cuando se reglamente, que podrán tener acceso cooperativas, bancos privados, financieras, todos los entes supervisados por Sugef.
- 7** Las incubadoras de empresas son proyectos, que tienen como objetivo fomentar la creación de nuevas empresas en una zona geográfica concreta. las incubadoras suelen dar apoyo a los nuevos empresarios en aspectos, tanto de gestión empresarial (plan de negocio, marketing, finanzas, etc.) como en el acceso a instalaciones y recursos, a muy bajo precio (local, teléfono, etc.). con este apoyo se pretende disminuir el riesgo inherente a la creación de un nuevo negocio. Además, las incubadoras promueven proyectos de emprendimiento innovador.
- 8** Este sistema de atención está formado por “todos los intermediarios financieros públicos, el Instituto de Fomento Cooperativo (Infocoop), las instituciones públicas prestadoras de servicios no financieros y de desarrollo empresarial, y las instituciones u organizaciones estatales y no estatales que canalicen recursos públicos para el financiamiento y la promoción de proyectos productivos”; excluye al Banco Hipotecario de la Vivienda (Banhvi). Además, podrán participar intermediarios financieros privados y las instituciones y organizaciones prestadoras de servicios no financieros y de desarrollo empresarial (Ley 8634).
- 9** Saldos no comprometidos y recuperaciones de varios programas y fideicomisos que operaban antes de la ley del SBD; a saber: Fideicomiso de Reconversión Productiva, Fideicomiso pesquero del Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura, Fideicomiso 05-99 MAG/PIPA/Bancrédito, Fideicomiso 248 MAG/BNCR, Fideicomiso para la protección y fomento agropecuario para pequeños y medianos productores (Fidagro), Fondos para asistencia técnica MAG/BNCR y Fideicomiso 132001 MAG/Prodapen.
- 10** “La selectividad alude a pocas áreas claves y estratégicamente identificadas, que afectarán de manera decisiva y a largo plazo el modelo de desarrollo de una sociedad. La selectividad es también una condición para desarrollar áreas con fuertes relacionamientos intersectoriales, por su efecto difundido e interrelacionado con distintas actividades productivas y campos complementarios como la ciencia, tecnología, innovación, educación y emprendimiento” (E:Acosta, 2007).
- 11** Los arreglos productivos locales son una adaptación de los distritos industriales europeos o de la teoría de *clusters* para mejorar el crecimiento integral de las Mipymes en concordancia con la estrategia de desarrollo del país. Su aplicación consiste en: identificar APL o grupos con potencial de serlo, a partir de un diagnóstico económico y social, definición de criterios de acción gubernamental para el apoyo y fortalecimiento, proponer un modelo de gestión multisectorial, para las acciones del gobierno sectorial, construir un sistema de información, para el apoyo de acciones y definir términos de referencia con aspectos conceptuales y metodológicos.
- 12** Cubre gastos de gestión, estudio de mercado, plan de negocios, inicio de la empresa, costos de garantía, prospección y validación comercial.
- 13** Cubre gastos de propiedad intelectual, estudios de mercado, planes de negocios, diseño de envases, manuales, certificaciones, fabricación de muestras, prospección, validación y promoción comercial, adecuación de la infraestructura; ventas y gestión del negocio.
- 14** Cubre gastos de contratación y capacitación de recursos humanos, giras tecnológicas, difusión, inversión y gastos de operación.

CAPÍTULO
3Oportunidades, estabilidad
y solvencia económicas

INDICE

Hechos relevantes	159
Valoración general	161
Valoración del Decimotercer Informe	162
Aspiraciones	162
Introducción	163
Oportunidades	163
Sectores productivos mantienen altas tasas de crecimiento, pero persisten los problemas de encadenamientos	164
Tema especial: el sector agrícola en perspectiva del acontecer internacional	167
El crecimiento económico es explicado tanto por la demanda externa como por la demanda interna	169
El crecimiento económico se acompañó de cifras alentadoras en materia de empleo	174
Tema especial: el desajuste entre oferta y demanda de trabajo calificado desde la perspectiva de los empleadores	175
Fuerte reducción en la pobreza en el 2007, pero con un aumento en la desigualdad	179
El dinamismo económico también se acompañó de un mayor crecimiento del crédito en el sector privado	179
Expectativas, liquidez y tipo de cambio	179
Tema especial: efectos del crédito sobre la economía en el mediano y el largo plazo	181
La vulnerabilidad de la economía costarricense se acentúa en el actual contexto internacional	185
Estabilidad y solvencia económicas	186
La inflación retoma su alto nivel de crecimiento y se aleja de las aspiraciones de estabilidad económica	186
Se deteriora la cuenta corriente y mejora la cuenta de capital	189
Mejora sustancial de las finanzas públicas	190
Infraestructura: el caso del Conavi	195
Factores asociados a la subejecución presupuestaria	196

HECHOS RELEVANTES

» Por tercer año consecutivo el crecimiento de la economía supera el 5%. Aunque, se redujo en el 2007 (7,3%), en comparación con el 2006 (8,8%), la tasa de crecimiento se mantiene alta.

» El dinamismo económico de los últimos años impactó positivamente el desempleo. La tasa de desempleo abierto del 2007 fue de 4,6%, valor que no se alcanzaba desde 1994. Se redujo el subempleo visible, invisible y la tasa de subutilización total descendió al 12%, inferior al 15% del 2006. Sin embargo, alrededor de 200.000 personas, entre 12 y 24 años, no estudian ni trabajan.

» Después de seis años el crecimiento del IND (7,7%) superó levemente al del PIB (7,3%). Sin embargo, la brecha de ambos se mantiene similar a la del 2006¹.

» Las bajas tasas de interés y las facilidades de endeudamiento provocaron un aumento del 38,5% del crédito privado, el cual representa el 94,5% del crédito total. La expansión de la liquidez puso en riesgo el cumplimiento de la meta de inflación.

» Después de más de 20 años de devaluaciones, el colón se revaluó en 3,6% y la tasa básica pasiva fue del 7,8%. Sin embargo, la inflación retomó el valor de dos dígitos (10,8%).

» El crecimiento del 28,6% de los ingresos tributarios fue el más alto de la década, alcanzó una carga tributaria del 15%. Esto colocó en una situación de superávit, tanto al sector público general (0,8%) como al Gobierno Central (0,6%), resultado que no se alcanzaba desde hace más de 40 años.

» Se concreta la negociación del Tratado de Libre Comercio con Panamá y continúan las negociaciones con la UE y China.

» Costa Rica mejora su posición en el ranking de varios índices internacionales de competitividad (Comercio y Desarrollo, Global, Turismo y Tecnología de la información) y se ubica entre los primeros cinco lugares de los países del Continente Americano. Sin embargo, ocupa los últimos lugares de América Latina en cuanto a la logística comercial.

» Las exportaciones redujeron su dinamismo, experimentaron una tasa de crecimiento del 13,9%, inferior en 2,8 puntos porcentuales a la del 2006. Situación que afectó el comportamiento del déficit de cuenta corriente y lo ubicó en un 6,0% del PIB, el mayor de los últimos 14 años.

» La atracción de IED continúa en auge, en el 2007 ingresaron 1.896,1 millones de dólares, 427 millones más que en el 2006.

CUADRO 3.1

Resumen de indicadores económicos. 2003-2007

Indicador	2003	2004	2005	2006	2007	Promedio 1996-2006
Oportunidades						
Crecimiento del PIB real por persona (%)	4,4	2,3	4,0	6,9	5,5	2,7
Crecimiento real del ingreso nacional disponible por persona (%)	2,1	1,0	2,0	6,1	5,9	1,5
Formación bruta de capital/PIB (%)	21,6	20,7	20,3	20,8	22,6	20,9
Crédito al sector privado (% crédito total)	79,5	74,0	79,9	85,6	92,2	72,0
Crecimiento de las exportaciones (dólares corrientes) ^{a/}	15,9	3,3	11,5	16,7	13,9	8,9
Tasa de desempleo abierto (%)	6,4	6,5	6,6	6,0	4,6	6,1
Tasa de subutilización total (%)	15,0	14,4	15,0	15,0	12,0	13,9
Índice de salarios mínimos reales (enero 1995=100) ^{b/}	106,8	105,0	105,3	107,0	108,5	105,6
Índice de ingreso promedio real mensual (1995=100) ^{c/}	418,9	394,8	380,3	395,5	432,4	395,0
Índice de términos de intercambio (1991=100)	94,6	92,7	89,0	86,5	84,7	98,0
Estabilidad						
Inflación (IPC 2006=100) (%)	9,9	13,1	14,1	9,4	10,8	11,4
Déficit comercial/PIB (%)	6,2	7,6	10,8	12,3	11,5	5,1
Déficit de cuenta corriente/PIB	5,0	4,3	4,9	4,7	6,0	4,2
Tipo de cambio efectivo real multilateral (1995=100) ^{d/}	106,0	107,1	107,6	105,7	99,9	102,5
Déficit Gobierno Central/PIB (%) ^{e/}	-2,9	-2,7	-2,1	-1,1	0,6	-2,8
Solvencia						
Ahorro nacional neto/PIB (%)	9,9	10,7	10,5	12,1	13,1	8,8
Reservas internacionales netas/importaciones por mes ^{f/}	4,0	3,9	4,0	4,6	5,1	3,7
Deuda interna del Gobierno Central/PIB (%) ^{g/}	26,9	27,5	25,2	22,9	20,2	25,5
Deuda externa/PIB (%) ^{h/}	21,3	20,9	18,2	16,0	13,9	19,9
Gasto público en educación/PIB (%)	5,5	5,4	5,3	5,0	5,2	4,9

a/ Exportaciones FOB, incluye el valor bruto de las exportaciones de los regímenes de zona franca y perfeccionamiento activo (admisión temporal). No incluye ajuste de Balanza de Pagos.

b/ Índice de salarios mínimos reales promedio del año.

c/ Índice de ingreso promedio real mensual calculado con base en el ingreso real mensual "deflatado" con el IPC (julio 2006=100).

d/ Itcer, BCCR. Promedio anual del año (1995=100).

e/ Los ingresos totales son los de la Tesorería Nacional incluyen ingresos sobre pensiones y el total de gastos es el obtenido a la fecha.

f/ Reservas netas del Banco Central de Costa Rica a diciembre de cada año. Las importaciones excluyen las importaciones de materias primas de los regímenes de Perfeccionamiento Activo y de Zonas francas.

g/ Incluye las amortizaciones de las obligaciones estipuladas en el artículo 175 de la Ley 7558.

h/ Denominada en moneda nacional. En el 2001, incluye 20,0 millones de dólares de CERTDS adquiridos por el banco Bicsa de Panamá y se excluyen 74,9 millones de dólares de títulos de propiedad denominados en dólares (TPS) del BCIE, por estar considerados como parte de la deuda interna bonificada del Gobierno. En el 2004 se excluyen 10 millones de dólares de TPS del BCIE. Información sobre deuda pública proporcionada por el Departamento Monetario del BCCR.

VALORACIÓN GENERAL

El 2007, en sí mismo y como culminación de un ciclo de expansión, fue un año de positivo desempeño económico, aunque empezaron a mostrarse en la economía nacional importantes *shocks* asociados a factores internacionales, esto es, la escalada de los precios de los hidrocarburos y los alimentos, y la desaceleración de la economía de los Estados Unidos.

En efecto, por tercer año consecutivo la economía creció con dinamismo y generó un número considerable de nuevos empleos, en su mayoría 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 crecer y llegó al sector público un superávit que no se lograba desde hace más de cuarenta años, y que facilitó la decisión política de aumentar significativamente la inversión social y en infraestructura. La pobreza salió de su *impasse* de 13 años y se redujo en más de tres puntos porcentuales. No obstante estos avances en materia social, la distribución del ingreso experimentó un retroceso en la tendencia hacia la mejora que venía mostrando en años anteriores. Además, la mayor generación de oportunidades en el 2007 fue acompañada por un deterioro de la estabilidad, pues se incrementaron la inflación y el déficit en cuenta corriente, afectados por la mencionada coyuntura internacional y por el manejo de la política monetaria y cambiaria, que favoreció un importante aumento de la liquidez.

En el 2007 la economía costarricense mantuvo el dinamismo mostrado en años anteriores. El PIB creció un 7,3% en términos reales, una tasa menor que la del 2006 (8,8%), pero muy satisfactoria, y mayor al promedio latinoamericano (5,6%). Ese crecimiento fue complementado por una fuerte generación de empleo (95.724 nuevos puestos de trabajo), cifra superior al promedio anual del último decenio. Este positivo desempeño fue impulsado por la demanda externa -exportaciones- que si bien registró una expansión menor a la de años anteriores, fue del 13,9%. La demanda interna creció menos que en el 2006, pero siguieron en ascenso el consumo de los hogares y la inversión, alentados por tasas de interés negativas y por un mejorado acceso al crédito de consumo, que generó ciertas debilidades (liquidez e inflación). El dinamismo de la demanda interna se reflejó en un incremento del ingreso nacional disponible (IND), que en el 2007 fue incluso mayor (7,7%) que el crecimiento del PIB. Sin embargo, al igual que en el año precedente, el mayor IND no se debió a nuevos

encadenamientos productivos de la economía exportadora con la economía local, sino a un menor deterioro de los términos de intercambio, producto de un crecimiento de los precios de exportación ligeramente mayor que el de los precios de importación.

El crecimiento económico se tradujo en más oportunidades para la gente, expresadas en el mayor empleo generado, pero también en un incremento del ingreso laboral de los ocupados. Asimismo, en el 2007 la pobreza se redujo al 16,5%, luego de mantenerse estancada desde 1994 en niveles cercanos al 20%. Esta disminución de la pobreza está asociada tanto a la mayor generación de empleo y la mejoría del ingreso de los ocupados, como al impacto en los hogares de programas selectivos de política social; específicamente el incremento de las pensiones del régimen no contributivo y la aplicación de transferencias condicionadas de dinero.

Por otra parte, en contraste con los años anteriores y pese a la apreciación del tipo de cambio, en el 2007 la inflación nuevamente superó el 10%. El paso al régimen de bandas cambiarias, el excedente de divisas en el mercado y la apreciación del colón hicieron evidente la imposibilidad del Banco Central para resolver el problema de la "trinidad imposible": 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 agrega el incremento de la factura petrolera y de los precios internacionales de los alimentos, todo lo cual contribuyó a un deterioro de la cuenta corriente. El déficit en esta última se financia con los ingresos de la inversión extranjera directa y las divisas generadas por el turismo, que en el 2007 volvieron a aumentar. Esto permitió acumular reservas monetarias internacionales, lo que a su vez le sirvió al Banco Central para sostener el tipo de cambio en la banda inferior; ello sin embargo, presionó al alza de la inflación.

Ahora bien, la inflexión reciente en la economía internacional que, con cierta perplejidad y conocida su evolución durante el 2008, es necesario revalorar algunos de los resultados favorables del 2007, documentados en este Decimocuarto Informe, para plantear una pregunta distinta: ¿constituyen estos resultados una base adecuada para enfrentar los *shocks* externos que se anunciaron en el segundo semestre del 2007 y se manifestaron en toda su complejidad durante el 2008? Solo el desarrollo de los acontecimientos y su documentación plena permitirá articular la investigación y responder esta interrogante en próximos Informes; sin embargo, conviene señalar algunos datos preliminares relevantes para anticipar ciertos aspectos especialmente estratégicos.

Los datos preliminares del 2008 muestran una profundización de las tendencias alcistas en los precios de alimentos y los hidrocarburos y sus repercusiones en el país. Ya en el primer semestre el déficit en cuenta corriente aumentó, y se estima que podría llegar al 8% al finalizar el año. A su vez, el tipo de cambio se devaluó y se alcanzó a la inflación histórica, por lo que su evolución se suma al impacto del crecimiento de precios internacionales. En el mismo período, la factura petrolera se incrementó en 539,4 millones de dólares respecto a los primeros seis meses del 2007, y el Banco Central estima que llegará a representar el 8,2% del PIB al cierre del 2008. El déficit en cuenta corriente sigue financiándose por la afluencia de inversión extranjera directa en los primeros tres meses del 2008 esta última fue un 30% menor que en el mismo lapso del 2007, pero aún así permitió acumular 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 y la solvencia económica lograda.

Estos datos, aún preliminares, indican que el país ha podido enfrentar la situación con solvencia, pero de un modo coyuntural, gracias a una cuenta de capitales superavitaria que sobrepasa el déficit en cuenta corriente. Sin embargo, los efectos de la desaceleración de la economía estadounidense y su agravamiento en el transcurso del primer semestre del 2008 evidencian 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 nacional. Estos asuntos han sido tratados en los *Informes Estado de la Nación* y *Estado de la Región* con detalle y actualidad suficientes para sugerir orientaciones específicas para las políticas. Baste reiterar aquí una premisa de estas acciones: Costa Rica apenas ha vuelto a estar en capacidad de incrementar las inversiones en infraestructura y en el ámbito social, a raíz de un mejoramiento notable de la recaudación tributaria. Una desaceleración económica prolongada podría mermar de manera significativa estos ingresos y afectar nuevamente estas inversiones. En tal sentido, una reforma tributaria tendiente a incrementar en forma permanente la carga y la equidad tributarias podría ser una oportunidad para propiciar la competitividad y el crecimiento futuros.

VALORACIÓN DEL DECIMOTERCER INFORME

El año 2006 estuvo acompañado de un crecimiento extraordinario de la producción, alentada por un fuerte incremento de la demanda interna, además de la continuada fortaleza de la demanda externa que generó, de nuevo, un récord histórico en las exportaciones. Se crearon 53.000 nuevos empleos, lo que reflejó el promedio de los últimos años y el índice de salarios mínimos reales promedio, aumentó. Sin embargo, la desigualdad en la distribución del ingreso se incrementó y la pobreza se mantuvo estancada, con un 20,2% de hogares en esa situación. La estabilidad y solvencia se vieron reflejadas por el registro de la inflación mas baja de la última década, una reducción del déficit fiscal, mejora en la recaudación tributaria, menor deterioro del déficit de cuenta corriente, aumento del superávit de la cuenta de capital e incremento de la IED. Esa situación generó la acumulación de reservas más alta de los últimos 25 años.

En suma, el año 2006 presentó resultados macroeconómicos favorables. Sin embargo, el crecimiento económico, la generación de más puestos de trabajo y el crecimiento de los salarios reales no se acompañaron de una reducción de la desigualdad ni de una reducción de la pobreza, cuyos indicadores se han deteriorado o, al menos, se mantuvieron estancados. Se requiere de una reforma tributaria para mejorar la solvencia y financiar los rezagos existentes en infraestructura e inversión social, para apuntalar el crecimiento futuro y la generación de mayores oportunidades.

ASPIRACIONES

» CRECIMIENTO ECONOMICO SOSTENIDO

Crecimiento económico sostenido, con efectos favorables en el empleo, los ingresos y las oportunidades de los distintos grupos sociales, con base en la formación de recursos humanos, niveles crecientes de competitividad y el uso racional de los recursos naturales.

» INFLACIÓN REDUCIDA Y MENOR DE DOS DÍGITOS

Inflación reducida y menor de dos dígitos en el mediano plazo, fundamentada, en parte, en un déficit fiscal reducido y controlado.

» ESTABILIDAD EN EL SECTOR EXTERNO

Estabilidad en el sector externo, sobre la base de un déficit reducido de la cuenta corriente, y reservas internacionales que financien, en forma satisfactoria, la necesidad de importación.

» GENERACIÓN DE AHORRO NACIONAL SOSTENIDO

Generación de ahorro nacional sostenido, que contribuya de modo significativo al financiamiento de un proceso sostenible de inversión en el país.

» NIVEL PRUDENTE DE DEUDA PÚBLICA DEL GOBIERNO

Nivel prudente de deuda pública del Gobierno, que no ponga en peligro las inversiones que deba realizar el Estado en infraestructura y servicios básicos para la población.

» DISTRIBUCIÓN EQUITATIVA DE LOS INGRESOS

Distribución equitativa de las oportunidades, distribución equitativa de los ingresos, las remuneraciones y las oportunidades económicas y sociales entre los distintos sectores sociales y regiones del país, sin discriminaciones de raza, género, religión o edad.

CAPÍTULO
3Oportunidades, estabilidad
y solvencia económicas**Introducción**

El capítulo “Oportunidades, estabilidad y solvencia económicas” analiza el desempeño de la economía costarricense, desde el punto de vista del desarrollo humano. Las oportunidades están determinadas por el crecimiento económico y sus efectos sobre el empleo, los salarios, la distribución del ingreso y la pobreza, y se analizan en términos del acceso de la población a bienes y servicios de calidad. La solvencia económica y la estabilidad determinan el crecimiento. Esta última consiste en mantener reducidos los desequilibrios internos (déficit fiscal e inflación) y los desequilibrios externos (balanza comercial y balanza de pagos), permitiendo el crecimiento sin comprometer las oportunidades para las futuras generaciones. La solvencia es la capacidad que tiene la sociedad para cubrir adecuadamente sus gastos y apoyar el crecimiento sostenido, sin comprometer la estabilidad.

El análisis de las oportunidades, la estabilidad y la solvencia económica se realiza desde una perspectiva de mediano plazo, de acuerdo con el nivel y la evolución de diversos indicadores económicos y sociales correspondientes a los años anteriores. El propósito es determinar si el desempeño del año 2007 -el balance macroeconómico- constituye un avance o un retroceso con respecto a las aspiraciones de la sociedad costarricense. El crecimiento económico sostenido está condicionado por la estabilidad y la solvencia económicas.

La primera, expresada en tasas de inflación y desempleo reducidas a lo largo del tiempo, fluctuaciones moderadas del tipo de cambio, reservas monetarias suficientes y un sector público que mantenga la inversión social y física requerida por la sociedad, permite el crecimiento económico sostenido sin comprometer las oportunidades de las futuras generaciones. La solvencia es la capacidad del país de cubrir adecuadamente sus gastos y apoyar, sostenidamente, el crecimiento, pero en un contexto de estabilidad.

En este capítulo se analiza el desempeño de la economía en términos del comportamiento de la producción, por medio del desempeño de los sectores productivos, la demanda interna y la demanda externa, complementadas con la evolución del empleo, los salarios, la pobreza y la desigualdad. Seguidamente se analiza el tema de la estabilidad y solvencia, desde el punto de vista de la sostenibilidad de los resultados: de inflación, balanza de pagos y finanzas públicas.

El trabajo de este año incluye cinco temas que fueron tratados con profundidad, por su relevancia en el año 2007 y su impacto en las oportunidades, estabilidad y solvencia económica: el sector agrícola en perspectiva del acontecer internacional, oportunidades comerciales con China y la Unión Europea, desajuste entre la oferta y la demanda de empleo, implicaciones del crédito en la economía costarricense y la sostenibilidad de las finanzas públicas. Además,

este análisis fue complementado con temas de economía institucional, por su relevancia en la economía costarricense. Adicionalmente, el capítulo contiene una contribución especial sobre la política de apoyo al desarrollo de las micro, pequeñas y medianas empresas (Mipyme) costarricenses.

En el marco de un año 2007 complejo, en transición hacia lo que se concibe como un punto de inflexión en la economía mundial, que empieza a expresarse a partir del segundo semestre, y que se manifiesta más ampliamente en los primeros meses del 2008, el Informe se aparta, en esta ocasión, de su marco temporal de análisis (año 2007 y tendencia en los últimos 10 años), e incluye algunas cifras -aún preliminares- sobre el desempeño macroeconómico del primer semestre del año 2008, con el objetivo de profundizar y darle mayor perspectiva a la lectura de los principales acontecimientos del 2007, y a sus alcances para el desarrollo humano.

Oportunidades

En el 2007 la economía costarricense mantuvo el dinamismo mostrado en años anteriores. El PIB creció un 7,3% en términos reales, una tasa menor que la del 2006 (8,8%), pero muy satisfactoria, y mayor al promedio latinoamericano (5,6%) y al de los países centroamericanos (6,5%). Este positivo desempeño fue impulsado por la demanda externa -exportaciones- que si bien registró una expansión menor a la de años anteriores, fue del 13,9%.

La demanda interna creció menos que en el 2006, pero siguieron en ascenso el consumo de los hogares y la inversión, alentados por tasas de interés negativas y por un mejorado acceso al crédito de consumo, que generó ciertas debilidades (liquidez e inflación). El dinamismo de la demanda interna se reflejó en un incremento del ingreso nacional disponible (IND), que en el 2007 fue incluso mayor (7,7%) que el crecimiento del PIB, comportamiento que se explica por un menor deterioro de los términos de intercambio, producto de un crecimiento de los precios de exportación ligeramente mayor que el de los precios de importación.

El crecimiento económico se tradujo en más oportunidades para la gente, expresadas en el mayor empleo generado, pero también en un incremento del ingreso laboral de los ocupados. Asimismo, en el 2007 la pobreza se redujo al 16,7%, luego de mantenerse estancada desde 1994 en niveles cercanos al 20%. Esta disminución de la pobreza está asociada tanto a la mayor generación de empleo y mejoría del ingreso de los ocupados, como al impacto en los hogares de programas selectivos de política social; específicamente el incremento de las pensiones del régimen no contributivo y la aplicación de transferencias condicionadas de dinero. No obstante estos avances en materia social, la distribución del ingreso experimentó un retroceso en la tendencia hacia la mejora que venía mostrando en años anteriores.

Sectores productivos mantienen altas tasas de crecimiento, pero persisten los problemas de encadenamientos

Aunque el ritmo de crecimiento en el año 2007 (7,3%) fue menor al observado en el 2006 (8,8%), se considera alto, y ha logrado sostenerse en los últimos tres años. Además, el dinamismo alcanzado supera el promedio de los países latinoamericanos (5,6%), de la región centroamericana (6,5%) y cumple con las proyecciones realizadas por el BCCR, 6,5% (BCCR, 2008a). En los últimos diez años se observan dos subperíodos en los que la economía ha logrado

CUADRO 3.2

Contribución al crecimiento del PIB según grandes sectores de la economía (porcentajes)

Sector	2005	2006	2007	Promedio 1996-2006
PIB	6,3	8,8	7,3	5,0
Primario	0,5	1,3	0,8	0,4
Secundario	2,6	2,6	1,6	1,5
Terciario	3,2	4,8	4,9	3,1

Fuente: Elaboración propia con datos del BCCR.

mantener, de forma constante (períodos de tres años), niveles de crecimiento superiores al 5%, el primero corresponde a los años comprendidos entre 1997-1999 y el segundo a la etapa 2005-2007. Ambos periodos de expansión corresponden al dinamismo predominante de la demanda externa, principalmente ligada al desempeño de la producción de zonas francas y a algunos productos agrícolas de exportación, como el banano, café y, más recientemente, por la apertura de mercado para la piña, melón, y plantas ornamentales, entre otros. Sin embargo, en estos últimos tres años de alto crecimiento, persisten los problemas de fragmentación identificados en Informes anteriores, entre ellos la segmentación del territorio en donde se observan sectores con un desarrollo acelerado, como es el caso del sector construcción en las zonas costeras y las zonas francas, débiles encadenamientos productivos y desenvolvimiento de un sector agrícola de exportación concentrado en pocos productos.

El crecimiento de la economía del 2007, también se explica con base en el comportamiento del sector servicios, de los 7,3 puntos porcentuales de crecimiento, 4,9 corresponden a este sector, la industria contribuyó con 1,6 puntos porcentuales y el agro con los restantes 0,8 puntos porcentuales (cuadro 3.2).

Los sectores productivos de mayor crecimiento en el 2007 fueron, al igual que en el 2006, el transporte, las actividades financieras, el comercio y la construcción. El sector construcción, particularmente, aumentó su creci-

miento al 22,4% (18,2% en el 2006), relacionado con la actividad inmobiliaria, que se incrementó de manera significativa, principalmente en las zonas costeras de Guanacaste y Puntarenas, como se documentó en el Decimotercer Informe. El espectacular crecimiento de la construcción, la ubicó como el cuarto sector productivo de mayor aporte al crecimiento económico (cuadro 3.3). A pesar de que los sectores agrícolas e industriales muestran un menor dinamismo, en comparación con el espectacular crecimiento del 2006, mantienen niveles altos en relación con el promedio de la última década (1996-2006). El caso particular del alto, pero menor crecimiento de la agricultura se explica por los factores climáticos y por las plagas que afectaron los cultivos de banano y piña, productos que explican el 71% del comportamiento de este sector.

Cada año el Informe se refiere al comportamiento del PIB, del Ingreso nacional disponible (IND) y de la brecha entre ambos indicadores, como reflejo de la creación de oportunidades para la población. En el 2007 se registra un mayor crecimiento del IND (7,7%) que del PIB (7,3%). Esto se explica por varios factores: a) menor deterioro en los términos de intercambio², debido a incrementos de precios en varios productos de exportación (melón, banano, piña, café) y de ciertos productos alimenticios e insumos para la construcción, cuyo principal mercado es el centroamericano; así como de incrementos menores en los precios de importación, dentro de los cuales destacan el trigo, el maíz, la soya, el arroz y los hidrocarburos,

CUADRO 3.3

Crecimiento y contribución de los sectores productivos al PIB (porcentajes)

Sector	2006		2007		Crecimiento promedio 1996-2006
	Crecimiento	Contribución	Crecimiento	Contribución	
Agricultura, silvicultura y pesca	12,5	15,0	7,1	10,5	3,6
Industria manufacturera	10,4	30,0	6,5	22,6	6,3
Construcción	18,2	8,3	22,4	13,1	4,6
Electricidad y agua	6,1	2,2	1,2	0,5	5,5
Comercio, restaurantes y hoteles	5,1	10,6	6,7	16,1	3,4
Transporte, almacenaje y comunicaciones	10,5	17,8	8,1	16,6	9,7
Actividades financieras e inmobiliarias	7,4	6,2	8,5	8,4	5,1
Otras ^{a/}	6,1	10,0	6,3	12,2	4,0

a/ Incluye explotación de minas y canteras, servicios comunales, sociales y personales, otros servicios prestados a empresas y administración pública.

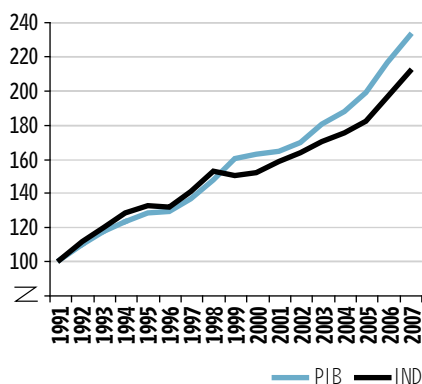
Fuente: Elaboración propia con datos del BCCR.

b) mayores ingresos netos producto de remuneraciones, rentas e intereses, c) incrementos de las transferencias netas, sobre todo de China al Gobierno Central. Sin embargo, el aumento del IND no fue suficiente para reducir la brecha con el PIB (gráfico 3.1), por la repatriación de utilidades realizada por las empresas extranjeras que dinamizan los sectores productivos, principalmente relacionados con la industria (zonas francas).

El establecimiento de vínculos comerciales o encadenamientos productivos entre el sector exportador y las empresas locales constituyen formas de dinamizar la economía interna, aumentar el valor agregado de la producción nacional y contribuir al crecimiento económico. Además, reduce la brecha entre el PIB y el IND, genera mayores y mejores oportunidades para la población al facilitar la transferencia de tecnología, de conocimientos y aptitudes, contribuye a mejorar prácticas empresariales y facilita el acceso a nuevos mercados (Machinea et al., 2006). Sin embargo, los encadenamientos productivos no se generan automáticamente, sino que requieren de políticas públicas explícitas y de la participación activa de las diferentes instituciones de Gobierno, las empresas exportadoras (compradoras) y las empresas locales (suplidoras).

GRAFICO 3.1

Índice del PIB real y del IND real (base 1991=100)



Fuente: Elaboración propia con datos del BCCR.

Diversos esfuerzos realizados para fomentar los encadenamientos productivos convergieron en el programa “Costa Rica Provee”, un proyecto piloto financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), que se inició en el año 2001 y que concluyó en el año 2005, momento en que fue asumido por la Promotora del Comercio Exterior de Costa Rica (Procomer). En los últimos tres años, Costa Rica Provee ha contribuido a la generación de 392 nuevos contratos entre empresas locales y empresas extranjeras de alta tecnología establecidas en el país, por un monto

total de 11 millones de dólares. En esos contratos han participado empresas locales, que se han convertido en proveedoras de insumos y productos intermedios para empresas exportadoras de los sectores de tecnologías de información, metalmecánica, dispositivos médicos, productos electrónicos y, más recientemente, del sector automotriz y el sector espacial. No obstante, para potenciar la capacidad de insertarse en la economía mundial de las empresas nacionales, existentes y nuevas, es necesario profundizar en algunos temas:

- Lograr una mejor articulación interinstitucional que potencie las políticas de apoyo a los sectores productivos.
- Fomentar el “empresarialismo” en las empresas costarricenses, por medio de programas de capacitación o de otra naturaleza (asesorías), destinados a impulsar la creación de nuevas empresas, con financiamiento de capital semilla y de riesgo. Además, promover la creación y el escalamiento de incubadoras de empresas en parques tecnológicos.
- Fortalecer las redes de apoyo institucional a las empresas nacionales,

mediante el suministro de información sobre oportunidades de negocios, el desarrollo de actividades de capacitación, así como asistencia técnica en diseño, mercadeo y comercialización. Desarrollar también acciones tendientes al fomento de la innovación tecnológica, mediante la articulación de las organizaciones de fomento a la producción, los centros de investigación, las universidades, las empresas de exportación, los entes financieros y los parques industriales.

- Propiciar un ambiente legal claro, transparente y efectivo, que facilite la realización de negocios entre las empresas exportadoras y las empresas locales.

Sector agrícola: reducido territorio dedicado al cultivo de granos básicos

La escalada de los precios de los alimentos y de los hidrocarburos implica importantes retos para el sector agrícola; sector 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, el sector agropecuario creció 7,1%, comportamiento explicado en un 71% por el comportamiento de la producción de banano y piña, productos que concentran el 20,4% del total de hectáreas cultivadas del sector (Sepesa, 2008); el dinamismo de estos dos productos está estrechamente ligado al sector exportador. Por el contrario, la producción de granos básicos como el arroz, los frijoles y el maíz ha reducido tanto su ritmo de crecimiento como su participación en el territorio cultivado del país. Mientras que en 1999 estos tres cultivos representaban el 25,3% de las hectáreas cultivadas, en el 2007 este indicador se redujo al 17,9%. Además, las importaciones tanto de maíz como de frijoles, están dentro de los principales veinticinco productos importados en el país, y ocupan respectivamente, el décimo y el décimo octavo lugar.

Las posibilidades de expandir las áreas de siembra y de pastoreo en Costa Rica están prácticamente agotadas. La demanda por tierra para la producción agropecuaria, se ve afectada, en la actualidad por otras necesidades: la conservación de la biodiversidad, la protección de fuentes de agua, el turismo, el desarrollo inmobiliario en las zonas costeras, la provisión de servicios ambientales, la reforestación y la captura de dióxido de carbono. Asimismo, la conservación de bosques en áreas protegidas, tanto por el Estado como por organizaciones privadas, se ha ido consolidando de manera irreversible, y existe un interés creciente por crear zonas de amortiguamiento alrededor de ellas (para más detalle véase el capítulo 4).

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 contemplan al sector agrícola ni al agroindustrial dentro de sus prioridades. La atracción de IED directa se ha concentrado en los sectores de alta tecnología industrial manufacturera, farmacéutico y turismo. Y aunque los efectos positivos de estas políticas sobre el crecimiento económico son indudables, sus vinculaciones con la economía local todavía son débiles, un área en la que el crecimiento agrícola podría contribuir (recuadro 3.1). En este contexto, el gran reto que enfrenta el crecimiento de la agricultura costarricense es cómo continuar intensificándose y, al mismo tiempo, mantener la rentabilidad, la competitividad y la sostenibilidad (Celis, 2008).

RECUADRO 3.1

Desarrollo productivo en alta tecnología industrial versus desarrollo productivo en el sector agrícola y agroindustrial

La cuestión central, en materia de políticas para el fomento del desarrollo de los sectores productivos, es cómo lograr crecimiento económico alto y sostenido, que se traduzca en mayores oportunidades de acceso a bienes y servicios de calidad, y que se materialice en mayores oportunidades para la población. La apertura económica que el país ha venido impulsando en los últimos veinticinco años ha tenido como objetivo, incentivar la inserción internacional y el crecimiento, a partir de políticas deliberadas de promoción y diversificación de las exportaciones.

Se argumenta con frecuencia, que el efecto sobre el crecimiento de las exportaciones basadas en recursos naturales es menor que el de otras, entre ellas la actividad industrial, pues genera menos efectos dinámicos de encadenamientos, menos aprovechamiento de economías de escala, de especialización, y menos externalidades positivas sobre el resto de la economía, por la vía de mayores inversiones en innovación. Costa Rica sobresale en el contexto latinoamericano por la relación positiva que ha logrado alcanzar entre la tasa de crecimiento del producto por habitante y el aumento de la proporción

de bienes de media y de alta tecnología en las exportaciones totales. En el período 1985-2002 solamente cuatro países de Latinoamérica obtuvieron un crecimiento por habitante superior al 1,5%, pero solo Costa Rica muestra un crecimiento mayor al 10%.

Sin embargo, también hay países que han sido exitosos en sus exportaciones, aunque no se han especializado en bienes de media y alta tecnología. Países como Chile, Australia, Canadá y Nueva Zelanda, han concentrado sus exportaciones en productos primarios o en manufacturas basadas en recursos naturales, con un bajo grado de intensidad tecnológica y aún así, han logrado altas tasas de crecimiento en las exportaciones.

Una característica común en todos los países exitosos, tanto en los especializados en bienes de alta tecnología como en los que han desarrollado otras áreas, es la creación de encadenamientos productivos de las exportaciones con la economía local, sin desconocer, que el crecimiento depende también de otros factores, que trascienden el crecimiento de las exportaciones.

Fuente: Alonso, 2008.

Tema especial: El sector agrícola en perspectiva del acontecer internacional

El aumento de los precios de los alimentos en los últimos dos años, alrededor del mundo, también ha tenido repercusiones en el país, alerta sobre la existencia de una crisis en el sector agropecuario y provoca la modificación de las políticas agrícolas hacia la consecución de un mayor autoabastecimiento de granos básicos.

Un análisis reciente sobre las fuertes alzas en los precios internacionales de los alimentos ocurridas en los últimos meses, realizado por el Servicio de Investigación Económica del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos, advierte que durante las últimas cuatro décadas, estos precios han mostrado patrones de comportamiento muy particulares (Trostle, 2008). El índice promedio de precios de los alimentos ha seguido muy de cerca, aunque con cierto rezago, los cambios en los precios de los cuatro productos más importantes: trigo, arroz, maíz y soya³. Asimismo los precios de estos cuatro productos han experimentado, en forma periódica, incrementos fuertes y repentinos y luego, han vuelto a descender. Esto ha ocurrido, por ejemplo, en los años 1980, 1983, 1988 y 1996. En consecuencia, la pregunta que se hacen consumidores, productores, gobiernos y organismos internacionales es si esta vez, los precios de los alimentos volverán a disminuir, o si el aumento actual, en los precios, es diferente a los ocurridos anteriormente y cuáles son los desafíos y las oportunidades que plantean para el futuro.

En los últimos dos años el índice mundial de precios de los principales alimentos de consumo humano (granos, aceites vegetales, carne, azúcar, banano entre otros), se ha incrementado en un 60%. En el mismo período el precio de todos los bienes, también creció en esa misma proporción y el índice de petróleo crudo creció aún más. Sin embargo, al comparar los tres indicadores desde 1999, cuando estaban en un mismo nivel, se observa que el índice de alimentos ha aumentado 98% (hasta marzo del 2008), el índice general de precios se ha

elevado un 286% y el petróleo crudo ha ascendido un 547%. El encarecimiento de los alimentos pareciera pequeño en relación con el de los otros bienes; sin embargo, lo 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 (para más detalle véase el *Informe Estado de la Región, 2008*).

En el caso de los granos y las oleaginosas el aumento de los precios refleja las tendencias que comenzaron a manifestarse hace más de una década; un crecimiento más lento de la producción, y más rápido de la demanda y la consecuente disminución de los inventarios mundiales (Von Braun, 2007 y Trostle, 2008). Sin embargo, esas 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 de las alzas en los precios del petróleo:

- La mayor demanda global por biocombustibles, a la cual los Estados Unidos y Europa han respondido subsidiando la energía proveniente de fuentes agrícolas.
- Las condiciones climáticas adversas, 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- 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 contra la debilidad del dólar.
- Las políticas adoptadas, tanto por los países exportadores como por los países importadores de alimentos; unos han restringido las exportaciones, y otros han controlado los precios.

Además, los costos de la producción agropecuaria se han incrementado por el alza en los precios de los combustibles, y por los mayores costos del transporte ya que los fertilizantes y muchos pesticidas agropecuarios utilizan insumos derivados del petróleo.

Lo anteriormente expuesto, demuestra, sin lugar a dudas que las fuertes alzas en los precios de los alimentos, observadas en los últimos meses, son diferentes a las ocurridas en décadas pasadas. Conviene aclarar que la sensación de crisis proviene de la enorme incertidumbre que se experimenta en los mercados mundiales y del temor a la desestabilización social y política, por los efectos negativos que puedan tener sobre las poblaciones más vulnerables del mundo. De ahí que el manejo que se dé a la incertidumbre puede establecer la diferencia: las reacciones precipitadas podrían exacerbar una crisis potencial, mientras que las reacciones más razonadas, orientadas hacia el mediano y largo plazo, y a la solución de problemas más estructurales, contribuyen a evitar una eventual crisis, a enfrentarla más adecuadamente o a identificar nuevas oportunidades, si es que efectivamente se produce.

¿Hacia dónde va la demanda mundial?

A nivel mundial se están produciendo cambios significativos, importantes de reconocer, para identificar nuevas oportunidades para el sector agropecuario, y contribuir al desarrollo nacional. Por ejemplo, para todos los países en desarrollo el consumo combinado por habitante, de carne de res, cordero, cabra, cerdo, aves, huevos y leche creció, en promedio, cerca del 50% entre 1973 y 1996. Un trabajo realizado por el International Food Policy Research Institute (IFPRI) muestra que es probable que, en el año 2020, cada persona del mundo en desarrollo demande cerca de 29 kilogramos de carne y 63 kilogramos de leche al año, cifra muy superior a los 21 kilogramos y 41 kilogramos que demandaban, en 1993 (Fritschel et al., 2002). Mientras que la población de los países desarrollados obtiene un promedio del 27% de sus calorías y un 56% de

sus proteínas de productos alimenticios de origen animal, los promedios correspondientes a los países en desarrollo son 11% y 26%, respectivamente (en relación con el caso de Centroamérica véase el *Informe Estado de la Región, 2008*). Estas diferencias en los patrones de consumo indican los cambios dramáticos reservados a la producción global de alimentos, como respuesta a modificaciones en la demanda. Proyecciones realizadas por el IFPRI, mediante el Modelo Internacional para el Análisis de Política de Productos Básicos y Comercio (*Impact*, por sus siglas en inglés), indican que la demanda de cereales, para consumo humano, aumentará en un 35% entre 1997 y 2020, a 2.497 millones de toneladas, y la demanda de carne crecerá en un 57%, a 327 millones de toneladas.

La demanda también se está modificando cualitativamente, porque la mayor parte del crecimiento poblacional ocurre en las zonas urbanas, donde los hábitos de consumo alimenticio producen deficiencias y desbalances de nutrientes y, en consecuencia, problemas crónicos de salud. Por ejemplo, se ha ampliado la demanda por alimentos reforzados con nutrientes como hierro, yodo, vitamina A, zinc, riboflavina y calcio, para mitigar el impacto que tiene la deficiencia de estos elementos en la salud de los pueblos. En enero del año 2000, el Instituto Federal Suizo de Tecnología anunció el arroz dorado, al que le transfirieron beta-caroteno de otras especies (dos genes del narciso y un gen de una bacteria), para proveer vitamina A. El Instituto Internacional de Investigación en Arroz (IRRI, por sus siglas en inglés) identificó una variedad de arroz de alto rendimiento, que es densa en hierro y zinc y que, además, es resistente a las enfermedades. Lo anterior tiene importantes implicaciones para el futuro de Costa Rica, por ejemplo en lo que corresponde a la producción de arroz.

También cobrará más fuerza la demanda de alimentos producidos con poco impacto ambiental. Cada vez son más los consumidores que muestran su preferencia por aquellos alimentos que se producen con pocos insumos

químicos o sin ninguno de ellos, o por alimentos y otros productos en cuya producción no se destruye el bosque, el suelo, el agua u otras especies vivientes. A pesar de ello, la agricultura orgánica o las técnicas agroecológicas, tales como la agroforestería o los sistemas silvopastoriles, todavía están lejos de ser un sustituto de la agricultura moderna convencional⁴; y opciones como la maricultura, la hidroponía y otras, han recibido hasta ahora, y con pocas excepciones, mínima atención por parte de los gobiernos, particularmente en la región. Algunos expertos consideran que la manipulación genética de plantas ofrece el mayor potencial para aumentar la productividad y reducir, de esta manera, la presión de la agricultura sobre el medio ambiente; sin embargo, esta posición enfrenta la resistencia de muchos grupos.

Además, la demanda por madera o productos de madera ha crecido y seguirá creciendo, según proyecciones hechas por la FAO y por el Departamento de Agricultura de los Estados Unidos, por lo que es de esperar un aumento de plantaciones forestales (consúltese el capítulo 4). Finalmente, con el repunte en los precios del petróleo, se va a estimular la demanda por bioenergéticos como el alcohol carburante y el bio-diesel. En consecuencia, la caña de azúcar, la soya, la palma aceitera y otros se consideran productos con gran potencial de expansión.

Otra oportunidad menos obvia, pero con un gran potencial en el país, es aparentemente, el desarrollo de nuevos productos a partir de la bioprospección. Esta actividad la desarrolla, en Costa Rica, el Instituto Nacional de Biodiversidad (INBio), y consiste en la búsqueda de sustancias químicas, genes, entre otros, presentes en plantas, insectos, organismos marinos y microorganismos, que pueden ser utilizados por las industrias farmacéutica, médica, biotecnológica, cosmética, nutricional y agrícola. La idea es que una vez que se identifiquen sustancias con potencial comercial, su extracción no se haga directamente de los ambientes naturales protegidos -bosques o ambientes acuáticos-, sino de material

genético correspondiente a especies que se propaguen en áreas no protegidas.

Las tareas impostergables

Mellor (1999) puntualiza que los requisitos para obtener altas tasas de crecimiento agrícola son tres: tecnologías que reduzcan costos, bajos costos de transacción y una economía abierta. Costa Rica ha avanzado en el tema de apertura, pero tiene mucho camino que recorrer en relación con los otros dos asuntos. La tecnología agrícola debe ser impulsada, en gran medida, por la investigación local, y la educación de los agricultores debe moverse al unísono con los sistemas de investigación. El conocimiento relativo a la forma de desarrollar la agricultura ha florecido desde los años cincuenta. En la actualidad, no solo existe un mayor conocimiento de las necesidades estratégicas, sino que se han diseñado, detalladamente, procedimientos relativos a la forma de manejar programas de crédito, el papel del Gobierno y el sector privado, y se ha generado un mayor conocimiento de la ciencia básica para realizar mejoras tecnológicas con base en el aumento de los rendimientos. Además, y quizás más importante en términos cuantitativos, la producción de productos de alto valor, particularmente hortícolas, pecuarios, ornamentales y flores, puede crecer más rápidamente que en el pasado. Esto es importante para la agricultura costarricense, sobre todo por las restricciones de tierra y graves efectos ambientales existentes en el país. En Costa Rica ya hay invernaderos tecnificados para la producción de hortalizas, helechos y flores. Es previsible que, en el futuro, se expanda esta modalidad de intensificación de la agricultura, pues permite la creación de un microclima específico y la protección de las plantas contra factores climáticos adversos como la lluvia y el viento, plagas, enfermedades y animales y un manejo apropiado del cultivo; además, crea condiciones favorables mediante la aplicación de tecnologías como la calefacción, los sistemas de enfriamiento y menores emisiones de CO₂, así como un uso más efectivo de agroquímicos y agentes biológicos (Marín, 2004).

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
EL SECTOR AGROPECUARIO

Véase Celis, 2008, en www.estadonacion.or.cr

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 la fuente principal del crecimiento de la economía, mientras que el aporte de la demanda interna ha oscilado, debido al comportamiento del consumo del Gobierno y la variación de existencias. En el 2007, el aporte al crecimiento de la demanda interna y externa fue similar (50,9% y 49,1%, respectivamente). Si bien, la primera redujo su ritmo de crecimiento (5,1% en el 2007) en comparación con el 2006 (7%), sus niveles son altos, e inclusive superan el promedio de los últimos diez años (4,2%).

El menor crecimiento de la demanda interna, se debió, principalmente, a la reducción en la tasa de crecimiento del consumo del Gobierno (2%), en comparación con el 3,1% del 2006, y la reducción de las existencias (-50,7%) con respecto al 2006, que fue del 33,5%. Sin embargo, el consumo privado de los hogares se incrementó 6,1% y la formación de capital fijo se elevó 16,7% con respecto al año anterior (cuadro 3.4).

El incremento del gasto relativo al consumo de los hogares obedeció a un

crecimiento del ingreso promedio de los hogares en todos los quintiles, contrariamente a lo ocurrido en el 2006, cuando el aumento del consumo solo estuvo acompañado de una subida en los quintiles de mayores ingresos. En el 2007, el crecimiento real del ingreso promedio de los ocupados fue del 13%, superior al 2,4% del 2006 y al 2,8% del 2005. De igual manera, este fenómeno revirtió el decrecimiento experimentado en el 2006 para los quintiles de menores ingresos (1 y 2), mientras que el ingreso promedio de los hogares de los dos quintiles inferiores decreció 0,7% y 3% en el 2006. En el 2007 hubo un alza del 20,5% para el primer quintil y de 9,8% para el segundo.

En el 2007, el incremento de las inversiones, en formación bruta de capital fijo, del 16,7%, fue producto de mayores inversiones del sector privado en nuevas construcciones, consistente con el comportamiento del sector construcción, lo que se explica, tanto por el desarrollo del sector inmobiliario en las zonas costeras, como por las facilidades que dieron los bancos para obtener crédito para vivienda.

La demanda externa, creció 8,4% en el 2007 y, aunque redujo su dinamismo en comparación con el 2006 (11,1%), este continúa traduciéndose en incrementos importantes de las exportaciones de bienes y servicios, que nuevamente alcanzaron un record histórico de 12.799,6 millones de dólares. El crecimiento de las exportaciones de servicios (18,7%)

respondió a la evolución de los servicios empresariales, de información e informática (*call center* y *software*), y a la recuperación del ingreso de divisas por concepto de turismo. Estas últimas se elevaron 17,3%, muy por encima del bajo crecimiento experimentado en el 2006 (3,2%), lo que se explica por el alza en el número de turistas que ingresaron al país (1,9 millones de personas en el 2007).

Exportaciones e importaciones reducen su dinamismo pero mantienen altas tasas de crecimiento

Las exportaciones de bienes alcanzaron nuevamente un record histórico (9.337 millones de dólares). En el 2007 su crecimiento de 13,9% fue menor al del 2006 (16,7%), pero superior al promedio de los últimos diez años (9,8%). Sin embargo, el régimen de zonas francas concentra el 54,2% de las exportaciones totales y son las que muestran la mayor tasa de crecimiento con respecto al año anterior (17,6%), 1,6 puntos porcentuales más que en el 2006⁵. Las exportaciones de productos tradicionales se incrementaron 9,5%, luego de haber enfrentado condiciones adversas en el 2005, y después de haberse recuperado notablemente en el 2006. Las exportaciones, bajo el régimen de perfeccionamiento activo, también presentan una tasa de crecimiento menor, en el 2007, con respecto a los años anteriores (18,3% en el 2006 y 2,8% en el 2007), debido a que gran parte de las empresas, pertenecientes a este régimen, corresponden al sector textil y este ha enfrentado una fuerte pérdida de competitividad internacional, que ha conducido al cierre de muchas de ellas. Finalmente, las “otras” exportaciones, que incluyen las exportaciones del sector agropecuario, redujeron su tasa de crecimiento en relación con el año anterior (cuadro 3.5).

La estructura de las exportaciones, según la intensidad de uso de los factores de producción, ha mantenido, en los últimos años, una gran participación de productos de base científica y diferenciada (63,3%), mientras que, procesos productivos de trabajo intensivo han reducido su participación (cuadro 3.6).

CUADRO 3.4

Crecimiento de los componentes de la demanda interna (porcentajes)

Componentes	2005	2006	2007	Promedio 1996-2006
Gasto de consumo final	3,9	5,5	5,6	3,2
Gasto de consumo final de los hogares	4,4	5,8	6,1	3,4
Gasto de consumo final del Gobierno General	0,2	3,1	2,0	1,8
Formación bruta de capital fijo	4,3	11,1	16,7	5,4
Variación de existencias	62,0	13,5	-50,7	-250,6
Demanda interna	5,8	7,0	5,1	4,2

Fuente: Elaboración propia con datos del BCCR.

CUADRO 3.5

Tasa de crecimiento anual de las exportaciones, según régimen (porcentajes)

Componentes	2003	2004	2005	2006	2007	Promedio 1996-2006
Exportaciones tradicionales	14,9	0,9	-5,4	20,9	9,5	0,3
Perfeccionamiento activo	-6,3	12,5	4,0	18,3	2,8	1,4
Zonas francas	25,6	-1,7	13,4	16	17,6	24,7
Otros	5,4	12,3	16,9	16,2	11,1	4,9
Total	15,9	3,3	11,5	16,7	13,9	9,2

Fuente: Elaboración propia con datos del BCCR.

CUADRO 3.6

Exportaciones industriales, según intensidad en el uso de factores de producción (porcentajes)

Tipo de industria	2003	2004	2005	2006	2007
Base científica	43,7	47,4	29,6	27,9	31,2
Intensiva en escala	9,7	10,3	12,4	11,8	11,6
Intensiva en recursos	20,0	21,4	24,3	19,2	19,5
Intensiva en trabajo	13,0	8,4	6,9	6,5	5,6
Producto diferenciado	13,6	12,5	26,8	34,6	32,1
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Procomer, 2008.

b) el cierre de una empresa importante del sector textil, y c) la incertidumbre con respecto al TLC-CA, que llevó a posponer decisiones de inversión. Por el contrario, se registra un crecimiento significativo en las importaciones de bienes de consumo y de bienes de capital. Este incremento se debe a la expansión del crédito de consumo, pero además, al alza de los precios internacionales de granos básicos. El aumento de la importación de bienes de capital es producto del auge que ha tenido la importación de vehículos, como consecuencia de la expansión del crédito, y de otras importaciones de bienes de capital, provocada por el auge continuo del sector de la construcción (BCCR, 2008a).

Los principales productos importados en el 2007 fueron los circuitos electrónicos, aceites de petróleo y vehículos para transporte de personas; estos tres rubros representaron el 23,8% de las importaciones totales. En especial destaca el alto crecimiento experimentado por las importaciones de vehículos (49%), explicado, principalmente, por las facilidades crediticias otorgadas por los bancos y las casas automotrices para la adquisición de estos bienes. 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 que las importaciones de hidrocarburo representaron el 6,9% de las importaciones totales y el 3% del PIB en el año 2003, durante el 2007 esos valores se incrementaron al 11,2% y al 5,5% respectivamente.

China y la Unión Europea: opciones para ampliar el destino de las exportaciones

El establecimiento de relaciones diplomáticas y comerciales entre China y Costa Rica, en el año 2007, ha generado grandes expectativas con respecto al comercio bilateral, en virtud de su crecimiento económico "hacia afuera" y su adhesión a la OMC en años recientes. China aportó el 10,9% del crecimiento económico mundial en el año 2007 y ocupó el segundo lugar después de los Estados Unidos, seguida de Japón, India y Alemania.

La especialización de las exportaciones, en productos de base científica, se da en las empresas bajo el régimen de zonas francas (38,6%), que en su mayoría son empresas transnacionales, mientras que en la industria que no pertenece a ese régimen, especialmente las empresas nacionales, la especialización solo alcanza el 12,2%. El uso intensivo de los recursos naturales y la producción a escala son los que predominan en la industria nacional (Procomer, 2008).

La concentración de las exportaciones en el mercado estadounidense sigue siendo alta, pero en los últimos dos años se ha reducido, en razón de un crecimiento de las exportaciones dirigidas al mercado asiático, que absorbió el 21% de las exportaciones totales de bienes en estos años. Sin embargo, el 90% de ellas se concentra en dos partidas arancelarias: circuitos integrados y microestructuras electrónicas, y partes para computadora, productos que,

en su gran mayoría, son exportados por una sola empresa (Intel). Además, esas exportaciones se concentran en un 72% en el mercado de China. De ahí que la dependencia del mercado de los Estados Unidos, para las empresas exportadoras, es mucho mayor de lo que reflejan las cifras de concentración de las exportaciones en ese mercado.

Las importaciones crecieron 12,2% en el 2007, con respecto al 2006, cinco puntos porcentuales menos que en el año anterior. Esa reducción responde a una disminución en las tasas de crecimiento de la importación de materias primas, de 19,5% en el año 2006 al 4% en el año 2007, que se explica, principalmente, por tres factores: a) el uso de las existencias acumuladas de materias primas en el 2006, hecho por algunas empresas amparadas al régimen de zonas francas (consistente con la caída de existencias reportada en el comportedamiento de la demanda interna),

China es en la actualidad, uno de los principales destinos de las exportaciones que se realizan desde Costa Rica; más del 15% de las exportaciones totales de bienes en el año 2007 se dirigieron a ese mercado. No obstante, como se mencionó anteriormente, las exportaciones costarricenses hacia China se encuentran fuertemente concentradas en pocos productos, específicamente en el rubro “circuitos integrados y microestructuras electrónicas”, los cuales son exportados por una sola empresa (Intel). El resto de productos de exportación, entre ellos algunos productos agrícolas y agropecuarios (café oro, pescado y jugos de frutas), así como plantas y flores y otro tipo de productos eléctricos y electrónicos, tienen un monto agregado que, sin embargo, es mucho menor que los relacionados con circuitos electrónicos integrados (cuadro 3.7).

Las importaciones desde China han experimentado tasas de crecimiento elevadas en los últimos cinco años, superiores al 20% e inclusive, alcanzaron tasas mayores al 50% en los años 2004 y 2006. Además, esas importaciones eran mucho más diversificadas que las exportaciones de Costa Rica a ese país, pero también estaban concentradas en productos relativos a pocos sectores (cuadro 3.8)

En relación con las importaciones hechas por China, Costa Rica representa únicamente el 0,2% del total y, como proveedor, ocupa el puesto 84. La gran mayoría de las importaciones realizadas por China, comprenden partes y componentes de ensamblajes, equipos de capital y materias primas. Sin embargo, sus exportaciones son, generalmente, de bienes manufacturados que, progresivamente, han incrementado sus niveles de sofisticación, a pesar de que se orientan, principalmente, al ensamblaje con bajo valor agregado. En ese contexto, estudios realizados en torno de los patrones de comercio chino argumentan que los países con modelos de exportación similares a los de China, probablemente sufrirán desajustes, a medida que la “sofisticación” del ensamblaje chino se incrementa mientras que, evidentemente,

CUADRO 3.7

Principales productos exportados a China (millones de dólares)

Producto exportado	2006	2007	Porcentaje del total 2007
Circuitos integrados y microestructuras electrónicas	933,0	1.071,1	76,0
Partes para computadora		272,8	19,4
Café oro	0,0	0,2	0,0
Desperdicios y desechos de fundición, hierro o acero	0,3	0,4	0,0
Circuitos impresos	1,7	2,9	0,0
Resto de productos	141,5	61,9	4,4
Total	1.076,5	1.409,3	100,0

Fuente: Matarrita, 2008a con datos de Procomer.

CUADRO 3.8

Composición sectorial de los principales productos de importación desde China. 2007 (millones dólares)

Sector	Monto importado	Porcentaje acumulado
Eléctrico y electrónico	140,2	18,4
Calzado	44,8	24,2
Textiles y confección	35,6	28,9
Equipos de transporte	24,7	32,1
Maquinaria	23,5	35,2
Metalmecánico	20,9	38,0
Juguetes	19,5	40,5
Resto de productos	453,4	100,0

Fuentes: Matarrita, 2008a con datos de Procomer y Sieca.

los países cuyo patrón de exportación corresponde a los modos de importación en China se verían beneficiados. Esta situación sucede, en el presente, con los productores de materias primas y en el mediano plazo, ocurrirá con los productos que traten de responder a las preferencias del mercado que incrementa sus niveles de ingreso (Winters et al., 2007). En relación con lo anterior, autores como Freund et al. (2006) concluyen que los temores manifestados por los productores de regiones como la centroamericana, en relación con la competencia de países como India y China, así como de posibles competidores de sus exportaciones, pueden estar bien sustentados (Matarrita, 2008a).

A pesar de la percepción general

sobre el potencial de la economía china, aún queda mucho camino por recorrer, para convertir a ese país en uno de los principales participantes del mercado mundial, en términos de capacidad de innovación, desarrollo y ocupación de mercados externos. El incremento de las exportaciones netas no ha constituido, recientemente, la fuente de crecimiento neto para China; este ha dependido, principalmente, del aumento de su propia demanda, la cual aporta casi un 10% del total del incremento anual del PIB del país, en el período correspondiente a los años 2005 y 2007 (contrasta con un 2% de aporte de la exportación neta, al crecimiento total del PIB chino, en ese período). En ese contexto se estima que, contrariamente

a la noción de la “invasión de productos” de origen chino, ese país podría ser el mayor contribuyente a la demanda mundial de productos en el 2008, como consecuencia de un incremento masivo en la demanda de consumo, productos industriales y materias primas, estas últimas como insumo para el desarrollo industrial. Además, el crecimiento del componente de exportaciones netas chinas podría, inclusive, acercarse a cero. Organismos internacionales como el Banco Mundial, BID y la OECD, plantean que si bien la competencia china se ha logrado a través de bajos costos, esto está más que compensado por la creciente demanda de este país en la importación de productos variados y por la capacidad de compra del sector productivo. Además, estos organismos internacionales, concluyen que no solo el crecimiento de la demanda china es beneficioso, sino que ofrece una oportunidad para ampliar los mercados de destino de las exportaciones de América Latina (The Economist, 2008).

Esta situación es evidente en sectores como el de la industria electrónica y el de tecnologías de la información (TIC), y se asocia al hecho de que actualmente se considera a China como el principal cliente mundial de los circuitos integrados (CI) de varios tipos. Lo anterior contrasta con la creencia generalizada de que China es un sólido competidor en el área tecnológica. Son muy significativos algunos factores que explican esta situación:

- La mayoría de los CI son incluidos en productos electrónicos de poco valor agregado por el énfasis puesto en las actividades de ensamblaje.
- Muy poca de la masiva demanda china por CI es provista por el mismo país, y el resto es abastecido por la oferta externa (aproximadamente un total de 3.100 millones y 62.000 millones de dólares, respectivamente).
- Estos datos se complementan con el hecho de que China aporta un bajo valor agregado (estimado solamente

un 15% de valor agregado en el sector electrónico y de tecnologías de información), motivando a algunos analistas a considerar que “algunas empresas chinas podrían dejar su marca en el sector de tecnología, pero la transición de la economía desde importador neto de bienes intensivos en tecnología a exportador neto probablemente tomará años” (The Economist, 2007).

Las posibilidades de incrementar las relaciones económicas y comerciales con China son enormes. China es una economía gigante, con fuertes tasas de crecimiento anual, con una demanda cada vez más sofisticada, que ha venido fortaleciendo sus relaciones políticas, diplomáticas y comerciales con el mundo, y que ya es miembro de la OMC. Estas son características más que suficientes para considerar a China como un socio que ofrece grandes posibilidades para Costa Rica. Evidencias de lo anterior empezaron a mostrarse desde finales del 2006 y, durante el 2007, surgieron nuevos eventos que confirmaron dichas posibilidades, entre ellos una exposición comercial realizada en agosto del 2007, donde se estimó un total de cien millones de dólares en negocios bilaterales. El aumento de esos negocios incluiría incrementos en los flujos de IED de China, como puente hacia los mercados del norte y sur de América (Matarrita, 2008a).

Entre los principales productos, que se anticipan como potenciales desarrolladores de los negocios bilaterales, destacan los siguientes:

- Posibilidades de inversión en desarrollo de productos de alta tecnología, dispositivos médicos, servicios, desarrollo de *software* y *hardware*, en línea con la estrategia de atracción de IED, que el país ha venido impulsando en los últimos años, así como en turismo, bienes raíces y en “agronegocios”.
- Posibilidades de nuevas y mayores exportaciones en los sectores de productos agrícolas (café) y del sector alimenticio, así como la

consolidación de las exportaciones de productos electrónicos.

- Posibilidades de oportunidades de desarrollo de cadenas de producción, como resultado de la expansión de China. Estas oportunidades podrían evidenciarse, por ejemplo, con la llegada de empresas chinas a las zonas francas de Costa Rica, encargadas de importación y ensamblaje para reexportar productos terminados hacia América del Norte y Europa.
- Posibilidades de mayor afluencia de turistas de origen chino.

De igual forma en que se abren oportunidades de negocios con el continente asiático, se están concretando acuerdos para ampliar las oportunidades de negocio con la Unión Europea (para más detalle de las relaciones diplomáticas véase el capítulo 5). La Unión Europea es uno de los principales destinos de las exportaciones de Costa Rica, representaron cerca del 15% de las exportaciones totales de bienes en el año 2007, con predominio de dos rubros: productos agrícolas y dispositivos electrónicos (Procomer, 2008). Entre los productos agrícolas destacan el banano, la piña y el café oro, mientras que las partes para computadora representan el principal rubro, dentro de los dispositivos electrónicos. En cuanto a las importaciones, la UE es un importante proveedor del mercado costarricense. En el año 2007 se importaron más de 1.423 millones de dólares en productos del sector eléctrico y electrónico, químico (combustibles y químicos variados), medicamentos y metalmecánica, equivalentes a un 11% del total de las importaciones de Costa Rica.

En los últimos años, el comercio entre Centroamérica y la UE ha sido muy dinámico. Las exportaciones de Centroamérica han crecido durante los últimos cinco años a una tasa promedio del 15% anual, en tanto que las importaciones provenientes de la UE lo han hecho a una tasa promedio del 13% anual. El comercio internacional de Centroamérica con la UE mantiene una estructura de intercambio de productos

agrícolas y agropecuarios por productos de media y alta tecnología. En el año 2007, los principales productos de exportación de Centroamérica incluyen café, piña, banano, productos del mar y algunas plantas y follajes, así como

algunos tipos de productos electrónicos, en tanto los principales productos de importación desde la UE incorporan circuitos digitales, aparatos de transmisión, aparatos de recepción y vehículos (recuadro 3.2).

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE **RELACIONES COMERCIALES DE COSTA RICA**
Véase Matarrita, 2008 en www.estadonacion.or.cr

RECUADRO 3.2

El Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la Unión Europea

La Unión Europea es la unión de veintisiete estados independientes del continente europeo, que han integrado una parte importante de sus políticas económicas y homologado su política hacia terceros países, en el marco de un esquema de integración política, económica y social. El principal evento de consolidación de todos los acuerdos anteriores y de profundización del proceso de integración es el Tratado de Maastricht, firmado en febrero de 1992, con el cual se perfeccionó el mercado interno, se eliminaron las limitaciones fronterizas para la circulación de personas, mercancías, servicios y capitales, y se acordó crear una moneda común -el Euro- que sustituyó a las monedas nacionales de casi todos los países y que entró en vigencia en enero de 1999.

La negociación de un Acuerdo de Asociación entre la UE y Centroamérica pretende constituirse en uno de los principales mecanismos para fomentar el desarrollo y la consolidación del libre comercio en el área centroamericana, y aumentar los efectos de este comercio sobre el desarrollo regional. Entre los principales objetivos de la conformación del acuerdo se encuentran: incrementar el nivel de apertura de las economías regionales, aumentar las oportunidades de comercio y de beneficios comerciales, desarrollar complementariamente el marco jurídico que permita el desarrollo de inversiones y transferencias de tecnología, mejorar y acrecentar las condiciones de acceso al mercado de la UE, establecer reglas claras y transparentes que favorezcan el desarrollo de negocios que promuevan el desarrollo productivo, fijar mecanismos que eviten la aplicación de medidas discrecionales y unilaterales que afecten de forma innecesaria el comercio, intensificar y promover la competencia y, sobre todo, propiciar una comunicación permanente con la sociedad civil en el proceso de negociación de la zona de libre comercio.

El Acuerdo de Asociación pretende ir más allá del desarrollo de un tratado de libre

comercio, y establecer un conjunto de instrumentos y mecanismos de desarrollo de beneficio mutuo, asociados a una relación estrecha entre ambas regiones. En ese sentido, el Acuerdo de Asociación es concebido como un acuerdo integral, que implica compromisos mutuos en tres áreas complementarias: diálogo político, cooperación y establecimiento de una zona de libre comercio. La vinculación entre ambas regiones, en esas tres áreas, contribuiría al proceso de apertura centroamericano, incentivado por una iniciativa formal de mayor impulso, proveniente de la UE. Esto permitiría profundizar el proceso de integración económica de Centroamérica, por medio de elementos variados: una posición ofensiva regional opuesta a una visión independiente por país, adopción de una posición coordinada en el plano multilateral, y de una posición defensiva frente a los productos sensibles (Umaña et al., 2006).

El acceso al mercado europeo está condicionado por diversas normas, las cuales se relacionan con diferentes aspectos del producto o servicio que pretende ingresar al mercado, y regular tanto su calidad como su cantidad, en razón del entorno de competencia que algunos de esos productos podrían representar para los productores europeos. En el caso de Costa Rica, un alto porcentaje de su comercio ingresa a ese mercado en condiciones de "libre arancel", tanto por el régimen de "Nación Más Favorecida", como al amparo del "Sistema Generalizado de Preferencias" (SGP). Por las condiciones especiales de acceso que establece el SGP, hubo diferencias entre la UE y los países centroamericanos con respecto a cuál debería ser el estatus del SGP, como punto de partida para el inicio de los procesos de desgravación arancelaria en la negociación del Acuerdo de Asociación. Mientras la UE consideraba que el SGP constituía un mecanismo de características excepcionales, y que, por tanto, la base para negociar las reducciones arancelarias debería ser el esquema de aranceles que la UE posee para todos los países -lo cual obligaría a una

negociación "desde cero", es decir, sin ventajas iniciales-; los países centroamericanos estimulaban que la base para el inicio de las negociaciones debería ser el actual sistema de SGP, por cuanto la concesión constituye el marco de funcionamiento actual de los productores de la región y permite exportar muchos productos, sin pagar aranceles de ingreso a la UE. En el momento en que concluyó la redacción del presente Informe, se había acordado que la base para el inicio de las negociaciones sería el actual sistema de SGP. Con respecto al comercio de banano, cuyas negociaciones se han venido realizando entre los países latinoamericanos y la UE, dentro del marco de la OMC, al cerrar el presente Informe (junio, 2008) se había logrado un acuerdo para reducir paulatinamente el arancel, de 176 euros por tonelada, a 114 euros por tonelada, en el año 2016. Sin embargo, pocos días después, la UE se retractó, aduciendo que esas negociaciones se habían realizado al amparo del intento de revivir la Ronda Doha, y que como ese nuevo intento fracasó, el acuerdo logrado no podía implementarse.

Aunque la UE ha mencionado que no tiene un fuerte interés comercial, según el Jefe Negociador de la UE, el Acuerdo le serviría para impulsar sus negociaciones con el Mercosur, mercado de grandes posibilidades para la UE, pero que no se ha podido aprovechar pues los procesos de concertación están estancados.

El acuerdo de Asociación con la Unión Europea ofrece una oportunidad para avanzar decididamente en el proceso de profundización de la integración económica centroamericana, hacer realidad la unión aduanera, el libre tránsito de mercancías, y mejorar las condiciones de desarrollo integral de la región, una agenda en la que los avances han sido muy lentos (para más detalle véase el capítulo 6).

Fuente: Matarrita, 2008b.

El crecimiento económico se acompañó de cifras alentadoras en materia de empleo

Los tres años seguidos de alto crecimiento económico posibilitaron en este año (2007) oportunidades de empleo para la población; se crearon 95.724 nuevos puestos de trabajo, cifra superior al promedio anual relativo al período 1996 y 2006, que fue de 74.844. El crecimiento del empleo es consistente con el de los sectores más dinámicos de la economía. Tanto en términos de empleo como de producción, los sectores de la construcción y actividades financieras e inmobiliarias, fueron los que experimentaron 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 el sector industrial, con 7.672 nuevos puestos de trabajo, mientras que el agro sufrió una reducción de 3.650 empleos⁶. La tasa de subutilización total, que comprende el desempleo abierto, el subempleo visible (porcentaje de las personas que trabajan menos horas que las deseadas) y el subempleo invisible (porcentaje de personas que reciben un salario menor al de ley), también se redujo, de 15% en el 2006, al 12% en el 2007. No solo el desempleo abierto se redujo, de 6% a 4,6% (el más bajo en los últimos doce años) sino también lo hizo el subempleo visible, de 5,2% a 4,2%, y el subempleo invisible, de 3,8% a 2,9%.

La Encuesta de Hogares del 2007 identifica 278.908 subempleados invisibles, cifra que representa un 15,6% del total de ocupados, con información de horas e ingresos laborales. Como se esperaba, el porcentaje es bastante menor en el sector formal no agropecuario, (8,5%) en el informal no agropecuario este porcentaje más que duplica (19,7%) el subempleo invisible de primer grado. Los sectores agropecuarios muestran mayor incidencia que los no agropecuarios, aunque llama la atención que la incidencia sea mayor en la parte moderna que en la tradicional. Parte de la explicación relativa a esta última situación se encuentra en el hecho de que en la agricultura tradicional, las jornadas usualmente son de 36 horas semanales, por lo que muchos campesinos no aparecen como subempleados invisibles, mientras que, en la agricultura moderna, las jornadas generalmente exceden las 47 horas semanales (cuadro 3.9).

Si se diferencia el empleo por sectores de alta y baja productividad, especialmente en el caso de las actividades no agropecuarias⁷, como se ha venido documentando en Informes anteriores, el país inicia la década de los años noventa con alrededor de un 46,5% de los ocupados, en el sector formal no agropecuario, un 28,7% en el informal no agropecuario y un 24,8% en actividades agropecuarias. Los cambios impulsados en el estilo de crecimiento

provocan un proceso de reducción de la participación del empleo agropecuario (y también una caída en términos absolutos), un incremento en la participación del empleo informal no agropecuario (hasta alrededor de un 34%), y la estabilización de la participación del empleo formal en alrededor de un 50% del empleo total hasta el año 2006. En el año 2007 se da un fuerte aumento en la participación del sector formal no agropecuario, que absorbe un 53,3% del empleo total, con una reducción del informal no agropecuario a 33,5%, y del agropecuario a 13,2%. El importante aumento de los nuevos empleos generados en el 2007 se explica, principalmente, por el incremento de trabajos formales no agropecuarios (cerca de 84.000).

Cuando se consideran como calificados los trabajadores con once años, o más, de educación formal (secundaria completa), el porcentaje de ocupados calificados sigue aumentando dentro del total de ocupados, y alcanza un máximo de 37,2% en el año 2007 (gráfico 3.2).

Fuerte aumento en los ingresos laborales

El ingreso laboral promedio de los ocupados (en la ocupación principal) aumentó 9,3% con respecto al 2006. En términos reales (colones de julio del 2006), el ingreso laboral del año 2007 es el más elevado desde 1990 (gráfico 3.3).

CUADRO 3.9

Situación de los ingresos laborales de la ocupación principal en relación con el salario mínimo minimorum, por sectores. 2007

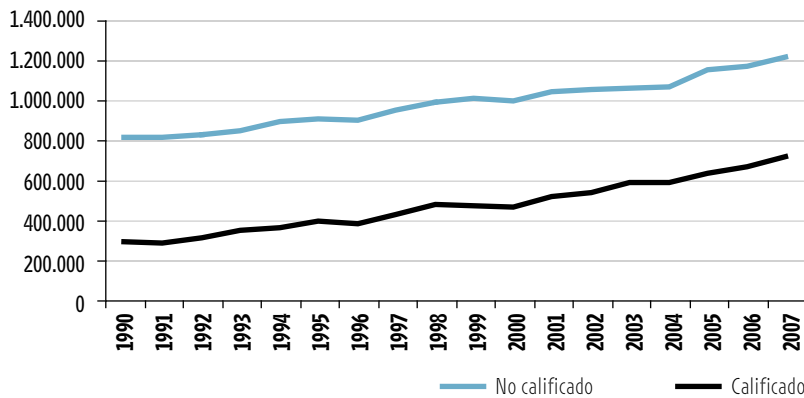
	Total	Formal no agropecuario	Informal	Agropecuario tradicional	Agropecuario moderno
Total de personas ocupadas	1.925.652,0	1.025.487,0	645.646,0	137.127,0	117.392,0
Ocupados con información de ingreso y horas	1.783.196,0	954.445,0	597.088,0	117.009,0	114.654,0
Con 47 horas o más y menos del smm ^{a/}	278.908,0	87.652,0	127.060,0	29.157,0	35.039,0
Porcentaje respecto a ocupados	15,6	8,5	19,7	21,3	29,8
Con ingreso por hora inferior al smm	583.008,0	171.582,0	276.844,0	73.695,0	60.887,0
Porcentaje respecto a ocupados	32,7	18,0	46,4	63,0	53,1

a/ Smm es el salario mínimo minimorum.

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

GRAFICO 3.2

Evolución^{a/} del empleo calificado^{b/} y no calificado

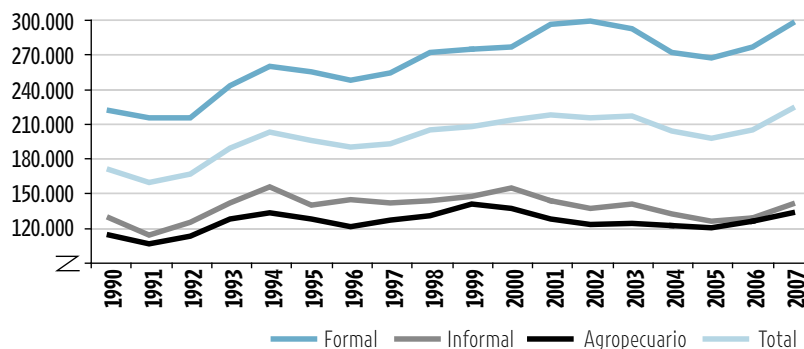


a/ Para la estimación se ajustaron los factores de expansión.
 b/ Once o más años de educación.

Fuente: Sauma, 2008 con datos de EHPM.

GRAFICO 3.3

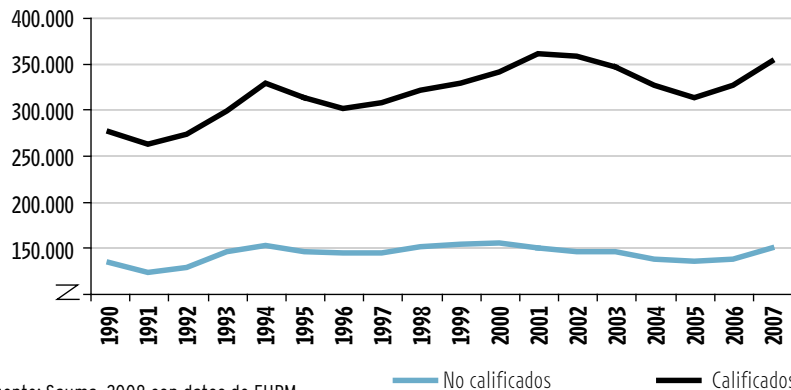
Ingreso promedio real en la ocupación principal, por sector (colones de julio 2006)



Fuente: Sauma, 2008 con datos de EHPM.

GRAFICO 3.4

Ingreso laboral promedio en la ocupación principal, según calificación (colones de julio 2006)



Fuente: Sauma, 2008 con datos de EHPM.

Por sectores, en el año 2007 el mayor aumento lo presentan los ocupados informales (no agropecuarios), con 10%, seguidos por los formales (no agropecuarios), con 7,6% y, finalmente, los agropecuarios con apenas 5,9%.

En lo que respecta a los ingresos laborales según calificación, tanto para los trabajadores calificados como para los no calificados se dio un aumento, en términos reales, en el año 2007, con respecto al año anterior, 8,2% y 9,0%, respectivamente; es decir, mayor para los no calificados. Al igual que por sectores, el ingreso laboral para la totalidad de trabajadores, en el año 2007, es el más elevado del período, pero no sucede lo mismo con los ingresos por calificación (gráfico 3.4). No obstante, el incremento de los ingresos laborales se empezó a erosionar por el aumento de la inflación, experimentada a finales del 2007 y primeros meses del 2008.

El comportamiento y análisis del mercado laboral, ha sido explicado, generalmente, desde una perspectiva de oferta, debido principalmente a la disponibilidad continua y sistematizada de información, mientras que el análisis de la demanda ha sido un tema poco tratado. El siguiente tema especial, pretende aportar al conocimiento de las demandas que tienen los empleadores y la oferta institucional desplegada.

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE POBREZA Y DESIGUALDAD DEL INGRESO

Véase Sauma, 2008, en www.estadonacion.or.cr

Tema especial: El desajuste entre oferta y demanda de trabajo calificado desde la perspectiva de los empleadores

¿Qué se dice de la demanda de trabajo?

Las altas tasas de crecimiento que ha venido experimentando la economía costarricense en los últimos años, han generado, en algunos sectores productivos, presiones de demanda por trabajadores calificados y no calificados, específicamente en los sectores de la

construcción, la agricultura, el turismo, servicios (*call centers*, servicios médicos, desarrollo de *software*, entre otros) y en el sector de manufactura liviana para la exportación. La presión que, en el último año, ha ejercido el sector empresarial en busca de soluciones a la escasez relativa de trabajadores para ciertos puestos y ocupaciones, unido a un estilo de desarrollo donde, cada día es más importante dentro de este esquema, la calidad y cantidad de mano de obra obliga a examinar detenidamente el problema. Desafortunadamente, no existen cifras suficientes ni estudios profundos que analicen, desde esta perspectiva, la problemática del mercado de trabajo costarricense. Es por eso que, con el fin de profundizar el conocimiento de este tema en este Informe, se optó por complementar la escasa información disponible con entrevistas realizadas a informantes claves, como elementos metodológicos del proceso de investigación.

En los sectores de la construcción y la agricultura pareciera muy evidente la escasez relativa de mano de obra en el país. 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 la Cámara Costarricense de la Construcción (CCC) estimó, en el 2006, que se requerían casi 60.000 trabajadores adicionales para el año 2008 y 77.000 para el año 2009 para las regiones de Guanacaste y Pacífico Central⁸. Sin embargo, no se dispone de un detalle del perfil de trabajadores que requiere el sector. La Cámara de Agricultura también indica que hay escasez de mano de obra en el agro, mas no maneja un dato exacto de cuántos trabajadores se requieren, ni su perfil.

Según la encuesta elaborada por Cinde en octubre del 2006, el 73% de las “empresas Cinde”⁹ tienen dificultades para encontrar recursos humanos que se ajuste a sus necesidades. Además, la encuesta trimestral de negocios *Pulso Empresarial* que realiza la Unión de

Cámaras y Asociaciones de la Empresa Privada (Uccaep, 2006) señala, para el cuarto trimestre del 2006, que de acuerdo con el criterio del 39% de los empresarios consultados, los técnicos medios eran los trabajadores que más escaseaban, seguidos por los profesionales universitarios con el 30% y el trabajo no calificado con el 18%. Los resultados de la encuesta del primer trimestre del 2008 fueron muy similares, excepto en el caso del trabajador no calificado: el porcentaje de empresarios que dijo era difícil conseguirlos pasó del 18% al 24%. Los empresarios del sector turismo manifestaron mayores dificultades para conseguir técnicos medios (siete de cada diez dicen tener problemas para encontrar personal), seguidos por los del sector industrial y los del sector servicios. Los resultados de la encuesta de Uccaep, son similares a los del estudio *Paradoja sobre la escasez de talento en el mundo*, elaborado por Manpower (2007). Mientras en el mundo el 41% de los empleadores entrevistados manifiesta 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%, seguido por México con un 82% y Nueva Zelanda con un 62%.

Entre los empresarios existe consenso sobre los principales problemas detectados: poca oferta y falta de destrezas. El problema de una oferta insuficiente se ha agravado en Costa Rica con el paso del tiempo, pues mientras en la encuesta de la Uccaep, correspondiente al cuarto trimestre del 2006, el 17% de los empleadores señalaron este problema, en la encuesta del primer trimestre del 2008, prácticamente se duplicó ese porcentaje (32%). En relación con el tema de las destrezas, se consultó sobre la pertinencia de los planes de estudio, en los diferentes niveles educacionales, en relación con los requerimientos de formación de sus empresas, y más del 54% respondió que sí, tanto en la educación universitaria como en la educación técnica. Pero señalan la falta de destrezas específicas que complementen esa formación académica. Las principales deficiencias apuntadas por los empleadores son el manejo del inglés y la falta

de capacidad para la toma de decisiones y la resolución de problemas concretos. En posiciones más técnicas el nivel de inglés está referido a la capacidad para leer manuales e instrucciones simples, mientras que las capacidades de lógica y toma de decisiones tienen que ver con formación en fundamentos matemáticos.

En la encuesta de Uccaep del primer trimestre del 2008, también se consultó sobre las razones que dificultan conseguir personal según un perfil específico. La poca oferta fue señalada por el 70% de los empresarios en el caso de técnicos medios y profesionales universitarios, mientras que al referirse a los trabajadores no calificados se señaló la falta de destrezas (54%).

Ante la carencia de datos precisos y estadísticamente confiables sobre el tipo y cantidad de mano de obra requerida, se conversó con diferentes actores claves¹⁰ acerca de su percepción en relación con aquellas profesiones, actividades u oficios, donde se presenta esa escasez relativa de mano de obra. Este ejercicio permitió identificar y segmentar dicho faltante según su perfil, aunque la cantidad requerida continúa siendo un tema sin resolver.

En cuanto a los profesionales, el faltante se concentra en las ingenierías (civil, mecánica, eléctrica, tecnología y sistemas de información, telecomunicaciones), gerencia de proyectos, personal para *call centers*¹¹ y contadores (estos dos últimos con requisito del idioma inglés). En lo referente a los técnicos, faltan electricistas, técnicos en refrigeración, mecánicos, electromecánicos y mecánicos de precisión. En el sector de la construcción destaca la carencia de soldadores, albañiles, fontaneros, peones de construcción, conductores de vagoneta y conductores de excavadoras, así como maestros de obras y hojalateros. En el sector de servicios, específicamente en turismo, el faltante es de *chefs* y salones. En el caso de los guías turísticos, los empresarios consideran que no cuentan con la preparación suficiente para las demandas del sector; prefieren los graduados de la carrera de Biología, por su dominio de la biodiversidad del país.

La encuesta de escasez de talento, elaborada por Manpower, sirve también como referencia para precisar dónde está el faltante de talento¹². Los primeros diez puestos son, en orden de mayor a menor insuficiencia: personal de contabilidad y finanzas, operadores de producción, obreros, representantes de ventas, representantes de servicio de apoyo al cliente, oficios manuales calificados, operadores de maquinaria, técnicos, *chefs* y mecánicos.

Uno de los problemas más relevantes del mercado laboral en Costa Rica es la carencia de recurso humano con dominio del idioma inglés, pues supera la escasez absoluta de recurso calificado. Existe en el país una oferta relativamente abundante de profesionales subempleados, o con dificultades para optar por un puesto acorde con su formación, que podrían gozar de un mejor perfil de remuneración si hablaran inglés. Los informantes claves consultados consideran que si no se actúa con prontitud, el país podría estar limitando sus posibilidades de crecimiento. Cinde estima que, en los últimos tres años, se desaprovecharon al menos 6.000 puestos adicionales en el sector servicios, por carencia de personal bilingüe (Cinde, 2007).

Algunos elementos acerca de la oferta institucional

Costa Rica cuenta con un conjunto de instituciones que tienen por mandato el fomento de las capacidades y destrezas de la fuerza de trabajo, tanto técnica como profesional. Entre ellas están el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA), el Instituto Tecnológico de Costa Rica (ITCR) y las universidades estatales, así como los colegios científicos y vocacionales y otros institutos de formación como el Centro de Formación de Formadores (Cefof), el Colegio Vocacional de Artes y Oficios (Covao), entre otros.

La encuesta de Uccaep del primer trimestre del 2007, consultó sobre la labor del INA. Aunque el 57% de las empresas manifiesta que cuenta con programas de formación continua para su personal técnico, tan solo el 43% utiliza los servicios del INA para capa-

cularlo. El grado de satisfacción de los servicios ofrecidos por el INA es alto entre los empresarios que los utilizan, de estos, el 51%, dice que son muy buenos y el 43% lo califica como bueno. Del grupo mayoritario de empresas que no utiliza al INA (57% del total), el 24% indicó que la principal razón es que sus programas no se adaptan a las necesidades de sus empresas. Además, señalan un horario poco conveniente (10%), dificultades de traslado desde los lugares de trabajo a los centros de formación (10%) y falta de interés (10%). Lo anterior revela dos segmentos empresariales totalmente diferentes.

Un aspecto importante de señalar es que el crecimiento en la matrícula¹³ del INA es cada vez menor, situación que se observa desde el año 2001. Esto obedece a un decrecimiento en la cantidad de servicios ofrecidos, producto de una insuficiencia de docentes, factor que incidió con mayor fuerza en los últimos cuatro años. Además, el tamaño de la matrícula contrasta con una baja tasa de graduación. De un total de 198.346 matrículas en el 2007, únicamente se graduaron 3.655 personas, de las cuales 1.524 obtuvieron el grado de técnico y técnico especializado, y 2.011 el de trabajador calificado. Se calcula que de cada diez personas que se matriculan en el INA, seis llevan tan solo un curso y de estas, una tercera parte corresponde a gente que se matricula en el curso de manipulación de alimentos (E¹⁴: Sequeira, 2008).

Recientemente el INA realizó dos estudios para mejorar su oferta de formación y capacitación. En el estudio realizado sobre el sector de la construcción se identificó la necesidad de que el INA contrate personal docente calificado y lo distribuya, en función de las demandas regionales; además, debe adquirir equipos y tecnología de punta, diseñar nuevos programas de formación en los núcleos de tecnología de materiales, comercio y servicios, metalmeccánica, electricidad y mecánica de vehículos, así como ofrecer el programa de certificación ocupacional a las empresas, coordinando el trabajo con las empresas del sector (INA, 2008a). Otro estudio elaborado por el

INA resalta la necesidad de ampliar y profundizar la oferta de capacitación en inglés así como lograr una mejora significativa en los cursos de capacitación en informática (INA, 2008b).

Otro tema que puede contribuir a paliar el problema de falta de mano de obra calificada en el corto plazo, es la certificación de competencias, que consiste en que un trabajador con experiencia, pero sin título, pueda obtener un certificado que lo acredite para el desempeño de una labor específica. El ente certificador en Costa Rica es el INA. Sin embargo, hay 9.000 solicitudes acumuladas de certificación de competencias que el INA no ha tramitado.

Presión por contratación de inmigrantes en ocupaciones técnicas y profesionales

Ante el auge en los sectores turismo, construcción inmobiliaria y de tecnologías de comunicación, los empresarios privados han planteado abiertamente la necesidad de recurrir a la contratación de técnicos y profesionales del extranjero. Dichos sectores ya han venido contratando ese tipo de profesionales; sin embargo, muchos de ellos no cuentan con los permisos respectivos y su *estatus* migratorio es de turistas. Concretamente, la Cámara de Tecnologías en Información y Comunicación (Camtic) ha señalado la escasez de profesionales formados en computación e informática y algunas empresas han planteado ante el MTSS que permita el ingreso de profesionales extranjeros, sin que haya sido posible. Esto ha obligado, a algunas empresas, a abrir operaciones en otros países para poder ejecutar sus contratos. El faltante estimado de personal en TIC, durante el año 2007 fue de 2.300 personas (no incluye *call centers*), lo que implica que el sector dejó de percibir ventas estimadas por 71 millones de dólares en ese año¹⁵. Ante una demanda laboral que no logra ser cubierta por la oferta nacional, la “migración estratégica” se ha planteado como una opción de mediano y largo plazo para Costa Rica. No obstante, el tema amerita una discusión más profunda, que incluya las implicaciones que la migración tiene sobre el mercado

laboral y sobre las remuneraciones en el mediano y el largo plazo.

Desafíos del mercado laboral

Un punto de partida para enfrentar los desafíos del mercado laboral costarricense es la generación de información útil y oportuna que alimente la investigación, el análisis y la toma de decisiones¹⁶. A partir de la disponibilidad de información confiable debe definirse una política pública en materia de empleo, capaz de articular los esfuerzos en materia laboral, migratoria, fiscal, educativa, comercial y de fomento de las inversiones. Actualmente las acciones son insuficientes y dispersas, carecen de una coordinación interinstitucional que tenga como objetivo lograr una mayor correspondencia entre la oferta y la demanda de trabajo en el corto, mediano y largo plazo. Una situación similar se presenta en el sector privado, donde diferentes instituciones actúan sin mayor coordinación entre sí para resolver el problema, incluso, existen empresas individuales que desarrollan programas específicos, sin que exista un abordaje integral de la problemática.

La población que no estudia ni trabaja es del orden de 200.000 personas. Se trata básicamente de jóvenes entre 12 y 24 años que por diferentes motivos, desertaron de la educación regular y carecen de experiencia y de los conocimientos necesarios para incorporarse al mercado laboral. Por eso se emplean en actividades temporales y mal remuneradas, lo que constituye una importante restricción a las pretensiones del país para mejorar sus estándares de distribución del ingreso y generación de oportunidades. El programa *Avancemos* que desarrolla la actual administración, pretende frenar el crecimiento de la población que deserta del sistema educativo. No obstante, hay un contingente de jóvenes que se ha ido acumulando durante años y que no se beneficia de programas de formación y capacitación.

Algunos sugieren que el INA es la entidad llamada a atender las necesidades de este grupo poblacional. Incluso la institución creó el Sistema Nacional de Formación Profesional (Sinafop),

dirigido justamente a atender las necesidades de esa población, y, a mediados del 2007, reformó algunos de sus programas y redujo los requisitos académicos. De la oferta de 1.206 servicios que brinda el INA, 42% poseen como requisito “saber leer y escribir”. Si se agrega el II Ciclo, esto suma el 74% de los servicios; en otras palabras, tres cuartas partes de los cursos que brinda el INA son accesibles para personas con sexto grado aprobado. Algunos de los principios de operación del Sinafop también consideran el desarrollo del “emprendedurismo” y hasta un fondo de capital de riesgo para nuevos empresarios. Esta es una buena iniciativa pero es fundamental, además, que el INA transforme su enfoque, de uno orientado a la oferta (ofrece los cursos que tiene estructurados, para los cuales cuenta con formadores y guías escritas) a otro orientado hacia la demanda, donde la formación trate de satisfacer la formación que los empleadores están requiriendo.

En esas circunstancias el costo de oportunidad que tiene esa población es mucho menor, en comparación con una situación en donde los potenciales interesados se encuentran laborando. Una política pública que pretenda atender a este importante sector del mercado laboral, debe ir acompañada del contenido presupuestario necesario para retener a estos jóvenes durante su proceso de formación, pues el retorno social de una mano de obra entrenada supera, con creces, la inversión.

La reconversión de la mano de obra es el camino más económico para contar, en un plazo relativamente corto, con una masa crítica de técnicos y profesionales mejor remunerados y contratados por las empresas que se establecen en el país. Costa Rica debería brindar una salida a los profesionales y técnicos que se han estado graduando en carreras de baja demanda laboral y donde la acción del Estado no ha sido efectiva, como para alertar sobre la oferta. Dicho grupo de profesionales y técnicos “a medio formar”, desde la perspectiva de la demanda, constituyen una inversión social que el país ha hecho y que se debe concluir.

Por otra parte, la orientación hacia la educación vocacional, así como el estímulo y la promoción de carreras técnicas y colegios técnicos es fundamental. No obstante, “actualmente, los técnicos podrían estar ganando más que un universitario pues la empresa es lo que requiere” (E: Quesada, 2008), pero lo cierto es que “los empresarios no quieren pagarle a los técnicos como técnicos, sino como bachilleres de colegio” (Sauma, 2008). Esto, en definitiva, desincentiva el estudio de una carrera técnica, pues el salario no resulta atractivo. Además, el técnico puede insertarse más rápidamente en el mercado laboral, y suplir, en un plazo más corto, las necesidades de las empresas.

En el nivel universitario también hay retos importantes. Es necesario promover la “empleabilidad” como variable relevante a la hora de seleccionar una carrera. Una masa muy importante de estudiantes, que no logran ingresar a las carreras que tienen cupo restringido, se enrolan directamente en carreras de gran saturación de mercado, muchas de ellas ligadas a las ciencias sociales, educación y administración de negocios. Paradójicamente, las universidades privadas tampoco ajustan la oferta que están generando y sus graduandos terminan pagando por una formación que tiene problemas y deficiencias en términos de “empleabilidad”. La falta de información sobre el quehacer de las universidades privadas es una preocupación señalada en diversas ocasiones.

Uno de los retos fundamentales para emprender la reconversión de la fuerza laboral exige la formación y actualización de los formadores. El pasar de un enfoque de oferta a uno de demanda obliga a realizar, primero, un esfuerzo por identificar las áreas técnicas y vocacionales por desarrollar, y una vez identificadas, a reeducar a los educadores que impartirán dicha formación. Este es uno de los aspectos más complejos, donde las instituciones responsables, van a requerir ayuda, incluso de la cooperación internacional. En particular, transformar el perfil institucional a uno orientado hacia la ciencia y la tecnología, en función de la demanda, constituye un esfuerzo mayúsculo.

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
EL MERCADO LABORAL COSTARRICENSE

Véase Angulo, y Mata, 2008, en
www.estadonacion.or.cr

Fuerte reducción en la pobreza en el 2007, pero con un aumento en la desigualdad

El mayor empleo, los mejores salarios de los informales no agropecuarios y de los no calificados y el impacto de las transferencias monetarias del Régimen No Contributivo (RNC) hicieron que el año 2007 fuera un año especialmente importante en la reducción de la pobreza, definida como una situación de ingresos insuficientes para adquirir una canasta de bienes y servicios, que les permita a los hogares satisfacer sus necesidades básicas. Desde el año 1994, hasta el año 2006 la pobreza afectó a alrededor de un 20% de la población, sin embargo, en el 2007 se redujo a 16,7% de los hogares. Similar situación se presentó con la pobreza extrema, cuya incidencia en los hogares cayó de 5,3%, en el 2006, a 3,3%, en el 2007. En términos absolutos, el número de hogares pobres se redujo de 234.898, en el 2006, a 202.220, en el año 2007, cifra muy superior a la de 150.000 hogares que se encontraban, en esa situación, en los años noventa lo que, obviamente, está relacionado con el crecimiento poblacional. Sin embargo, la reducción de los hogares en extrema pobreza, de 67.786, en el año 2006, a 45.588 en el año 2007, determina que la cantidad de hogares, en esa condición, sea la menor desde 1990, a pesar del crecimiento poblacional.

No obstante las cifras alentadoras en materia de pobreza, su sostenibilidad es cuestionable, por el incremento de la inflación en el año 2007, y la inflación proyectada para el 2008, así como la vulnerabilidad de los “no pobres” a la pobreza. En el 2007, además del 16,7% de hogares en situación de pobreza, un 13,1% de ellos se ubicaron en situación de vulnerabilidad, esto es, con un ingreso per cápita superior a la línea de pobreza, pero inferior 1,4 veces. Este último porcentaje no es muy diferente

al de los últimos años e, inclusive, es el tercero más alto desde el año 2000, lo cual sugiere que aunque los ingresos de muchos hogares superaron la línea de pobreza, estos no se alejaron significativamente de ella, y por eso se definen como hogares vulnerables.

El alto crecimiento de mejores oportunidades de empleo e ingreso, no lograron impactar la desigualdad, pues esta se incrementó nuevamente en el 2007. Como se ha documentado en Informes anteriores, el coeficiente de Gini muestra un fuerte aumento de la desigualdad en la distribución del ingreso a partir del año 1997, con un incremento sostenido hasta el 2001, momento en que alcanza un máximo, luego inicia un lento proceso de reducción hasta el 2005, cuando asume un valor similar al de 1999, pero en los años 2006 y 2007 vuelve a aumentar (para más detalle sobre desigualdad y pobreza, véase el capítulo 2).

El dinamismo económico también se acompañó de un mayor crecimiento del crédito en el sector privado

Aunque el Decimotercer Informe analizó el comportamiento del crédito al consumo y sus implicaciones en la economía, la relevancia del marcado dinamismo del crédito al sector privado en el 2007, merece nuevamente un espacio de atención.

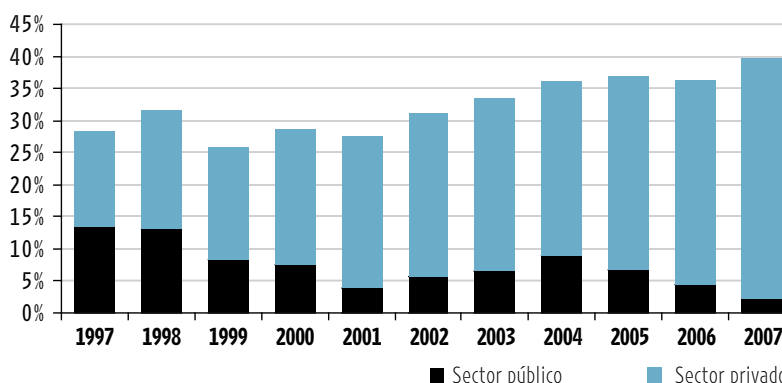
El crédito interno total aumentó 28,7% en el 2007, con respecto al 2006. Ese incremento es mayor que el promedio de los últimos diez años (20,8%). El sector privado creció 38,5%, cifra muy superior al promedio de los últimos diez años (27,7%), mientras que el crédito al sector público se redujo 42,2%, durante el 2007, por lo que tuvo la más baja participación en el mercado, durante los últimos diez años (gráfico 3.5). El alto crecimiento del crédito se debió a una significativa reducción de las tasas de interés, conjuntamente con las mayores facilidades de financiamiento para el crédito al consumo. La baja en las tasas de interés se tradujo en una reducción de la tasa básica pasiva (TBP), de 11,3% en diciembre del 2006 a 7,8% a finales del 2007. El descenso en las tasas de interés pasivas provocó una reducción de las tasas activas que, en promedio, pasaron del 22,7% al 17,3% entre el 2006 y el 2007.

Expectativas, liquidez y tipo de cambio

En el campo financiero, la adopción de un nuevo régimen cambiario de bandas generó variaciones en las expectativas concernientes al 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

GRAFICO 3.5

Crédito interno neto total en relación con el PIB



Fuente: Mesalles, 2008a, con datos del BCCR.

invertir en instrumentos financieros denominados en moneda local. Los inversionistas extranjeros generaron un aumento en la entrada de capital financiero al país, y una parte importante de los inversionistas y agentes económicos locales decidieron cambiar sus activos financieros de dólares a colones. La entrada de capitales del exterior ocasionó 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), durante el 2007 se produjo una acumulación 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 de las materias primas en el nivel internacional. Todo lo anterior complicó la consecución de la meta de inflación fijada por el ente emisor (8%) en enero del 2007, que concluyó en un 10,8%.

En el transcurso del año, al ver que su objetivo de inflación peligraba, el Banco Central realizó ajustes en las tasas de interés, con el fin de desincentivar la entrada de capitales financieros. Ante la expectativa de una apreciación nominal del tipo de cambio, el diferencial entre las tasas pasivas en moneda nacional y en moneda extranjera, a fines del 2006, promovía la colonización de los activos financieros. El premio por invertir en colones era de 3,7% a finales de ese año¹⁷. Aún con el descenso de la tasa pasiva promedio, la apreciación *ex-post* del colón provocó que dicho premio fuera mayor durante el 2007 (8%).

En el 2007 el comportamiento de las tasas de interés locales continuó disminuyendo e, inclusive, las reducciones de esas tasas superaron la caída de las tasas de interés internacionales. Durante el periodo 1998-2006 la diferencia entre el comportamiento de la tasa básica pasiva calculada por el

BCCR y la tasa Libor¹⁸ rondaba los 14 puntos porcentuales, valor que en el 2007 fue apenas de 2,5 puntos (gráfico 3.6).

La caída de la tasa de interés ocasionó una reducción de la TBP a 7,8%, a fines del 2007. Como la inflación fue del 10,8%, el rendimiento de los depósitos, en términos reales, fue negativo (cerca del 3%). La reducción en la TBP condujo a un descenso de las tasas activas, que en promedio pasaron del 22,7% al 17,3% entre el 2006 y el 2007. En términos reales se redujo de 12,1% al 5,8% durante el 2007. Ese nivel de la tasa activa promedio real es mucho menor que el promedio de los últimos diez años (12,7%). Los cambios en las tasas de interés propiciaron dos movimientos importantes en el sistema financiero costarricense. Por un lado, el aumento del premio por invertir en colones hizo que los inversionistas tendieran a cambiar sus depósitos en moneda extranjera por depósitos en moneda local. Por otro lado, el bajo nivel de las tasas de interés activas generó un incentivo para ahorrar menos y endeudarse más¹⁹.

La tendencia a cambiar depósitos en moneda extranjera por depósitos en moneda local provocó que la riqueza financiera denominada en moneda local aumentara de 53,8% a 61,2%, durante el 2007. Al mismo tiempo, el premio por invertir en colones se incrementó, y el premio por endeudarse en dólares también subió²⁰. Esta situación se debería haber reflejado en un aumento de la proporción de créditos en moneda

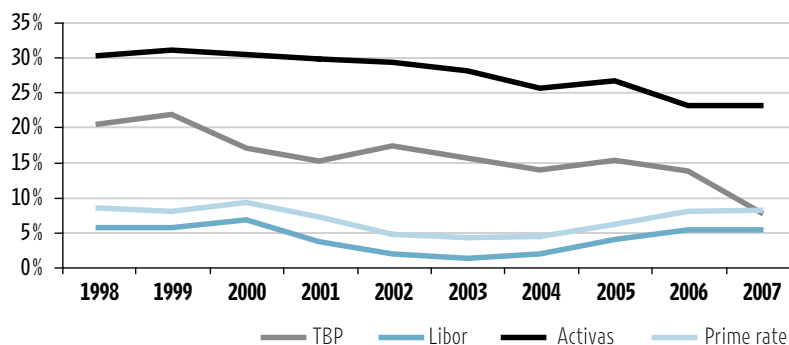
extranjera con respecto a la cartera total, lo que no ocurrió durante el 2007.

Los efectos de la disminución en las tasas de interés durante el 2007, se reflejaron en la reducción de los activos y de los depósitos de los bancos del Sistema Bancario Nacional en relación con el PIB, del 70,8%, en el 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, al 39,7%, en el 2007. Una posible explicación es el hecho de que la Superintendencia de Entidades Financieras (Sugef) haya venido reforzando sus normas prudenciales en los últimos años, y obligando a las entidades financieras a medir, de una mejor manera, el riesgo que implica hacer préstamos en dólares a deudores que no generan divisas. Incluso, la Sugef ha impuesto a las entidades financieras la necesidad de aumentar las provisiones sobre los créditos otorgados, en moneda extranjera, a no generadores de divisas.

Para que los bancos hayan podido prestar más a sus clientes, sin que se haya dado un aumento importante en los depósitos que manejan del público, la composición de sus pasivos tiene que haber cambiado significativamente. Tanto los bancos privados como los bancos estatales obtuvieron buena parte de los recursos que prestaron, por medio de un aumento en la captación que hicieron de los recursos del público. Sin embargo, dicha captación alcanzó para cubrir

GRAFICO 3.6

Evolución de las tasas de interés locales e internacionales



Fuente: Elaboración propia con datos del BCCR.

solamente el 68% y el 62% del crédito otorgado, en los bancos estatales y privados, respectivamente²¹. En el caso de los estatales, el resto de los recursos destinado a préstamos provino, fundamentalmente, de una reducción de las inversiones que los bancos tenían con el Gobierno (bonos fiscales), así como en títulos en el extranjero. Esta disminución de inversiones se puede explicar por las bajas tasas de interés promovidas por el Banco Central, por la importante disminución en las necesidades de financiamiento del Gobierno Central (al tener un superávit financiero), y por el aumento en el premio por invertir en colones. Los bancos privados obtuvieron, en su mayoría, recursos adicionales para cubrir los préstamos al sector privado, mediante préstamos en el exterior. En este caso, la explicación es el mayor premio por endeudarse en dólares, combinado con un mayor ligamen de la banca privada con las grandes corporaciones financieras internacionales²².

Tema especial: Efectos del crédito sobre la economía en el mediano y el largo plazo

El análisis del crecimiento del crédito en el sector privado y su contribución al desarrollo requiere examinar la forma en que este se ha distribuido entre los diferentes sectores de la economía, y determinar si algunos sectores están recibiendo crédito en forma desproporcionada en relación con su

participación dentro de la economía o con respecto al dinamismo demostrado en los últimos años. Si algún sector estuviera recibiendo mucho más crédito del que le corresponde, podrían gestarse desequilibrios en el sistema financiero, porque podría suceder que el crédito otorgado no corresponde a la capacidad de pago de los deudores, lo que podría, transformarse eventualmente, en riesgos importantes para las instituciones financieras. Asimismo, si algún sector está recibiendo menos crédito del que le corresponde, podría reflejar deficiencias en el grado de “bancarización” del país, en el sentido de que dicho sector no estaría recibiendo la atención adecuada por parte del sistema financiero nacional.

Las estadísticas sobre crédito por sectores no reflejan, necesariamente, el uso que se le da, pero al menos brindan una idea sobre las actividades que han sido financiadas por la banca²³. Las tasas de crecimiento del crédito destinado a los principales sectores de la economía fueron más uniformes durante el 2007, que en años anteriores. Así, por ejemplo, mientras que durante 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%) es de 33,9 puntos porcentuales, durante el 2007, la dispersión de las tasas de crecimiento entre las mismas actividades, fue de 15 puntos porcentuales. Esto significa que el aumento del crédito

otorgado por las entidades bancarias se repartió de manera más uniforme entre todos los sectores, y que todos lograron obtener tasas de crecimiento relativamente altas, mayores que el promedio de los últimos diez años, en las áreas más importantes de la economía. Los grupos que han mostrado un mayor incremento del crédito recibido en los últimos diez años, y el 2007 no es la excepción, son los relacionados con el mercado inmobiliario (vivienda y construcción), el sector servicios (comercio, servicio y turismo) y el sector de consumo. Los ámbitos productivos tradicionales, como el agropecuario y el industrial, se han quedado rezagados, con respecto a los demás, en la estructura del crédito del Sistema Bancario Nacional (cuadro 3.10).

La pérdida de importancia relativa del agro se puede justificar parcialmente en el menor dinamismo que ha mostrado, su participación en el PIB pasó del 17,1%, en el año 1998, a 15,5%, en el año 2007. Al medir el crédito otorgado al sector agropecuario con respecto a la producción del sector, se observa una estabilidad relativa en los últimos diez años, alrededor del 16%. Por otra parte, mientras que el sector industrial se ha mantenido activo dentro de la producción total (alrededor del 22% del PIB), su participación en el crédito otorgado ha descendido significativamente, de 14,8%, en 1998, a 7,0%, en el 2007. De ahí que, la relación entre el crédito al sector industrial y su producción, se ha mantenido durante los últimos diez años, alrededor del 12% (cuadro 3.11). Como el sector industrial ha aumentado su producción al mismo ritmo que el resto de la economía, su pérdida de participación dentro del sistema bancario no puede justificarse por la falta de dinamismo del sector. Una posible explicación es que buena parte de su actividad está asociada con empresas transnacionales que no utilizan el crédito local para financiar sus operaciones.

Como se explicó anteriormente, el sector que ha mostrado la mayor tasa de incremento del crédito durante los últimos diez años es el de vivienda y construcción (39,6%). De igual manera,

CUADRO 3.10

Tasas de crecimiento del crédito del Sistema Bancario Nacional, según sectores (porcentajes)

	2005	2006	2007	Promedio
1996-2006				
Total	28,9	27,7	38,7	25,7
Industria	20,1	19,8	30,6	15,0
Agropecuario	38,7	9,4	28,5	12,2
Vivienda y construcción	26,5	32,0	43,4	46,1
Comercio, servicios y turismo	33,3	32,3	42,6	24,0
Consumo	21,1	20,7	35,1	29,6
Otras actividades	90,4	43,9	22,9	37,5

Fuente: Mesalles, 2008a, con datos del BCCR.

CUADRO 3.11

Crédito total por sectores, en relación con el PIB (porcentajes)

	1998	2002	2007
Crédito privado/PIB	18,5	25,4	36,6
Industria/PIB	2,7	2,7	2,5
Agropecuario/PIB	1,9	1,6	1,5
Vivienda y construcción/PIB	3,2	6,5	11,9
Comercio, servicio y turismo/PIB	5,4	7,2	11,0
Consumo/PIB	4,8	6,7	8,0
Industria/PIB industrial	12,4	12,2	11,0
Agropecuario/PIB agropecuario	17,1	16,1	15,5

Fuente: Mesalles, 2008a, con datos del BCCR.

el aumento del crédito para este sector, durante el 2007, es el más alto de todos (43,4%).

En términos de participación en el crédito total, el área de vivienda y construcción ha pasado 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, mientras que en el 2007, ya había subido a 11,9%. O sea, en diez años prácticamente se triplicó el nivel de profundización bancaria, en términos de crédito, para vivienda y construcción. Varios factores pueden haber influido sobre este fenómeno. Por un lado, se debe tomar en cuenta que, hacia 1998, la atención del sistema bancario al sector vivienda se podía considerar baja, debido a la carencia de instrumentos de financiamiento de largo plazo y al elevado nivel de las tasas de interés reales en colones (alrededor de 18%). Durante ese año, las opciones existentes en el mercado bancario, para financiar activos de largo plazo en moneda local, eran muy escasas. Conforme la economía costarricense logró estabilizar el nivel de inflación alrededor del 10%, con un tipo de cambio relativamente predecible (gracias al sistema de mini-devaluaciones), el sistema bancario empezó a ofrecer más instrumentos de crédito de largo plazo, especialmente denominados en moneda extranjera. En el 2007, la oferta de crédito para vivienda ya era muy variada, con plazos de hasta 30 años, con tasas

de interés fijas (al menos para parte del plazo), créditos denominados en unidades de desarrollo, entre otros.

Por otro lado, el dinamismo mostrado por el sector de vivienda y construcción, especialmente en los años más recientes, ha provocado que los bancos le pongan más atención. El valor agregado de la construcción, ha crecido particularmente a tasas del 18,2%, en el 2006, y de 22,4%, en el 2007. Buena parte de este “boom” inmobiliario está relacionado con la entrada de capital extranjero, especialmente en la zona costera del Pacífico, tanto en Guanacaste como en Puntarenas. A pesar de que la mayor parte de los extranjeros no requieren de crédito de la banca local para realizar sus inversiones, las compañías constructoras relacionadas con estos proyectos sí se están financiando por medio del Sistema Bancario Nacional. De hecho, el crédito al sector construcción creció en 67,4% y 61,9% en los últimos dos años.

El segundo sector que ha mostrado mayor dinamismo en el crecimiento del crédito, durante el período de análisis, es el relacionado con el comercio y los servicios (comercio, servicios y turismo). El crédito a este grupo se incrementó a un ritmo anual promedio de 29% entre 1998 y 2007, debe destacarse el aumento del crédito destinado al turismo, de 35% en promedio para el período. Durante el 2007, sin embargo, además del alto nivel del crédito otorgado al turismo, sobresalió el destinado

al sector de servicios, que se elevó al 57,4%, la segunda tasa más alta de crecimiento, después del crédito a la construcción. Aunque el otorgamiento del crédito a este sector no es tan alto como el del sector inmobiliario; la relación de crédito sobre el PIB para el comercio, servicios y turismo pasó de 5,4%, en 1998, a 11,0%, en el 2007.

Finalmente, dentro del análisis de la composición del crédito al consumo durante el período (1998-2007), cabe destacar que el crecimiento de este componente (24,2%) ha tenido un comportamiento ligeramente inferior al promedio del crecimiento anual del crédito total al sector privado (28,0%). De igual forma que lo observado en otros sectores de la economía, con excepción de la industria y del sector agropecuario, el crédito dirigido al consumo ha aumentado como proporción del PIB (de 4,8%, en 1998, a 8,0%, en el 2007).

Cabe destacar, además, que el crédito dirigido a las familias (consumo y vivienda, principalmente), es muy significativo para el sistema bancario. En el 2007, el 50% de los préstamos otorgados al sector privado fue dirigido a estas dos áreas. Ahora bien, el alza de los empréstitos otorgados a este grupo, durante el año pasado, fue muy similar al promedio: mientras el financiamiento total creció en 38,7%, el crédito al consumo y vivienda se elevó 35,1% y 40,9% respectivamente.

Elevadas tasas de crecimiento del crédito ponen en riesgo el incremento en la liquidez

Altas tasas de crecimiento del crédito, que no corresponden a un mayor proceso de “bancarización”, son usualmente fuente de preocupación para las autoridades; los bancos centrales se inquietan ante las posibles implicaciones sobre las presiones inflacionarias y sobre la Balanza de Pagos. Los posibles efectos de mediano plazo sobre la calidad de las carteras crediticias de sus supervisados son del mayor interés para las superintendencias de entidades financieras. Desde el punto de vista macroeconómico, el efecto multiplicador del crédito bancario genera un crecimiento en la oferta monetaria, el cual,

si no corresponde a un aumento de la demanda de dinero que lo acompaña, puede devenir en presiones inflacionarias. Incluso, en una economía abierta como la costarricense, esa presión también se puede manifestar sobre el tipo de cambio, ya sea por la apreciación real que se da como producto del aumento de la inflación, o mediante el incremento de la demanda de bienes importados.

Ahora bien, si el crecimiento del crédito obedeciera a un proceso de aumento en el nivel de “bancarización”, donde cada vez más agentes económicos tuvieran acceso al financiamiento del que antes carecían, sería más difícil que pudiera suceder una crisis financiera con altos niveles de inflación o de devaluación. Si el crédito cumple adecuadamente su función de intermediación, y contribuye, de manera significativa al aumento de la productividad, la producción se elevará, de manera simétrica, con el crecimiento de la demanda, y se eliminarán las presiones sobre la inflación o el tipo de cambio. Aún cuando el crédito esté dirigido a financiar un mayor consumo, la mayor demanda por bienes y servicios puede generar un incremento de la producción y nivelar la oferta con la demanda, sin que, necesariamente, crezcan los precios. El problema es que los tiempos de respuesta de la producción son usualmente más lentos que los aumentos de demanda, razón por la que se pueden presentar las presiones inflacionarias en el corto plazo. Alternativamente, puede ser que buena parte de la demanda adicional se canalice por medio de un aumento en las importaciones (por la incapacidad de la producción interna de satisfacerla), ocasione un crecimiento en el déficit de cuenta corriente y presione el tipo de cambio hacia una devaluación.

La elevación del crédito, durante el 2007, es la segunda más alta de los últimos diez años, en términos reales. Cuando se compara el aumento del crédito con el crecimiento de la producción, se observa que no hay una relación muy directa entre ellos (gráfico 3.7)²⁴. También se pueden observar años en los que el PIB crece mucho, y el crédito, poco (1999), en otros momentos

ambas variables se han elevado (1998). No obstante, después del 2003, se produce un mayor acompañamiento entre el crecimiento del crédito y el del PIB. Sin que se quiera implicar 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 da, precisamente en el 2007, cuando el PIB ya no se eleva tanto como el año anterior, y, sin embargo, sí se da un mayor fortalecimiento del crédito.

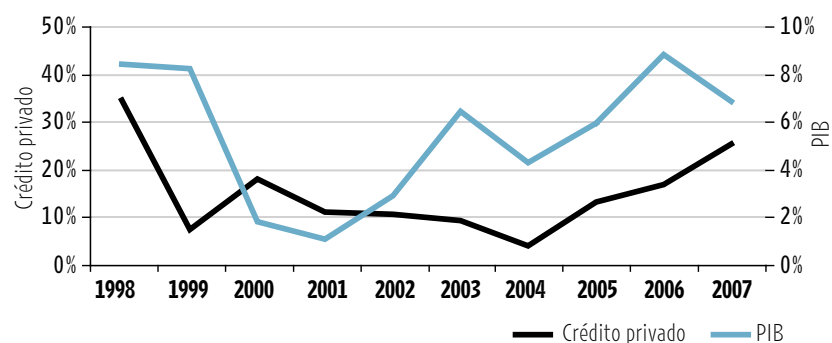
Del análisis comparativo entre el crecimiento del PIB y del crédito se puede inferir que, desde el punto de vista macroeconómico, no se visualiza un “desalineamiento” significativo durante el 2007. Aunque el ascenso del crédito es alto, está correspondido por el PIB, que se sitúa por encima de la media 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. La preocupación, sin embargo, es que los efectos de un elevado aumento del crédito en un año, se reflejen hasta el período siguiente. En ese sentido, es importante dar seguimiento al hecho de que mientras la economía muestra una menor tasa de crecimiento que el año anterior, el crédito ha superado en el 2007, la tasa alcanzada en el 2006. Ante un eventual impacto negativo del

descenso de la economía de Estados Unidos sobre la producción costarricense, se podrían estar incrementando los niveles de riesgo de la economía, y, particularmente, del sistema financiero si se da un ascenso en la morosidad. Una disminución podría generar un panorama en el cual el ingreso disponible de los costarricenses crezca mucho menos en los próximos años, que el promedio de los últimos años, reduzca la capacidad de pago de los deudores, con el consecuente aumento de riesgo de morosidad dentro del sistema financiero nacional. Pero además, un menor crecimiento de las exportaciones, del turismo y de la IED, podría presionar la Balanza de Pagos y, en consecuencia, el tipo de cambio.

Por otra parte una devaluación del colón provocaría un aumento en las cuotas de los préstamos (en colones) y elevaría una eventual morosidad de los préstamos denominados en moneda extranjera, para deudores no generadores de divisas. Si, al mismo tiempo, y como una posible reacción del Banco Central ante la devaluación del colón, las tasas de interés crecen, aumentará la presión sobre la capacidad de pago de los deudores en moneda nacional. Como se mencionó anteriormente, en virtud de que el nivel de las tasas de interés pasivas, en colones, fue negativo en términos reales, y de que las tasas activas estuvieron en niveles históricamente bajos en el 2007, es muy posible

GRAFICO 3.7

Crecimiento real del PIB y del crédito al sector privado



Fuente: Mesalles, 2008a, con datos del BCCR.

pensar en un escenario, en el futuro cercano, donde las tasas de interés aumenten significativamente. Bajo esas circunstancias se daría un aumento de la cuota de pago de los préstamos denominados en moneda nacional, casi en la misma proporción en que aumenten las tasas, y se elevaría el riesgo de morosidad dentro del sistema financiero. De hecho, cuando se cerró el presente Informe (julio, 2008), las tasas de interés habían aumentado.

Otro posible riesgo que conlleva una tasa de crecimiento de crédito elevado, desde el punto de vista microeconómico, tiene que ver con el proceso de selección de la cartera crediticia de parte de las instituciones financieras. Si se considera que el crecimiento promedio de las carteras de todos los bancos del Sistema Bancario Nacional fue de 38,7% en el 2007, se infiere que hubo algunas instituciones particulares que superaron con creces dicha tasa. De ahí que sea posible presumir que algunos de los riesgos potenciales de dichas carteras no hayan sido evaluados correctamente. Ante el aumento de la entrada de capitales financieros del exterior, junto con la escasa participación del Gobierno y del Banco Central en la colocación de bonos, los bancos experimentaron un aumento significativo en los fondos disponibles para prestar. Este hecho, que implicaba la existencia de pocas alternativas rentables para la

colocación del exceso de liquidez, puede haber provocado que las instituciones financieras decidieran “suavizar” sus condiciones de crédito. Incluso, en estas circunstancias es usual ver que las instituciones financieras recurren a mecanismos de crédito “novedosos” para atraer nuevos clientes²⁵. En el caso específico del crédito para vivienda, la valoración de la propiedad por hipotecar puede ser un elemento en el cual las instituciones podrían incurrir en errores.

Los datos de morosidad en el sistema financiero nacional durante el 2007, a pesar del contexto internacional de crisis de la economía estadounidense, han disminuido. El porcentaje de cartera al día, sobre la cartera total para todas las entidades financieras aumentó de 91,8% a 93,0%, entre el 2006 y el 2007 (cuadro 3.12). Con excepción de los bancos privados, los demás tipos de instituciones financieras también mejoraron la atención de su cartera. De igual manera, los principales sectores económicos mostraron mejores índices de pago al día en los créditos. Los únicos grupos donde la mejora en el porcentaje de cartera al día no es tan notoria como en los demás casos, están representados por el de consumo, que apenas aumenta de 87,3% a 87,7%, entre el 2006 y 2007, y el de comercio, servicio y turismo, que mejora en el 2007, pero termina con un índice menor que en el 2005.

No obstante, los datos de cartera al día no reflejan necesariamente, los riesgos a los que se están enfrentando las entidades financieras, o los que podrían enfrentar ante cambios en los parámetros económicos. Es más, es previsible que en un año de alto crecimiento del crédito, los índices de cartera al día mejoren, por simple cálculo matemático. Al poco tiempo de otorgados los créditos, es menos probable que estos entren en mora que después de que haya transcurrido cierto tiempo, por lo que, en un principio, el porcentaje de cartera al día, sobre cartera total, mejora. Con el tiempo, sería de esperar que ese porcentaje se deteriore, y aún más, si los riesgos esbozados en esta sección se materializan: ¿qué tan grave puede ser este deterioro? Dependerá de cuán grandes sean los cambios en el entorno económico, y de qué tanto puedan haber “suavizado” las instituciones financieras su análisis de riesgo al otorgar los créditos, en un ambiente de alto crecimiento del crédito.

Ante el panorama de un posible aumento del riesgo de la cartera de las instituciones financieras, en lugar de mejorar los indicadores de calidad de cobertura del riesgo crediticio, tanto los bancos estatales como los privados desmejoraron en el 2007. La estimación de cobertura que hacen los bancos, con respecto a la cartera vencida, disminuyó para ambos tipos de bancos. En los estatales, la estimación pasó de ser 2 veces, la cartera vencida en el 2006, a 1,7 veces en el 2007, mientras que para los privados pasó de 1,5 a 1,4 veces en los mismos años (cuadro 3.13). De igual manera, la relación cartera vencida menos estimación sobre patrimonio (grado de exposición del patrimonio ante posibles pérdidas por morosidad) disminuyó para ambos tipos de bancos. En otras palabras, ante el elevado aumento de la cartera de crédito, los bancos no han mejorado las coberturas, por los posibles riesgos adicionales en los que pueden estar incurriendo.

Del análisis de la evolución del crédito en Costa Rica, durante el 2007, se desprende que, aunque este proceso se ha acompañado de un alto crecimiento del PIB, surgen retos importantes para

CUADRO 3.12

Cartera crediticia al día con respecto a la cartera total, según tipo de institución financiera y actividad (porcentajes)

	2005	2006	2007
Total del sistema financiero	91,4	91,8	93,0
Bancos estatales y creados por ley	89,0	89,9	92,3
Bancos privados	95,9	95,5	94,2
Entidades financieras y otros	87,9	86,7	92,6
Sector			
Industria	94,2	91,3	98,5
Agropecuaria	97,0	95,6	98,3
Vivienda y construcción	87,5	89,7	92,3
Comercio, servicio y turismo	97,5	95,9	97,2
Consumo	86,3	87,3	87,7

Fuente: Mesalles, 2008a, con datos de la Superintendencia de Entidades Financieras.

CUADRO 3.13

Indicadores de calidad de la cobertura de riesgo crediticio, para bancos estatales y privados (porcentajes)

Indicador	2005	2006	2007 ^{a/}
Estimación/cartera vencida ^{b/}			
Bancos estatales	1,9	2,0	1,7
Bancos privados	1,5	1,5	1,4
(Cartera vencida – estimación)/patrimonio			
Bancos estatales	-5,8	-6,5	-4,6
Bancos privados	-4,6	-3,8	-3,1

a/ Setiembre 2007.

b/ Número de veces.

Fuente: Mesalles, 2008a, con datos del BCCR.

mantener la sostenibilidad del sistema financiero. Una parte importante del crecimiento del crédito, durante el 2007, fue producto de un mayor financiamiento externo por parte de los bancos comerciales, y el hecho de que la economía mundial, y particularmente la de Estados Unidos, se esté desacelerando, implica que es poco probable que dicho aumento se pueda sostener en niveles tan altos durante los próximos años. Además, el manejo de la política monetaria y cambiaria del Banco Central se torna complicado, sobre todo en un ambiente de régimen cambiario semi-fluctuante (bandas cambiarias o flotación administrada), junto con altas tasas de crecimiento del crédito. Al querer limitar los movimientos del tipo de cambio dentro de su nuevo régimen, el Banco Central no ha podido evitar el problema de la “Trinidad Imposible”: sigue tratando de bajar la inflación y controlar el tipo de cambio, con una cuenta de capitales abierta. Ante la acumulación de Reservas Internacionales, el Banco Central, emitió más dinero del que era compatible con su meta inflacionaria y propició un elevado crecimiento del crédito, mediante tasas de interés negativas en términos reales.

La menor disponibilidad de recursos crediticios, junto con una eventual elevación de las tasas de interés y una devaluación del tipo de cambio, en un ambiente de menor crecimiento económico, podrían llevar, a muchos deudores, a tener problemas de pago.

Si a esto se agrega un deterioro de las carteras crediticias de los bancos, el reto para los próximos años será mantener la estabilidad del sistema financiero costarricense. En ese sentido, el manejo de la nueva política cambiaria, que pretende el Banco Central, y que se fundamenta en una flotación administrada es una complicación adicional. Las primeras experiencias relativas a las fluctuaciones del tipo de cambio han demostrado que el mercado cambiario costarricense es muy pequeño, y que existen en él participantes de gran tamaño (muchos de ellos de carácter público). Si a esto se agrega el hecho de que pueden existir asimetrías de información en el mercado, las fluctuaciones del tipo de cambio podrían ser grandes en el futuro cercano, lo que complicaría aún más, la estabilidad del sistema financiero, sobre todo por el alto grado de dolarización que aún persiste en él.

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE EVOLUCIÓN DEL CRÉDITO EN COSTA RICA

Véase Mesalles, 2008a, en www.estadonacion.or.cr

La vulnerabilidad de la economía costarricense se acentúa en el actual contexto internacional

La alta dependencia del mercado de los Estados Unidos para las exportaciones y la inversión extranjera directa pueden tener efectos significativos sobre la economía costarricense, en

razón de la desaceleración de la economía estadounidense, motivada por la crisis hipotecaria (denominada *subprime*), cuya profundidad y duración todavía son desconocidas.

Uno de los efectos negativos que podría tener la desaceleración del crecimiento de Estados Unidos está ligado a las remesas de los inmigrantes. Aunque para Costa Rica las remesas no constituyen una fuente significativa de divisas, su importancia ha venido en aumento en los últimos años y estas son fundamentales para los otros países centroamericanos, que son socios comerciales del país. Como una buena parte de los inmigrantes centroamericanos están ligados al sector construcción en Estados Unidos, y este es uno de los sectores directamente afectados por la crisis hipotecaria, es de esperar que el crecimiento de la demanda de estos países disminuya y, por ende, las exportaciones de Costa Rica al resto del área podrían verse afectadas.

Adicionalmente, la desaceleración de la economía estadounidense podría tener un efecto adverso sobre la IED que ingresa al país, pues como se ha venido señalando, es la principal fuente de financiamiento del déficit en cuenta corriente, aunque existen razones que pueden matizarla. Aunque se reconozca que la desaceleración de la economía de Estados Unidos afectará negativamente el crecimiento mundial, existen otros países cuya demanda interna viene impulsando al resto del mundo: China, India, Rusia y Brasil. Esto puede ocasionar que la crisis mundial, que muchos han vaticinado, pudiera ser más corta y menos profunda de lo previsto. Además, la demanda externa tenderá a crecer menos en el plazo inmediato, una recesión corta y poco profunda podría inducir a muchas empresas a no postergar o a desechar la decisión de instalar sus operaciones en países emergentes. Las decisiones de inversión extranjera tienden a ser de largo plazo y se ven afectadas, únicamente de manera marginal, por los “vaivenes” de los ciclos económicos.

Existe, además, el riesgo de una disminución en la inversión que se ha venido dando en el sector inmobiliario,

y que ha constituido uno de los principales dinamizadores de la economía costarricense en los últimos años. Como el ciclo de menor crecimiento de la economía norteamericana, empezó con una crisis hipotecaria, se podría esperar que las inversiones ligadas a los bienes raíces se contraigan fuertemente. Sin embargo, una buena parte de esas inversiones inmobiliarias pertenecen al mercado de mayores ingresos, que, en general, no requieren de crédito, por lo que existe la posibilidad de que estos no se vean afectados por las restricciones de liquidez en el sistema financiero. Aún así, es de esperar que el resultado neto en el sector inmobiliario costarricense sea el de un menor crecimiento, es decir, el efecto sobre la economía real costarricense sería el de un menor crecimiento en el sector construcción (Mesalles, 2008b).

En efecto, se observa una desaceleración de la actividad económica del país (BCCR, 2008b). Cifras preliminares del primer semestre del año 2008, señalan un crecimiento anual menor del PIB; no obstante, la desaceleración observada obedece a una disminución de las actividades productoras de bienes y no a las actividades relacionadas con los servicios. Esa disminución está relacionada con las exportaciones que, según cifras preliminares, entre mayo del 2007 y el mismo mes del 2008, crecieron 8,3%, cifra inferior al 16% observado en los mismos meses del 2006 y 2007 (variación interanual).

En comparación con otros países de América Latina, Costa Rica muestra una mayor dependencia del comportamiento de la economía estadounidense; sin embargo, la economía costarricense presenta hoy algunas condiciones que le permiten enfrentar desaceleraciones de la economía estadounidense mejor que en el pasado. Alrededor del tema de la dependencia, se ha planteado un debate sobre la capacidad de la región para enfrentar estas situaciones adversas (recuadro 3.3).

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
**RECESIÓN DE EE.UU. Y LA ECONOMÍA
 COSTARRICENSE**

Véase Mesalles, 2008a, en
www.estadonacion.or.cr

Estabilidad y solvencia económicas

En contraste con los años anteriores y pese a la apreciación del tipo de cambio, en el 2007 la inflación nuevamente superó el 10%. El paso al régimen de bandas cambiarias, el excedente de divisas en el mercado y la apreciación del colón hicieron evidente la imposibilidad del Banco Central para resolver el problema de la “trinidad imposible”: 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 agrega el incremento de la factura petrolera y de los precios internacionales de los alimentos, todo lo cual contribuyó a un deterioro de la cuenta corriente. El déficit en esta última se financia con los ingresos de la inversión extranjera directa y las divisas generadas por el turismo, que en el 2007 volvieron a aumentar. Esto permitió superar el déficit y acumular reservas monetarias internacionales, lo que a su vez le sirvió al Banco Central para sostener el tipo de cambio en la banda inferior; ello sin embargo, presionó al alza de la inflación.

La mayor inestabilidad interna y externa contrastan con la 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 y del Gobierno Central se tornaron en superávit, del 0,8% del PIB y del 0,6% del PIB, respectivamente. El logro de los superávit en las finanzas públicas se debió al crecimiento económico, que se tradujo en una mayor recaudación fiscal, pero además, a la mejora significativa de la administración tributaria porque se redujo la evasión fiscal. La carga tributaria llegó al 15% del PIB y la deuda pública, como porcentaje del PIB, se redujo, lo que propició mayores grados de libertad para aumentar el gasto público en inversiones en infraestructura y en el campo social. De esa manera se logró reducir el déficit fiscal, contrariamente a lo sucedido en años anteriores, cuando esta situación obedeció especialmente, a la contención del

gasto público. Sin embargo, la sostenibilidad de este logro en el tiempo, supone una mejoría aún mayor en la recaudación, condición difícilmente alcanzable con el control de la evasión. La necesidad de la reforma fiscal, justificable desde una perspectiva de la equidad de los aportes (los impuestos directos solo contribuyen un 31% a la recaudación total, en el 2007), fue evidenciada por la consecución de ingresos adicionales necesarios para enfrentar, por un lado, la brecha de inversión acumulada y, por otro, la inflexión de las condiciones propias de un contexto internacional complejo como el que se está experimentando desde finales del 2007.

La inflación retoma su alto nivel de crecimiento y se aleja de las aspiraciones de estabilidad económica

En el Decimotercer Informe se documentó que el 2006 fue el año de menor inflación de la última década (9,4%) sobre todo por la disciplina fiscal, las bajas en las expectativas inflacionarias, así como la reducción de la tasa de crecimiento de los precios del petróleo y del café. Sin embargo, en el 2007, esta cifra no se logró mantener, y llegó al 10,8%, superior al 8,0% que se había establecido en el *Programa Macroeconómico* del BCCR. La influencia de los alimentos afectó el incremento de la inflación en el nivel mundial, por ejemplo, la inflación en los Estados Unidos en el 2007 fue de 4,1%, superior al 2,6% del año anterior, igual comportamiento se observa en la Unión Europea (3,1% en el 2007 en comparación al 1,9% del 2006).

Según grupo, los componentes de alimentos fueron los que influyeron, con mayor peso, en el aumento de la inflación (BCCR, 2008a), situación asociada a factores climáticos internos y a la variación de los precios de algunos granos como resultado de la mayor demanda mundial por alimentos. El *ranking* de los cinco grupos que más aumentaron su nivel de precios está liderado por los alimentos y bebidas no alcohólicas (21,0%), comidas y bebidas fuera del hogar (14,0%), educación (11,7%), bebidas alcohólicas y cigarrillos (11,1%) y artículos para la vivienda y servicios

RECUADRO 3.3

Teoría del desacoplamiento

Al comparar los indicadores económicos de las principales economías latinoamericanas entre el período 2003-2007, con el anterior período de bonanza (1991-1997) se evidencia el alto dinamismo acompañado de una relativa estabilidad, que estas economías han tenido recientemente (Izquierdo et al., 2008)²⁶.

- La tasa de crecimiento del PIB es más alta (6% *versus* 4,4%).
- La inflación es más baja y estable (5% *versus* 21%).
- La posición fiscal mejoró considerablemente.
- La deuda pública se redujo, de 51% del PIB, en el 2003, al 35% del PIB, en el 2007.
- La composición de la deuda pública mejoró y hay menos dependencia del endeudamiento externo, del 65%, en 1998, al 38% del total de la deuda pública en el 2007.
- La duración de la deuda ha aumentado; el porcentaje que vence en doce meses o menos ha disminuido, de 72%, en 1997, a 55%, en el 2007, como porcentaje de las Reservas Monetarias Internacionales.
- Hay una mejora sustancial en la cuenta corriente, de un déficit equivalente a 3% del PIB en 1997, a un superávit del 2,2% del PIB en el 2007.

La región ha dejado de ser un deudor neto para convertirse en un ahorrador neto. El nivel de Reservas Monetarias Internacionales ha aumentado considerablemente en todos los países, lo que reduce su vulnerabilidad a crisis financieras internacionales, pues se disminuyen las probabilidades de una moratoria de pagos, producto de problemas de liquidez en el nivel internacional, o de verse afectados por "paradas en seco" de los flujos de capital externo. Como resultado, muchos han empezado a creer que la región está ahora mejor preparada para enfrentar los efectos negativos de posibles cambios en las condiciones externas. Los rasgos particulares de la economía costarricense, de mayor integración a otras economías, particularmente de Estados Unidos; todavía, sitúan al país en una posición un tanto diferente.

Las crisis financieras internacionales implican una menor disponibilidad de recursos externos. Los faltantes que mostraban en el pasado los sectores fiscal y externo, junto con la carencia de ahorro interno, determinaban que los países de la región enfrentaran crisis cambiantes fuertes, que obligaban a hacer ajustes macroeconómicos, a menudo traumáticos. Por lo anterior, podría haberse esperado que la desaceleración de la economía de los Estados Unidos,

producto de la crisis denominada *subprime* en ese país, marcara el final de la bonanza que se vive en Latinoamérica. Sin embargo, los indicadores macroeconómicos, así como las bolsas de valores y los mercados financieros de la región no muestran -aún- efectos negativos. De ahí que muchos hablan de un proceso de "desacoplamiento" o "desenganche" de las economías latinoamericanas con respecto a la economía de los Estados Unidos. El dinamismo de las economías parece haber generado un mayor crecimiento de la demanda interna, que sustituye, parcialmente, la posible disminución de la menor demanda esperada en la economía norteamericana. Al mismo tiempo, el alto crecimiento de otras economías emergentes, particularmente China, India y Rusia, explican una mayor proporción del crecimiento mundial en relación con periodos anteriores. Ante el mayor ligamen de las economías latinoamericanas al comercio mundial, las exportaciones a estas economías emergentes también se han visto favorecidas, y ha disminuido así la importancia relativa del comercio exterior con los Estados Unidos.

Sin embargo, a pesar de los aspectos positivos que muestran las economías latinoamericanas, aún persisten en ellas riesgos que pueden cuestionar, por lo menos parcialmente la "Teoría de Desacoplamiento". Buena parte del dinamismo demostrado por la región en los años recientes se explica por el fuerte crecimiento de la economía mundial. Algunos autores (Österholm et al., 2007), demuestran que entre el 50% y el 60% de la variación del crecimiento de Latinoamérica está explicado por *shocks* externos positivos, esto es, los *shocks* financieros (movimiento de capitales), los de crecimiento externo (aumento de demanda externa), y los de precios de *commodities* (hidrocarburos y granos), que han contribuido, de manera significativa, a que la región experimente las tasas de crecimiento elevadas de los últimos años.

A primera vista podría concluirse que la posición fiscal y el peso de la deuda pública han mejorado para casi todos los países, pero muchos de ellos mantienen una situación fiscal vulnerable a *shocks* externos. No obstante, buena parte de la mejora se ha debido a un aumento significativo en la recaudación tributaria, producto del elevado crecimiento y de los altos precios de *commodities*. La mayor recaudación ha permitido a los países un aumento significativo en su nivel de gasto público, pero en forma de gasto corriente, y ha dejado de lado la inversión pública. Este tipo de estructura de gasto produce un aumento en la inflexibilidad de las finanzas públicas. Por eso, una reducción de la recaudación tributaria, producto de un menor crecimiento de la economía mundial o de una caída en los precios de los *commodities*, podría afectar seriamente la posición fiscal.

Adicionalmente, se cuestiona la sostenibilidad de los indicadores macroeconómicos ante una recesión más larga y más fuerte de la que se ha visto hasta el momento en los países desarrollados. Ante una caída fuerte del crecimiento de la demanda mundial, se podría dar una baja en los precios de los *commodities*, reducir los superávits de cuenta corriente, con el riesgo de que se convertirían en déficit, presionarían sobre su financiamiento, y eventualmente, sobre las tasas de interés. La situación financiera internacional también podría variar sustancialmente. Por ejemplo, muchos inversionistas podrían verse obligados a vender sus posiciones en Latinoamérica, para cubrir pérdidas que puedan tener en los mercados financieros de los países más desarrollados²⁷. Lo anterior propiciaría una salida de capitales de la región, presionaría los tipos de cambio, y, eventualmente, también la inflación. La reversión de flujos de capital financiero se podría dar, además, en la forma del financiamiento externo de corto plazo, lo que afectaría de manera negativa, la disponibilidad de crédito (tanto público como privado) en algunos países. Ante dicha situación, no sólo podría presentarse una disminución en las posibilidades de crecimiento de los países, sino también un debilitamiento de los sistemas financieros.

Como contra argumento, los defensores de esa teoría, dirían que la mejor posición macroeconómica de Latinoamérica, y su menor dependencia del comercio con el país norteamericano, permitirían, a la mayoría de los países, tomar medidas anti-cíclicas para combatir los posibles efectos negativos²⁸. No obstante, cada país de la región presenta sus particularidades, que los puede hacer, más o menos vulnerables, a los riesgos inherentes de los ciclos económicos mundiales, por lo que el grado de "desacoplamiento", de cada uno de los países latinoamericanos, puede ser muy distinto.

Dos diferencias importantes surgen entre las características de la economía costarricense con respecto a las economías de Latinoamérica. Por un lado, con excepción de México, Costa Rica continúa mucho más ligada a Estados Unidos que los demás países, por medio de sus exportaciones, importaciones, turismo e inversión extranjera directa. Por otro lado, la economía costarricense, por ser mucho más pequeña que las demás, muestra un nivel de apertura comercial mucho mayor y, por ende, una mayor integración, no sólo a la economía de Estados Unidos, sino también a la economía mundial. No obstante, sus condiciones fiscales y monetarias se encuentran entre las mejores de la región.

Fuente: Mesalles, 2008b

domésticos (10,5%). En general, 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%, como se mencionó anteriormente (gráfico 3.8).

Esa tendencia de la inflación se mantuvo durante el primer semestre del 2008. Hasta junio del presente año el Índice de Precios al Consumidor (IPC) acumuló un crecimiento del 6,5%, con una variación interanual del 12,8%, debido al ajuste de los precios internos de los combustibles y a los mayores precios internacionales de granos básicos. La inflación del grupo de bienes y servicios alimenticios fue la que mostró mayor crecimiento (21,7%), cifra superior al IPC, asociada principalmente al alza de precios de los servicios de alimentos fuera del hogar, de los rubros de pan, cereales, lácteos y huevos, como consecuencia del incremento de los precios internacionales del trigo, maíz amarillo, soya y arroz, así como del aumento de precios de hortalizas y frutas en 26%, por condiciones climáticas adversas (BCCR, 2008b).

En la *Revisión del Programa Macroeconómico* del BCCR, publicada el 30 de julio del presente año (2008),

el BCCR considera que no será posible alcanzar la meta inflacionaria planteada a inicios de año (8%), y proyecta una inflación del 14% para fines del presente año, por las siguientes razones: a) los choques externos continuarán incidiendo sobre la inflación; b) la inercia inflacionaria seguirá presente en los ajustes de las tarifas de servicios regulados; c) las expectativas inflacionarias muestran un comportamiento creciente; d) el incremento reciente del tipo de cambio (mayo-julio, 2008) tenderá a trasladarse a los precios internos; y e) la aplicación de la política monetaria para lograr la estabilización que se ha iniciado recientemente, tendrá efectos a partir del 2009 (BCCR, 2008b).

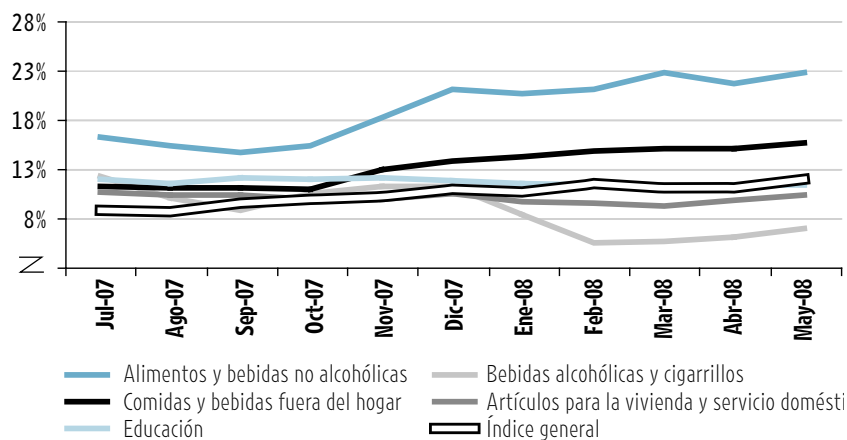
Ante este panorama, el Banco Central se enfrenta al dilema de cómo controlar las presiones inflacionarias. Una de las razones para abandonar el régimen de mini-devaluaciones fue, precisamente, que el ente emisor sentía que había perdido grados de libertad para controlar la inflación. Con el paso al régimen de bandas cambiarias, y en virtud del excedente de divisas en el mercado, se produjo una apreciación del tipo de cambio durante el 2007, pero en un nivel igual al que denotaba el límite inferior de la banda cambiaria, el problema de la “Trinidad Imposible” no se resolvió²⁹.

A finales del 2007, el Banco Central de Costa Rica se encuentra con un panorama de tasas de interés reales negativas, y con una tendencia hacia la apreciación del tipo de cambio, con acumulación de Reservas Internacionales Netas. Para evitar el problema de la “Trinidad Imposible”, la alternativa que tiene el ente emisor, es la de abandonar el objetivo de buscar o defender un determinado nivel de tipo de cambio, para concentrarse en una ancla u objetivo: la inflación. El mismo Banco Central ha anunciado que pretende migrar hacia un sistema de “Metas de Inflación”, y que las bandas cambiarias constituyen tan solo un paso intermedio (Méndez et al., 2002). Desde esta nueva perspectiva, el régimen que corresponde es el de “Flotación Administrada”, que establecerá una preponderancia de la oferta y la demanda de divisas, sobre un objetivo específico del Banco Central³⁰. Es claro que, de acuerdo con esta alternativa, la volatilidad del tipo de cambio sería mucho mayor que la correspondiente al sistema de mini-devaluaciones que imperó por tanto tiempo en Costa Rica. Ese sistema había propiciado que los agentes económicos se acostumbraran a un alto grado de predictibilidad del tipo de cambio, por lo que el riesgo cambiario, prácticamente no existía, en las operaciones crediticias. De ahí el alto grado de dolarización de la cartera crediticia en el sistema financiero nacional. Ante la posibilidad de mayores variaciones del tipo de cambio, el riesgo cambiario se vuelve un elemento importante de considerar para las instituciones financieras. Incluso, dichas fluctuaciones, probablemente se trasladen también a variaciones en las tasas de interés mayores a las experimentadas en años anteriores. Sin embargo, ante la ausencia de movimientos bruscos en el tipo de cambio en el pasado, no existen muchas opciones en el mercado para que los deudores adquieran instrumentos de cobertura cambiaria o de tasas de interés³¹.

En ese sentido, y a sabiendas de que el Banco Central está cumpliendo paulatinamente los pasos para, eventualmente, adoptar el sistema de “Metas de

GRAFICO 3.8

Variación interanual de los precios de los componentes del IPC de mayor inflación



Fuente: Elaboración propia con datos del INEC.

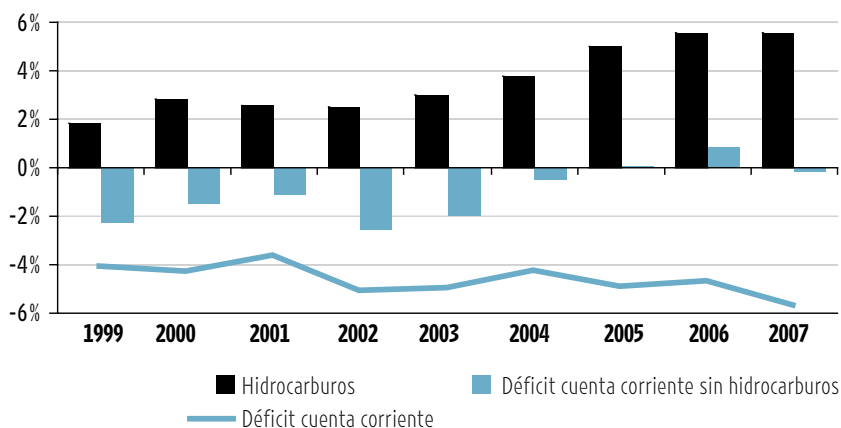
Inflación” con un régimen cambiario de “Flotación Administrada”, el sistema financiero nacional debe mejorar su cobertura ante los mayores riesgos que se avencinan. La Superintendencia General de Entidades Financieras (Sugef), la Superintendencia General de Valores (Sugeval) y la Superintendencia General de Pensiones (Supen) deben advertir sobre estos riesgos a sus supervisados, y presionarlos para que mejoren sus coberturas. Esto es particularmente difícil, pues no siempre las fluctuaciones responden a los “fundamentos” económicos, sino a acciones realizadas por actores relevantes, en donde las asimetrías de información intervienen de manera importante. En este sentido, en Costa Rica, se vive una coyuntura de cambio, porque se están produciendo movimientos importantes en el manejo del sistema financiero, que obliga a una transformación radical de la manera de pensar de todos los agentes involucrados. Tanto las instituciones financieras, como sus clientes y los entes supervisores, deberán aprender a medir riesgos, ante un panorama que no ha sido enfrentado por ellos durante muchos años. El proceso de aprendizaje puede ser duro, si no se toman las acciones preventivas del caso. Particularmente, el 2008, puede ser un año que enfrente a los agentes económicos ante un panorama de menor crecimiento económico, mayores tasas de interés y devaluación del tipo de cambio, que ponen en peligro la estabilidad de las instituciones financieras y de sus clientes (Mesalles, 2008b).

Se deteriora la cuenta corriente y mejora la cuenta de capital

El análisis de balanza de pagos del 2007 muestra que la cuenta corriente experimenta un mayor deterioro con respecto al año anterior, un déficit del 6,0% del PIB en el 2007 (4,7% en el 2006). El déficit en cuenta corriente, en el 2007 es el más alto desde el año 1993 (7,1%). El peso de la factura petrolera afecta este déficit de manera considerable; la factura petrolera fue de 1.451,7 millones dólares, lo que representa el 5,5% del PIB. Si se eliminan las importaciones de hidrocarburos, el saldo de

GRAFICO 3.9

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



Fuente: Elaboración propia con datos del BCCR.

esta cuenta corresponde a un déficit de 0,2% del PIB, en comparación con el 6,0% de déficit actual (gráfico 3.9).

El deterioro de la cuenta corriente se ha acentuado en los primeros meses del 2008 (BCCR, 2008b), tanto por el continuado dinamismo de la demanda interna como por la caída en los términos de intercambio, en especial por el incremento en los precios de los hidrocarburos y de los granos básicos. Cifras preliminares muestran que el déficit en cuenta corriente, durante los primeros seis meses del 2008, llegó a 3,8% (estimado), y había sido del 1,7% en el mismo período del 2007. La factura petrolera se incrementó en 539,4 millones de dólares en los primeros seis meses del año, en relación con los primeros seis meses del año anterior, debido al incremento de precios, de un promedio de 70,9 dólares por barril a un promedio de 119,3 dólares en el mismo período, además del incremento en el volumen (6,1%).

La cuenta de capital experimentó un superávit del 9,8% del PIB en el 2007, superior al 8,4% del 2006, producto de la continuada afluencia de IED hacia el país. La IED fue de 1.896,1 millones de dólares en el año 2007, un incremento del 29,1% con respecto al año anterior, inversión que se orientó, mayoritariamente, al sector industrial exportador, al sector inmobiliario y

al sector turístico. El ingreso de IED generó nuevamente un superávit de la cuenta de capital, el más alto desde principios de la década de los ochenta, y continúa siendo la principal fuente de financiamiento del déficit de cuenta corriente. De hecho, el ingreso de IED (7,2% del PIB) fue superior al déficit en cuenta corriente (6,0%), lo que permitió una acumulación de reservas por 1.147,7 millones de dólares, que representa el 4,4% del PIB, la más alta en los últimos veinticinco años. Sin embargo, en los primeros tres meses del 2008, se nota una disminución de los ingresos provenientes de la IED; los ingresos fueron de 441,7 millones de dólares, en comparación con los 615,3 millones de dólares, que ingresaron en el primer trimestre del 2007. Aún con esa disminución, los ingresos de IED permitieron una acumulación adicional de reservas monetarias internacionales, que hasta junio del 2008, llegaron a ser de 4.334 millones de dólares.

La balanza de servicios³² no muestra variaciones importantes. El saldo de esta cuenta es superavitario y representa el 7% del PIB. La principal causa del superávit en esa cuenta obedeció al desempeño del sector turístico. En el 2007 el ingreso de divisas por concepto de turismo, fue de 1.902 millones de dólares, con una tasa de crecimiento del 17,4% con respecto al año anterior, que

equivale al 20% de las exportaciones de bienes. Destaca, también, el dinamismo de la cuenta “otros servicios” como los de informática e información y los servicios empresariales, los cuales explican el 43% de la variación total de los servicios (BCCR, 2008a). Al igual que en el año anterior, el crecimiento de estos rubros responde a la mayor actividad de empresas dedicadas a la producción de *software*, servicios corporativos y *call centers*. En el primer semestre del 2008, la cuenta de servicios presentó un buen desempeño, a pesar del entorno internacional poco favorable, con un superávit que pasó de 4,4% del PIB, en el primer semestre del 2007 al 4,8% del PIB en los mismos meses del 2008 (BCCR, 2008b).

La balanza de renta muestra un déficit del 3,2% del PIB, y se ubica en los niveles normales mostrados en los años anteriores al 2006. Esta cuenta se ha caracterizado por un comportamiento volátil, explicado por la influencia que tiene el movimiento de flujos financieros que responden a las decisiones de repatriar utilidades, por parte de las empresas extranjeras ubicadas en el país. Por último, la cuenta de transferencias corrientes representó un 1,8% del PIB. Las remesas familiares constituyen la principal razón para explicar los movimientos en esta cuenta. Este componente ha variado significativamente en los últimos diez años; mientras que, en 1997, el ingreso por remesas familiares representaba el 0,7% del PIB, en el 2007, fue del 2,3% del PIB.

Mejora sustancial de las finanzas públicas

Uno de los aspectos más sobresalientes del año 2007 es que, por primera vez en más de cuarenta años, el Gobierno logró un superávit en sus finanzas, tanto en el Sector Público Global como en el Gobierno Central (cuadro 3.14).

En anteriores *Informes del Estado de la Nación* se ha venido señalando una reducción continua del déficit fiscal del Gobierno Central. En efecto, desde el año 2003, se ha registrado una reducción del déficit fiscal -déficit financiero-, producto de una combinación de reducción de gastos y de incremento de

los ingresos, sin que mediara reforma fiscal alguna, lo que produjo que, en el 2007, tanto el resultado primario como el financiero se ubicaran en una situación de superávit (gráfico 3.10). No obstante, mientras en los años 2003, 2004 y 2005, la reducción del déficit fiscal se debió, fundamentalmente, a las medidas de contención del gasto, en los años 2006 y 2007 la mejora en las finanzas públicas correspondió a un incremento importante de los ingresos, a pesar del aumento registrado en los gastos en infraestructura e inversión social. El crecimiento de los ingresos se debe a un esfuerzo mayor de la administración tributaria para mejorar la

gestión de recaudación de los impuestos (factor endógeno), y se complementó con el mayor incremento registrado por la economía, de 8,8% en el 2006 y de 7,3% en el 2007 (factor exógeno). De hecho, después de que en los años 2005 y 2006 la recaudación tributaria se incrementara en 4,6% y 13,3%, respectivamente, en términos reales, durante el año 2007 la recaudación tributaria creció 15,9% en términos reales con respecto al año 2006. En consecuencia, la carga tributaria -ingresos fiscales en relación con el PIB- llegó al 15% del PIB (CGR, 2008b), después de que, en los años 2005 y 2006 fuera de 13,3% y de 13,7%, respectivamente.

CUADRO 3.14

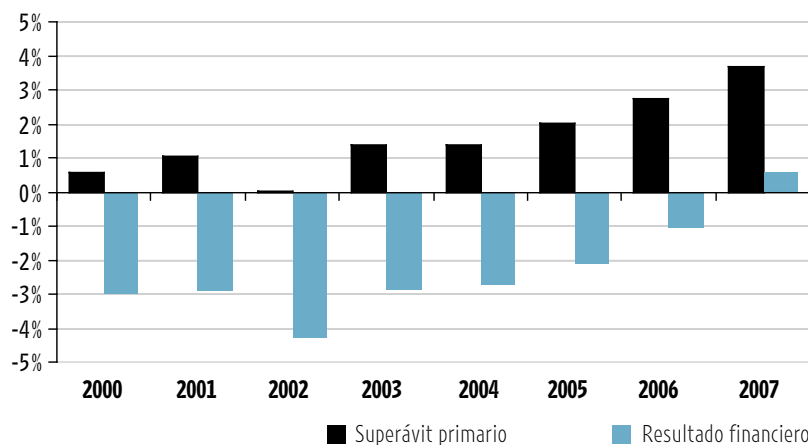
Resultado financiero del sector público global y el Gobierno Central (porcentaje del PIB)

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.

GRAFICO 3.10

Superávit primario^{a/} y resultado financiero del Gobierno Central (porcentaje del PIB)



a/ Se entiende como superávit primario la diferencia existente entre ingresos y gastos, sin incluir el pago de intereses por concepto de la deuda pública.

Fuente: Rosales, 2008 con datos de la STAP.

El incremento de los ingresos en el 2007 estuvo acompañado de un ascenso en los gastos, debido a la decisión de la Administración Arias Sánchez, a partir de mediados del año 2006, de reactivar la inversión en infraestructura -especialmente en conservación vial- y en el sector social, especialmente en educación, pensiones del régimen no contributivo, vivienda popular y seguridad ciudadana. Ese incremento de los gastos fue posible, dentro del contexto de una mejora de las finanzas públicas, gracias al aumento extraordinario de los ingresos y a la reducción de las tasas de interés, que significó una reducción de los gastos de intereses, por concepto de la deuda pública. El crecimiento real de los gastos del gobierno central fue de 6,1% y de 3,8%, en los años 2006 y 2007, respectivamente (gráfico 3.11).

En consecuencia, mientras entre el 2003 y el 2005, las medidas de contención del gasto explican, 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 los gastos de intereses, por concepto de la deuda pública, constituye un factor positivo en los últimos dos años, que explica el restante 39% de la caída en el déficit financiero.

La importante mejora que contabiliza el superávit primario del Gobierno Central, entre el 2003 y el 2007, conjuntamente con el mayor crecimiento económico y la baja en las tasas de interés, conlleva una reducción importante de su deuda. Durante ese período disminuye 12,2 puntos porcentuales el PIB, lo que explica un 95,8% de la caída que contabiliza la deuda pública total. En términos reales, la deuda total cae 4,5 puntos porcentuales en los últimos cinco años, cifra que representa el 46,6% del PIB (2007), mientras la deuda del Gobierno Central se reduce en 11,9 puntos porcentuales, en el mismo período, para ubicarse en 28% del PIB.

El crecimiento de los ingresos totales del Gobierno Central es el más alto de la década

El mejoramiento de la recaudación se asocia a varios factores. Uno de ellos es la automatización tecnológica en el cobro de impuestos, particularmente, gracias al sistema Tecnología de Información para el Control Aduanero (Tica), y a su aplicación paulatina en todas las aduanas del país, lo que ha permitido reducir la evasión proveniente de la falta de declaración y la subfacturación en las aduanas. Entre los beneficios que se han obtenido, por medio del Tica, se pueden citar los siguientes:

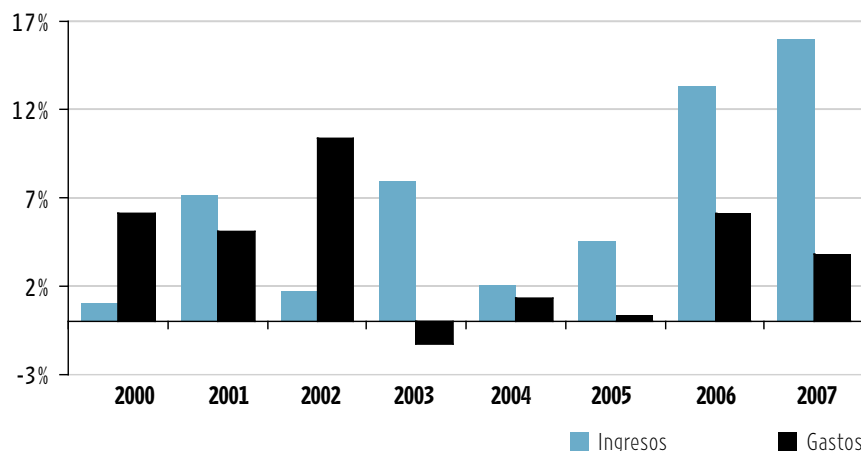
- Ahorro en comisiones bancarias. En los 34 meses de operación del sistema, se estima un ahorro cercano a los 3.000 millones de colones.
- Mayor recaudación. En comparación con el anterior sistema (Sistema de Información Aduanera (SIA), con el Tica la recaudación creció 44,3%, en términos reales. Entre el 2006 y el 2007, la recaudación en aduanas (aranceles, ventas y selectivo de consumo) alcanzó una expansión real promedio del 16,7%, muy por encima de la obtenida en los años previos. En consecuencia, este fenómeno explica el 41,3% del aumento registrado en la recaudación total, resultado muy importante si se toma en cuenta que el crecimiento de las importaciones del 2007 fue menor al del 2006.

El Tica también ha propiciado una serie de innovaciones para mejorar el servicio al usuario, tales como el pago electrónico en línea, por medio del Sistema Nacional de Pagos Electrónicos (Sinpe), la gestión electrónica de permisos, exoneraciones y notas técnicas emitidas por la Ventanilla Única de Comercio Exterior en Procomer y la digitalización de las declaraciones únicas aduaneras de importación. Además del Tica, la recaudación aduanera se ha incrementado por la aceleración de las importaciones de consumo (ampliación de la base imponible).

Otro factor que ha favorecido la gestión recaudatoria es la apertura de 500 nuevas plazas para funcionarios de control tributario, específicamente 250 plazas para la Dirección General de Tributación, cuya función es la recaudación de los impuestos internos, 200 plazas para la Dirección General de Aduanas (impuestos externos) y 50 plazas para la Policía de Control Fiscal, encargada de atacar el contrabando, realizar allanamientos, apoyar programas masivos de control *in situ* y controlar las exenciones. Adicionalmente, en los últimos años, se ha producido una importante mejora en el control cruzado de información, lo que ha sido posible gracias a una mayor integración

GRAFICO 3.11

Crecimiento real de los ingresos y gastos del Gobierno Central



Fuente: Rosales, 2008 con datos de la CGR.

entre las direcciones de control tributario, el establecimiento de convenios de intercambio de datos con distintas entidades y el fortalecimiento tecnológico de la Administración, todo lo cual, ha contribuido a incrementar el número de contribuyentes (402.797 en el 2007). Al respecto es importante mencionar el proyecto de Tributación Digital, que consiste en un modelo electrónico de gestión integrada. Se prevé que después de un plan piloto que se aplicará en el segundo semestre del 2008, este proyecto entre en operación plena en el 2009, e incremente la capacidad actual para realizar controles cruzados de información y reforzar la lucha contra la evasión. En este proceso los funcionarios de la Administración están recibiendo asesoría y apoyo técnico de Estados Unidos, Chile y España (E: Fonseca, 2008).

El desglose de los ingresos por tipo de impuesto muestra que, en los últimos dos años, los diferentes tributos registran, en general, un crecimiento superior al de los años previos (cuadro 3.15).

Aunque no es posible separar el efecto en la recaudación proveniente de un mayor dinamismo de la producción, sí es factible establecer los principales rasgos del crecimiento de la economía, que se relacionan con el importante aumento que registran los ingresos tributarios. Los ingresos tributarios aportados por las personas jurídicas se

han dinamizado, como resultado de la aceleración de sectores que, en los años anteriores al 2006, mostraban un bajo crecimiento (construcción, comercio, sector financiero y telecomunicaciones, en particular aquellas actividades relacionadas con la venta de teléfonos celulares), sectores que se caracterizan por su orientación al mercado interno. La mayor recaudación en los impuestos sobre los bienes y servicios (ventas y consumo) también coincide, en el 2006, con un mayor dinamismo de la demanda interna y, aunque en el 2007 redujo su tasa de crecimiento con respecto al 2006, mantiene un decrecimiento en el consumo privado, como se mencionó anteriormente.

Otro factor que ha contribuido al mantenimiento de dinamismo del consumo privado es la reducción significativa en las tasas de interés, particularmente en el 2007. Las tasas reales negativas que prevalecieron durante el 2007, han fomentado el crédito y desestimulado el ahorro, propiciando el consumo privado y favoreciendo la recaudación de los impuestos sobre las ventas y el consumo. Al mayor crédito debe agregarse la apreciación cambiaria que ha fomentado las importaciones de bienes de consumo y de vehículos, que aumentaron la recaudación en aduanas. Finalmente, en lo que respecta al mayor dinamismo que registra el impuesto sobre la renta, destaca el fuert

aumento (60% en términos reales) en el 2007, de la recaudación proveniente de personas físicas. La mejor situación económica es un factor explicativo de este resultado. Como se ha mencionado, en los últimos años los salarios reales muestran un cambio positivo, además del incremento del empleo, todo lo cual amplía la base imponible.

La mejora de las finanzas públicas estuvo acompañada por incrementos en los gastos en infraestructura e inversión social

Entre el 2003 y el 2007 se identifican dos períodos contrapuestos en la tendencia de los gastos. En los años 2003, 2004 y 2005 los gastos sufrieron una importante contracción, como resultado de las políticas de contención. Lo anterior fue positivo desde el punto de vista de la estabilidad macroeconómica del país, al lograr que se redujera el déficit fiscal; sin embargo, también repercutió negativamente en la inversión en infraestructura y en la inversión social.

A partir del mes de mayo del 2006, la nueva administración dejó sin efecto las medidas de contención de los años previos y decidió aumentar la inversión en infraestructura, sobre todo en carreteras, y en el área social; especialmente en becas para la educación, pensiones del régimen no contributivo, vivienda popular y seguridad ciudadana (para más detalle véase el capítulo 2). Esta decisión fue posible gracias al esfuerzo realizado por la administración tributaria para incrementar los ingresos tributarios. Las transferencias corrientes, que incluyen los recursos para las becas escolares, las pensiones del régimen no contributivo, y los gastos de capital, que contemplan las transferencias al Conavi y a las municipalidades, entre otros, registran una importante expansión. En términos reales crecieron un 28,4% y 19,8%, respectivamente, en el 2007 (cuadro 3.16), lo que condujo a un incremento de la participación de estos rubros dentro de los gastos totales, que pasaron de 22,0% al 26,6% entre el 2006 y el 2007. Se excluyen los gastos por intereses, donde la participación pasó del 29,3% al 33,0% entre estos años.

CUADRO 3.15

Crecimiento real de la recaudación tributaria según tipo de impuesto (porcentajes)

Ingresos	2005	2006	2007	Promedio 2003-2007
Ingresos totales	4,6	13,3	15,9	8,7
Ingresos tributarios	4,9	13,9	16,1	8,8
Impuesto sobre la renta	6,3	11,3	21,7	11,0
Impuesto sobre la propiedad	3,0	33,5	19,9	13,0
Impuesto de ventas	7,0	18,0	14,9	10,0
Impuesto selectivo de consumo	9,0	12,1	24,3	7,0
Impuestos al comercio exterior	6,3	13,2	13,7	11,1
Otros ingresos tributarios	-3,2	5,7	6,7	3,6
Ingresos no tributarios	-5,6	-145,4	58,9	-87,9
Otros ingresos	-2,2	-4,0	2,1	7,3

Fuente: Rosales, 2008 con datos de la CGR.

Las transferencias corrientes se canalizaron especialmente hacia el programa *Avancemos* y el Régimen de Pensiones no Contributivo. Los gastos de capital se incrementaron como consecuencia de las transferencias al Conavi para la construcción y el mantenimiento de carreteras (gráfico 3.12). En el 2007 el aumento en estos rubros explica el 86,4% del crecimiento registrado en los gastos de capital del Gobierno Central.

En contraposición con lo ocurrido en el período 2000-2002, caracterizado por una política fiscal expansiva, y lo sucedido entre el 2003 y el 2005, cuando se aplicó una política fiscal contractiva, en los últimos dos años los egresos por concepto de salarios, pensiones e intereses, tradicionalmente conocidos como los disparadores del gasto público, perdieron participación dentro de las erogaciones totales del Gobierno. En el 2006 y el 2007 estos crecieron a una tasa inferior a la de los otros rubros de gasto, tales como las transferencias corrientes y los gastos de capital, que se vieron favorecidos con la mayor holgura fiscal.

Sin embargo, los egresos en sueldos y salarios, pensiones e intereses, siguen representando más de dos tercios (70,1%) de los gastos del Gobierno. En el 2007 estos fueron responsables de una cifra cercana a la mitad (44,1%) del aumento en los egresos totales. Cabe señalar también la importante caída de los gastos en intereses durante los últimos dos años. En este período se redujeron en un punto del PIB y pasaron de 4,1% a 3,2%, lo que equivale a 133.420 millones de colones.

Sostenibilidad de las finanzas públicas: una perspectiva de corto y mediano plazo

El incremento de la recaudación es consecuencia de la mejora en la administración, pero también del incremento de la producción, la reducción de las tasas de interés y la revaluación del colón, por eso es pertinente cuestionarse si esos resultados tributarios serán sostenibles en los próximos años.

En cuanto a la gestión tributaria, aún queda camino por recorrer, para reducir la evasión en segmentos como el de

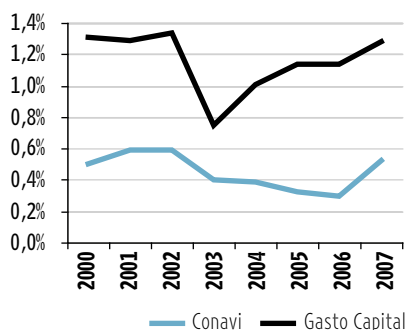
los profesionales liberales y en sectores con alto dinamismo. Un informe emitido por la CGR, en diciembre del 2007, revela que, en el 2006, el 64,4% de los profesionales liberales en medicina, ingeniería, arquitectura, leyes, contabilidad, auditoría, informática y veterinaria no declararon pagos por concepto del impuesto sobre la renta. El 94% de los que pagaron este impuesto cancelaron, en promedio, alrededor de 26.000 colones. Además, se identificó una concentración del 70% de lo recaudado, en el 2% de los contribuyentes. Por ello, el ente contralor otorgó a la administración tributaria seis meses, a partir de la fecha del estudio, para

establecer las acciones necesarias que permitieran ampliar la cobertura de la recaudación en esos sectores (CGR, 2007a). De acuerdo con declaraciones del Ministro de Hacienda, en el 2008, se desarrollará un fuerte plan de fiscalización a profesionales liberales, talleres, construcciones en zonas costeras, chatarrerías y compraventas de autos, mediante controles cruzados con bases de datos de diferentes entidades públicas y de los colegios de profesionales.

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 el *Decimotercer Informe Estado de la Nación* se señalan problemas de evasión en varios sectores productivos. Se menciona, además, una limitada recaudación del impuesto sobre la renta en el grupo de grandes contribuyentes. En este sentido, llama la atención la cantidad de contribuyentes que entre el año 2000 y el 2005 pagaron impuestos en menor proporción que la reportada en sus activos y utilidades brutas. Además, en el sector de intermediación financiera se registra, en el período de referencia, un aumento real en los activos, pero caen las rentas brutas y el pago del impuesto asociado. De casi cuarenta operadores existentes en esta actividad, alrededor de la mitad declararon cero impuestos, aunque en conjunto contabilizan, dentro del sector, casi el 70% de los activos y el 65% de la renta bruta. También se indica

GRÁFICO 3.12

Gastos de capital y transferencias del Gobierno Central al Conavi (porcentaje del PIB)



Fuente: Rosales, 2008 con datos de STAP.

CUADRO 3.16

Crecimiento real del gasto público, según grandes rubros (porcentajes)

	2007	Promedio 2003-2005	Promedio 2006-2007	Participación 2007
Gastos totales	3,8	-0,1	5,0	100,0
Gastos corrientes	9,4	-0,7	8,8	79,3
Adquisición de bienes y servicios	11,0	-7,1	16,7	3,3
Remuneraciones	1,4	1,6	-0,1	35,1
Pensiones	4,3	-7,2	4,0	14,3
Transferencias corrientes	28,4	-7,2	36,5	18,1
Gastos de capital	19,8	4,3	15,2	8,5
Gastos por intereses	-13,3	2,0	-5,9	20,7

Fuente: Rosales, 2008 con datos de la CGR.

que existe, en ciertos sectores, una significativa concentración en el pago del impuesto. Por ejemplo, en el ámbito de la generación eléctrica siete contribuyentes que acumulan cerca del 90% de los activos y casi el 75% de la renta bruta, declararon, en el año 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, representan menos del 1% del total declarado por este grupo. Algo similar se contabiliza 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. Los resultados anteriores sugieren que es necesario considerar el potencial tributario de las empresas y analizar los sectores donde se están declarando pérdidas.

Buena parte de la sostenibilidad de los resultados tributarios provendrá del avance y de la profundización que se haga de los procedimientos para mejorar la recaudación en los próximos años. Sin embargo, ello no será suficiente, ya que los buenos resultados tributarios también provienen del mayor crecimiento económico, sustentado, en parte, por algunas variables que dependen de factores coyunturales. Los altos flujos de capitales, las tasas de interés reales negativas, el elevado crecimiento del crédito y la apreciación cambiaria no son sostenibles en el corto plazo. Estas variables responden a eventos externos, tal es el caso de la desaceleración económica que experimenta la economía mundial, que en el 2008, está afectando la entrada de capitales, incluso de los inmobiliarios. En consecuencia, el tipo de cambio puede enfrentar procesos de depreciación, que deriven en un aumento de las tasas de interés, como ha sucedido en los primeros seis meses del 2008. Por otra parte, el elevado crédito amenaza la estabilidad del sistema financiero, como se mencionó anteriormente. Otro factor por considerar son los elevados precios del petróleo y de los granos básicos, porque reducen el poder adquisitivo de los

costarricenses, impactan el consumo privado y, por ende, el dinamismo de la demanda interna y de la producción como un todo. Este panorama representa, sin duda, una limitante para la sostenibilidad de los resultados tributarios obtenidos en el 2006 y 2007 en los próximos años.

Para garantizar la sostenibilidad de los ingresos tributarios en los próximos años, será necesario continuar con los esfuerzos en contra de la evasión, pero además, como se ha señalado en informes anteriores, es indispensable una reforma fiscal que eleve de forma permanente, la carga tributaria, con una mayor cobertura y con mayor equidad, toda vez que en la actualidad hay importantes actividades exentas, como el pago del impuesto sobre las ventas en varios servicios privados, a pesar de que han registrado un significativo dinamismo durante los últimos años. Los mayores ingresos tributarios son necesarios para mejorar la competitividad, que permita al país crecer a tasas más altas y sostenibles en el tiempo. Ello exige mayores inversiones en áreas estratégicas como la educación y la infraestructura para superar rezagos señalados en Informes anteriores y apuntalar el crecimiento futuro. Además de la reforma fiscal para allegar más recursos al fisco y mejorar la equidad en el pago de tributos, es necesario contar con un plan estratégico de inversión pública y de inversión social y con una mejor gestión institucional, que garantice el uso eficiente de los recursos.

De igual forma que en los ingresos, los resultados del gasto tampoco parecen sostenibles ante una eventual reversión en las tasas de interés, como se ha venido observando en los meses de junio y julio del 2008. En un escenario pasivo en que 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 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. En Informes anteriores se ha señalado que, en períodos de políticas fiscales contractivas, como sucedió entre el 2003 y el 2005, los gastos en salarios y pensiones registran escasa flexibilidad a la baja, en contraposición con la inversión pública. Por el contrario, cuando se presenta una expansión del gasto, los salarios y pensiones son más flexibles que la inversión pública. Una excepción son los resultados recientes. Debido a esta rigidez, la naturaleza coyuntural que caracteriza el comportamiento de algunas variables que han dinamizado los ingresos tributarios en los últimos años y que han reducido el gasto en intereses, representa una importante amenaza para la sostenibilidad de las finanzas del Gobierno, así como para la actual dinámica de la inversión pública.

Además de una reforma fiscal, es necesario tomar en cuenta acciones que den continuidad a los resultados fiscales actuales. Estas acciones se relacionan con: el mejoramiento de la estructura y el logro de la eficiencia y calidad del gasto público. Estas acciones son indispensables para que la política fiscal se ajuste a la finalización del fuerte proceso expansivo, experimentado por la economía en los últimos años. Además, la sostenibilidad de las finanzas públicas es necesaria para alcanzar una transición ordenada hacia el nuevo régimen cambiario propuesto por el Banco Central.

Los resultados que registran las finanzas públicas en los últimos años, indudablemente han contribuido a la estabilidad macroeconómica del país. Han facilitado la política monetaria del Banco Central, al ejercer una menor presión en la inflación y en las tasas de interés. Mientras en el pasado la política fiscal se contraponía a los esfuerzos de estabilidad monetaria del ente emisor, en la actualidad, esta se ha convertido en un complemento. Los buenos resultados fiscales han facilitado, al

Banco Central, el manejo de las bandas cambiarias. Por ejemplo, con los desequilibrios del pasado la transmisión de la política monetaria en lo relativo a reducir las tasas de interés para desestimular la entrada de capitales, hubiese encontrado resistencia en las presiones fiscales.

La situación fiscal también ha permitido liberar recursos para la capitalización del ente emisor, por parte del Gobierno. De esta forma, la política fiscal ejerce un efecto estabilizador sobre la política monetaria. Incluso en presencia de condiciones favorables para sustituir deuda pública interna por externa, o bien para aumentar el endeudamiento en el exterior, las decisiones de política fiscal no se han contrapuesto al objetivo del Banco Central, de procurar que el tipo de cambio se despegue de la banda inferior establecida³³.

Infraestructura: el caso del Conavi

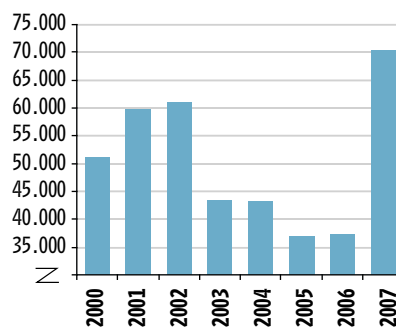
En el 2007 el Gobierno Central transfirió al Conavi, una cantidad superior al doble de los recursos transferidos en el 2006, al pasar de 33.659 a 70.430 millones de colones. Este último monto es el más alto desde el año 2000 y, por primera vez, corresponde al 100% de los recursos que le asigna la Ley No 8114 y la ley No 7798 al Conavi³⁴ (gráfico 3.13).

Como se mencionó anteriormente, la menor asignación de recursos es producto de las medidas de contención del gasto público aplicadas entre el 2003-2005, que dieron como resultado un descenso de las transferencias del Gobierno Central al Conavi que cayeron, como promedio anual, a una tasa real del 14,6%. Sin embargo, la carencia de recursos experimentada en años anteriores para desarrollar proyectos y programas de inversión pública desestimuló las prácticas de planeamiento institucional de mediano y largo plazo. Ese resultado se enmarca dentro de una tendencia que se origina en los años ochenta, donde una mayor atención al control fiscal, mediante la contención del gasto y la reducción del Estado, no sólo deterioró la inversión pública, sino que colocó, en un segundo

plano, la necesidad de modernizar las instituciones y la importancia de contar con un plan nacional de inversiones públicas efectivo. La fuerte transferencia de recursos al Conavi, en el 2007, se produce en el contexto de una importante subejecución presupuestaria en años previos, que, en promedio, alcanzó 26,4%, entre en el 2000 al 2006, y 21,5% durante los años de contención del gasto. Este último dato llama la atención, pues aún en esos años, con menor disponibilidad de recursos, se generaron superávits (gráfico 3.14).

GRAFICO 3.13

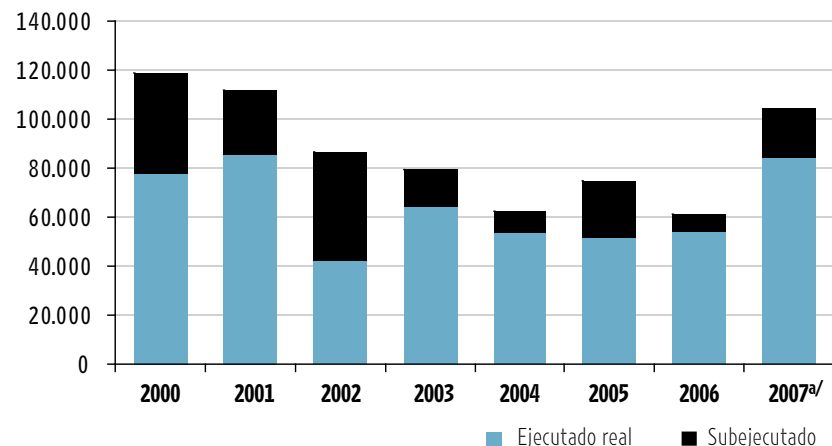
Transferencias del Gobierno Central al Conavi (millones de colones del 2007)



Fuente: Rosales, 2008 con datos de la CGR.

GRAFICO 3.14

Ejecución y subejecución presupuestaria del Conavi (millones de colones del 2007)



a/ Los ingresos del Conavi en este año incluyen, además de los estipulados por la Ley 8114, fondos adicionales del BCIE transferidos a esta institución.

Fuente: Rosales, 2008 con datos de la CGR.

En el 2007 la subejecución alcanzó casi un 20%, cuando se incluyeron los ingresos de la Ley 8114 y los fondos del BCIE transferidos en este año a la institución. Este valor se reduce al 9,6% si se excluyen estos fondos adicionales (E: González, 2008). El mayor problema de la subejecución se presenta en relación con la construcción de vías e inversión de los recursos obtenidos por peajes. En este último rubro la subejecución presupuestaria alcanzó casi el 37%. En el caso de la construcción de vías, de acuerdo con las autoridades de la institución, los proyectos demandan procesos de planificación y de contratación más extensos que dificultan la ejecución de los recursos, la subejecución fue de 13,8%. También señalan que, por ley, los recursos provenientes de los peajes sólo pueden ser usados en las vías del peaje respectivo, lo que representa una importante rigidez (cuadro 3.17).

Un pobre resultado de ejecución presupuestaria se observa en la construcción de vías en el Informe de la CGR donde se evalúa la gestión del Conavi (CGR, 2007c). Para realizar este proceso se toman como referencia cuatro proyectos en ejecución en ese momento: carretera Los Chiles-Las Tablitas, el paso a desnivel de la rotonda

CUADRO 3.17

Ejecución presupuestaria del Conavi

(porcentajes)

	2006	2007
Total	89,1	90,4 ^{a/}
Administración superior	86,7	84,8
Conservación vial	98,7	95,1
Construcción vial	95,9	86,2 ^{b/}
Operación e inversión de vías de peajes	64,4	63,3

a/ Este valor es de 80,3% si se toman en cuenta, además de los recursos de la Ley 8114, los fondos del BCIE transferidos este año.

b/ Este valor es de 60,7% si se toman en cuenta los fondos del BCIE transferidos este año.

Fuente: Rosales, 2008 con datos de la CGR y MOPT.

e integrados y desarrollar sistemas de capacitación para fortalecer y estandarizar los criterios para la toma de decisiones y crear un lenguaje común.

Por otra parte, entre las lecciones derivadas de diferentes estudios que abordan el exitoso desarrollo económico de Irlanda en las últimas dos décadas, se señala que, además de una política fiscal responsable y un nivel de ingresos tributarios adecuado, se hace necesario que el gobierno cuente con un claro plan de desarrollo, un plan de gastos de capital por múltiples años y adecuados procedimientos de evaluación de los proyectos.

Factores asociados a la subejecución presupuestaria

De acuerdo con los informes de la CGR, y con base en entrevistas realizadas a funcionarios de esta institución, encargados del control *ex ante* y *ex post*, el problema de la subejecución presupuestaria en el sector público, se explica, en buena parte, por carencias en la planificación, la capacidad del recurso humano y la falta de rendición de cuentas. En los últimos meses del año las entidades públicas materializan la mayoría de sus compras. Lo anterior responde en parte, a la liquidación de los recursos al final del año, lo cual provoca que los gastos se aceleren en los últimos meses. Buena parte de esta situación se explica por problemas de planificación, que responden, generalmente, a la carencia de buenos gestores públicos, aunque también hay que señalar que las políticas de contención del gasto establecidas en el pasado podrían haber deteriorado la visión estratégica de largo plazo. La falta de rendición de cuentas es otro factor que fomenta los superávits en las instituciones públicas. La creación de indicadores de gestión pública, que impulsa el Gobierno desde el 2006, ha generado resultados; sin embargo, en materia de evaluación, la tarea está inconclusa, toda vez que la aplicación efectiva de estos indicadores está pendiente.

La normativa existente establece dos consideraciones relacionadas con esa materia para el Ministerio de Planificación (Mideplan) y para el

de San Sebastián, el mejoramiento de la Ruta Nacional Puerto Carrillo-Estrada-Lajas y el mejoramiento de la Ruta Nacional Sección Palmichal-Chirracá. En conjunto suman 16,6 millones de dólares. A pesar de que, desde inicios de la presente década la entidad ha realizado varios esfuerzos e invertido recursos en empresas consultoras para fortalecer su estructura organizativa, el estudio no encuentra resultados concretos. Aunque tres de las cuatro obras citadas en el estudio están terminadas y en servicios, el análisis realizado, revela importantes debilidades, en cuanto a las actividades que deben ejecutarse con anterioridad a la orden de inicio de los contratos, por ejemplo la contratación de proyectos con diseños desactualizados y la falta de coordinación entre las Direcciones (CGR, 2007c).

En el Informe de aprobación presupuestaria de los sectores descentralizado y municipal del 2008 (CGR, 2008a), el ente contralor también llamó la atención, en relación con la capacidad del Conavi para poder ejecutar recursos en la construcción de obras. En este sentido identificó problemas en su Plan Operativo Institucional 2008. Para la CGR el análisis de este Plan, por parte de la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria, revela defi-

ciencias en la definición de la misión, visión, prioridades institucionales, objetivos estratégicos e indicadores que deben superarse urgentemente.

Bolaños et al. (2005) consideran que Costa Rica no ha logrado establecer un sistema nacional para la gestión de la inversión pública que incluya todas las fases del ciclo de los proyectos, como sí sucede en países como Colombia y Chile. Por esa razón existen diversas metodologías y procedimientos para la selección, formulación y evaluación de los proyectos en las diferentes entidades públicas que constituyen el Estado. En el tema de evaluación *ex post* de proyectos, estos autores no encontraron ninguna práctica sistemática y estructurada, con excepción de algunos casos de rutina de donde se pueden extraer lecciones aprendidas. En lo que respecta a la rendición de cuentas, identificaron algunos esfuerzos, pero insuficientes para ser aplicados a los proyectos de inversión pública.

Para establecer una gestión integrada de la inversión pública en el país, proponen, a partir de la experiencia de estos dos países, las siguientes acciones: definir políticas y metodologías apropiadas, diseñar un enfoque sistemático y participativo de las diferentes entidades de ejecución y control, crear sistemas tecnológicos de información adecuados

Ministerio de Hacienda. Una es el incumplimiento de metas, pero esta regulación se vincula solamente a causas muy graves. La otra es el incumpliendo de los lineamientos establecidos por estas dos instituciones, pero, en este caso, la aplicación se ha centrado más en cuestiones de tipo presupuestario. El Decreto Ejecutivo No. 33151-MP, de 8 de mayo del 2006, establece la organización sectorial del Poder Ejecutivo, y representa también un intento por abordar el tema de la rendición de cuentas, pero el avance es poco, debido a problemas de tipo legal.

El Conavi no es ajeno a la realidad planteada. Enfrenta diversos problemas que amenazan su capacidad para ejecutar adecuadamente los mayores recursos que le están siendo transferidos:

- Ausencia de fortalecimiento institucional. En el 2007 se ejecutó el doble de recursos, pero con el mismo personal y la misma estructura organizativa.
- Fuga de personal, principalmente en el área de diseño de obras, debido a grandes diferencias salariales con el sector privado. El decreto del Gobierno para ajustar los salarios a profesionales del sector público ha contribuido en parte, pero sigue siendo insuficiente para resolver el problema inmediato. Además, el área de conservación vial se enfrenta al hecho de que varios de sus ingenieros se jubilarán pronto.
- Disponibilidad de supervisores de proyectos. Se licitan proyectos sin contar, por ejemplo, con las cuadrillas de topógrafos.
- Dificultades en los procesos de expropiaciones, hecho que genera retrasos importantes en los proyectos y produce sobrecostos.
- Falta de planificación, que se refleja en la ausencia de manuales de políticas de operación y manuales de procedimientos. Aunque se están realizando esfuerzos en esa dirección, todavía son incipientes.

- Ausencia de un sistema de gestión vial. Esto es importante para el área financiera debido a que, en la actualidad, no existe una contraparte que maneje el área de proyectos.
- Dificultades en la coordinación interinstitucional para la relocalización de servicios públicos.
- Procesos lentos para la obtención de los permisos ambientales.
- Los análisis de preinversión son limitados. La priorización de proyectos proviene más de los criterios de los jefes, que del análisis de una tasa de rentabilidad social.

Sin embargo, en el 2007, su gestión se vio favorecida por los siguientes factores:

- Activa participación de las altas autoridades del sector que ayudó a que se aceleraran los procesos de contratación.
- El ente contralor ha sido más flexible en lo relativo al uso de mecanismos más ágiles para ejecutar los proyectos.
- Mejor interacción entre los diferentes departamentos del Conavi.
- Reasignación oportuna de gastos, para aprovechar, en conservación, lo que se estaba dejando de ejecutar en construcción.

A partir del análisis del caso del Conavi es posible determinar que se han hecho esfuerzos importantes para ejecutar la mayor cantidad de recursos que le ha asignado la actual Administración. Dentro de esos esfuerzos cabe destacar el elevado compromiso y la participación de las altas autoridades, para que los procedimientos administrativos se aceleren, así como la mayor flexibilidad que ha mostrado la CGR, en su control *ex ante*. Sin embargo, los resultados de subjeción de los últimos años no muestran grandes cambios, pues persisten las deficiencias en el área de la

planificación, los mecanismos de evaluación son débiles o están ausentes, y en el tema de rendición de cuentas los esfuerzos son insuficientes.

Las acciones realizadas por el actual gobierno para mejorar el área de la infraestructura son, sin duda, importantes, especialmente en el corto plazo. La interrogante es si estos esfuerzos son suficientes para la sostenibilidad en el futuro, en razón de las diferentes limitantes que enfrentan las entidades, y la amenaza que se cierne sobre los ingresos tributarios, producto de un menor crecimiento económico.

Por medio de una lectura diferente de los controles preventivos, la CGR ha propiciado cambios menores que han permitido mejorar la ejecución de los recursos en las instituciones estudiadas. Estos cambios, sin embargo, no son suficientes para garantizar, hacia futuro, los resultados obtenidos. Se necesitan también ajustes de tipo estructural: fortalecer la planificación institucional, priorizar los proyectos mediante el análisis de costo-beneficio, establecer procedimientos rigurosos de evaluación *ex ante* y *ex post* y contar con mecanismos efectivos de rendición de cuentas. El control *ex post* de la CGR promueve esos cambios, pero el establecimiento de un plan nacional de inversión pública, similar al observado en países como Colombia, Chile e Irlanda, es fundamental.

El Informe n° DFOE-SAF-21-2007 de la CGR, señala la necesidad de desarrollar un sistema nacional de inversión pública (SNIP) consistente con la Ley de Planificación Nacional, la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos y su reglamento y la elaboración de un Plan Nacional de Inversión Pública (PNIP) que funcione, en plena coordinación con el Ministerio de Hacienda. Se le solicita al Mideplan, como ente rector del sistema nacional público, una reforma normativa para contar con un instrumento que permita una planificación sectorial integral, así como un plan de acción para desarrollar la planificación regional (CGR, 2007a). Sin embargo, el plan de trabajo existente a la fecha de elaboración del presente Informe,

es muy general y de corto plazo, y no contiene los aspectos estratégicos de mediano y largo plazo para concretar el funcionamiento del SNIP, así como para formular y ejecutar el PNIP.

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
SOSTENIBILIDAD DE LA POLÍTICA FISCAL

Véase Rosales, 2008, en
www.estadonacion.or.cr

La coordinación del capítulo estuvo a cargo de Eduardo Alonso.

Se prepararon los siguientes insumos:

“Seguimiento macroeconómico de la economía en el 2007”, de Karla Meneses y Susan Rodríguez; “Análisis de la evolución del crédito” y “Los efectos de la desaceleración económica en los Estados Unidos sobre la economía costarricense”, de José Luis Mesalles, “El desajuste entre la oferta y la demanda de trabajo”, de José Angulo y Alejandra Mata; “Pobreza, desigualdad del ingreso y empleo”, de Pablo Sauma; “La política de apoyo al desarrollo de las micro, pequeñas y medianas empresas (Mipyme)”, de Martín Parada, Manuel Chaves y Karla

Meneses; “La situación del agro costarricense dentro del contexto de incertidumbre en el que se encuentra la producción mundial de alimentos”, de Rafael Celis; “Las perspectivas económicas de las relaciones comerciales con la Unión Europea y China”, de Ricardo Matarrita; y “La sostenibilidad de las finanzas públicas”, de Julio Rosales.

La edición técnica fue realizada por Miguel Gutiérrez Saxe, Leda Muñoz y Karla Meneses. Se agradecen los comentarios realizados por Marcela Román y Alberto Mora.

La revisión de cifras la efectuaron Karla Meneses y Elisa Sánchez.

Los talleres de consulta se realizaron los días 29 de mayo y 22 de julio con la asistencia de: Ana M. Araya, Juan Carlos Barboza, Lizette Brenes, Roberto Calvo, Rafael Celis, Lucy Conejo, Roxana Durán, Francisco Fonseca, Susana Gamboa, Ángela García, Miguel Gómez, Javier González, Tania López Lee, Rolando Marín, Alejandra Mata Solano, Ricardo Matarrita, Guido Miranda, María Miranda, Martín Parada, Julio Rosales, Federico Ruiz, José Fulvio Sandoval, Marta E. Villegas, María del Mar Murguía, Roberto Mora, y José Sandoval.

NOTAS

- 1** La brecha se calcula con el índice de ambos indicadores con base en el año 1991, año en el cual la diferencia era mínima.
- 2** Los términos de intercambio se definen como la relación entre un índice de precios de exportación y un índice de precios de importación.
- 3** El trigo y el arroz son los granos de mayor consumo humano en el nivel mundial; el maíz se utiliza tanto para consumo humano como en alimentación animal, y el frijol de soya se usa como materia prima para producir aceite vegetal para consumo humano y como fuente de proteína en la alimentación animal.
- 4** Las opciones agroecológicas muestran ganancias significativas de productividad, pero solo cuando se comparan con los sistemas de producción tradicional, que son substancialmente inferiores a los sistemas modernos de producción. Esto significa que la agroecología tiene potencial en condiciones especialmente adversas; pero otros factores limitan su adopción, por lo que todavía hay que investigar y desarrollar más.
- 5** Si bien las exportaciones de banano, azúcar y carne presentan tasas de crecimiento menores a las del 2006, estas son altas y se mantienen dentro del comportamiento promedio. Los factores que explican las tasas negativas de crecimiento en el 2005, y el alto crecimiento, en el 2006, y retorno en el 2007 son: los factores climáticos (banano), rechazo de carne de exportación por incumplimiento de normas de calidad y comportamiento volátil de la producción y exportación (azúcar).
- 6** Incluye ocupados en la agricultura, silvicultura, pesca y extracción de minas y canteras.
- 7** Se ha denominado "sector informal" al conjunto de actividades productivas no agropecuarias cuyo rasgo distintivo es la baja dotación de capital (humano y físico) con que se realizan. Se incluyen dentro del sector informal los trabajadores por cuenta propia (excluidos los profesionales y técnicos), los trabajadores familiares no remunerados, los trabajadores de microempresas (asalariados y patronos en establecimientos de cinco empleados o menos, excluyendo los profesionales y técnicos), y generalmente se agrega el servicio doméstico. Los demás empleos no agropecuarios se consideran formales, y con fines analíticos se diferencia al sector agropecuario.
- 8** Estas cifras fueron calculadas antes de la crisis inmobiliaria de Estados Unidos. En el momento de elaborar este Informe, la Cámara de la Construcción estaba revisándolas para ajustarlas a la nueva realidad internacional, de manera que una vez concluida esta revisión, es de esperar que las necesidades de mano de obra sean ajustadas a la baja.
- 9** Cinde denomina "empresas Cinde" al grupo de empresas que han llegado al país, producto del trabajo de promoción realizado por ellos, así como a otras que se instalaron en Costa Rica, sin su intermediación directa, pero que son exportadores importantes.
- 10** Actores o informantes claves son empresarios, académicos y representantes de empresas de reclutamiento, organizaciones de trabajadores e instituciones de formación.
- 11** En las entrevistas con representantes de Cinde y Manpower se señaló la rotación de personal que trabaja en centros de llamadas como un evento que caracteriza a la actividad. En términos generales Manpower ha observado que la escasez relativa de mano de obra en Costa Rica está generando una distorsión de salarios y la mayor distorsión se está dando en *call centers*. Algunos de los informantes claves consultados señalaron que la escasez de personal bilingüe ha provocando una guerra de salarios entre los centros de llamadas, y ha presionado el alza de los salarios en un plazo relativamente corto. El sector de tecnologías de información y comunicación (TIC) y el de construcción (en puestos técnicos) tampoco están exentos de esta espiral en los salarios, por la escasez relativa de talento.
- 12** En Costa Rica se encuestaron 620 personas. El margen de error del estudio es de +/-3,9%.
- 13** Las estadísticas del INA están indicadas en cantidad de matrículas, de manera que una misma persona puede estar registrada más de una vez, porque lleva más de un curso. En el 2008 se está planteando modificar este sistema de registro.
- 14** 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.
- 15** Según estimaciones de Camtic, si se incluyera a los *call centers*, el faltante de personal sería de aproximadamente 4.000 personas. Tales cifras revelan un costo de oportunidad elevado para el país y pérdida de oportunidades de crecimiento productivo, por la oferta insuficiente de recurso humano.
- 16** Se podría aprovechar la capacidad del INEC y determinar si con los instrumentos disponibles en la actualidad podría obtenerse más información sobre la oferta y la demanda por trabajo.
- 17** El concepto del premio por invertir en colones se deriva del cálculo que, se supone, hacen los inversionistas al tener la opción de colocar sus ahorros en moneda nacional o en alguna moneda extranjera. Para efectos de estimar este premio, aquí se calcula como el diferencial entre la tasa pasiva promedio en moneda nacional y la tasa pasiva promedio en moneda extranjera, esta última expresada en términos de la moneda nacional, eso es restando la devaluación y haciendo un ajuste por interés compuesto. Se utiliza la devaluación del último año, como aproximación de las expectativas de los agentes sobre el futuro nivel del tipo de cambio.
- 18** Se utiliza como punto de comparación internacional la tasa Libor, que es la tasa que pagan los bancos de Londres a los depósitos en dólares a seis meses plazo.
- 19** Al mismo tiempo que se incrementa el premio por invertir en colones, el premio por endeudarse en dólares también sube. Esto se debería haber reflejado en un aumento de la proporción de créditos en moneda extranjera con respecto a la cartera total, lo cual no se dio durante el 2007.
- 20** Ante una revaluación del colón, los deudores se ven beneficiados.
- 21** Una parte de las captaciones de los bancos se destinó a cubrir el Encaje Mínimo Legal (EML). Para los bancos estatales, un 11% de sus captaciones tuvieron que ser depositadas en el Banco Central, mientras que para los bancos privados fue de 13%.
- 22** Durante el 2007 se consolidó la incorporación de los llamados "mega-bancos" dentro del Sistema Bancario Nacional, al estar los cuatro bancos privados más grandes ligados con corporaciones financieras internacionales (Citibank, GE Capital, HSBC y Scotiabank).
- 23** Por el principio de la "transitividad" del dinero, nunca se puede asegurar que un crédito otorgado a cierta actividad fue, en realidad, utilizado para financiar un proyecto de esa misma actividad.
- 24** Una regresión simple entre el crecimiento real del crédito al sector privado y el crecimiento del PIB, entre 1998 y 2007, muestra un Índice de Correlación (R^2) muy bajo (12%). Aún cuando se tomen únicamente los datos del período 2003 al 2007, el Índice de Correlación apenas llega a 40%.
- 25** De manera anecdótica, se puede mencionar que algunos bancos ofrecieron créditos para financiar más del 100% del valor de las viviendas, mientras que otros ofrecían plazos mayores, con tal de mejorar las condiciones del crédito, o de la cuota de pago de los clientes, y ganarse el favor de ellos sobre otras instituciones.
- 26** Se utiliza un promedio simple de los países más grandes de Latinoamérica, los cuales representan el 91% de la producción de la región: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México, Perú y Venezuela (Izquierdo et al., 2008).
- 27** Este podría ser el caso de grandes bancos o puestos de bolsa que hayan sufrido grandes pérdidas producto de la crisis denominada *subprime*.
- 28** Una de las maneras en que se podría enfrentar una disminución en la recaudación tributaria, por ejemplo, sería aumentando el nivel de endeudamiento público que, de todos modos, se encuentra en un nivel relativamente bajo.
- 29** El excedente de divisas provocó que el Banco Central tuviera que defender el piso de la banda comprando dicho excedente, e impidiendo así que el tipo de cambio llegara a niveles aún más bajos (una apreciación mayor). En ese sentido, el Banco Central continuaba defendiendo un nivel determinado de tipo de cambio, al mismo tiempo que quería controlar la inflación. El resultado neto fue que la compra de divisas le generó una emisión monetaria mayor de lo que deseaba, así como presiones inflacionarias que imposibilitaron cumplir con el objetivo inicial del Banco Central de obtener una inflación por debajo del 10%, en el 2007.

30 El que sea una flotación “administrada” implica que el Banco Central aún se dejaría cierta discrecionalidad para intervenir en el mercado de divisas, y tratar de guiar el tipo de cambio hacia un nivel “deseado”. Sin embargo, se supone que el grado de intervención ya sería relativamente bajo, y que bajo este sistema el objetivo casi único del Banco sería el nivel de inflación.

31 Aún cuando se empieza a ver algún grado de fluctuación del tipo de cambio, atrasos en la aprobación del reglamento de coberturas cambiarias de parte del Banco Central, así como la necesidad de un proceso de aprendizaje de todos los actores, es posible prever que tomará más tiempo, para que se dé la aparición de este tipo de mecanismos de manera masiva, dentro del mercado financiero costarricense.

32 Esta cuenta incluye: transportes, viajes, servicios de comunicaciones, servicios de construcción, servicios de seguros, servicios financieros, servicios de informática e información, regalías y derechos de licencias, otros servicios empresariales, servicios personales culturales y recreativos, servicios del Gobierno.

33 No en vano algunos sectores han mostrado desacuerdo con la compra de bonos por parte de China, aduciendo que se ejerce presión en el mercado cambiario y que el mercado de valores local necesita “papel” debido a la escasez de este producto, por las menores necesidades de financiamiento del sector público. Sin embargo, es claro que no corresponde a la política fiscal resolver esta situación.

34 En el 2007 el Gobierno también transfirió el 100% de los recursos que le corresponden a los gobiernos municipales (Ley 8114).

APORTE ESPECIAL

Fortalezas y debilidades de la política pública dirigida a las micro, pequeñas y medianas empresas

Introducción

Este aporte especial del capítulo “Oportunidades, estabilidad y solvencia económicas” pretende identificar las fortalezas y debilidades de la política pública dirigida al desarrollo productivo de las micros, pequeñas y medianas empresas (Mipyme) en el marco de atención establecido en la Ley de Fortalecimiento de las Pequeñas y Medianas Empresas (Ley 8262), que entró en vigencia en mayo del 2002. Además, documenta las modificaciones que incorpora la recientemente aprobada Ley Sistema de Banca para el Desarrollo (Ley 8634), en abril del 2008. Esta última, no se ha puesto en práctica, pues aún no ha sido reglamentada, sin embargo, se espera que los cambios planteados en ella permitan subsanar algunas de las debilidades presentes en la ley de fortalecimiento actual.

Con el propósito de analizar el aporte de las políticas públicas a las Mipyme costarricenses se plantearon las siguientes preguntas:

- ¿Cuenta el país con información cuantitativa y cualitativa que permita caracterizar a las Mipyme como fundamento para diseñar la política pública?
- ¿Qué fortalezas y debilidades se pueden identificar en la aplicación de la Ley de fortalecimiento de las pequeñas y medianas empresas?

- ¿Cuál ha sido el aporte del Fondo Especial para el Desarrollo de la micro, pequeña y mediana empresa (Fodemipyme)?
- ¿Qué cambios introduce la Ley de Sistema de Banca para el Desarrollo?
- ¿Qué aspectos pueden contribuir a la discusión sobre la orientación de la política pública dirigida a las Mipyme?

Caracterización de las Mipyme

De forma recurrente, en los informes del Estado de la Nación se ha documentado la falta de información existente para realizar una caracterización adecuada del sector de las empresas que poseen menos de 100 empleados. La informalidad, heterogeneidad e imprecisión de la definición de este sector constituyen una limitante importante para identificar, con claridad, la población meta a la que debe dirigirse la política pública.

La imprecisión del objeto de interés (empresas “no grandes”) explica la brecha en la cuantificación del número de empresas, según tamaño, entre las distintas fuentes de información. Esta diferencia se puede observar al comparar las estadísticas de la EHPM, la CCSS y el Observatorio de Mipyme. En el 2007, según la EHPM, se registró un total de 344.779 ocupados en la categoría de cuenta propia, de los cuales el 96,6% está dentro de “empresas” con

solo una persona¹. Además, los registros del número de Mipyme del sector privado de la CCSS suman 51.127 en el 2007, de ellas el 70% son empresas con menos de cinco empleados. Finalmente, según el Observatorio, el total de las empresas con menos de 100 empleados asciende a 139.403, cifra que contempla, tanto al sector formal registrado por la CCSS, como el sector semiformal de los registros de patentes de las 81 municipalidades del país.

Además del acercamiento cuantitativo incompleto, poco se sabe sobre el perfil cualitativo del conjunto, por ejemplo, se desconocen las características y las necesidades particulares de las empresas Mipyme según su potencial productivo (subsistencia o acumulación²), el sector o rama de actividad y su condición de formalidad e informalidad. Es importante reconocer que esto es un reto común en el ámbito internacional, aún en países desarrollados, por lo que es oportuno instar a que continúen realizándose esfuerzos para precisar, cada vez mejor, las características de este sector (E: Brenes, 2008).

La carencia de una caracterización completa del sector ha propiciado una delimitación normativa de la población meta de la política pública, que ha sido rebasada por la realidad del sector y ha limitado su capacidad de actuar. Además, esta carencia ha impactado el diseño de la política pública, prueba de ello es la aprobación de la Ley de Sistema de Banca para el Desarrollo (Ley 8634 SBD), como medida

compensatoria y complementaria a las debilidades encontradas en la Ley de Fortalecimiento de la pequeña y mediana empresa (Ley 8262), que fue diseñada para atender empresas pequeñas y medianas, formales no agropecuarias. La nueva ley de SBD amplía significativamente la población meta al incluir al sector informal, agropecuario y, además, plantea de forma explícita la atención a sectores prioritarios: mujeres, minorías étnicas, personas con discapacidad, jóvenes emprendedores, asociaciones de desarrollo, cooperativas, proyectos en zona de menor desarrollo relativo y a todos los que incorporen el concepto de producción más limpia. Aunque la ley SBD amplía la población meta, carece, por no contar con información suficiente, de una claridad cualitativa y cuantitativa del sector por atender, en igual forma que la ley anterior.

Asimismo, la desagregación disponible de las fuentes oficiales es limitada. Las estadísticas de Cuentas Nacionales permiten conocer la participación de las pequeñas empresas manufactureras

(8% de la producción del sector industrial en los últimos cinco años), pero no detallan el aporte de las Mipyme en los sectores del agro, los servicios y el comercio. La información disponible permite conocer que la participación del empleo formal, generado por la empresa privada es de aproximadamente el 50% (número de trabajadores de la CCSS en los últimos cinco años). En el 2007, las Mipyme representaron el 76% de las empresas exportadoras y el 10% de las exportaciones totales (Procomer, 2007).

En el *Diagnóstico Nacional de Mipyme*, realizado por el Observatorio, se encontraron diferencias importantes entre las empresas según sector productivo, lo que implica necesidades distintas, y evidencia la importancia de caracterizar a las Mipyme no solo por su tamaño sino también por su actividad. Inclusive, los resultados obtenidos en ese estudio concluyen que las Mipyme se diferencian tanto por tamaño como por sector (Observatorio Mipyme, 2008). Algunas de las principales diferencias encon-

tradas se presentan en el cuadro 3.18. Debe señalarse que esta información solo comprende al sector formal de las Mipyme, pero queda un vacío importante en relación con el conocimiento del sector semiformal e informal.

La caracterización anterior pone de manifiesto la necesidad de generar información adecuada y suficiente para conocer este sector como insumo base e indispensable para el diseño y ejecución de la política pública. Sin un conocimiento completo, sus alcances y su desempeño son inciertos y se dificulta la elaboración de instrumentos y programas que permitan mejorar el desempeño del sector (recuadro 3.4).

Ley de Fortalecimiento Pyme: fortalezas y debilidades de la política pública

La ley fue diseñada con el objetivo de crear un marco normativo que promoviera el desarrollo productivo de las Mipyme y posicionara a este sector como protagonista, con un dinamismo que contribuyera al desarrollo económico y social del país (Asamblea Legislativa, 2002). Esta ley se formuló para mejorar el desempeño del sector y ofrecer nuevas opciones de financiamiento que permitieran el acceso al crédito y que impulsaran proyectos de desarrollo tecnológico e innovación, servicios para el mejoramiento de la formación del recurso humano y facilidades para el acceso a mercados internos y externos.

No obstante, su aprobación no ha garantizado (como estaba previsto) la existencia de información suficiente para realizar una evaluación sobre el desempeño e impacto de la política pública dirigida a Mipyme y en particular de esta Ley. Sin embargo, se pudieron identificar esfuerzos realizados por algunas instituciones para generar información. Por ejemplo, el Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC), como ente rector, elaboró informes de resultados de la red de apoyo a este tipo de empresas; También el Banco Nacional, el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA) efectuaron estudios de impacto relativos a

CUADRO 3.18

Aspectos que caracterizan a las Mipyme formales según sector productivo

Sector	Papeletas, padrón, acta de apertura, Características
Industria	<ul style="list-style-type: none"> • Son empresas maduras (más de diez años de funcionamiento) • Mayor capacidad para generar empleo • Utilizan sistemas de financiamiento y son las que más han perdido oportunidades de negocios por la dificultad de acceso al crédito • Utilizan Internet para venta de productos y solicitud de pedidos
Servicios	<ul style="list-style-type: none"> • Mayor nivel educativo • Mayor participación femenina • Dependen de pocos clientes grandes • Su formalización es temprana • Hacen un mayor uso de las TIC
Comercio	<ul style="list-style-type: none"> • Mayor cantidad de proveedores en el extranjero • Utilizan, con mayor frecuencia, <i>software</i> para mejorar el servicio e investigar la competencia
Agricultura	<ul style="list-style-type: none"> • Mayor participación en asociaciones y cooperativas • Emplean a personas de baja escolaridad • Menor vínculo con empresas extranjeras • Formalización tardía o informalidad constante • Poca información y conocimiento de la competencia

Fuente: Elaboración propia con información del Observatorio Mipyme, 2008.

RECUADRO 3.4

Esfuerzos por sistematizar las características de las Mipyme costarricenses

La carencia de información sobre las Mipyme ha sido un problema claramente identificado en el país, que ha dificultado el diseño de políticas, programas o proyectos para apoyar este sector. Para atender esta necesidad se creó el Observatorio de Mipyme en la UNED, en el 2005. En el 2006 inició el trabajo en conjunto con la Universidad de Costa Rica, la Universidad Nacional y el Instituto Tecnológico de Costa Rica y el proyecto recibió el apoyo de Conare.

El Observatorio de Mipyme tiene como propósito generar información y conocimiento para la competitividad sostenible de las micro, pequeñas y medianas empresas, así como convertirse en un referente sobre la información nacional de la Mipyme costarricense. La estrategia que utiliza es la articulación y la investigación, lo que ha permitido consolidar trabajos que han aportado al conocimiento cuantitativo del

parque empresarial (formal y semiformal) y a una aproximación hacia las principales características de las Mipyme formales.

El conocimiento de las características del parque empresarial plantea la necesidad de ubicar a las Mipyme según tres categorías. Las formales, que cumplen con lo establecido por la ley y, por lo tanto, aparecen registradas en la CCSS. Las semiformales, existen en los registros públicos, por haber iniciado el proceso de formalización, (por ejemplo, cuentan con la patente comercial en la municipalidad correspondiente) y finalmente, las informales, que no aparecen en los registros públicos. Sobre las empresas semiformales e informales aún no se tiene información. El único avance en ese sentido es la cuantificación aproximada de la cantidad de empresas, por cantón, en la categoría semiformal: 88.276. Si a esta cantidad se suma la cantidad de empresas Mipyme formales (51.127) el total del parque empresarial es de 139.403.

Con respecto a las Mipyme formales, el hallazgo más interesante es la diferenciación que habría que hacer en relación con el sector; ya que, al analizar los resultados, las diferencias más significativas son las provocadas por la actividad que realizan y no por el tamaño (el detalle se presentó en el cuadro 3.18). Esta realidad debe llamar la atención y promover cambios importantes en el diseño de políticas, programas, proyectos y acciones dirigidas a las Mipyme formales y avanzar en el conocimiento de las semiformales e informales. Un diseño renovado deberá considerar las características de tamaño y sector, para asumir los retos estratégicos que en el campo de la competitividad deben enfrentar las Mipyme. Lo anterior requiere un trabajo articulado del sector público y privado.

Fuente: Elaboración propia con el aporte del Observatorio Mipyme.

los créditos otorgados a las Mipyme; Algunas instituciones responsables de las políticas de este sector prepararon informes de labores y la Promotora de Comercio Exterior (Procomer) hizo el registro de las exportaciones de este tipo de empresas para los años 2005 y 2007. Sin embargo, la información se ha generado de manera aislada y no se cuenta con un sistema de información continuo y unificado que permita sistematizar responsables, desempeño e impacto en las Mipyme. Ante esta limitación, para desarrollar este aporte, se realizó una consulta a expertos, con el fin de complementar los informes de resultados elaborados por el ente rector. En la consulta participaron representantes de algunas de las instituciones que forman la red de apoyo: la Cámara de Industria, el INA, Procomer, la Dirección general de la pequeña y mediana empresa (Digeypyme), Fodemipyme, BN-Desarrollo y el Ministerio de Ciencia y Tecnología (Micit).

A continuación se analiza lo establecido por la ley, y las fortalezas y

debilidades identificadas mediante la consulta, con énfasis en los siguientes aspectos: estructura y función institucional, financiamiento, innovación y desarrollo tecnológico, acceso a mercados y formación del recurso humano. Aunque en algunos casos, se encuentran un conjunto más amplio de debilidades que de fortalezas, el propósito no es subdimensionar los esfuerzos realizados por un conjunto amplio de personas e instituciones que trabajan para fortalecer al sector de las Mipyme, sino, por el contrario, mencionar las debilidades con el objetivo de contribuir a la detección de los aspectos que requieren mayor trabajo.

a) Sobre la estructura y función institucional, la ley nombra al MEIC como ente rector y constituye el Consejo Asesor Mixto con el objetivo fundamental de que sea una instancia superior que valide y diseñe la política Pyme del estado costarricense. Este Consejo Asesor está formado por los ministros de Economía, Industria y Comercio, Comercio exterior y Ciencia

y Tecnología, los gerentes de Procomer, Banco Popular, los presidentes de Conare y del INA, los representantes de Uccaep y de organizaciones privadas empresariales. En el 2004 se creó como mecanismo de coordinación la Red de Apoyo, con la participación de ocho entidades públicas y privadas, cifra que se incrementó en el 2008 a treinta instituciones dedicadas al desarrollo de actividades relacionadas con el sector y paralelamente se creó Digeypyme con funciones de secretaría técnica.

Las fortalezas identificadas son:

- Interés explícito por fomentar el desarrollo de las Mipyme: El tema de las Mipyme se constituyó en un punto de agenda importante para un conjunto amplio de instituciones, y además, ha logrado posicionarse como un elemento significativo en el Plan Nacional de Desarrollo.
- Creciente oferta de programas para atender a las Mipyme: el interés por desarrollar este sector se evidencia

en los importantes esfuerzos realizados para ampliar programas y proyectos de capacitación, planes de financiamiento en la banca pública y privada, fortalecimiento de las Mipyme exportadoras y vínculos de este sector con empresas de mayor tamaño.

- Creación de la red de apoyo: existe consenso en que este es el mecanismo idóneo para atender de forma integral a las Mipyme. En el país hay más de treinta instituciones que trabajan en la red.
- Existencia de oficinas regionales: aunque existen debilidades en el funcionamiento y cantidad, el esfuerzo por abrir espacio a su creación es un logro que debe resaltarse, como mecanismo adecuado para tener una atención directa a las Mipyme que se encuentran en zonas alejadas del país.

Las debilidades encontradas son las siguientes:

- La institucionalidad creada para orientar las políticas no ha funcionado con la eficiencia requerida. Por ejemplo, el Consejo Asesor solo ha sesionado con la periodicidad y constancia establecida en la Ley (cada dos meses)³ en el 2008. Además, la rotación de sus integrantes, en algunos periodos, ha sido alta, y en general, su desempeño ha dependido de la voluntad de los funcionarios encargados, lo que ha provocado que las funciones del Consejo, relativos al desarrollo y evaluación de los programas y proyectos ejecutados, no se hayan realizado adecuadamente. De igual forma, el vínculo entre el Consejo Asesor, el MEIC (Digeypyme) y la red no ha funcionado con mecanismos claros y formales, por esa razón, la orientación de las políticas recoge criterios independientes de los diferentes intereses institucionales y no se ha logrado consolidar un proceso de trabajo coordinado. De ahí que el resultado sea la duplicidad de

funciones y la ejecución aislada de programas.

- Complejidad institucional: los mecanismo de discusión, diseño, planificación y ejecución de la política pública son complejos en función del tamaño del país; lo que se evidencia en la existencia de dos grupos de entidades de apoyo al desarrollo productivo carente de mecanismos de coordinación: las creadas por la Ley de fortalecimiento (ente rector, Consejo Asesor, Red de apoyo) y las que forman parte del Consejo Nacional de Competitividad (Consejo Directivo, Consejo Consultivo y la Secretaría Ejecutiva).
- Evaluación: ausencia de un sistema integral de evaluación focalizado en resultados alcanzados. Actualmente, la evaluación realizada es normativa y sumativa y no enfatiza en los efectos e impactos causados sobre las Mipyme, sino en el cumplimiento cuantitativo de metas, tampoco en la calidad y eficiencia.
- Presencia regional: aunque existen oficinas regionales, estas no cuentan con los recursos necesarios para asumir las funciones pre-establecidas y los requerimientos que surgen de la dinámica del desarrollo de las Mipyme. Fuera de la GAM se pueden identificar cinco oficinas Creapyme⁴.
- Trámites: los requisitos que se imponen a las empresas, para formalizar sus operaciones constituyen un obstáculo que limita la creación o formalización de Mipyme y el acceso a los beneficios de algunos programas de apoyo. La complejidad de los requisitos, que las instituciones imponen a las Mipyme exige un trámite de formalización de aproximadamente 77 días (Doing Business, 2008).
- Divulgación, promoción e información de los servicios de apoyo: Según el Observatorio Mipyme sólo el 4% de las Mipyme formales han recibido

apoyo de las instituciones públicas. Además, existe la carencia de mecanismos, eficientes y ágiles como la práctica de ventanillas únicas, que guíen a las empresas hacia las organizaciones que pueden satisfacer sus necesidades.

- b) Con respecto al financiamiento, se creó el Fondo Especial para el Desarrollo de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (Fodemipyme), administrado por el Banco Popular. Este fondo ofrece mecanismos de financiamiento, así como concesión de avales y garantías para empresas que no puedan ser sujetas de los servicios de crédito de los bancos públicos; principalmente debido a los criterios de regulación de la Superintendencia General de Entidades Financieras (Sugef). El detalle de la evolución de este fondo y su estrategia de acción se presentan en el recuadro 3.5.

Las principales fortalezas presentadas en el eje de financiamiento son

- Canaliza recursos para financiar actividades productivas que normalmente no son sujetas de crédito en el sistema financiero.
- Lograr desligar estos recursos de la regulación y supervisión emitida por la Sugef (por cuanto no son recursos provenientes de la intermediación financiera),
- Aprendizaje acumulado por Fodemipyme para atender este segmento del mercado financiero.

Las debilidades son:

- Participación de pocas entidades financieras (bancos públicos y privados, cooperativas de ahorro y crédito, entre otras) en la canalización de los recursos, a pesar de los esfuerzos realizados por el BPDC para ejecutar los fondos⁶.
- Los empresarios poseen poca información sobre las entidades que pueden satisfacer sus necesidades financieras.

RECUADRO 3.5

Fodemipyme: un esfuerzo en construcción

Fodemipyme, que pertenece al Banco Popular y de Desarrollo Comunal, es responsable de ofrecer alternativas de financiamiento para aquellas empresas que no cumplen los requisitos de la banca comercial. Su desempeño ha mostrado una tendencia creciente en la colocación tanto de créditos como de avales. En los últimos cuatro años se han otorgado 682 avales y 268 créditos. Si se comparan los años 2004 y 2007 se observa un incremento significativo en el número de avales y créditos: en el primer año se colocaron dieciséis avales y un crédito, mientras que en el último, estas cifras fueron de 357 y 143 respectivamente (cuadro 3.19). Debe destacarse el posicionamiento de ambos productos financieros en el mercado y la importancia de tener avales para el otorgamiento de créditos; entre el 2004 y el 2007 el 73% de los créditos fueron colocados en conjunto con un aval.

La colocación de créditos y avales durante estos cuatro años, corresponde en el 54% de los avales y el 57% de los créditos, al sector servicios; al comercio el 31% avales y 20% créditos y en industria el 15% de los avales y 23% del crédito. Según el tamaño de la empresa, en promedio, las micros⁵ concentran el 70,5% de los créditos y avales, las pequeñas el 23% y las medianas el 6,5%. Según sexo, las mujeres han percibido el 34% de los avales y 17,1% de los créditos (E: Conejo, 2008).

Según zona de atención, la administración del fondo presenta limitantes para atender zonas fuera de la GAM. De los 784 avales colocados entre enero del 2004 y el 30 de abril del 2008, el 65,2% se concentró en las oficinas de FodeMipyme y en las sucursales de la región Central, el 20% en la región Atlántico y Sur y el restante 15% en la región Norte (E: Conejo, 2008). Un reto importante para enfrentar este problema es el fortalecimiento de la capacitación del personal del Banco en todas sus sucursales, con el propósito de incrementar el acceso al fondo en las zonas alejadas, apoyar campañas intensivas de publicidad para promocionar el fondo e incluir en las municipalidades información relativa a él (Red de apoyo Pyme, 2008).

Sobre su estrategia de acción:

En estos últimos cuatro años la estrategia

de intervención adoptada por la Banca de Desarrollo del Banco Popular, del que depende el Fodemipyme, ha tratado de consolidar un modelo de atención que tome en cuenta el ciclo de vida de la empresa y que complemente los servicios financieros con servicios no financieros. Para el diseño de este modelo se han definido los servicios financieros de la siguiente manera:

- Si se trata de actividades de subsistencia, se atienden de acuerdo con una estrategia de desarrollo local, y se crean capacidades de oferta crediticia en las zonas. Desde esta perspectiva se apoya la creación, consolidación y fortalecimiento de empresas de crédito comunal. Esta etapa puede ser apoyada mediante recursos de transferencias de Fodemipyme para la formación y de crédito y aval para la consolidación.

- Cuando se refiere a emprendimientos o empresas informales en marcha (no pagan cargas sociales, riesgos del trabajo ni tributan) se les atiende mediante el Fondo de Capital de Riesgo (Focari), donde existe un producto diferenciado, por ejemplo, para mujeres. Pueden optar por estos fondos todos los sectores económicos por medio de organizaciones intermediarias; también se pueden utilizar los fondos de avales para sectores específicos: el WASTE/ACEPESA, para manejo de desechos y el fondo de avales PASSAGE/CMC, para mujeres campesinas.

- Los emprendimientos formales o las empresas formales en marcha se atienden con crédito de la cartera proveniente de intermediación del Banco Popular o mediante el Fodemipyme.

De igual manera, existe una atención diferenciada para responder a los requerimientos de servicios de desarrollo empresarial de acuerdo con las fases de nacimiento, crecimiento y maduración. Los resultados aún son incipientes, una estrategia de atención de este tipo requiere más de cuatro años de funcionamiento para evidenciar resultados e impacto. La sistematización de casos y la consolidación del sistema de información cruzada, son herramientas que apenas están en proceso de construcción.

Los logros cualitativos de estos primeros años de funcionamiento del fondo son:

- La vinculación con aspectos de preocupación mundial y del Plan Nacional de Desarrollo que permiten potenciar servicios financieros y no financieros para apoyar temas como el desarrollo humano sostenible, equidad de género y la accesibilidad por parte de poblaciones vulnerables. Ejemplos de ello son: el manejo del recurso hídrico por medio del programa de Pyme en gestión del agua (Asociación Administradora de los Sistemas de Acueductos y Alcantarillados Comunal), apoyado con productos crediticios adaptados y especializados a sus necesidades, que combinan aval, garantía y capacitación; así como varios proyectos de agricultura orgánica, eficiencia energética, energía alternativa y manejo de desechos.

- Obtención de recursos de cooperación internacional para constituir dos fondos que permiten otorgar un 25% adicional de avales y garantías a Mipyme que manejan desechos líquidos y sólidos, fondo WASTE/ACEPESA y a mujeres campesinas, mediante el fondo PASSAGE/CMC.

A pesar de que los logros no pueden ser cuantificados, se observa un avance importante en la especialización, amplitud y diversidad de la oferta de servicios financieros para atender las Mipyme. Sin embargo, persisten obstáculos que impiden obtener mayor alcance del fondo debido a que la Sugef no ha aceptado el aval de Fodemipyme como mitigador de los bancos operadores por tratarse de un aval subsidiario. Por esta condición resulta poco atractivo para los bancos públicos otorgar esa garantía a sus clientes. En razón de lo anterior, de los cuatro bancos públicos autorizados como operadores en la Ley 8262 únicamente el Banco Popular, administrador del fondo, ha hecho un uso intensivo de él y Bancrédito ha aprobado dos avales. Esta situación ha impedido lograr una mayor profundización financiera y cobertura a las Mipyme y restringe el cobro de comisiones que le dan crecimiento y sostenibilidad al fondo de avales (E: Conejo, 2008).

Fuente: Parada et al, 2008. E: Conejo, 2008.

CUADRO 3.19

Colocaciones de avales y créditos para las Mipymes según cantidad y monto. 2004-2007

Colocaciones	2004	2005	2006	2007
Cantidad				
Avales	16	82	227	357
Créditos	1	24	100	143
Monto en millones de colones				
Avales	44	351	1.618	3.464
Créditos	8	284	1.237	1.942

Fuente: Parada et al., 2008 con datos de Fodemipyme.

- Creación de fondos para financiar proyectos de base científica y tecnológica, como es el fondo Propyme.
- Encargar a una institución especializada en ciencia y tecnología para que ejecute los recursos y realice las mejoras propuestas.

Las debilidades en este tema son:

- Bajo nivel de inversión en investigación y desarrollo. La inversión costarricense en este sector es baja, 0,39% del PIB en el año 2000 (Estrategia Siglo XXI, 2006).

- Persiste la brecha tecnológica entre empresas. Las Mipyme enfatizan el uso intensivo del factor trabajo como una ventaja comparativa y avanzan poco en la integración de tecnologías en los procesos productivos y gerenciales.

- Existe una limitada adopción tecnológica, que incluye tanto la falta de recursos financieros para adquirir una computadora, como la ausencia de formación en manejo de tecnologías de información y comunicación.

- No se fomenta la creación de empresas de base tecnológica: En la política pública actual no existen incentivos dirigidos a promover la creación de empresas de base tecnológica; es decir, empresas capaces de desarrollar nuevas ideas o tecnologías para generar externalidades y vínculos directos con el resto de las empresas.

- Los recursos son ejecutados por centros de investigación: el sistema planteado por la ley indica que las Mipyme participan como demandantes y no como unidades con capacidad para producir nuevo conocimiento. Esta labor la realizan los centros de investigación, de ahí que se limite la capitalización de las Mipyme para que desarrollen sus propias capacidades innovadoras y tecnológicas.

- No se promueve la especialización de las entidades financieras para atender nichos de empresa, y brindarles instrumentos y servicios adecuados a las necesidades particulares que presentan las Mipyme de acuerdo con su naturaleza, en cuanto sector o actividad productiva, grado de acumulación, escala de producción, destino de la producción (interna o externa), zonas geográficas o perfil del propietario. La Ley establece, como única alternativa, a Fodemipyme y las necesidades de financiamiento del sector difícilmente puede ser atendidas por una única entidad. Aunque en el Banco Popular existen logros al respecto (recuadro 3.5) esta no ha sido una estrategia generalizada en todas las entidades financieras que atienden a las Mipyme.

- Bajo nivel de colocación de avales. Por ejemplo según Fodemipyme, el sector de las Mipyme tiene disponibles aproximadamente 27.200 millones de colones para créditos, de los cuales únicamente se han aprobado, al 31 de diciembre 2007, 5.477 millones de colones, es decir, el 20%.

- Falta de integralidad entre servicios financieros y no financieros que respondan a las necesidades particulares de cada empresa, para mejorar significativamente su rentabilidad y capacidad de pago. Aunque se reconoce las entidades responsables de

prestar recursos a este sector, han realizado esfuerzos importantes, como por ejemplo, BN-Desarrollo, Fideicomiso del IMAS y Banco Popular; estos se han realizándose de manera aislada sin coordinación con una estrategia nacional de desarrollo productivo.

c) La innovación y el desarrollo tecnológico se han fomentado por medio del Programa de Apoyo a la Pequeña y Mediana Empresa (Propyme), se ha creado un fideicomiso en el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas (Conicit) para el financiamiento de las Mipyme, como un instrumento para fomentar la innovación y el desarrollo tecnológico nacional. El desempeño del programa Propyme, como programa central para el desarrollo tecnológico ha mostrado avances durante sus cinco años de funcionamiento. Por ejemplo, en el primer año (2002) se colocaron 58 millones de colones, cifra que aumentó a 213 millones de colones en el año 2007. Estos recursos se han orientado al desarrollo de 23 proyectos relacionados con actividades tendientes a implementar programas de calidad, e innovar el diseño de productos y sus respectivos procesos de producción (Propyme, 2007).

Las principales fortalezas en tema de innovación, ciencia y tecnología son:

- Reconocer que las Mipyme deben participar en procesos de generación de innovaciones y progreso tecnológico.

- Carenza de fondos de capital de riesgo especializado: las empresas que realizan inversiones en investigación y desarrollo tecnológico están sujetas a fuertes riesgos propios de la actividad. Por ejemplo, la imitación por terceros de las innovaciones realizadas, la inexistencia de un mercado para la innovación o la existencia de un mercado pequeño y la posibilidad de que la investigación fracase, determinarán que la actividad sea riesgosa y las empresas y entidades financieras no asuman la tarea.
- No existen instituciones que atiendan el problema de forma integral: al Conicit se le ha encargado la función de administrar el fideicomiso dentro del Fondo de Incentivos de la institución; mas no se le ha encomendado el objetivo de fortalecer la capacidad científica, tecnológica y de innovación de las Mipyme; labor que tampoco está siendo solventada por otra organización.

d) El tema de acceso a mercados es planteado en la Ley mediante el desarrollo de un programa de compras del Estado, el fomento del comercio interno y el apoyo a la Pyme exportadora o con potencial exportador. El *Programa de Compras del Estado* pretende asegurar la participación de la Mipyme, como proveedoras del sector público, por medio de la apertura de un portal de registro de proveedores y la capacitación de los funcionarios públicos para que de esa manera, se reconozca el potencial que tiene este sector para satisfacer las demandas del Estado. El MEIC es responsable de promover el comercio interno mediante: encadenamientos productivos, alianzas estratégicas, ferias locales, centros de información y exhibición, enlaces con la gran empresa y el establecimiento de un centro promotor de diseño. El acceso a mercados internacionales es facilitado por Procomer mediante programas orientados a brindar información, capacitación y promoción comercial.

El *Programa de Compras del Estado* empezó a ser ejecutado recientemente en el 2007, por medio de acciones con-

cretas como el registro de empresas (240 empresas) en el portal de Internet. Se han impartido cursos en multimedia, se ha capacitado a 52 microempresarios, se realizaron seminarios y se abrieron espacios para que los funcionarios de la institución crearan el registro de proveedores en las oficinas de Digepyme. Con respecto a los programas de encadenamiento, Procomer ha desempeñado un papel importante en la consolidación de vínculos entre empresas locales y transnacionales (450 encadenamientos en el periodo 2003-2007). De igual forma, se han abierto espacios de difusión y publicidad, por medio de páginas de Internet, revistas, participación en ferias internacionales y vitrinas de exhibición de productos. Además, el MEIC habilitó el portal Pyme y ha realizado algunas ferias y ruedas de negocios entre empresas locales.

Las fortalezas identificadas en relación con este tema son:

- Fomento de alianzas y estrategias de asociatividad para que las Mipyme puedan abastecer la demanda de sus productos.
- Identificar mecanismos de promoción que den a conocer la oferta de las Mipyme, consolidación y continuidad del *Programa de Encadenamientos Productivos* y el soporte de los procesos de exportación de este sector por parte de Procomer.
- Fomento de la participación directa e indirecta (por medio de alguna empresa de mayor escala) en la internacionalización del país.

Las debilidades encontradas son:

- Compras del Estado: las pequeñas empresas no responden a este estímulo por falta de información, de capacidad de proveer grandes volúmenes de productos, calidad y precios.
- Necesidad de impulsar procesos de investigación que promuevan el

desarrollo científico, tecnológico e innovador para poder concretar encadenamientos ya identificados. Actualmente, Procomer tiene una lista de 150 proyectos que requieren de investigación para hacer efectiva la vinculación de suplidores locales (E: Calvo, 2008). Asimismo se han detectado problemas entre la demanda de la industria de alta tecnología y la oferta científico tecnológica del proveedor nacional. Aunque los encadenamientos aumentaron de 18 en el 2003 a 142 en el 2007, persisten problemas para mejorar la calidad y la cantidad de proveedores, perfeccionar los procesos logísticos de subcontratación y fomentar el apoyo directo de las empresas de zonas francas para las Mipyme suplidoras.

- No existe una estrategia de encadenamientos productivos en un marco de desarrollo productivo: los vínculos empresariales deben pensarse en un marco de mayor alcance, donde tenga cabida la formación de redes de abastecimiento y comercialización, tanto entre empresas locales, como con empresas de capital extranjero. Además, debe replantearse la orientación de selectividad de la política sectorial e identificar aquellos sectores que tengan el potencial para consolidar redes productivas en el que participe un grupo amplio de empresas y no se establezca solo un vínculo de uno a uno. En el proceso de consulta, la metalmecánica y el turismo fueron identificados como sectores con este potencial.

e) Por último, para mejorar la formación del recurso humano, la Ley 8262 encomienda al MEIC la coordinación y articulación de programas sectoriales de capacitación y asesoría técnica ofrecidos por el INA, los centros de enseñanza, las universidades y los institutos técnicos y tecnológicos. El desempeño de este eje de atención ha sido tratado por más de la mitad de las instituciones pertenecientes a la red, que han ejecutado programas y proyectos de capacitación. Resulta difícil cuantificar el total de personas

capacitadas, por la falta de registros apropiados, motivo por el cual solo se pueden indicar algunos esfuerzos. Por ejemplo el programa de capacitación especializada de Procomer, en los últimos cuatro años, atendió aproximadamente a 11.000 empresarios (Procomer, 2008) y se registró una atención entre el 2004 y 2007 de aproximadamente 5.000 personas capacitadas en los distintos proyectos ejecutados por la red (Digeptyme). En el 2007, el INA destinó cerca del 60% de su presupuesto a actividades de capacitación a Mipyme. El programa *Costa Rica Provee*, dedicó aproximadamente el 52% de su presupuesto a actividades de formación de recurso humano, la inversión social del fideicomiso e ideas productivas del IMAS, asignó el 42% de su presupuesto a proyectos de formación empresarial y el 20% de la suma recibida anualmente correspondiente al 5% de las utilidades del Banco Popular de Fodempyme tuvo esta misma finalidad.

Las fortalezas en este campo son:

- Las instituciones han destinado recursos para los programas de capacitación dentro de la planificación presupuestaria. Incluso en muchas de ellas los recursos para los programas de capacitación se han consolidado como un rubro en el presupuesto.
- Existe una diversidad de programas de capacitación que han posibilitado la atención de un gran número de microempresarios en las distintas localidades del país y han ampliado su cobertura a zonas alejadas.
- Comprender la importancia de la formación del recurso humano como soporte complementario de los programas de financiamiento. Aunque la puesta en práctica cuenta con retos importantes, es importante rescatar que existe consenso en relación con la importancia de esta tarea para el desarrollo productivo de las Mipyme.

Las debilidades identificadas son:

- Existe duplicidad de funciones: aunque los recursos y esfuerzos por desarrollar programas de capacitación se han incrementado, hay un conjunto amplio de instituciones que capacitan a este sector, sin coordinación entre sí. Se ha planteado la debilidad del MEIC como ente rector, para cumplir a cabalidad sus funciones de orientador de la estrategia de capacitación en forma articulada e integral.
- Las capacitaciones se ejecutan sin una visión de largo plazo: no se está atendiendo el desarrollo de las Mipyme en todo su ciclo de vida, para darle continuidad a cada proceso de capacitación, en función de las etapas por las cuales atraviesa un negocio en los diferentes momentos de su evolución, desde el origen hasta garantizar su sostenibilidad y crecimiento. Lo que existe son esfuerzos aislados.
- Poco acompañamiento para la puesta en práctica de lo aprendido en las capacitaciones: procesos que se ejecutan sin acciones complementarias que ayuden a implementar los conocimientos desarrollados en los cursos, dentro de las unidades productivas individuales.
- Escaso fomento del emprendedurismo: la política ha tenido una débil focalización en el fortalecimiento de la cultura empresarial de las Mipyme. Incluso, la política no ha logrado ser explícita en el impulso de procesos de “emprendedurismo”; el problema se ha tratado por medio de cursos aislados que abordan el tema. Como consecuencia, los empresarios muestran deficiencias en la gestión y promueven un empresariado de subsistencia.
- Insuficiencia de incubadoras de empresas⁷: no se han establecido las incubadoras de empresas necesarias para promover proyectos capaces de realizar aportes sustantivos al desarrollo productivo, los cuales están ausentes en las regiones que mues-

tran relativamente buenas condiciones para ser polos de desarrollo, tales como Limón, Guanacaste y Puntarenas. Prueba de lo anterior es la existencia de apenas dos incubadoras, una en el Instituto Tecnológico de Costa Rica y, más recientemente, Parquetec, que si bien son esfuerzos notables, resultan insuficientes para los requerimientos del país.

De los hallazgos anteriores se puede concluir que, a pesar de que el desempeño de la política de apoyo a las Mipyme cuenta con el interés de las diferentes entidades públicas y privadas, con los recursos y la legislación, su puesta en práctica muestra limitaciones y vacíos importantes. Las debilidades identificadas imponen importantes retos que deben ser atendidos desde una política de desarrollo productivo que trascienda el trabajo independientemente de cada entidad responsable.

Sistema de Banca de Desarrollo: nuevo marco de política pública de atención a las Mipyme

La Ley 8634 de Sistema de Banca para el Desarrollo, aprobada en el mes de abril del 2008, es el resultado de un conjunto amplio de iniciativas propuestas en varios proyectos de ley en la Asamblea Legislativa, en el transcurso de los últimos años. Esta ley es concebida como “*Un mecanismo para financiar e impulsar proyectos productivos, viables y factibles técnica y económicamente, acorde con el modelo de desarrollo del país en lo referente a la movilidad social de los grupos objetos de esta ley*” (Ley 8634). Para ello, se conforma un Sistema de Banca de Desarrollo (SBD) que otorgará financiamiento, avales, garantías y servicios no financieros y de desarrollo empresarial.

Para velar por el desempeño de este sistema se establece un arreglo institucional de cuatro componentes: Consejo Rector, formado por dos ministros designados por el Consejo de Gobierno, dos representantes de la Uccaep y un representante de los bancos estatales; el Consejo Asesor Mixto, integrado por uno de los ministros del Consejo

Rector, un representante del INA, dos representantes de los bancos públicos y representantes del Infocoop, Conare, Uccaep e instituciones y organizaciones prestadoras de servicios no financieros; la Comisión Técnica Interinstitucional de Servicios no Financieros y de Desarrollo Empresarial; y la Comisión Evaluadora del SBD, juramentada cada cuatro años.

En el SBD se define la participación de entidades financieras y no financieras como actores importantes en la política pública de fomento a las Mipyme⁸; se amplía la población meta establecida en la Ley 8262, incluyendo a las Mipyme del sector agropecuario y a las empresas informales; se establecen los sectores prioritarios que recibirán tratamiento especial: mujeres, minorías étnicas, personas con discapacidad, jóvenes emprendedores, asociaciones de desarrollo, cooperativas, proyectos en zona de menor desarrollo relativo y los que incorporen el concepto de producción más limpia. Los mecanismos de financiamiento del SBD modifican la estructura de financiamiento de las Mipyme sugeridas en la Ley de Fortalecimiento, además de Fodemipyme se crean tres fondos que conformarán el SBD:

- Fideicomiso Nacional para el Desarrollo (Finade): Los recursos para este fondo provendrán de un 5% del presupuesto de Fodesaf, de varios Fideicomisos que antes operaban para el sector agropecuario⁹, resultados de operación (pérdidas y ganancias) de Finade y de donaciones. La administración estará a cargo de un banco estatal asignado mediante licitación y su fiscalización será responsabilidad de la CGR.
- Fondos de Financiamiento para el Desarrollo: las fuentes de recursos provendrán de un 5% de las utilidades netas (después del impuesto sobre la renta de cada banco), aportes adicionales aprobados por la Junta Directiva del banco administrador del fondo, resultados de operación (pérdidas y ganancias) del Fondo y donaciones. La administra-

ción quedará a cargo de cada uno de los bancos estatales y su fiscalización será ejercida por la Sugef según normas especiales emitidas por el Conassif.

- Fondos del Crédito para el Desarrollo: los recursos para este fondo provendrán de los bancos privados que realicen captaciones en cuenta corriente, deberán mantener un 17% de sus captaciones a treinta días o menos en préstamos al banco administrador del fondo (Peaje Bancario). Los bancos podrán evitar el traslado de los recursos siempre y cuando mantengan un saldo de 10% en créditos dirigidos a programas indicados por el Consejo Rector; y tengan cuatro agencias en diferentes regiones del país. La administración de este fondo estará a cargo del Banco Crédito Agrícola de Cartago quien administrará el fondo los primeros 5 años, posteriormente, el Consejo Rector designará al administrador mediante concurso o conveniencia. La fiscalización se realizará de la misma que la de los Fondos de Financiamiento para el Desarrollo.

Existe mucha expectativa ante la aprobación de esta ley y el grado de mejoría que introducirá al sistema de financiamiento de las Mipyme. Hay aspectos específicos que establece la ley de SBD que podrían mejorar algunas de las debilidades de la Ley de Fortalecimiento, las cuales se destacan a continuación:

- Amplía las operaciones de crédito e inversión que pueden realizar los bancos comerciales y ofrece mayor variedad de instrumentos financieros que se pueden ofrecer a las empresas (servicios de factoreo, *leasing* y otras prácticas e instrumentos de los sistemas financieros).
- Establece, de forma explícita, una comisión encargada de velar por el buen desempeño de los servicios no financieros (capacitaciones y formación técnica) así como coordinar y

dictar las directrices de las políticas en este campo. Además, delega al INA, IMAS y Conape responsabilidades adicionales en el uso y destino de sus recursos.

- El Consejo Rector podrá establecer alianzas estratégicas para desarrollar programas de incubadoras de empresas.
- El Banco Central brindará un informe, cada cuatro años, sobre el acceso de las micros, pequeñas y medianas unidades productivas a los servicios financieros, y la Sugef presentará cada cuatro años un informe sobre el desempeño financiero y la gestión de riesgo del SBD.
- Se podrán readecuar deudas a los sujetos beneficiarios que han sido afectados por contingencias como desastres naturales o factores antrópicos que les impidan cumplir con los compromisos.
- Se establece la evaluación integral del SBD, cada cuatro años, por medio de la Comisión Evaluadora; así como la evaluación del impacto socioeconómico de cada uno de los fondos del SBD.

Además, en el recuadro 3.6 se documentan los cambios introducidos al funcionamiento de Fodemipyme.

SBD y estrategia de banca de desarrollo del Banco Popular

Un aspecto importante, que se debe resaltar, es la concordancia existente entre lo que ha venido desarrollando el Banco Popular por medio de su Banca de Desarrollo y Fodemipyme con lo establecido en el SBD. De alguna manera, el desempeño de estos cuatro años ha servido como curva de aprendizaje para la formulación de la actual Ley.

El Banco Popular y de Desarrollo Comunal (BPDC) ha estructurado su Banca de Desarrollo, vinculándose a los temas planteados en la agenda mundial y en el *Plan Nacional de Desarrollo*, en concordancia con las pautas y orientaciones de su Asamblea de Trabajadores

RECUADRO 3.6

Principales cambios introducidos por la ley SBD al funcionamiento de Fodemipyme

- Amplía los operadores a todas las entidades financieras.
- Las garantías podrán realizarse mediante el otorgamiento individual a cada proyecto o mediante el sistema de garantía de cartera.
- Se podrán otorgar las garantías de participación y cumplimiento requeridas en el Programa de Compras del Estado.
- Podrá conceder avales o garantías a las emisiones de títulos valores de las Mipyme.
- Se extienden los beneficios del fondo a las Mipyme del sector agropecuario.
- Se establece el procedimiento para el trámite de pago de avales y gestiones de cobro judicial.
- Se amplía el porcentaje máximo de garantías o avales a un 75% de cada operación, y un monto de garantía a cada proyecto de 70 millones de colones.
- Se establece anualmente una estrategia de información, promoción y divulgación.
- Se debe realizar trimestralmente un informe financiero y de desempeño.

Fuente: Parada et al., 2008, con base en Ley 8634 y E: Conejo, 2008.

y Trabajadoras. Además se ha fundamentado en una estrategia inclusiva que abarca desde la accesibilidad hasta la competitividad. Cuatro ejes transversales cruzan esta estrategia: enfoque de género, generación de empleo para reducir la pobreza y fomentar el desarrollo local, inclusividad (jóvenes, adultos mayores, indígenas, personas con discapacidad) y

Desarrollo sostenible (Pyme en gestión del agua, energías alternativa, manejo de desechos, agropecuario orgánico) (E: Conejo, 2008).

Para brindar financiamiento a sectores vulnerables, la valoración de los riesgos asociados debe regirse por factores diferentes a los establecidos por la banca tradicional. En Costa Rica, la fiscalización de las entidades financieras autorizadas a realizar intermediación financiera está a cargo de la Superintendencia General de Entidades Financieras (Sugef) y orientada por los acuerdos de Basilea, que establecen criterios de valoración de riesgo que limitan el acceso de algunos actores económicos a fuentes de financiamiento.

Ante estas condiciones, el BPDC ha canalizado recursos hacia estos sectores por medio de una plataforma paralela a sus servicios de banca tradicional conformada principalmente por dos fondos: Fodemipyme y el Focari. Dicha plataforma ha sido el pilar del BPDC para desempeñar funciones como entidad financiera de desarrollo y será aprovechada por el Banco ante la actual puesta en marcha del Sistema de Banca de Desarrollo (SBD). En el cuadro 3.20 pueden observarse algunas experiencias que el BPDC posee en relación con aspectos centrales que introduce la ley de SBD.

Debate sobre la orientación de la política pública dirigida a las Mipyme

A pesar de los cambios que introduce la ley sobre Banca de Desarrollo, basados en la experiencia de Fodemipyme, para mejorar el financiamiento a las Mipyme, hay que preguntarse: ¿cuál es la capacidad de la Ley para mejorar la competitividad y el desarrollo productivo del país? En ausencia de una política de desarrollo productivo y de innovación científico-tecnológica que oriente la asignación de los recursos creados en el SBD, existe el riesgo de que la ejecución de esta política pública sea exclusivamente asistencialista. La principal razón obedece a que los tratos especiales que estipula la Ley se orientan a actividades realizadas por actores vulnerables, más que a actividades más amplias dirigidas a mejorar

significativamente la capacidad competitiva y científico-tecnológica de la estructura productiva nacional.

Es importante formular una política de desarrollo productivo que visualice las Mipyme como actores fundamentales para la transformación de la estructura productiva. Lo anterior supone la promoción de los mecanismos adecuados para lograr que los procesos productivos y empresariales de las Mipyme sean innovadores, intensivos en conocimiento (ciencia y tecnología) y estén vinculados a la dinámica de las grandes empresas, que actúan como fuerza motriz de la actividad productiva y exportadora del país.

Con base en el estudio de experiencias internacionales (China, Irlanda y Brasil) en política industrial, realizado por Parada et al. 2008; se identifican los siguientes elementos que pueden mejorar la orientación de la política de apoyo a las Mipyme en esa dirección:

- Incorporar elementos de selectividad¹⁰, que permitan elegir los sectores o actividades productivas de mayor impacto en la estructura productiva, así como las que tienen capacidad de fomentar cambios científico tecnológicos. En Costa Rica se pueden identificar sectores productivos que incorporan el conocimiento, la ciencia y la tecnología en la estructura productiva, mediante una promoción activa de las micros, pequeñas y medianas empresas. Por ejemplo, basados en la dinámica productiva reciente, los sectores turismo, *software* y medicamentos han adquirido gran importancia dentro de la estructura productiva del país; la metalmecánica puede desempeñar un papel importante debido a su impacto en otras actividades claves, como construcción; y por último, la biodiversidad o biotecnología permitirían aprovechar, de manera sostenible, todos los recursos naturales con que cuenta el país.
- Fomentar los encadenamientos productivos de las Mipyme con las grandes empresas y entre ellas, con base en metodologías de diagnóstico y

CUADRO 3.20

Alcance de las acciones del Banco Popular en relación con lo propuesto por el SBD

Elementos introducidos por la Ley SBD	Experiencia del BPDC
Avales a Mipyme por 75%	Para proyectos de manejo de desechos y mujeres campesinas se consiguieron fondos para avalar hasta el 75%.
Condiciones especiales para mujeres	Política de género, en proceso de certificación de equidad, posee productos financieros especiales para mujeres e investiga en el tema.
Tratamiento prioritario y preferencial para minorías étnicas.	Por medio de Fodemipyme y Focari se trabaja con indígenas, jóvenes, adultos mayores y personas con discapacidad.
Tratamiento prioritario y preferencial para jóvenes emprendedores	Cartera de crédito y avales a emprendedores formales (Fodemipyme) e informales (Focari)
Tratamiento prioritario y preferencial para Asociaciones de Desarrollo y Cooperativas	Créditos y avales a cooperativas y otras empresas de economía social. Se ha realizado trabajo conjunto con la Asociación Administradora de los Sistemas de Acueductos y Alcantarillados Comunal, municipalidades y empresas de crédito comunal.
Tratamiento prioritario y preferencial para zonas de menor desarrollo relativo	Programas basados en: Modelo de Desarrollo Económico Local (por ejemplo, empresas de crédito comunal) y proyectos de emprendimientos asociativos
Tratamiento prioritario para proyectos viables con concepto de producción más limpia.	Mediante crédito y avales de Fodemipyme apoyo a proyectos en manejo de desechos líquidos y sólidos, eficiencia energética, vehículos de gas LP, equipos solares y abono orgánico.
Promover la movilidad social de los grupos meta	La estrategia de banca de desarrollo del BPDC se basa en el modelo de ciclo de vida de las empresas; donde el banco apoya y fomenta la transformación desde empresas de subsistencia a empresas de acumulación. Incluso se están fomentando los encadenamientos productivos para mejorar la movilidad social.
Promoción de competitividad y uso de tecnologías de punta	Apoyo con aval y crédito a sectores TIC y exportadores.

Fuente: Parada et al, 2008, con base en Ley 8634 y E: Conejo, 2008.

soporte explícitas (*clusters*, arreglos productivos, cadenas globales de mercancías).

- Orientar la atracción de IED hacia los sectores o actividades productivas seleccionadas previamente por la política de desarrollo productivo para aumentar la capacidad de vincular y transferir tecnología hacia las Mipyme.
- Mejorar el entorno económico (política macroeconómica e infraestructura) y la capacidad institucional.

Una estrategia de coordinación institucional, que se podría implementar en

Costa Rica, es la ejecución de foros de competitividad para definir acciones a partir del consenso entre las instituciones y las Mipyme. Esta vivencia la ha desarrollado Brasil mediante su política industrial. Este país ha seleccionado sectores claves encargados de liderar el cambio tecnológico en la estructura productiva del país. Para definir el apoyo, los sectores productivos -en cuenta Mipyme- definen un área geográfica donde la presencia de alguno de ellos es importante y organizan un Foro de Competitividad. En estos foros participan las instituciones encargadas de brindar apoyo a los sectores productivos mediante la aplicación de un diagnóstico basado en la metodología

de Arreglos Productivos Locales¹¹ que posibilita organizar a los participantes de la cadena de valor y determinar las necesidades de las empresas que participan en ella, para mejorar sus capacidades competitivas en aspectos como: capacidad exportadora, innovadora e incorporación de conocimiento científico-tecnológico. Una vez realizado el balance de necesidades, se firma un “Contrato de competitividad” entre las instituciones participantes, donde se delimitan las responsabilidades y funciones que tendrá cada una en el proceso.

Con la capacidad institucional que Costa Rica ha consolidado en la atención a sectores productivos,

incluyendo las Mipyme, la realización de procesos similares a estos Foros de Competitividad, en conglomerados territoriales seleccionados, representa una alternativa para mejorar la coordinación institucional y el impacto de la atención brindada.

Finalmente en el recuadro 3.7 se exponen algunos instrumentos que han generado resultados positivos en el manejo de la banca de desarrollo y fondos de garantía en América Latina.

RECUADRO 3.7

Instrumentos que han dado resultados exitosos en la banca de desarrollo de América Latina

Con base en las experiencias y lecciones aprendidas en la región latinoamericana se pueden identificar algunos de los instrumentos que han mejorado el desempeño de la banca de desarrollo y sistemas de garantías ligados a las Mipyme. Aunque se reconoce que la realidad de cada país es diferente y por lo tanto requieren una valoración previa de la viabilidad que tiene la aplicación de estos instrumentos, la identificación de factores de éxito en otros países es una herramienta que amplía el conocimiento y la madurez de la banca de desarrollo del país. Entre los instrumentos y proyectos con resultados favorables en el campo de financiamiento de las Mipyme se pueden mencionar:

- Fondo de innovación para programas masivos de apoyo al desarrollo de empresas desde la etapa de incubación y arranque, hasta la etapa de expansión.
- Programas de financiamiento que atiendan diferentes áreas como: formación de incubadoras a cargo de universidades o institutos tecnológicos, apoyo a negocios tecnológicos, estudios de preinversión para emprendimientos que propongan la creación, puesta en marcha e inicio de nuevos negocios.
- Utilizar mecanismos de subsidio y co-financiamiento en los programas antes indicados. Por ejemplo se ha co-financiado hasta un 70% del monto requerido para la constitución de la incubadora, y hasta un 60% para incubadoras ya formadas, también se han entregado subsidio no reembolsables por el 80% del monto requerido para la ejecución de las actividades productivas con potencial exportador y se han establecido subsidios no reembolsables de hasta un 70%, para la introducción al mercado de productos innovadores.
- Utilizar los fondos de capital de riesgo como un instrumento para apoyar a las microempresas que por condiciones macroeconómica presentan problemas

de sostenibilidad. Este instrumento tiene como objetivo evitar la exclusión de estas empresas para ser sujetos de crédito en un futuro, además de tener la función de ejercer una acción contra cíclica.

- Apoyo a la organización, formalización y operación de redes de inversionistas "ángeles" que aumenten las inversiones en empresas innovadoras de alto potencial de crecimiento. Subsidio¹⁴ no reembolsable de un 80% del capital requerido para la formación de la red.
- Titularización de las carteras crediticias de Mipyme para aumentar los fondos del SBD y para insertarlo en el mercado de valores, además de moverse hacia la utilización de metodologías de "avales de cartera" y no solo de avales independientes.
- Uso de tecnología y personal altamente capacitado para incrementar la productividad de los procesos de colocación y seguimiento de microcréditos, por ejemplo en el Banco Estado Microcréditos de Chile los oficiales de crédito atienden una cartera integrada por 600 clientes cada uno.
- Ofrecer servicios financieros como: arrendamiento financiero (*Leasing*), factoreo, coinversión, préstamos a diferentes plazos (corto, mediano y largo), sociedades de garantías recíprocas y sociedades de capital de riesgo.
- Trabajo coordinado entre fondos de garantía y entidades intermediarias, lo cual incrementa la capacidad de colocación de los recursos.
- Programas de garantía que permitan desarrollar en zonas geográficas específicas actividades productivas pre-determinadas.

Fuente: Elaboración propia con información de Alide, Cepes, Fogape, Sale, Larrain y Calderón.

La elaboración de este aporte estuvo a cargo de Karla Meneses y Manuel Chaves.

Se elaboró el siguiente insumo: "La política de apoyo al desarrollo de las Mipyme", de Alvaro Martín Parada, Manuel Chaves y Karla Meneses.

La edición técnica la realizaron Leda Muñoz, Miguel Gutiérrez y Susan Rodríguez.

Se agradecen los comentarios realizados por Lucy Conejo, Lizette Brenes y Roberto Mora, así como el aporte realizado por Fodemipyme para la preparación de este estudio.

NOTAS

- 1** Aunque según la ley 8262 las actividades de autoempleo o subsistencia no constituyen una empresa, es importante considerar esta cifra ya que son actividades que generan, en gran cantidad de casos, el ingreso principal de muchas familias.
- 2** Las empresas de subsistencia elaboran pocos productos y servicios, y los ingresos realizados alcanzan básicamente para la adquisición de alimentación, vestido y calzado, salud, vivienda y educación del grupo familiar. Las empresas de producción simple avanzan un poco más en la escala de producción, cubren una cuota mayor de mercado; no obstante, la generación de ingresos aún no es suficiente para afrontar requerimientos de inversión en capital de trabajo, maquinaria y equipo. Las empresas de producción ampliada, son aquellas que tienen objetivos amplios de participación de mercados y capacidad de crear una oferta significativa. Estas empresas alcanzan niveles de producción que permiten mayores contrataciones de recurso humano, inversiones significativas en capital de trabajo e incursionan en el uso de la tecnología e innovación.
- 3** Según el artículo 18 del Reglamento General de la Ley 8262, el Consejo Asesor debe sesionar, al menos, una vez cada dos meses. Según información de Digeypyme las sesiones realizadas por años son: 2005, cinco veces, 2006, tres veces, 2007, tres veces y 2008 seis veces (E: Marín, 2008).
- 4** Oficinas regionales para tener un mayor acercamiento con las Mipymes.
- 5** Microempresa de 1 a 5 empleados, pequeña empresa de 6 a 30 empleados, mediana empresa de 31 a 100 empleados (ley 8262).
- 6** La ley solo permitía acceso a los bancos públicos. Es a partir de las reformas (art.50 de la Ley 8634) cuando se reglamente, que podrán tener acceso cooperativas, bancos privados, financieras, todos los entes supervisados por Sugef.
- 7** Las incubadoras de empresas son proyectos, que tienen como objetivo fomentar la creación de nuevas empresas en una zona geográfica concreta. las incubadoras suelen dar apoyo a los nuevos empresarios en aspectos, tanto de gestión empresarial (plan de negocio, marketing, finanzas, etc.) como en el acceso a instalaciones y recursos, a muy bajo precio (local, teléfono, etc.). con este apoyo se pretende disminuir el riesgo inherente a la creación de un nuevo negocio. Además, las incubadoras promueven proyectos de emprendimiento innovador.
- 8** Este sistema de atención está formado por “todos los intermediarios financieros públicos, el Instituto de Fomento Cooperativo (Infocoop), las instituciones públicas prestadoras de servicios no financieros y de desarrollo empresarial, y las instituciones u organizaciones estatales y no estatales que canalicen recursos públicos para el financiamiento y la promoción de proyectos productivos”; excluye al Banco Hipotecario de la Vivienda (Banhvi). Además, podrán participar intermediarios financieros privados y las instituciones y organizaciones prestadoras de servicios no financieros y de desarrollo empresarial (Ley 8634).
- 9** Saldos no comprometidos y recuperaciones de varios programas y fideicomisos que operaban antes de la ley del SBD; a saber: Fideicomiso de Reconversión Productiva, Fideicomiso pesquero del Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura, Fideicomiso 05-99 MAG/PIPA/Bancrédito, Fideicomiso 248 MAG/BNCR, Fideicomiso para la protección y fomento agropecuario para pequeños y medianos productores (Fidagro), Fondos para asistencia técnica MAG/BNCR y Fideicomiso 132001 MAG/Prodapen.
- 10** “La selectividad alude a pocas áreas claves y estratégicamente identificadas, que afectarán de manera decisiva y a largo plazo el modelo de desarrollo de una sociedad. La selectividad es también una condición para desarrollar áreas con fuertes relacionamientos intersectoriales, por su efecto difundido e interrelacionado con distintas actividades productivas y campos complementarios como la ciencia, tecnología, innovación, educación y emprendimiento” (E:Acosta, 2007).
- 11** Los arreglos productivos locales son una adaptación de los distritos industriales europeos o de la teoría de *clusters* para mejorar el crecimiento integral de las Mipymes en concordancia con la estrategia de desarrollo del país. Su aplicación consiste en: identificar APL o grupos con potencial de serlo, a partir de un diagnóstico económico y social, definición de criterios de acción gubernamental para el apoyo y fortalecimiento, proponer un modelo de gestión multisectorial, para las acciones del gobierno sectorial, construir un sistema de información, para el apoyo de acciones y definir términos de referencia con aspectos conceptuales y metodológicos.
- 12** Cubre gastos de gestión, estudio de mercado, plan de negocios, inicio de la empresa, costos de garantía, prospección y validación comercial.
- 13** Cubre gastos de propiedad intelectual, estudios de mercado, planes de negocios, diseño de envases, manuales, certificaciones, fabricación de muestras, prospección, validación y promoción comercial, adecuación de la infraestructura; ventas y gestión del negocio.
- 14** Cubre gastos de contratación y capacitación de recursos humanos, giras tecnológicas, difusión, inversión y gastos de operación.

CAPÍTULO 5

Fortalecimiento de la Democracia

INDICE

Hechos Relevantes	267
Valoración general	269
Valoración del Decimotercer Informe	270
Aspiraciones	270
Introducción	271
Sistema electoral y de partidos	272
Referéndum: una elección limpia con resultados ajustados	273
Los partidos no fueron actores dominantes	275
Se confirma situación política incierta	275
Referéndum crea panorama complejo para autoridad electoral	278
Democracia participativa	278
Resultados de un estudio con ciudadanos	278
Marco legal con debilidades y vacíos obliga a un intenso desarrollo jurisprudencial	280
Un clima político polarizado	281
Gestión y representación política responsables	282
Continúa la baja productividad legislativa	283
Análisis comparativo de procedimientos parlamentarios	285
Poder Ejecutivo: una coalición mayoritaria en el parlamento no le reportó resultados	288
Administración de la justicia	288
Aumenta la demanda de servicios judiciales	288
Indicios de desmejora en la eficacia global del sistema	289
Nota especial: la actividad delictiva y la inseguridad ciudadana	291
Violencia doméstica: ¿quiénes denuncian?	293
Participación y rendición de cuentas	294
Activa participación de instituciones de control durante el referéndum	294
Convivencia ciudadana	298
Una mirada desde adentro a los actores colectivos: el SÍ y el NO	298
Una mirada desde los ciudadanos de "a pie"	300
No aumentó la protesta social	300
Internet: medio alternativo para la acción social	304
Política Exterior	305
Elección ante el Consejo de Seguridad fue prioridad	305
Avances en la agenda internacional impulsada por Costa Rica	307
Fronteras diplomáticas siguen ampliándose	307
Se reactiva integración económica centroamericana	308

HECHOS RELEVANTES

Sin duda el hecho político más significativo durante el año 2007 fue la celebración del referéndum sobre la ratificación del *Tratado de Libre Comercio entre Centro América, República Dominicana, y los Estados Unidos* (TLC-CA). Su relevancia procede de varias fuentes:

Fue la primera vez en la historia nacional que se utilizó un mecanismo de democracia participativa directa para dirimir un aspecto político de gran relevancia; con suficiente participación popular para lograr un resultado vinculante. La particular circunstancia política que vivió el país alrededor del Tratado hizo que el referéndum sirviera para romper un *impasse* de cuatro años por la vía directa y mayoritaria.

La votación puso a prueba, también por primera vez, al referéndum como tal, incluida la reglamentación particular para su aplicación en el ámbito nacional. Algunos participantes en la contienda alegaron deficiencias en ese mecanismo de democracia directa.

La polarización de las posiciones alrededor del Tratado produjo un viraje de la política hacia el uso de mensajes negativos y campañas de miedo para disuadir a los electores.

Al mismo tiempo, sin embargo, abrió espacios para la movilización de amplios sectores de la población, muchos de ellos a partir de organizaciones de base, y mostró la madurez política de gran parte de la población.

Finalmente, la ratificación del Tratado representó la confirmación de un determinado rumbo en el desarrollo nacional

que, en materia comercial se ha venido gestando desde los años ochenta, pero en materia de competencia y participación estatal se había mantenido virtualmente incólume.

El año 2007 también fue significativo por lo que no ocurrió. El Poder Legislativo, por ejemplo, se mantuvo cautivo de la dinámica política en torno al TLC-CA y no pudo avanzar en la aprobación de proyectos de importancia, pese a la formación de coaliciones y a la mejor articulación de relaciones con el Ejecutivo. Los principales editoriales de la prensa nacional, por ejemplo, señalan la ausencia de reformas que han estado pendientes por años, como la reforma del Reglamento Legislativo, la reforma electoral, la modernización del sistema municipal, reformas judiciales, o la reconfiguración del régimen de control de la administración pública.

Otros hechos relevantes del 2007 se produjeron en el área de política exterior. Sobresale el nombramiento de Costa Rica en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. También fue importante la consolidación de relaciones con la República Popular China, impulsada mediante la visita de una delegación presidencial a ese país, y la ampliación de relaciones diplomáticas y comerciales con países árabes e islámicos, iniciada en el 2006, como consecuencia del traslado de la sede diplomática de nuestro país ante Israel, de Jerusalén a Tel Aviv. Finalmente, cabe mencionar el inicio de negociaciones con la Unión Europea para la suscripción de un acuerdo de cooperación con la región centroamericana.

CUADRO 5.1

Resumen de indicadores políticos. 2003-2007

Indicador	2003	2004	2005	2006	2007
Convivencia ciudadana					
Sindicatos activos	244	260	268	271	270
Nº de afiliados a sindicatos	162.265	157.778	162.410	185.554	199.537
Tasa de sindicalización ^{a/}	10	10	9	10	10
Cooperativas activas	499	538	491	501	509
Nº de afiliados a cooperativas	560.494		542.588	654.862	678.741
Asociaciones solidaristas activas	1.191	1.212	1.106	1.141	1.121
Nº de afiliados a asociaciones solidaristas	193.480	197.312	211.415	241.669	275.465
Asociaciones de desarrollo comunal activas ^{b/}	2.506	2.705	2.754	2.821	2.809
Cámaras empresariales afiliadas a UCCAEP	40	40	40	42	43
Asociaciones civiles inscritas en el Registro Nacional	15.926	16.938	17.990	18.950	
Participación ciudadana y rendición de cuentas					
Audiencias públicas en la Aresep	128	79	57	76	88
Nº de personas que asisten a las audiencias públicas			849	1.625	2.191
Iniciativas presentadas ante la Oficina de Iniciativa Popular de la Asamblea Legislativa	81	72	60	94	65
Audiencias en comisiones legislativas	48	27	31	53	
Tutela de Derechos Humanos					
Denuncias en la Comisión Nacional del Consumidor	874	1.193	1.768	1.916	2.074
Casos presentados ante la Comisión para Promover la Competencia	82	81	76	89	100
Casos en la Defensoría de los Habitantes ^{c/}					
Consultas	24.079	25.812	24.901	19.934	14.397
Expedientes abiertos	2.094	1.874	2.302	2.044	2.257
Gobierno local					
Ingreso total (millones de colones corrientes)	82.243,5	99.057,0	116.820,4	149.078,8	188.919,9
Ingreso total real (2006=100)	118.293,9	126.855,0	131.464,2	150.503,6	174.403,7
Ingresos tributarios	30.772,2	36.970,1	44.280,2	60.961,1	72.363,2
Ingresos tributarios reales	44.261	47.345	49.831	61.544	66.803
Carga tributaria ^{d/}	2,8	2,9	2,9	3,3	3,3
Presión tributaria ^{e/}	37,4	37,3	37,9	40,9	38,3
Administración de la justicia					
Oficinas judiciales de Primera Instancia					
Casos entrados	926.940	953.847	553.798	503.227	569.801
Casos entrados menos casos en tránsito	419.051	438.810	439.450	416.274	471.440
Violencia doméstica					
Casos entrados	47.086	48.073	47.396	46.213	44.914
Casos terminados	47.922	50.918	47.242	45.884	50.571
No comparecencia de la víctima	15.331	10.846	9.666	9.302	8.458
Población carcelaria					
Privados de libertad sin condena	1.501	1.436	1.204	1.272	1.083
Privados de libertad con más de seis meses sin condena	344	375	262	396	
Privados de libertad por cada mil expedientes	74	57	45	48	

a/ Se obtiene al dividir el número de afiliados a sindicatos entre la población ocupada.

b/ A partir del año 2003 se incluyen Cen-Cinai, reservas integrales y reservas específicas.

c/ En el año 2005 se cambió la forma de reportar la información, de interanual a anual. La serie se ajustó a partir del año 2001.

d/ Se dividen los ingresos tributarios de los gobiernos locales, a precios de enero de 1995, entre el PIB real.

e/ Se dividen los ingresos tributarios de los gobiernos locales, a precios de 1995, entre los ingresos totales de los gobiernos locales a precios de 1995.

VALORACIÓN GENERAL

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 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 anti sistema. 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 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 manifestado desde el 2002: alto abstencionismo, debilidad de las estructuras partidarias y 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.

La aspiración de gestión y representación política responsables tuvo resultados poco satisfactorios para la democracia costarricense. Como en años anteriores, continuó la baja productividad legislativa, a pesar de la coordinación con el Poder Ejecutivo y la conformación de una coalición multipartidista con mayoría parlamentaria. En

este Informe se analiza por primera vez la relación entre la "oferta" y la "demanda" legislativas. El análisis se basa tanto en los proyectos aprobados por la Asamblea, como en aquellos que podrían conformar la agenda de iniciativas, necesarias para avanzar hacia el logro de las metas del desarrollo humano. El estudio demuestra que un buen número de las leyes aprobadas no corresponde a las más requeridas, mientras que muchas de las más demandadas continuaron pendientes de aprobación.

La promulgación de leyes relevantes se agilizó al final del período legislativo, por la ratificación del TLC-CA y por la urgencia de aprobar su agenda de implementación. También disminuyó el tiempo promedio de emisión de una ley. Sobre estas leves mejoras se sustentó la alianza pro TLC que logró mantener el Gobierno, el llamado G-38, aunque se conformó de modo estricto en torno a los temas propios del Tratado. Ello demuestra que la alineación de propósitos reduce los obstáculos entre diferentes actores frente a la aprobación de leyes, aun en ausencia de cambios institucionales. No obstante, para que la productividad del sistema político no dependa exclusivamente de la voluntad de los partidos, los cambios institucionales resultan imprescindibles.

El análisis comparativo muestra que, en términos generales, las reglas parlamentarias en Costa Rica no se alejan de lo que es norma en otras democracias europeas y latinoamericanas. Sin embargo, algunas variables específicas, como el uso de la palabra, la formación de quórum y procedimientos especiales de reiteración, sí son visiblemente deficientes. La reforma de estos aspectos, aparte de tener mayor viabilidad política, podría ser un paliativo para la falta de agilidad y eficacia del Parlamento.

La información disponible para valorar la administración de justicia enfrentó serias limitaciones. La demanda por los servicios del sistema creció significativamente y superó, por primera vez, la barrera del medio millón de casos, lo que afectó el rendimiento del sistema, pese a los esfuerzos por dotar de mayores recursos al Poder Judicial. Por segundo año consecutivo las absoluciones excedieron a las condenas. Se determinó que un factor que influyó en ese resultado fue la adopción de las medidas alternativas previstas en el Código Procesal Penal de 1998. La acumulación de expedientes y el aumento en la duración de los recursos de casación en la Sala Tercera se mantuvo, aunque la tendencia pareció revertirse en los últimos meses del 2007.

El desempeño de la democracia en torno a la aspiración de participación y rendición de cuentas fue, en el balance, positivo. El referéndum generó una activa participación de las instituciones de control político, jurídico

y administrativo. Los diferentes pronunciamientos de entidades como el TSE, la Defensoría de los Habitantes y la Sala Constitucional, entre otras, fueron propiciados tanto por gestiones de otras instancias como por denuncias de particulares, y registraron por primera vez, una interacción de posiciones opuestas entre sí.

La democracia como forma de convivencia social dio señales de revitalización, en especial por la novedosa experiencia organizativa que significó la campaña en torno al referéndum. El bajo perfil de los partidos políticos fue compensado por la irrupción de una diversidad de organizaciones ciudadanas que participaron activamente en el proceso y desarrollaron novedosos repertorios de acción colectiva. La actividad ciudadana alrededor del referéndum no se vio reflejada en un aumento del número de protestas sociales comparable a las ocurridas en períodos previos de alta movilización social. Aun así, temas relacionados con el TLC-CA dominaron las acciones colectivas y reafirmaron el hecho de que en el país las organizaciones sociales manifiestan públicamente su apoyo u oposición a determinadas leyes y acciones del Estado.

Por último, en materia de política exterior el fortalecimiento de Costa Rica como actor internacional continuó en el 2007 y cosechó logros específicos, el más importante de ellos la elección del país como miembro del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Asimismo, el país siguió ampliando sus fronteras diplomáticas, extendió sus relaciones con nuevos países árabes y africanos, y consolidó acuerdos con China. Las iniciativas nacionales en el ámbito multilateral rindieron frutos específicos sobre todo en lo concerniente al posicionamiento de valores relevantes para el desarrollo humano, la conservación del ambiente y la inversión social. La integración regional y la inserción internacional se fortalecieron con la ratificación del TLC-CA y las negociaciones para un acuerdo de asociación con la Unión Europea. También se reactivó la agenda bilateral con Panamá y Nicaragua.

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. Persiste la preocupación ante el alto grado de irresolución en el Parlamento.

VALORACIÓN DEL DECIMOTERCER INFORME

El balance del sistema político, en el 2006, reveló que las aspiraciones relativas al fortalecimiento de la democracia y su contribución al desarrollo humano fueron insuficientes. En dos de las aspiraciones que este capítulo valora (sistema electoral y representación política) los resultados fueron preocupantes, y no pudieron ser compensados por los logros obtenidos en relación con esas y otras aspiraciones.

Los ámbitos del desempeño democrático, mejor evaluados por el Informe, fueron el sistema de administración de justicia y la política exterior. Las insuficiencias registradas no impiden reconocer los logros obtenidos: la reorganización del Poder Ejecutivo, la recuperación de su iniciativa política, la mejora en los indicadores del sistema de administración de justicia y el impulso de iniciativas

en la agenda de discusión internacional. En síntesis, el 2006 fue un año de cambios políticos importantes en el Ejecutivo, en el Legislativo y en sus relaciones recíprocas. En términos del impacto de estas medidas, los resultados del primer año de gobierno fueron modestos.

ASPIRACIONES

»» SISTEMA ELECTORAL Y PARTIDOS POLÍTICOS

El sistema electoral garantiza el ejercicio de un voto libre, informado y respetuoso de los derechos civiles y políticos de todas las personas. Crea las más amplias oportunidades de participación ciudadana en los procesos de deliberación y escogencia de los representantes políticos y garantiza resultados electorales que responden fielmente a las preferencias ciudadanas. Existen y se aplican mecanismos eficaces de control sobre el financiamiento político a los partidos, que fomentan la honestidad y la independencia de los líderes políticos y sancionan los hechos delictivos, así como sobre el cumplimiento de las normas democráticas internas de los partidos, para la escogencia de sus candidatos.

»» DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

La Constitución Política y la legislación garantizan, como complemento a la democracia representativa, mecanismos de democracia directa y semidirecta en los ámbitos nacional y local. La ciudadanía participa activamente en consultas populares que promueven espacios plurales de deliberación pública, cuyos resultados reflejan la voluntad de las mayorías.

»» ADMINISTRACIÓN DE LA JUSTICIA

Un sistema de administración de la justicia autónomo y abierto al escrutinio público protege los derechos de la población, especialmente el derecho a la debida defensa, y combate eficazmente cualquier forma de discriminación contraria a la Constitución: garantiza la aplicación de una justicia pronta, cumplida e igual para todas las personas, impone las sanciones correspondientes y repara los daños.

»» GESTIÓN Y REPRESENTACIÓN POLÍTICA RESPONSABLES

La aprobación y ejecución de leyes y políticas públicas nacionales y locales se realiza mediante la aplicación de las normas democráticas y el ejercicio de la representación política responsable de los intereses ciudadanos. Estas leyes y políticas garantizan la separación y el control recíproco entre los poderes del Estado, amplían las oportunidades de la ciudadanía de proteger sus derechos, y crean nuevas oportunidades de mejorar las condiciones de habilitación ciudadana de la población. En particular, el Poder Ejecutivo organiza y conduce la administración del Estado y plantea sus iniciativas al Poder Legislativo para impulsar sus prioridades, con apego a la Constitución Política. El Poder Legislativo ejerce un control político oportuno y eficaz, rinde cuentas a sus electores, aprueba leyes que promueven el desarrollo humano, y su organización interna respeta los derechos de las mayorías y de las minorías.

»» PARTICIPACIÓN Y RENDICIÓN DE CUENTAS

Las instituciones públicas ofrecen amplias y cada vez más eficaces oportunidades de participación, a las y los ciudadanos, en la discusión, formulación, ejecución y evaluación de las políticas públicas. Los representantes políticos y los funcionarios públicos rinden cuentas de manera veraz, completa, oportuna y responsable y respetan la dignidad de las personas, en un marco legal y administrativo que garantiza la máxima transparencia de la gestión pública y la efectiva protección a los derechos y libertades civiles y políticas de la población.

»» CONVIVENCIA CIUDADANA

La convivencia ciudadana respeta los derechos y la dignidad de las personas (nacionales y extranjeros). Las y los ciudadanos tienen una fuerte creencia en la democracia y participan activamente en la formación de una opinión pública pluralista que realiza un escrutinio eficaz y permanente de los asuntos públicos. Los ciudadanos ejercen eficazmente su derecho a la libre organización, mediante la creación de múltiples y activas organizaciones de la sociedad civil y hacen uso efectivo de las oportunidades para participar en la gestión pública.

»» POLÍTICA EXTERIOR

La política exterior promueve valores y temas acordes con la vivencia democrática del país (es un factor activo y eficaz en el plano internacional para la promoción y tutela de los derechos humanos, el desarrollo humano y la paz). Es un instrumento efectivo y activo para la protección y tutela de los intereses nacionales, expresados en la necesidad de supervivencia económica y progreso material.

CAPÍTULO 5

Fortalecimiento de la Democracia

Introducción

El presente capítulo busca dilucidar cuánto se acercó la democracia costarricense, en el 2007, a la satisfacción de las aspiraciones ciudadanas en el campo político. Dichas aspiraciones reflejan el derecho de cada persona a disfrutar del conjunto de capacidades básicas que potencian el desarrollo humano. En lo político, esas capacidades transforman a las personas en agentes capaces de identificar y escoger el tipo de vida que desean llevar (O'Donnell, 2004). Esta capacidad, expresada en la atribución legal de escoger, es el mínimo común denominador de la igualdad democrática. Se compone de un conjunto básico de derechos políticos (de expresión, asociación, y acceso a la información), civiles (en relación con otros individuos) y sociales (de bienestar básico para evitar que haya exclusión funcional de individuos).

De lo anterior se deriva que el Informe entiende la democracia como una forma de convivencia social que trasciende los alcances meramente procedimentales del régimen político. El fortalecimiento democrático, consecuentemente, incorpora una lectura del ejercicio del poder en la sociedad y de las relaciones que conlleva. De la democracia se espera que reúna un conjunto de características específicas: que las autoridades sean electas libremente, que el poder esté sujeto al imperio de la ley y que su organización y ejercicio sean respetuosos y consistentes con los derechos y la dignidad de las personas. Se entiende por democracia:

- Un régimen político donde los gobernantes son elegidos mediante elecciones libres, limpias, competidas y reiteradas, por una ciudadanía que ejerce libremente sus derechos civiles y políticos. Las aspiraciones del sistema electoral y de partidos políticos, y de democracia participativa, están asociadas, de manera directa, a esta dimensión democrática.
- Un estado de derecho en el cual las autoridades están sujetas al imperio de la ley por mecanismos horizontales y verticales de rendición de cuentas, y en el que las instituciones protegen y promueven los derechos civiles, políticos y sociales de las personas. Las aspiraciones de gestión y representación responsables, participación y rendición de cuentas, así como la de política exterior, están relacionadas principalmente con esta dimensión de la democracia.
- Una convivencia ciudadana que sustenta las instituciones del régimen y el Estado democráticos.

El hecho político más significativo del 2007 fue la realización, el 7 de octubre, del primer referéndum en la historia nacional democrática. De ahí que el capítulo procure como enfoque principal, una mejor comprensión del referéndum para la ratificación del *Tratado de Libre Comercio con Centro América, Estados Unidos y la República Dominicana* (en adelante, TLC-CA),

sus implicaciones y consecuencias. Con ese propósito valorará los elementos coyunturales de rigor, pero además, los analizará cuidadosamente, de acuerdo con una perspectiva comparada, para derivar lecciones que propicien el refinamiento de los preceptos que rigen este mecanismo participativo.

Aunque el referéndum es un hecho que corresponde a la aspiración de democracia participativa, sus efectos también alcanzan otras aspiraciones, entre ellas, la convivencia ciudadana y el sistema electoral de partidos. De ahí que este hecho histórico se analice ampliamente a lo largo del capítulo. En la sección sobre sistema electoral y partidos políticos se ofrece un análisis sucinto de las inconsistencias relacionadas con el material electoral en el referéndum, a fin de valorar, en la misma forma que se hizo en el Informe del 2006 con respecto a las elecciones presidenciales, los alegatos de sectores opositores con respecto a la integridad de los resultados (el documento más amplio se incorpora como un aporte especial al final de este capítulo). También se ofrece una comparación de los resultados electorales del referéndum con los obtenidos en la elección nacional del 2006, para examinar las implicaciones del proceso participativo sobre el sistema electoral y los partidos políticos.

La sección correspondiente a la democracia participativa presenta los resultados de un estudio cualitativo sobre la experiencia del referéndum,

desde la perspectiva de los ciudadanos. Dicho estudio permite una mejor comprensión de lo que representó este primer ejercicio de democracia participativa para quienes votaron a favor o en contra de la ratificación del Tratado, así como para los que se abstuvieron de emitir su voto. También se presenta, en esta sección, un resumen del instrumento normativo del referéndum en perspectiva comparada que resalta sus particularidades en Costa Rica, sus deficiencias, y posibilidades de mejoría (el documento más amplio se incorpora como un aporte especial al final de este capítulo).

La sección de participación y rendición de cuentas examina la aplicación de los mecanismos que se activaron en ese ámbito durante el proceso de referéndum. Entre otros, se analizan los casos de la Defensoría de los Habitantes, la Procuraduría General de la República y la Sala Constitucional, todos actores de peso en diversas gestiones de control horizontal, activadas como consecuencia de este proceso. En la sección de convivencia ciudadana se analizan las instancias de acción colectiva, evidenciadas en el 2007, y los efectos que sobre ellas tuvo la campaña del referéndum. Finalmente, como contribución especial, se presenta un resumen del perfil organizativo y político de las dos tendencias activas en esa campaña, a partir de documentos elaborados por protagonistas de los movimientos del SÍ y del NO (los documentos originales están disponibles en el sitio www.estadonacion.or.cr).

Pero el capítulo no se limita al referéndum, continúa con el seguimiento de los temas y las variables introducidas en ediciones anteriores del Informe, atinentes a las distintas dimensiones de la democracia. En relación con el tema de la administración de justicia el capítulo presenta los indicadores agregados que valoran su desempeño durante el 2007. Al igual que en períodos anteriores, esta sección procura ofrecer elementos objetivos para juzgar el rendimiento del Poder Judicial, a la luz de una creciente percepción de inseguridad por parte de la ciudadanía. Se analiza, también, el flujo de expedientes en oficinas de primera instancia, para profundizar

posteriormente en la materia penal, y se adiciona un primer intento de valorar, mediante estadísticas, la impunidad y su relación con las expresiones de inseguridad ciudadana. Además, por primera vez, se presenta un análisis descriptivo de la administración de justicia en materia de violencia doméstica. El presente capítulo no aborda el tema constitucional ni sus repercusiones en el sistema político costarricense, tarea que continúa pendiente para futuras entregas del Informe.

En la sección de gestión y representación política responsables se presenta un novedoso análisis comparativo de los procedimientos parlamentarios en Costa Rica, cuya finalidad principal es determinar si existen, en ese sistema, particularidades institucionales cuya reforma podría devenir en una mayor fluidez y efectividad del aparato representativo. Esta inquietud responde a la decreciente productividad legislativa reseñada en informes anteriores, responsable, entre otros factores, de la imagen deprimida sobre el primer poder de la República y sus integrantes que expresa la población. La sección confirma la problemática de la productividad legislativa durante el 2007, mediante el análisis de la producción de leyes en ese período, tanto desde la perspectiva de los proyectos aprobados, como es usual en el Informe, como desde la perspectiva, estimada por primera vez, de una agenda potencial de implementaciones.

Por último, en el área de política exterior el capítulo se detiene en el análisis del viraje de estilo y contenido, introducido por la administración Arias Sánchez. Esto incluye la reinserción del país en la corriente multilateral con el reconocimiento de China, el cambio de la sede diplomática en Israel y el establecimiento de relaciones con un conjunto de países del mundo árabe. La sección también analiza la relevancia de la aprobación del TLC-CA y la apertura de negociaciones para el tratado de asociación centroamericana con la Unión Europea. Estos eventos se contextualizan al tenor de las relaciones nacionales con el resto de la región centroamericana y latinoamericana.

Sistema electoral y de partidos

En relación con el tema sobre el sistema electoral y de partidos políticos se estudia la capacidad de las instituciones de garantizar el ejercicio de un voto libre e informado y de crear amplias oportunidades de participación ciudadana en los procesos de deliberación y escogencia de los representantes políticos. Asimismo, se examina la posibilidad del sistema electoral de garantizar resultados electorales que respondan a las preferencias ciudadanas, así como sus atribuciones en relación con la aplicación de mecanismos eficaces de control del financiamiento político. Desde esta perspectiva, en esta sección se analiza el proceso electoral del referéndum sobre el TLC-CA, por ser la primera vez que se aplica este mecanismo de democracia directa en el plano nacional. En particular, interesa examinar el papel desempeñado por el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) como juez y organizador del proceso, y el papel asumido por los partidos políticos.

El surgimiento de mecanismos de participación directa, a menudo, se presenta como una consecuencia del desencanto frente a las instituciones democráticas representativas y las élites que las detentan (Barczak, 2001; Mendelsohn y Parkin, 2001a)¹. Aun si esta contraposición de las dos expresiones democráticas, la directa y la representativa, fomenta un razonamiento de suma cero, que subvalora el potencial que tienen de actuar complementariamente, sirve para ilustrar las tensiones que comporta su coexistencia dentro de un mismo régimen político.

Los mecanismos directos, como su nombre sugiere, procuran la expresión política ciudadana sin mediación de representantes, sin embargo es cierto que la movilización política requiere de organización, y que son propiamente los representantes y sus instituciones -los políticos y los partidos- los que mejor posicionados se encuentran para facilitarla. Al mismo tiempo, la instancia democrática directa crea oportunidades para el surgimiento de nuevos liderazgos que pueden articular mayorías fuera de las esferas representativas

tradicionales. Dichos liderazgos pueden servir o no para lograr una reorganización posterior del sistema representativo, dependiendo de las circunstancias. En todo caso, es claro que la convivencia de ambas modalidades democráticas tiene múltiples implicaciones prácticas para el sistema electoral de partidos. De ahí que la primera tarea para el capítulo sea valorar el impacto que el referéndum del 2007, como primera experiencia de democracia participativa a escala nacional en el país, tuvo sobre el sistema electoral y de partidos políticos.

En este contexto destacan dos elementos importantes, por una parte la limitada participación de los partidos políticos en las etapas de organización y deliberación propias del referéndum, pues su principal aporte fue la asignación de un nutrido número de fiscales en el nivel nacional. Por otra parte, sobresale el hecho de que al ser sometido a prueba el sistema electoral, y a pesar de las carencias mencionadas en la legislación, sumadas a la novedad de este instrumento, el proceso como tal y sus resultados no se vieron afectados y contaron, finalmente, con una opinión ampliamente favorable.

El referéndum fue una elección limpia, con resultados ajustados

Al igual que en las elecciones presidenciales de febrero de 2006, el referéndum sobre el TLC-CA de octubre 2007 tuvo un resultado estrecho. El Tratado

de Libre Comercio fue aprobado por el 51% de los votos válidos, una diferencia superior a los tres puntos porcentuales en relación con los votos obtenidos por los opositores (cuadro 5.2). Sin embargo, a diferencia de las elecciones del 2006, no se abrió un período de varias semanas de incertidumbre, como producto de los cuestionamientos hechos al resultado y del escrutinio manual de votos. En términos generales, los resultados fueron rápidamente aceptados por la mayoría de los actores políticos y por la mayoría de las y los ciudadanos.

Un reducido sector de políticos e intelectuales cuestionó la limpieza electoral. Argumentaron parcialidad, por parte de la autoridad electoral, en sus decisiones (especialmente, respecto a la participación del Gobierno y el control de la publicidad y el contenido de las informaciones periodísticas) y adujeron la ilegalidad del proceso de convocatoria. También cuestionaron un conjunto de inconsistencias en los resultados de algunos centros de votación y presentaron un conjunto de denuncias ante el TSE. Las denuncias fueron desestimadas por el TSE y por la Sala Constitucional.

En virtud de estas denuncias, el 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 estas irregularidades fueron de tal magnitud, que pudieron haber influido en el resultado electoral. Si esta fuera

la situación, el referéndum no podría catalogarse como un proceso electoral limpio. De acuerdo con la metodología de investigación introducida por el Estado de la Nación en el Decimotercer Informe, para las elecciones del 2006, se efectuó un estudio de inconsistencias presentes en el material electoral del referéndum. En esta ocasión, se afinó el análisis mediante la creación de una escala de riesgo electoral.

La principal conclusión del estudio es que el resultado electoral del referéndum reflejó las preferencias ciudadanas. Se trató de una elección limpia. 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, especialmente la ausencia parcial o total del respaldo documental - acta de apertura, hoja de incidencias y acta de cierre en las juntas receptoras de votos-. No obstante, la certeza del resultado de la votación no se vio sustantivamente afectada por dichas inconsistencias. Su incidencia, dentro del total de mesas receptoras, fue relativamente baja. Más aún, las diferencias que potencialmente podrían haber surgido en los resultados por la presencia de inconsistencias graves (consignadas en muy pocas juntas receptoras de voto) no mostraron un patrón definido que diera ventaja a alguna de las fuerzas electorales del referéndum.

CUADRO 5.2

Nivel de participación ciudadana en las elecciones nacionales de 2006 y el referéndum TLC-CA de octubre de 2007

Asunto	Elecciones presidenciales (feb 2006)	Elecciones legislativas (feb 2006)	Referéndum TLC-CA (oct 2007)	Diferencia referéndum- presidenciales
Juntas receptoras de votos	6.163	6.163	4.932	-1.231
Padrón electoral	2.550.607	2.550.607	2.654.493	103.886
Votos válidos	1.663.224	1.628.824	1.572.603	-90.621
Nivel de abstención (%)	34,8	36,1	40,8	Aumentó 6 puntos porcentuales

Fuente: Elaboración propia con base en los escrutinios definitivos del TSE.

» PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
LIMPIEZA ELECTORAL DEL REFERÉNDUM

Véase el aporte especial al final de este capítulo.

A pesar de que un nivel de participación electoral de casi el 60% del padrón puede considerarse alto, en ausencia de sanciones por la abstención, y en vista de lo complejo de la temática, es importante señalar que el abstencionismo se incrementó más de seis puntos porcentuales con respecto a los procesos electorales de febrero de 2006. Aún si se objetara que los niveles de abstención entre estos eventos no son comparables por tratarse de procesos de distinta naturaleza, la comparación con otros países latinoamericanos demuestra que el nivel de participación, en el referéndum, estuvo por debajo del promedio regional para procesos de consulta ciudadana (gráfico 5.1). Debe manifestarse, sin embargo, que en algunos de los países sudamericanos, que ostentan niveles de participación más altos, existen sanciones a la abstención electoral.

En virtud de que la facilitación del derecho ciudadano de elegir y ser electo en condiciones de igualdad, es un elemento crítico de las aspiraciones relativas al sistema electoral, otro tema por considerar es el del financiamiento político. La profundización democrática requiere de los mecanismos suficientes para asegurar, en la medida de lo posible, el acceso equitativo de diversos grupos sociales a la contienda política, y el control necesario para garantizar que las donaciones del sector privado no se constituyan en fuentes de influencias no deseadas.

En el tema del financiamiento político el principal hallazgo corresponde al hecho de que el proceso electoral del referéndum se desarrolló en el marco de una situación inconveniente: carencia de financiamiento público y de controles sobre el financiamiento privado. En efecto, la Ley 8492 de Regulación del referéndum no previó financiamiento público para las partes enfrentadas en la consulta. Tampoco estableció controles sobre el financiamiento privado, con excepción de un límite (fácilmente

evadible) al monto de las donaciones privadas. Según el artículo 20 de la Ley se estableció, como límite máximo a las aportaciones de personas físicas y jurídicas, el equivalente a veinte salarios base. Al permitirse las donaciones por parte de personas jurídicas, la posibilidad de controlar el rompimiento del tope del financiamiento se diluyó (Ver aporte especial sobre el marco jurídico del referéndum al final del capítulo).

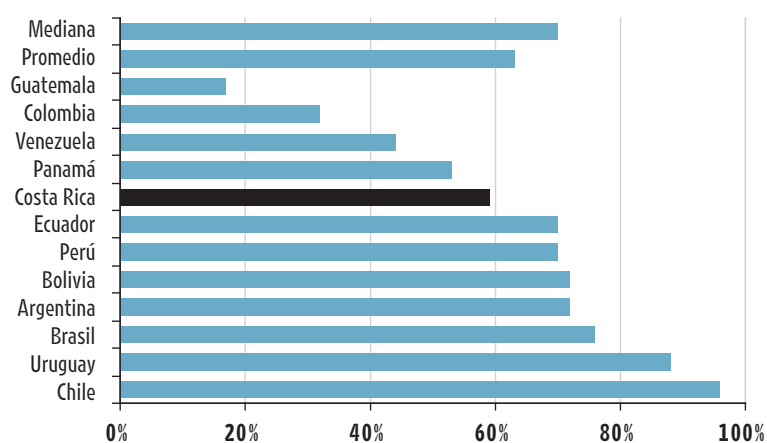
Hubo algunas acciones de financiamiento estatal, como la realización de debates en Canal 13 y la provisión de transporte gratuito, esto último gracias a la gestión del TSE con el sector de los transportistas (sin que la Ley hubiera previsto algo al respecto). Sin embargo, en términos generales, el financiamiento público fue mínimo, por lo que los contendientes (el SÍ y el NO) tuvieron que recurrir enteramente a un financiamiento privado (no controlado) para poder solventar los gastos electorales. Aunque no existe un estudio al respecto, por la naturaleza de sus partidarios, el SÍ contó con una evidente ventaja en materia de financiamiento político. El gasto en publicidad de medios del SÍ, durante la campaña, fue varias veces superior al gasto del NO (Semanao Universidad, 2007).

Ahora bien, una total y absoluta igualdad del gasto publicitario, así como la meta de absoluta igualdad política que la inspira, por más noble y deseable que fuera, se consideraría altamente elusiva, por la distribución de recursos, habilidades, e incentivos presentes en las sociedades contemporáneas (Dahl, 2006). Por lo demás, no es cierto que exista una relación lineal entre el gasto publicitario y el éxito electoral (González, 2006). Los resultados del referéndum lo demuestran: la diferencia del presupuesto electoral no guardó relación con los estrechos márgenes electorales obtenidos por los grupos en contienda. Lo mismo podría decirse del desenlace de las elecciones presidenciales del 2006. Los efectos de la publicidad no siempre son predecibles y, en ciertos casos, pueden ser contraproducentes.

Por otra parte, la desproporción en propaganda no se reprodujo en la cobertura

GRAFICO 5.1

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.

noticiosa de los medios masivos de comunicación. El monitoreo de las informaciones difundidas por los distintos medios de comunicación colectiva nacionales, efectuado por el TSE, demuestra que la difusión de información neutral sobre el Tratado prevaleció sobre aquella favorable a cualquiera de las dos tendencias, aunque su divulgación no fue uniforme en los distintos medios (véase la siguiente sección para una discusión más detallada de la cobertura de los medios). Finalmente, no debe subestimarse el potencial de los medios de difusión alternativos con bajas barreras de acceso, como los disponibles en la red Internet, que tuvieron un papel importante durante la campaña del referéndum.

Los partidos políticos no fueron los actores dominantes

Desde el punto de vista de la actividad electoral, el referéndum significó una clara revitalización, tal y como quedó manifiesto en las múltiples instancias de participación electoral organizadas alrededor del evento (ver sección de convivencia ciudadana). Dicha participación no se limitó a las formas tradicionales, sino que mostró un imaginativo aprovechamiento de nuevos medios como los sitios Web, los *Blogs*, videos y otras herramientas disponibles en la Internet. Debe recalarse que dicha participación no siempre fue constructiva, pues ambos bandos desarrollaron campañas negativas con lenguaje y simbologías que polarizaron el debate y exacerbaron los ánimos. Sin embargo, la revitalización de la participación ciudadana no implicó necesariamente el fortalecimiento del sistema de partidos políticos.

Para valorar el impacto de la participación en el sistema de partidos es preciso delimitar la organización política, que surgió alrededor de la campaña del referéndum, las coaliciones que representaron las tendencias del SÍ y del NO, respectivamente, y el papel que en ellas jugaron los partidos políticos.

Tanto las fuerzas del SÍ como las del NO fueron heterogéneas y debe señalarse, para los efectos de este apartado, que los principales protagonistas de la

campaña no fueron los partidos políticos ni sus cuadros de liderazgo (Martí, 2008; Trejos, 2008). Una vez convocado el referéndum, el espacio de la discusión se trasladó fuera del Parlamento, con lo que los partidos presentes en el Congreso perdieron protagonismo y las estructuras partidarias extra-Congreso carecían de los recursos y de la organización necesarios para soportar la responsabilidad que implica una campaña electoral. En este contexto, el Gobierno tuvo un papel importante en el ámbito del SÍ, mientras que un conjunto de académicos y dirigentes sociales lo tuvieron en el NO. Ambas partes crearon estructuras políticas y organizativas independientes de los partidos. En el lado del NO surgieron los Comités Patrióticos, una vasta red de organizaciones locales auto-declarada independiente de cualquier partido. Además, los sindicatos tuvieron un papel central en la organización y financiamiento del Movimiento Patriótico del NO y otras organizaciones campesinas, culturales y de mujeres fueron participantes activos (Trejos, 2008).

La Alianza Ciudadana por el SÍ se articuló con representantes del Gobierno, los partidos políticos afines al Tratado, y un conjunto de organizaciones del ámbito productivo. En principio, dentro de la Alianza, los partidos políticos contaron con representación formal en la conducción del movimiento pero su papel organizacional fue mínimo, especialmente en lo concerniente a la movilización de las bases (Martí, 2008). Además, la participación del Gobierno en la Alianza tampoco implicó el pleno involucramiento del partido oficialista, por la reacia oposición al Tratado de parte de importantes líderes pertenecientes a esa organización. Es preciso apuntar, sin embargo, que los partidos sí tuvieron un papel importante en el reclutamiento de fiscales de mesa, para participar en la jornada electoral, pues una suma superior al 95% de los miembros de mesa fueron inscritos por ellos (las organizaciones sociales lograron acreditar una proporción mínima de fiscales, cerca de 1.500, en comparación con, los más de 50.000, aportados por los partidos).

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE LOS MOVIMIENTOS DEL SÍ Y DEL NO

Véase Martí, 2008 y Trejos, 2008 en www.estadonacion.or.cr

La relativa ausencia de los partidos en el componente organizativo del referéndum es consecuencia, en gran medida, de la naturaleza de ese proceso. La votación en un referéndum no persigue la selección de representantes, agrupados en partidos, para formar un gobierno. Tampoco presenta al electorado un conjunto tan amplio de temas que requiera la identificación con una agenda programática como la que los partidos suelen presentar. De ahí que, en el referéndum, son mucho menores las barreras que se imponen a la participación de grupos distintos a los partidos (cuadro 5.3). Crucialmente, en las elecciones nacionales, los partidos tienen el monopolio constitucional sobre la presentación de cargos públicos y acceso al financiamiento político (si cumplen con requisitos mínimos de apoyo electoral). En cambio, en un referéndum, todas las personas están en pie de igualdad, y los partidos no son un intermediario obligado para canalizar su preferencia política. Finalmente, en Costa Rica no hay financiamiento público para los contendientes en un referéndum.

Resultados del referéndum confirman una situación política incierta

Si los resultados del referéndum son parte de las tendencias políticas que en años recientes se han venido desarrollando en Costa Rica, es posible analizarlos por medio de la comparación de los resultados del referéndum con los de procesos electorales más cercanos en el tiempo, a saber: las elecciones nacionales de febrero de 2006. Hay que recordar que, en esa ocasión, la campaña giró, en gran parte, alrededor del tema del TLC-CA; los candidatos presidenciales con más arrastre electoral (Ottón Solís y Oscar Arias) se pronunciaron explícitamente sobre el Tratado y fueron cabezas visibles del SÍ y del NO. De ahí que sea posible hacer algunas inferencias respecto al apoyo

CUADRO 5.3

Procesos de las elecciones presidenciales y del referéndum

Ámbito	Elecciones nacionales	Referéndum
Propósito	Formación de gobierno	Decisión sobre asunto de interés público
Criterio de victoria	Pluralidad de votos Ejemplos: PAC 39% PLN 40%	Mayoría absoluta de los votos válidos 50% + 1
Actores	Monopolio de partidos sobre la presentación de candidatos a puestos públicos	Gobierno, partidos, organizaciones cívicas participan fijando posición sobre el tema en consulta
Financiamiento político	Partidos tienen acceso a financiamiento público	No hay financiamiento público para las partes
Requisito	Neutralidad de Gobierno en el debate político	Funcionarios públicos pueden participar, pero sin utilizar recursos públicos

Fuente: Elaboración propia con base en Vargas, 2008b.

partidario, si se correlacionan en el nivel agregado los grupos que apoyaron a los partidos en las elecciones del 2006 con los que respaldaron las dos tendencias del referéndum.

Cabe aclarar, sin embargo, que dicha correlación toma en cuenta las limitaciones que supone la asimilación de dos procesos electorales que por sus diferencias no son directamente comparables. No obstante, el análisis no pretende derivar conclusiones acerca del comportamiento de los electores como individuos, sino en el nivel agregado de las tendencias mostradas por el electorado. Si se evalúa la diferencia existente entre las tendencias -del SÍ y del NO- en distintos momentos -la elección del 2006 y el referéndum- pueden concluirse, con base en las diferencias de los resultados electorales, algunos aspectos relativos al apoyo obtenido por los partidos.

En esta perspectiva, la pregunta que interesa responder es la siguiente: ¿cuál de las fuerzas políticas se fortaleció en relación con las elecciones nacionales de febrero de 2006? Ciertamente, el TLC-CA fue aprobado en el referéndum, pero esto no significa que las fuerzas políticas detrás del SÍ se hubiesen fortalecido en comparación con la situación que mantenían dieciocho meses atrás. Podrían haberse debilitado, pero no lo suficiente como para perder la votación. Las fuerzas alrededor del NO perdieron el referéndum pero,

en comparación con las elecciones de febrero de 2006, podrían haber expandido su arrastre electoral, aunque no lo suficiente como para triunfar. El análisis que se efectúa en este acápite muestra que, precisamente, la situación descrita en las líneas anteriores fue la que ocurrió en el referéndum (detalles metodológicos en el capítulo 7).

En la perspectiva electoral, los partidos que apoyaron públicamente al SÍ (un sector importante de Liberación Nacional, el Movimiento Libertario, algunos sectores del PUSC, y otros minoritarios de centro-derecha) vieron cómo disminuía su apelación electoral en relación con los votos obtenidos en las elecciones nacionales presidenciales y, especialmente, legislativas del 2006 (cuadro 5.4). Los partidos que apoyaron públicamente al NO (Acción Ciudadana y otros minoritarios de centro-izquierda) lograron importantes avances en su apelación, y atrajeron los votos de electores que en las elecciones nacionales no apoyaron ninguna de las tendencias con respecto al Tratado (Vargas, 2008b).

Cabe indicar que, aunque perdió en el referéndum, en todos los municipios del país la apelación electoral del NO al Tratado creció en relación con la obtenida en los comicios nacionales del 2006, aunque esa ganancia fuera insuficiente para obtener el triunfo. En contraste, las fuerzas del SÍ experimentaron importantes retrocesos en la

mayoría de los municipios, a pesar de que retuvieron el apoyo suficiente para ganar el referéndum (gráfico 5.2).

El análisis comparativo de los resultados electorales de ambas campañas señala tres factores predictivos del resultado del referéndum, estadísticamente significativos²: el abstencionismo, el índice de desarrollo humano, y el tamaño relativo del cantón. En términos generales, en los cantones urbanos y de mayor desarrollo humano fue donde la apelación electoral del NO creció menos, mientras que aquellos que registraron un alto nivel de abstencionismo lograron un mayor nivel de crecimiento (mapa 5.1). En otras palabras, el NO obtuvo sus más grandes éxitos en las zonas de menor desarrollo humano, más rurales y donde hubo mayor aumento del 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. No obstante, la abstención también favoreció al NO en los cantones de mayor desarrollo humano, como consecuencia del debilitamiento en la apelación electoral del SÍ.

Esta perspectiva permite afirmar que, los resultados electorales del referéndum prolongaron la incierta situación política creada por los comicios de febrero de 2006. Los actores dominantes en el equilibrio de fuerzas políticas

CUADRO 5.4

Resultados^{a/} de las elecciones presidenciales, legislativas y el referéndum. 2006 y 2007

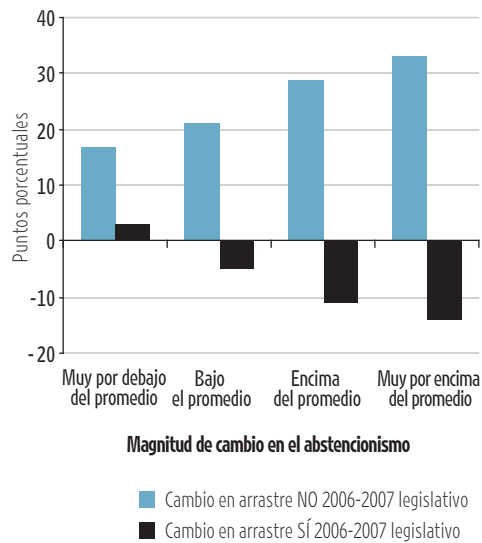
Asunto	Elecciones presidenciales (feb 2006)	Elecciones legislativas (feb 2006)	Referéndum TLC-CA (oct. 2007)	Cambio 2006-2007
Porcentaje votación obtenida por las fuerzas políticas que apoyaron el Sí	54,7	54,9	51,2	-3,5% presidencial -3,7% legislativo
Porcentaje votación obtenida por las fuerzas políticas que apoyaron el NO	39,9	27,9	48,1	+8,2% presidencial +20,2% legislativo
Porcentaje votos no adjudicables	5,3	34,8	0,6	-4,7% presidencial -34,8% legislativo

a/ El procedimiento para la comparación de resultados es el que se explica en el capítulo 7.

Fuente: Elaboración propia.

GRAFICO 5.2

Cambios en el arrastre electoral del SÍ y del NO en los municipios según la magnitud del cambio^{a/} en el abstencionismo. 2006 y 2007

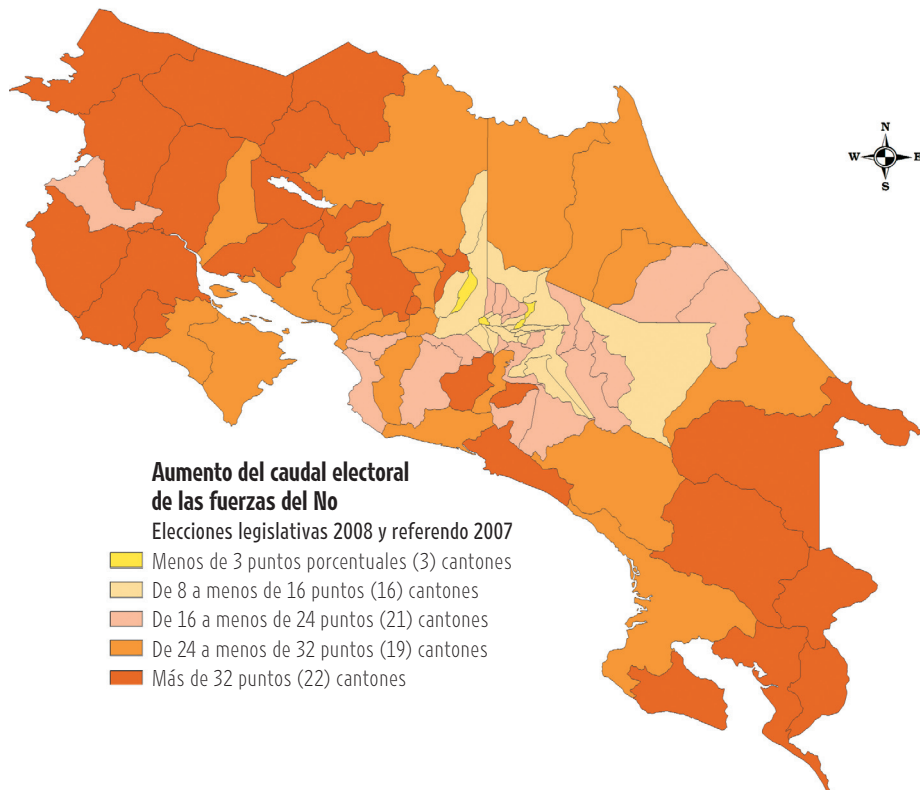


a/ El promedio del cambio en el abstencionismo por municipio entre las elecciones de febrero de 2006 y el referéndum es de 7,2 puntos porcentuales. Los niveles están definidos a partir de desviaciones estándar (3,4). Muy por encima (o por debajo) del promedio: una o más desviaciones estándar hacia abajo (arriba) del promedio.

Fuente: Vargas, 2008b.

MAPA 5.1

Comparación del resultado electoral de la elección legislativa del 2006 y el referéndum sobre el TLC-CA del 2007



Fuente: Vargas, 2008b.

resultantes, el PLN y el PAC, enfrentan desafíos importantes. Aunque el grueso del PLN formó parte de la coalición ganadora, el triunfo electoral se logró con el apoyo de varios partidos que no serán aliados en las elecciones del 2010. El PAC tiene el reto de retener el apoyo que ha recogido reiteradamente en la arena electoral, incluido el referéndum, pero en un ámbito de opinión pública que, de acuerdo con encuestas recientes, (CID-Gallup, 2007) parece estar restándole simpatía. Enfrenta, además, el reto de levantar la moral de sus partidarios después de la derrota obtenida en el referéndum, una contienda que se planteó como total.

Además el proceso del referéndum no parece haber producido nuevas opciones partidarias. Los cuadros de liderazgo surgidos durante la campaña, o bien procedieron de los partidos mayoritarios o basaron su fortaleza en el repudio de estos. Aunque la red de organizaciones locales del NO mantiene un importante poder de movilización enfrenta los retos de todo movimiento social si desea traducirlo al ámbito político: la institucionalización de sus estructuras (Tarrow, 1994), algo de lo cual no ha dado muestras hasta ahora.

Referéndum crea un panorama complejo para la autoridad electoral

Uno de los resultados del estudio de grupos focales con ciudadanos fue la revelación de un panorama complejo en torno a la percepción de los votantes, con respecto al papel desarrollado por el TSE (detalles metodológicos en el capítulo 7). La mayoría de los participantes en las sesiones respalda la labor desempeñada por el Tribunal, especialmente los que favorecieron al SÍ o se abstuvieron de votar. Para esos sectores el TSE hizo lo que debía hacer: cumplió con su papel. Aún entre sectores del NO existen asociaciones importantes del TSE con aspectos como sinceridad, empatía y confort relacionados con el orgullo por la democracia costarricense.

Sin embargo, otros partidarios del NO expresan una percepción relativamente crítica del papel desempeñado

por el TSE. A pesar del respaldo general a su labor, se le achaca al Tribunal 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 cuestiona que no controlara ni el tono de las tendencias, ni la equidad del gasto en sus campañas publicitarias. También se le critica su falta de firmeza para evitar la difusión de noticias, supuestamente tendenciosas, durante el período de tregua publicitaria.

Cabe acotar que algunas de estas percepciones parten de un concepto equívoco respecto de las atribuciones del TSE. El Tribunal está limitado en su capacidad de llenar los vacíos que presenta la legislación que gobierna la materia. Por ejemplo, en lo tocante a las campañas y a la divulgación de información, el Tribunal solo está facultado para controlar los límites de las contribuciones hechas por persona física o jurídica y no para ejercer censura sobre los contenidos, función que, por demás, sería altamente controversial y debatible. El Tribunal tampoco puede exceder sus atribuciones en torno a la tregua publicitaria, cuya restricción alcanza solamente la propaganda y la divulgación de encuestas (sobre las atribuciones del TSE, véase el aporte especial al final de este capítulo).

No obstante, las inconformidades señaladas, que a su vez recogen expresiones similares vertidas en los medios de comunicación por diversos actores académicos, políticos, y sociales, reflejan un desencanto que, justificado o no, parece haberse afinado en las percepciones de algunos votantes. Señala una situación que deben reparar las autoridades competentes pues, de llegar a extenderse, podría minar la legitimidad y credibilidad de una pieza crucial del sistema electoral y de la institucionalidad democrática nacional.

Democracia participativa

El referéndum y la iniciativa popular son los únicos mecanismos de democracia directa, existentes en el sistema político costarricense³. Mediante el referéndum, la ciudadanía puede participar y deliberar abiertamente sobre la

aprobación, improbación o derogación de leyes, así como efectuar reformas parciales de la Constitución Política. Desde esa perspectiva la celebración del referéndum sobre el TLC-CA en 2007, constituyó un avance significativo pues inauguró la aplicación de este instrumento de democracia directa en nuestro país. En este proceso tuvo especial relevancia la participación de múltiples y diversos actores sociales y políticos, tanto a favor como en contra del proyecto en discusión.

Un referéndum puede contribuir a la difusión del poder en el sistema político, especialmente con respecto al control de la agenda política, ampliar los puntos de acceso al sistema político y diversificar el conjunto de actores que participan en las decisiones vinculantes. A pesar de que el referéndum se adicionó a la Constitución en el año 2002, no fue sino hasta el 2006 que la Asamblea Legislativa promulgó -bajo admonición de la Sala Constitucional- la reglamentación que hizo posible la aplicación de este instrumento. Esta normativa se complementó con un reglamento del TSE en el 2007⁴. El referéndum para decidir la ratificación del TLC, constituyó la primera oportunidad de poner en práctica esta normativa de democracia directa y deliberación popular, por lo que constituye un hecho histórico.

En esta sección se presenta un análisis de la experiencia del referéndum, que incluye la valoración del electorado que participó en él, mediante la aplicación de la técnica de grupos focales (para detalles metodológicos, véase el capítulo 7), así como la evaluación de las reglas y procedimientos particulares del referéndum, en perspectiva comparada, y el análisis de la coyuntura en que se llevó a cabo.

Resultados exploratorios de un estudio con ciudadanos

La participación efectiva del ciudadano en la democracia directa requiere de su consiguiente politización, entendida como un alto grado de intervención y un nivel adecuado de conocimiento sobre los temas en debate. Desde la teoría democrática, los mecanismos de participación directa tienen sentido

solo si existe una concepción relativamente “optimista” de los ciudadanos, acerca de sus intereses y de la capacidad que ostentan para determinar sus preferencias (Marenghi y Alcántara Sáez, 2007)⁵.

Para obtener una visión sobre la cercanía a esa concepción por parte del electorado que participó en el referéndum, se realizó un estudio cualitativo mediante la modalidad de grupos focales. Aunque los resultados no son representativos, el objetivo principal de la investigación fue entender cómo llegó la ciudadanía costarricense a tomar su decisión con respecto al referéndum, ya sea que se abstuviera o que votara, lo favoreciera o lo adversara. El estudio también exploró cómo vivieron los y las costarricenses la experiencia y cómo evaluaron la actuación del TSE y de otros actores relevantes.

De acuerdo con los hallazgos de la investigación, los participantes consideraron que, el proceso del referéndum fue un ejercicio de democracia que les permitió sentir que eran tomados en cuenta y que, consecuentemente, asumieron con gran seriedad. El referéndum fue calificado como un hecho histórico que suscitó sentimientos de orgullo, dicha, y gusto entre los participantes.

No obstante la compleja temática del Tratado, así como su lenguaje un tanto arcano, generó gran confusión entre los participantes, y limitó el grado de conocimiento que pudieron desarrollar sobre la materia. Esto no fue óbice para que el Tratado se discutiera ampliamente, generalmente en las casas, barrios, y lugares de trabajo, al punto de que los ejemplos y anécdotas que surgieron de esas conversaciones fueron la base de referencia principal, sobre la que justificaron su posición respecto al Tratado y, eventualmente, su decisión de voto. Dadas las condiciones mencionadas en relación con los ciudadanos con poca información, pero con interés en participar, echaron mano en una serie de “atajos” informativos (opiniones de amigos, familiares, compañeros de trabajo, y otros líderes sociales) de bajo costo pero de mucha utilidad al tomar decisiones (Lupia, 1994).

Los panelistas sintieron que lo que se decidía en el referéndum era el futuro del país, entendido desde distintas perspectivas, ya fuera que se favoreciera o se adversara el Tratado. Para los del SÍ el Tratado equivalía al cambio positivo que generaría progreso y prosperidad, tanto en el nivel nacional como individual. Para los del NO el Tratado implicaba el posible desmantelamiento de instituciones que asociaban con el desarrollo solidario del pasado, lo que implicaría el aumento de la desigualdad y el abandono de un modelo exitoso y excepcional

» PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
RESULTADOS DE LOS GRUPOS FOCALES

Véase Unimer, 2008 en
www.estadonacion.or.cr

La mayoría de los panelistas, percibió el referéndum como un verdadero ejercicio de deliberación y expresión popular. Al mismo tiempo, la población procuró informarse respecto al Tratado aunque recurrieron primordialmente a sus grupos de identificación más inmediatos y no al texto del Tratado, razón por la que la noción que se formaron sobre él puede haber sido imperfecta. Sin embargo, más que una ausencia de los votantes, este hecho pone de manifiesto las limitaciones que enfrentó el referéndum al tratar de reducir una temática multidimensional y compleja a un ámbito de decisión binomial.

Gran parte de los panelistas expresó disconformidad con la disponibilidad de información comprensible sobre el Tratado, sin embargo, aunque hubiera estado disponible, como en efecto lo estuvo, su obtención y estudio exigía un alto costo en atención y tiempo que no todos los votantes están dispuestos a asumir (Downs, 1957). Cabe preguntarse, entonces, si a pesar de sus considerables esfuerzos, la autoridad electoral, pudo haber mejorado el acceso del electorado a un cúmulo de información simplificada sobre el Tratado.

En este contexto, muchos de los participantes en los grupos focales, indicaron que habían sido 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 por los participantes como una presión a la ciudadanía para que apoyara el TLC-CA. La desconfianza popular en el activismo político del Ejecutivo es un factor que podría estar muy arraigado en la cultura política nacional, dado el historial de manipulación electoral que experimentó el país en sus primeras etapas democráticas y que culminó en los hechos del 48 con la separación de la función electoral en un ente autónomo e independiente. No existe en la cultura nacional una diferenciación sobre el efecto negativo de la influencia política de las autoridades y la legitimidad de su involucramiento en la campaña de un referéndum. También fue criticada la presión ejercida a favor del SÍ por parte de algunas empresas privadas. No obstante, de acuerdo con los participantes dichas presiones rara vez alteraron sus decisiones de voto, salvo que reafirmaran la decisión previa de votar en sentido contrario a ellas.

Mediante diversas técnicas, se solicitó a los panelistas identificar y valorar a los actores que, a su juicio, se hicieron sentir con mayor fuerza en el proceso electoral del referéndum. Se identificó a los sindicatos, ICE, PAC, Gobierno y, en mucho menor medida, a otros partidos (principalmente el PLN) y Japdeva. Las universidades estatales se identificaron solo en sesiones de grupo de la Gran Área Metropolitana de San José. La percepción relativa a los sindicatos y su rol en el referéndum fue negativa. Se consideró que, aunque ellos “dieron la pelea,” no lo hicieron de manera constructiva o guiados por el interés colectivo. Igualmente, la actuación del PAC fue considerada relevante, aunque calificada de forma negativa, especialmente en lo que respecta a su más alto liderazgo. El Gobierno fue considerado como el principal actor a favor del SÍ y su posición fue blanco de críticas generalizadas, indistintamente de que las personas hubieran votado por el SÍ, el NO o se abstuvieran. También fue

negativa la valoración de las empresas privadas que, como se dijo anteriormente, fueron vistas como fuente de presión para afectar la votación a favor del SÍ. Los demás partidos tuvieron muy poca identificación. Pocos citaron a las cámaras empresariales, o al TSE como actores relevantes.

Un marco normativo con debilidades y vacíos obliga a un intenso y polémico desarrollo jurisprudencial

En razón de que los efectos de este mecanismo de democracia directa derivan en gran parte, de las particularidades de su instrumental normativo, es necesario analizar sus particularidades, y valorar sus posibilidades de perfeccionamiento a la luz de la experiencia de octubre del 2007. La incorporación del referéndum a la Constitución Política no es un hecho aislado del contexto político regional ya que durante las últimas dos décadas este mecanismo se adoptó en dieciséis de los dieciocho países de Latinoamérica y su uso ha venido en ascenso (Zovatto, 2007). Tampoco es un hecho aislado del contexto histórico nacional, pues pese a su poco uso a lo largo del tiempo, la participación popular se utilizó en el pasado para decidir asuntos de relevancia nacional o local, como la anexión del Partido de Nicoya a Costa Rica, la decisión de añadir los distritos de La Tigra y La Fortuna a San Carlos o a San Ramón, o la discusión de reformas constitucionales como el intento de introducir la reelección presidencial por parte de Otilio Ulate en 1953 (Muñoz, 2008). Con el Código Municipal de 1998 se creó la figura de los referéndum, plebiscitos, y cabildos para asuntos locales, lo que antecedió la figura del referéndum en el nivel nacional pues, pese a haberse propuesto desde 1990, no se incorporó a la Constitución sino hasta el 2002, y su ley reguladora fue promulgada hasta el 2006⁶.

De acuerdo con la Ley 8492, reguladora del referéndum, el TSE es el órgano institucional llamado a organizar, dirigir, fiscalizar, escrutar y declarar los resultados de esos procesos. Sin embargo, dicha normativa no especificó

con claridad que correspondía al Tribunal la función jurisdiccional de resolver conflictos. Sin duda, se deriva de su propia jurisprudencia y de la de la Sala Constitucional, pero se desaprovechó esa oportunidad para regular con más detalle el carácter jurisdiccional del Tribunal Electoral que, a diferencia de otros países, participa también de la organización y supervisión del proceso (Muñoz, 2008).

De este vacío emana el debate surgido alrededor del referéndum de octubre entre quienes le reclaman al Tribunal que no ejerciera una función más proactiva en la regulación de conflictos y los que aducen que carece de las facultades legales para hacerlo. Pese a esto, el Tribunal se vio en la necesidad de pronunciarse respecto a una serie de divergencias surgidas alrededor del proceso del referéndum, entre ellas su autorización de someter la ratificación del Tratado a referéndum, pese a que contenía aspectos que potencialmente correspondían al campo tributario.

Una debilidad del marco normativo, relacionada con la precedencia y acumulación de solicitudes de referéndum, generó un fuerte debate por la decisión del TSE que, en sus alcances prácticos, favoreció la convocatoria hecha a instancia del Ejecutivo, (“desde arriba”) sobre la convocatoria por iniciativa popular (“desde abajo”). El 12 de abril del 2007, el TSE autorizó, mediante la Resolución 790-E-2007, la recolección de firmas para la convocatoria a referéndum por iniciativa ciudadana. Pero la larga duración del proceso y la inminencia del vencimiento del plazo para la ratificación del Tratado, provocaron que el Gobierno solicitara la convocatoria por vía del Congreso. Como el Ejecutivo completó los requisitos de manera expedita, y antes de que se completara el proceso de recolección de firmas para la iniciativa ciudadana, el TSE dio curso al referéndum⁷.

La Sala Constitucional corroboró la constitucionalidad de esta decisión, pero esa decisión no aminoró la insatisfacción de los propulsores de la iniciativa popular. Para estos sectores, en lugar de un instrumento de acción popular, el referéndum se convirtió

en un aparato más al servicio de los partidos, los políticos, o los grupos de interés para dar forma a la agenda política, influenciar sus resultados, alterar la dinámica política para favorecer sus intereses, o resolver disputas políticas (Mendelsohn y Parkin, 2001b)⁸.

El TSE debió pronunciarse sobre otros asuntos que la Ley 8492 no trató expresamente. Uno de esos temas fue la participación de funcionarios públicos en el referéndum. El Tribunal la autorizó, bajo la limitación expresa de no utilizar recursos públicos en las campañas, a favor o en contra, del proyecto consultado. Dicha autorización no incluyó a los miembros de las fuerzas de policía ni a los funcionarios electorales a quienes les fue vedada la participación más allá de la emisión del voto.

Un área importante, en que la legislación nacional del referéndum es omisa, es la atinente al control del financiamiento de las campañas. Las normas existentes proveen un marco escueto, que no confiere garantías para el equilibrio en el acceso a los medios, porque no proveen recursos públicos para garantizar un mínimo básico, ni controlan el uso de los aportes privados. Sobre este particular las regulaciones existentes solo obligan a los donantes a informar al TSE sobre el responsable de la publicación y su monto -que no podrá exceder de veinte salarios base- información que el Tribunal debe mantener en un registro. Además, existen prohibiciones para la donación por parte de extranjeros y para la participación de estos en el proceso.

La ley del referéndum establece la aplicación supletoria de las disposiciones del Código Electoral (art. 5), pero dicho mandato alcanza solamente a aquellas situaciones cuyas condiciones permitan la aplicación analógica de las normas. El proceso electivo para el que fue diseñado el Código Electoral es bastante disímil al proceso consultivo del referéndum, lo que dificulta su aplicación supletoria -entre otras razones porque las elecciones son una contienda entre partidos políticos, financiados por el Estado, que disputan amplias plataformas políticas-. Nada de lo anterior aplica, necesariamente, al referéndum

por eso es difícil cumplir las condiciones de aplicación supletoria. Más aún, dicha aplicación excluye la creación de atribuciones o sanciones, penas, y castigos, y restringe, en gran medida, el ámbito de acción del Tribunal. De ahí que sea imperativa una reforma de la Ley de referéndum, que dote al Tribunal de los mecanismos necesarios para regular la materia, elimine la falta de regulaciones en la normativa actual y cree las condiciones necesarias para lograr un mayor equilibrio en el acceso a fondos, para el financiamiento de las campañas.

» PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
**DEBILIDADES Y VACÍOS
DEL MARCO NORMATIVO**

Véase el aporte especial al final de este capítulo.

Pese a las limitaciones apuntadas debe reconocerse la introducción de aspectos novedosos, por parte del TSE, en la administración electoral del referéndum. Entre ellos se destacan: el sistema de transmisión de datos, que permitió una rápida constatación de resultados, la organización de un programa de transporte gratuito de los electores, y el monitoreo de la divulgación sobre el referéndum en los medios masivos. La administración electoral del referéndum dio al TSE la posibilidad de experimentar con algunos aspectos novedosos, nunca antes aplicados en elecciones nacionales. Uno de ellos fue, al igual que en el 2006, la conformación de las mesas receptoras por parte del TSE, con fiscalización a cargo de los partidos. Otro fue el aumento de la cantidad máxima de electores a 700 por junta, sin que se afectara negativamente el proceso. Finalmente, la elección se condujo sin necesidad de cerrar los expendios de licor, hecho que tampoco impactó, de forma negativa, la jornada electoral. En síntesis, el referéndum exigió un alto grado de protagonismo por parte de la autoridad electoral y el TSE respondió con propuestas e iniciativas que lo acercaron a la ciudadanía, lo que representó una positiva desviación de su papel tradicional, en pro de la aspiración de garantizar la democracia participativa.

Un clima político polarizado

La campaña alrededor del referéndum alcanzó un alto grado de polarización. Un ambiente cargado de acusaciones, recriminaciones y ataques cruzados caracterizó los meses previos a la decisión. En perspectiva, tal intensidad es la culminación de una confrontación política que ha venido aumentando, desde el colapso de las reformas de los sectores de energía y telecomunicaciones ocho años atrás (las protestas contra el “Combo del ICE” del 2000) y que, en el curso del período 2001-2007, registraron varios episodios de conflicto abierto. Sin embargo, es importante recalcar que pese a la polarización, más del 70% de la población consideró que los comicios fueron bien organizados, que las autoridades electorales actuaron imparcialmente, y aceptaron la legitimidad de los resultados de la consulta (CID-Gallup, 2007).

La decisión sobre el referéndum fue planteada como un punto de inflexión en el desarrollo económico y social del país. Consecuentemente, tanto el SÍ como el NO definieron la contienda como una batalla en la que todo se ganaría o todo se perdería. Esto explica, aunque no necesariamente justifica, que ambas partes recurrieran a mecanismos extremos para promover su causa. Adicionalmente, en las postrimerías del referéndum, surgieron una serie de cuestionamientos alrededor del uso mediático, la desigualdad de la contienda, la “campaña del miedo,” la intervención foránea, y las irregularidades electorales.

Los sectores perdedores en el referéndum cuestionaron su validez y legitimidad. Algunos de ellos se negaron, inicialmente, a reconocer los resultados. Se alegó que la campaña había sido víctima de un “fraude mediático”, en el que los principales medios escritos y televisivos habían mostrado una clara parcialidad y habían violado la tregua publicitaria decretada por el TSE. Sectores del NO denunciaron una gran desigualdad en el proceso, debido al acceso inequitativo al financiamiento político y a la posición privilegiada del Ejecutivo para efectuar proselitismo a favor del SÍ. El argumento cobró

especial relevancia a partir de la publicación de un memorándum redactado por el Segundo Vicepresidente de la República y Ministro de Planificación y un Diputado oficialista, en el que recomendaban el uso del miedo como táctica electoral.

Acusaciones similares emanaron de grupos favorables al SÍ. Ellos atribuyeron a la oposición haber divulgado falsedades respecto al Tratado, entre otras, la venta de la CCSS, la Isla del Coco, y los recursos hídricos nacionales⁹. Acusaron a los del NO de ser instrumentos filo-comunistas, al servicio de los gobiernos venezolano, nicaragüense y cubano. La campaña del SÍ hizo acusaciones sobre intentos de manipulación de votantes mediante el recurso del miedo ante consecuencias infundadas en caso de que el Tratado fuera aprobado.

Ambas partes acusaron a los contrarios de permitir la intervención extranjera en asuntos internos. Los grupos del NO alegaron que la Casa Blanca norteamericana intervino al señalar que no se renovarían las preferencias de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe. Los grupos del SÍ alegaron que varios congresistas del mismo país que visitaron Costa Rica influyeron, afirmando lo contrario. Finalmente, los grupos del NO denunciaron algunas irregularidades electorales ante el TSE, y exigieron, como en las elecciones del 2006, un recuento exhaustivo de votos.

Las consecuencias de este ambiente polarizado, sobre el futuro del sistema político, son difíciles de estimar. No obstante, es innegable que se abrió un corte en el tejido social y político que todavía no cierra. Por eso, el referéndum del 2007, además de una nueva oportunidad de participación ciudadana en los asuntos políticos, fue un complejo y conflictivo proceso político.

Como se ha dicho, existió un notorio desbalance con respecto a los recursos disponibles para la campaña del referéndum, de ahí que el panorama relativo a la parcialidad de los medios sea mucho más complejo. El presente informe no tuvo acceso a un seguimiento detallado de medios de comunicación colectiva, que permitiera examinar las

pautas publicitarias del SÍ y del NO (en este ámbito, la opinión predominante es que el SÍ tuvo una amplia ventaja). En el monitoreo de medios que realizó el TSE (2007b) se muestran posiciones contrapuestas (cuadro 5.5). En prensa escrita, los diarios del Grupo Nación (La Nación, Al Día, La Teja) tendieron a favorecer al SÍ, tanto en notas informativas como en la sección de opinión; el Semanario Universidad y Diario Extra, favorecieron al NO. Sin embargo, en todos estos medios escritos, una buena parte de la información fue de carácter “neutral”, de acuerdo con el TSE. En la radio y la TV, los programas noticiosos tuvieron una cobertura relativamente equilibrada (cuadro 5.5).

Gestión y representación política responsables

En el tema de gestión y representación política responsables se valora el aporte de las instituciones de la democracia representativa, a la calidad democrática del sistema político y al desarrollo humano. Se analiza el desempeño de los poderes Ejecutivo y Legislativo, así como las relaciones

entre ambos. Para efectuar el balance en este ámbito, se intenta determinar si la aprobación y ejecución de leyes y políticas públicas se realiza mediante la aplicación de las normas democráticas y de respeto a los derechos de las mayorías y las minorías. Además, se evalúa la aprobación, por parte del Legislativo de leyes que promueven el desarrollo humano y amplían las oportunidades de la ciudadanía para proteger sus derechos. En relación con el Poder Ejecutivo, se examina la forma en que este organiza y conduce el Estado y plantea su iniciativa ante el Congreso, para impulsar sus propuestas.

La efectividad del Estado, entendida como la capacidad de formular, ejecutar y hacer respetar las políticas públicas, que repercutan favorablemente sobre el desarrollo humano, es crítica para el sano desarrollo democrático. La ampliación de ciertos derechos democráticos, sin existir concurrentemente la capacidad estatal para darles contenido, puede provocar serias disfuncionalidades, que afecten la credibilidad y legitimidad del régimen, y generen una crisis de representación que reduzca el apoyo popular

a la democracia (Mainwaring, 2006). La efectiva democratización procede de la articulación entre los derechos ciudadanos y la capacidad estatal para hacerlos efectivos (Tilly, 2007). Además, esa capacidad, requiere de los mecanismos de control necesarios para asegurar que su utilización responda a los deseos expresos de la colectividad, porque comprende la concentración de poder.

Los *Informes del Estado de la Nación* han medido la efectividad del Estado en sus tres dimensiones: la gestión del Poder Ejecutivo, la del Poder Legislativo, y la coordinación entre ambos. La tendencia que se viene observando desde inicios de siglo, se orienta hacia un creciente estancamiento de propuestas que impulsen reformas necesarias para fortalecer el desarrollo humano, como consecuencia de la fragmentación del sistema político. A ese factor se le sumó, en los últimos años, el aumento de la polarización, que surgió alrededor del TLC-CA y la discusión que suscitó acerca del modelo de desarrollo nacional. El referéndum de octubre, constituyó una excelente instancia de participación popular, pero

CUADRO 5.5

Resultados agregados del monitoreo de medios^{a/} realizado por el TSE, durante la campaña del referéndum. Julio-octubre 2007

Medio	Favor		Contra		Neutral		Total Absoluto
	Absoluto	Porcentaje	Absoluto	Porcentaje	Absoluto	Porcentaje	
Informaciones							
Radio	319	13,5	448	19,0	1.597	67,6	2.364
Favor/Contra		0,7				2,1	
TV	188	17,1	125	11,4	786	71,5	1.099
Favor/Contra		1,5				2,5	
Prensa escrita	342	24,9	243	17,7	789	57,4	1.374
Favor/Contra		1,4				1,4	
Total	849	17,6	816	16,9	3.172	65,6	4.837
Opiniones							
Radio	9	9,9	23	25,3	59	64,8	91
Favor/Contra		0,4				1,8	
TV	17	17,9	12	12,6	66	69,5	95
Favor/Contra		1,4				2,3	
Prensa escrita	334	30,1	253	22,8	523	47,1	1.110
Favor/Contra		1,3				0,9	
Total	360	27,8	288	22,2	648	50,0	1.296

a/ Las emisoras de radio monitoreadas fueron: Columbia, Monumental, Reloj, Nacional, Eco News y Radio América. Los noticieros de TV: Telenoticias (Canal 7), Repretel, Canal 11, Canal 42 y Canal 13. En la prensa escrita: La Nación, La Teja, Diario Extra, La República, Prensa Libre, Al Día, El Financiero, Semanario Universidad y Eco Católico. Las cifras consignadas son un conteo simple. No están ponderadas por la circulación o penetración de los medios, lo que ofrecería un indicador más preciso.

Fuente: Vargas, 2008a con datos del TSE, 2007.

también fue reflejo del clímax de irresolución por parte de la Asamblea Legislativa.

En este *Decimocuarto Informe Estado de la Nación* 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). Del estudio realizado se desprende que un buen número de las leyes que se aprobaron durante el 2007 no corresponden a las necesidades más urgentes del país.

Continúa la baja productividad legislativa

En la legislatura 2007-2008 se aprobó un total de 49 leyes, de las cuales el 35% fue iniciativa del Ejecutivo y el 65% del Legislativo. Esta promulgación de leyes, es la más baja, para una segunda legislatura de las últimas cuatro administraciones (1990-2007), y representa una reducción de más de un tercio, con respecto al año anterior. El hecho es más significativo, por darse en un contexto relativamente favorable de relaciones entre poderes en el que el TLC-CA y su agenda complementaria sirvieron para la conformación de una coalición multipartidista afín al Poder Ejecutivo que contó con la mayoría calificada de los escaños (38 curules, 66% del total) con coincidencias, además, sobre la urgencia de tramitar algunas iniciativas. El porcentaje de aprobación del Ejecutivo muestra una ligera mejoría con respecto al período 2006-2007, pero todavía se mantiene lejano de los niveles alcanzados durante los años 90. En cuanto al Legislativo, el período refleja un mejor aprovechamiento de las Comisiones Plenas: con once leyes (un 23% del total), donde se recupera parte del dinamismo de períodos anteriores, aunque aún permanecen lejos del potencial esperado¹⁰.

En Informes anteriores el rendimiento legislativo se ha valorado con base en el tiempo que tarda una ley en ser aprobada. En relación con este indicador el período muestra una mejoría pues el promedio de duración para la aprobación de un proyecto disminuyó en un 20% con respecto a los dos últimos períodos legislativos, y se alineó de manera más cercana al

promedio observado en la década de 1995 al 2005 (gráfico 5.3). Aún así, el número de días promedio para aprobar un proyecto en el período 2007-2008 fue de 593 días, o 1,6 años.

Una nueva manera de analizar la producción legislativa: la oferta y demanda por leyes

El presente Informe ahonda en el concepto de rendimiento legislativo, como respuesta al reto conceptual que representa referirse a la labor legislativa en términos de producción, porque esta no se puede traducir a una cifra objetiva y tangible sobre la que pueda emitirse criterio común. La dimensión cuantificable en dicha labor, el número de leyes y decretos emanados de la Asamblea Legislativa, es una medida imperfecta en tanto que asigna igual peso a cada unidad de legislación, e ignora las importantes diferencias cualitativas que existen entre ellas. Peor aún, puede crear una ilusión de eficiencia, cuando crece la aprobación de leyes triviales, o de ineficiencia, cuando se aprueban tan solo unas pocas pero fundamentales.

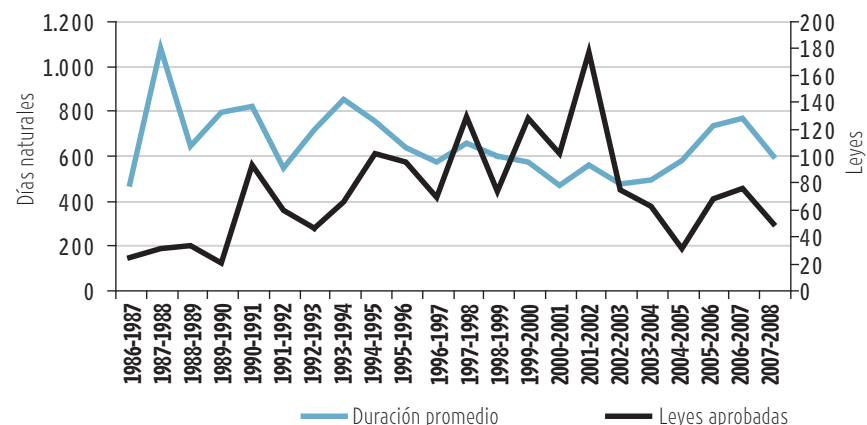
Es posible analizar la legislación aprobada cualitativamente, clasificando su relevancia según la opinión de expertos (Mayhew, 1991). No obstante, es imposible hacerlo sin introducir un alto grado de subjetividad en el análisis. La relevancia objetiva de la legislación aprobada solo puede valorarse con respecto a la legislación potencial, o a la

agenda política en un momento determinado. Dicha agenda, que asimila el concepto de la demanda legislativa, es la que permitirá juzgar si la aprobación de un bajo número de leyes refleja un poder legislativo entrabado o, simplemente, la prevalencia de una agenda política limitada (Binder, 1999).

Desde esta perspectiva lo que interesa es determinar la capacidad del sistema político para aprobar proyectos (oferta) de interés público (demanda). Si la oferta legislativa es el conjunto de leyes y decretos promulgados en un período, la demanda legislativa es el conjunto de iniciativas que tenían el potencial de ser promulgadas en ese mismo período. Una forma de compilar la agenda de legislación potencial, está ligada al análisis de los editoriales de los principales periódicos de circulación nacional. Como parte de su función forjadora de opinión pública, los editorialistas de los principales diarios señalan rutinariamente, al electorado y al Congreso, los asuntos que consideran de mayor relevancia y los que, según su criterio requieren legislación urgente en el país (Binder, 1999; Mayhew, 1991). De estos señalamientos es posible derivar una lista de asuntos, temas, o problemas que, en determinado momento, conforman una agenda de legislación potencial. Para evitar que dicho listado refleje el sesgo ideológico del diario en cuestión, se incluyen tanto los asuntos que los editoriales favorecen como aquellos que rechazan. Esa lista no es exhaustiva, ni

GRAFICO 5.3

Duración promedio de las leyes aprobadas, según legislatura



Fuente: Feoli, 2008.

comprende todas las visiones posibles en el espectro social, sin embargo, refleja el papel de articulación de intereses, que en un sistema de representación democrática, están llamados a cumplir ciertos actores, incluidos los medios¹¹. Esta agenda debe entenderse como una aproximación derivada de algunos formadores de opinión, susceptible de perfeccionamiento, pero reveladora de lo que, proyectos más o proyectos menos, el país requiere en términos de legislación (cuadro 5.6).

Para determinar la oferta legislativa se excluyeron de la lista leyes promulgadas en el período, aquellos elementos de procedimiento legal y ceremonial que no afectan materialmente el *estatus quo*¹². En consecuencia, las leyes conceptuadas como oferta legislativa son las que se refieren a asuntos sustantivos que las y los parlamentarios acordaron aprobar, sin que fueren compelidos por un requisito legal (cuadro 5.7).

CUADRO 5.6

Agenda de implementaciones potenciales o demanda legislativa señaladas en los editoriales^{a/} de los diarios nacionales. 2007

Ley o Reforma	Conteo	Porcentaje
Agenda complementaria al TLC-CA	16	21,3
Reforma al reglamento interno de Asamblea Legislativa	13	17,3
TLC-CA	10	13,3
Apertura de telecomunicaciones	6	8,0
Reformas a Ley de Concesión de Obra Pública	5	6,7
Proyectos de seguridad ciudadana	5	6,7
Ley del recurso hídrico	4	5,3
Reformas a Ley de Tránsito	3	4,0
Reforma electoral	3	4,0
Reglamentación del gasto público en educación	2	2,7
Reforma a Fonecafe	2	2,7
Ley de agricultura orgánica	2	2,7
Apertura de los seguros	2	2,7
Agenda de Desarrollo	2	2,7
Total	75	100

a/ Se elaboró con base en una revisión de los editoriales de los diarios La República y La Nación. Se excluyeron otras publicaciones por carecer de una página editorial sin firma.

Fuente: Feoli, 2008.

CUADRO 5.7

Leyes aprobadas en asuntos sustantivos. 2007-2008

Ley	Descripción
8563	Fortalecimiento financiero del Instituto Mixto de Ayuda Social
8571	Reforma de los artículos 14 y 64 del Código de Familia, Ley n° 5476, el artículo 38 del Código Civil, Ley n° 63, el artículo 181 del Código Penal, Ley n° 4573, y derogación del inciso 3) del artículo 15, el artículo 19 y el inciso c) del artículo 65 del Código de Familia, para impedir el matrimonio de personas menores de quince años
8586	Adhesión de Costa Rica a la Convención sobre la conservación de las especies migratorias de animales silvestres
8587	Aprobación del Acuerdo marco de cooperación financiera entre la República de Costa Rica y el Banco Europeo
8588	Aprobación del Nuevo Convenio Constitutivo del Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central (Cepredenac)
8589	Penalización de la violencia contra las mujeres
8590	Fortalecimiento de la lucha contra la explotación sexual de las personas menores de edad mediante la reforma y adición de varios artículos al Código Penal, Ley n° 4573, y Reforma de varios artículos del Código Procesal Penal, Ley n° 7594
8591	Desarrollo, promoción y fomento de la actividad agropecuaria orgánica
8604	Reforma del segundo párrafo del artículo 148 del Código de Trabajo, Ley n° 2 y sus reformas
8605	Reforma del artículo 15 de la Ley de Salarios de la Administración Pública n° 2166 y sus reformas
8608	Modificación de los artículos 2, 6, 7,8 y 10 de la Ley de Creación del Fondo Nacional de Estabilización Cafetalera, n° 7301
8609	Aprobación del Protocolo Adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949, relativo a la aprobación de un signo distintivo adicional
8610	Aprobación del Convenio entre la República de Costa Rica y la República Argentina sobre mutua asistencia judicial contra el tráfico ilícito de drogas
8611	Modificación de los artículos 14, 19 y 20 del Código Municipal, Ley n° 7794
8612	Aprobación de la Convención Iberoamericana de los Derechos de los Jóvenes
8622	Tratado de Libre Comercio República Dominicana, Centroamérica-Estados Unidos
8624	Ley de Cobro Judicial
8628	Reforma del inciso e) del artículo 14 de la Ley n° 7972 reformado por el artículo 16 de la Ley n° 8283
8629	Modificación de la Ley de Protección al Representante de Casas Extranjeras, n° 6209 y derogación del inciso B) del artículo 361 del Código de Comercio, Ley n° 3284
8630	Modificaciones al Código Penal
8631	Protección de Obtenciones Vegetales
8632	Marcas y patentes
8633	Adhesión al Tratado de Budapest
8634	Banca de Desarrollo
8635	Convenio de Protecciones Vegetales
8636	Adhesión al Tratado de Marcas

Fuente: Feoli, 2008.

El cotejo de la legislación demandada y la ofertada plantea tres posibilidades. La primera es que la legislación promulgada coincida con la demandada, en cuyo caso se da un equilibrio entre oferta y demanda. La segunda es que los proyectos de ley en agenda no lleguen a promulgarse, lo que establecería una insuficiencia de la oferta con respecto a la demanda. La tercera es que los proyectos promulgados no se encuentren en la agenda de prioridades, lo que provocaría un exceso de oferta legislativa con respecto a la demanda (cuadro 5.8).

El cuadro 5.8 muestra la desconexión que hay entre la oferta legislativa y la demanda legislativa. De las iniciativas que forman parte de la agenda potencial doce fueron aprobadas por la Asamblea. Esto significa que un 77% de la agenda potencial de legislación no entró en vigencia durante el período. Por otra parte, de las veinte iniciativas que la Asamblea aprobó durante el período, solamente ocho formaban parte de la agenda de potenciales implementaciones. Esto significa que el 40% de los proyectos aprobados por la Asamblea no formaron parte del grupo de proyectos considerados prioritarios. En términos de la analogía de la oferta y la demanda, se enfrenta un déficit de proyectos críticos y un superávit de proyectos secundarios.

El resultado de este ejercicio para el 2007 reveló un desfase importante entre lo que el país requiere, de acuerdo al criterio de los principales formadores

de opinión, y lo que el poder legislativo ha sido capaz de darle. Mientras que un gran número de los proyectos requeridos no se aprobó, la mayoría de los aprobados no formaban parte de la agenda de prioridades. La aprobación de proyectos demandados registrada en el primer cuatrimestre del 2008, es en gran medida producto de la ratificación del TLC-CA. Esto es significativo por dos razones. Primero, porque la aprobación de dicho Tratado surgió de la acción popular en el referéndum, no de la capacidad de acción del legislativo. Segundo, porque al requerir, para su entrada en vigencia, la aprobación en un período perentorio de la agenda complementaria, la ratificación del Tratado alteró favorablemente la escala de costos en la tramitación de dicha agenda, y creó condiciones excepcionales.

Lo anterior refleja la doble naturaleza del entramamiento legislativo, que puede originarse, tanto en razones institucionales, como partidarias. Las primeras se refieren a la naturaleza del entramado institucional que define las reglas de procedimiento y de separación de poderes. Las segundas apuntan al grado relativo de alineación de intereses y propósitos entre los participantes en la arena política. Cuando existen condiciones que polarizan dichos intereses, la separación de poderes del ámbito institucional puede verse exacerbada por una separación de propósitos (Shugart y Haggard, 2001). La fragmentación aumenta el número

de actores con capacidad de veto, y cuanto mayor sea ese número, menores son las posibilidades de cambiar políticas (Tsebelis, 2002), lo que reduce las posibilidades de pasar legislación. Por el contrario, la alineación de propósitos entre partidos, como la producida por la ratificación del TLC-CA, en el caso de la agenda complementaria, reduciría, en principio, el número efectivo de actores con poder de veto, y facilitaría la aprobación de proyectos.

Estas fluctuaciones en la fluidez legislativa ocurren sin que el número *absoluto* de puntos de veto haya variado, lo cual significa que, si existen condiciones institucionales que favorecen el entramamiento legislativo, este volverá a manifestarse en el momento en que los intereses partidarios vuelvan a desalinearse. Si se considera que la reforma legislativa ocupa el segundo lugar de importancia en la agenda potencial de implementaciones, es posible suponer que, si dicha reforma no prospera, la fluidez legislativa en el sistema político costarricense seguirá dependiendo de la *voluntad de los actores* partidarios, más que de los *incentivos* generados por las reglas vigentes.

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

PODER LEGISLATIVO

Véase Feoli, 2008 en www.estadonacion.or.cr

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

Con la finalidad de comprender mejor el entramado institucional en que opera el sistema legislativo se efectuó un análisis comparativo en relación con los procedimientos parlamentarios utilizados en países representativos de Europa y Latinoamérica. Su objetivo principal fue determinar si los representantes costarricenses, en perspectiva comparada, cuentan con suficientes herramientas procedimentales para generar legislación que impacte favorablemente el desarrollo humano, en un plazo razonable y de manera oportuna.

CUADRO 5.8

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.

RECUADRO 5.1

Metodología del análisis comparativo de los procedimientos parlamentarios

El estudio abarcó las disposiciones reglamentarias y constitucionales de las Cámaras Bajas o Congresos de siete países para el análisis de 39 variables agrupadas en cuatro categorías: las directamente ligadas con la buena o mala marcha de la Asamblea; las indirectamente asociadas con la buena o mala marcha de la Asamblea; los procedimientos y mecanismos de transparencia y control de la ejecución de los actos preventivos de la arbitrariedad, y otros asuntos de interés comparativo, como las figuras de control político y cuestiones de interés potencial no existentes en Costa Rica.

Utilizando una técnica deductiva-cualitativa, se clasificaron las variables de cada grupo, de acuerdo con una escala ordinal, compuesta por cuatro categorías:

- Bien, si el procedimiento existente en Costa Rica responde adecuadamente o supera los procedimientos de los demás congresos.

- Conforme, si el procedimiento existente en Costa Rica es conforme o corresponde a una media general de los procedimientos de los demás congresos.

- Insuficiente, si el procedimiento existente en Costa Rica no corresponde a una situación de conformidad o media general de los procedimientos de los demás congresos, pero puede realizar pequeños cambios a los procedimientos actuales; para alcanzar esa condición.

- Mal, si el procedimiento existente en Costa Rica perjudica la dinámica legislativa, está mal empleado y los demás congresos poseen procedimientos que resuelven de mejor manera esta materia.

Fuente: Elaboración propia, con base en Arias, 2008.

La conclusión del ejercicio comparativo 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. Lo anterior desaconseja una reforma integral del Reglamento de la Asamblea Legislativa ya que su impacto potencial no justificaría el esfuerzo político que requeriría. Sin embargo, el estudio identifica un conjunto de variables que presenta claras deficiencias y cuya reforma tendría repercusiones considerables. Estas podrían constituir la base prioritaria, para generar consenso alrededor de una reforma inmediata (cuadro 5.9).

La primera de esas áreas es la atinente al uso de la palabra, función primordial del Parlamento, cuya base etimológica es precisamente *parlar*, o hablar. En Costa Rica hay serios problemas respecto al uso del tiempo, pues este se excede según tres indicadores: discusión general por el fondo, discusión

particular, y razonamiento del voto. De modo poco análogo a la situación de los demás países, también en Costa Rica, se facilita al diputado, en el trámite de primer debate, hacer uso de la palabra, en cada moción, por un período de quince minutos que podrá aprovechar de una sola vez o en diversos turnos. En relación con el fondo, podrá intervenir hasta por 30 minutos. Estos períodos resultan ampliamente dispendiosos en comparación con el resto de la muestra, con la única excepción de Italia.

La discusión particular que se realiza en el Plenario, no lleva un orden coherente. En otras palabras, no existe, como sí ocurre en los otros sistemas, una discusión artículo por artículo, título por título, etc., ni tampoco vínculos con rangos de tiempo. Casi siempre se desarrolla una discusión global, y se particulariza el debate solamente ante la presentación de mociones que afectan un artículo o un grupo de artículos. A esto se suma el otorgamiento de un amplio plazo para que cada diputado deje constancia de su voto o de su

razonamiento. Nuevamente, junto con Italia, Costa Rica es el país que otorga mayor amplitud a esta práctica.

La segunda área que podría ser objeto de una reforma inmediata es la de los procedimientos especiales de repetición de actos. Este es un tema controversial en Costa Rica, por ser el medio empleado por una bancada cuando quiere “torpedear” un proyecto que adversa política o ideológicamente. 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 Plenario, que también son susceptibles de reiterar.

En Costa Rica los diputados pueden reiterar todas las mociones que les son rechazadas en Comisión o, cuando se trata de mociones de fondo, en Plenario. Las reiteraciones permiten, además, el uso de la palabra en cada caso. Cuando se utiliza este mecanismo intencionalmente con criterio dilatorio, puede aseverarse, terminantemente que resulta uno de los puntos frágiles y de posible atropello al equilibrio y razonabilidad en el proceso de formación de leyes en el país. La figura de reiteración debería ajustarse a criterios proporcionados y razonables que, mientras protejan los derechos de las minorías, den paso a las mayorías para votar los asuntos de acuerdo con el principio democrático propio de un estado de derecho. En el ordenamiento costarricense no existen válvulas de escape que aminoren el efecto de medidas como estas, como sería la posibilidad de mocionar para clausurar o cerrar el debate, sin necesidad de cumplir las etapas previstas por el procedimiento parlamentario.

La tercera área está relacionada con el tipo de quórum exigido para abrir sesiones y para votar en Plenario. Por limitación constitucional que exige la presencia de dos tercios de los miembros, Costa Rica ocupa la posición extrema en relación con el condicionamiento del quórum para iniciar sesiones. No solo por esta razón sino porque dicha exigencia es requisito para mantener la continuidad de las sesiones,

CUADRO 5.9

Hallazgos del estudio^{a/} comparado de procedimientos parlamentarios de las Cámaras Bajas de siete países europeos y latinoamericanos con Costa Rica. 2008

Tema	Bien	Conforme	Insuficiente	Mal
Asuntos relacionados con la dinámica legislativa				
Espacio negociador orgánico y adecuado para agilizar agenda		XX		
Períodos extraordinarios de sesiones y sesiones especiales	XX			
Uso de la palabra en cuestiones de orden	XX			
Uso de la palabra en discusión general o por el fondo				XX
Discusión particular por artículo, por capítulo o por título (uso de la palabra)				XX
Uso de la palabra de miembro informante o dictaminador		XX		
Uso de la palabra para razonamiento de voto				XX
Uso de la palabra en interrupciones	XX			
Revisión o reconsideración de un asunto previamente votado			XX	
Reiteración de mociones de fondo desechadas en Comisión				XX
Declaratoria de sesión permanente			XX	
Pedir cierre del debate				XX
Privilegiar asuntos en el orden del día	XX			
Calificación de gravedad o urgencia	XX			
Alteración del orden del día	XX			
Dispensa de trámites y trámite ágil en Comisión	XX			
No admisión de aplazamiento	XX			
Declarar preferente una cuestión	XX			
Comisiones especiales dictaminadoras a instancia del Gobierno			XX	
Inadmisibilidad de enmiendas por obstrucción		XX		
Quórum en el Pleno para iniciar sesión				XX
Quórum en el Pleno en el momento de las votaciones			XX	
Quórum en las Comisiones Permanentes para iniciar sesión			XX	
Quórum en las Comisiones Permanentes para votaciones			XX	
Proporcionalidad en la integración de las Comisiones Permanentes	XX			
Plazo para expedir dictamen o informe (Comisiones Permanentes)	XX			
Tratamiento de las enmiendas (Comisiones Permanentes)			XX	
Tratamiento de la caducidad y archivo de asuntos	XX			
Existencia de Comisiones con competencia legislativa plena	XX			
Mecanismos de transparencia y control de la ejecución de los actos como prevención de la arbitrariedad				
Publicidad del trabajo parlamentario	XX			
Tratamiento de la constitucionalidad de los asuntos	XX			
Tratamiento del Proyecto de Presupuesto	XX			
Otras figuras de interés comparativo: figuras de control político				
Control sobre presupuesto	XX			
Interpelación		XX		
Comisiones de investigación parlamentaria		XX		
Tiempo o espacio para control político o exposiciones verbales	XX			
Visita y exposiciones de los Ministros		XX		
Moción de confianza en el Gobierno				XX
Censura y dimisión de un Ministro			XX	
Total de procedimientos analizados: 39	18	6	8	7

a/ Para una mejor comprensión del cuadro véase la metodología del estudio en el recuadro 5.1.

Fuente: Arias, 2008.

este requerimiento resulta sumamente gravoso. Otros parlamentos logran iniciar sesiones, con cualquier número de representantes presentes o, a lo sumo, con la presencia de una mayoría absoluta de los miembros. Costa Rica también se diferencia de todos los países estudiados porque exige, en todo momento, la presencia de dos tercios de los miembros para conformar el quórum en el momento de las votaciones, pese a que, salvo excepción constitucional o reglamentaria, las votaciones requieran, únicamente, mayoría absoluta.

Reformas en los aspectos señalados podrían agilizar el funcionamiento del Parlamento. Sin embargo, no debe perderse de vista que las transformaciones que vienen produciéndose en el sistema político y que ha señalado el Estado de la Nación, requieren reformas que impacten, pero que también trasciendan el ámbito del Parlamento. Por ejemplo, la fragmentación del sistema de partidos y la inexistencia de partidos políticos fuertes y bien estructurados dificultan el equilibrio de fuerzas y la generación de consensos. El funcionamiento del Parlamento está condicionado por esta realidad política subyacente. Su resolución definitiva sugiere la necesidad de implementar una reforma de la normativa electoral y partidaria acorde con la parlamentaria.

Poder Ejecutivo: armar una coalición mayoritaria en el Parlamento no le reportó resultados

Por primera vez en varias décadas, el Ejecutivo logró constituir y sostener una coalición multipartidaria que le dio una persistente mayoría calificada en el Congreso. Durante el 2007, el denominado G-38 incluyó cuatro partidos más, además del gobernante PLN. Esta situación contrasta con la situación experimentada por el Ejecutivo durante el período 2002-2006 cuando no pudo constituir coaliciones mayoritarias transitorias, sino que, incluso tampoco logró controlar la fracción parlamentaria de su partido (Programa Estado de la Nación, 2006, 2005 y 2004). Esta situación también contrasta con la dinámica de las relaciones

Ejecutivo-Legislativo durante el período bipartidista (1982-2002), cuando los partidos dominantes pactaban acuerdos específicos.

Sin embargo, este logro político no tuvo mayores resultados. En efecto, el objetivo gubernamental de aprobar el TLC-CA, dentro de los plazos existentes para su ratificación, haciendo valer su mayoría parlamentaria no fue alcanzado. De hecho, en el momento en que se hizo la convocatoria del referéndum sobre el Tratado, el proceso de aprobación del TLC-CA, estaba seriamente comprometido en el Congreso. Adicionalmente, en el 2007, el Ejecutivo tampoco consiguió que la coalición del G-38 aprobara iniciativas prioritarias, correspondientes al Plan Nacional de Desarrollo (PND), haciendo valer la condición dominante de la fracción oficialista (entre estas prioridades están la reforma fiscal, la provisión constitucional del 8% para educación, el financiamiento de infraestructura y la reforma institucional de varios ministerios). Solo después de que el Tratado fue aprobado en el referéndum, el Ejecutivo logró que la Asamblea Legislativa se desbloqueara, y trabajara alrededor de los asuntos de la agenda complementaria del TLC-CA.

Además, en relación con el avance en el cumplimiento de las prioridades de política pública, que el Poder Ejecutivo estipuló en el PND, la información disponible es escasa lo que impide su evaluación (Contraloría General de la República, 2008). De acuerdo con Mideplan, a inicios de 2008, muy pocas de las metas enumeradas, en el eje de “Reforma Institucional” del PND cuentan con mediciones que permitan juzgar sus avances hasta esta fecha (Mideplan, 2008). Sin embargo, la Contraloría General de la República ha observado que los criterios de evaluación no son claros ni explícitos (Contraloría General de la República, 2008). Los capítulos 2 y 4 incluyen más detalles sobre este tema.

En resumen, el Poder Ejecutivo no logró traducir en resultados sustantivos, la constitución de una coalición parlamentaria de mayoría calificada. Fuera del TLC-CA (aprobado por medio de

un referéndum) y algunas de las leyes de la agenda de implementación, en el 2007 no hubo avances significativos en la aprobación de las prioridades enunciadas en el PND.

Administración de justicia

El ejercicio de una ciudadanía democrática plena presupone la existencia de un estado de derecho en el que la aplicación de normas legales se ejecuta sin distinción de clase, estatus, o diferencias de poder entre participantes, y mediante procedimientos preestablecidos por vías constitucionales y, por ende, de conocimiento y aplicación universal (O'Donnell, 1999). De la misma forma que en ediciones anteriores, en esta sección se analiza la contribución del sistema de administración de justicia, al fortalecimiento de la democracia. Con ese propósito se examina la autonomía y apertura del Poder Judicial, la protección que brinda a los derechos de la población y, además, la garantía que ofrece el sistema para la aplicación de una justicia pronta, cumplida e igual para todas las personas, la imposición de sanciones y recuperación de los daños.

Se incrementa la demanda ciudadana por los servicios judiciales

El indicador que el Informe tradicionalmente 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) ingresados al sistema judicial. El período 2007 marca un importante ascenso de la actividad: un total de expedientes, 523.381, cifra superior, en un 7,4%, a la del 2006. Por primera vez se sobrepasa la barrera del medio millón de expedientes, es 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, cifra superior en siete puntos a la de los dos años anteriores y la más alta de los últimos siete períodos.

No obstante, la cantidad de casos entrados por juez es menor a la que

venía obteniéndose antes del 2005, principalmente por el aumento que se ha producido, en los últimos años, en el número de jueces contratados. Asimismo, el gasto en justicia por habitante ha pasado de 34 dólares en el 2001, a 43 dólares en el 2006, lo cual demuestra un mayor compromiso del Estado con la administración de justicia. Estas cifras reflejan la ausencia de barreras de acceso a la justicia, ante una alta demanda ciudadana por los servicios judiciales.

Las materias civil y penal fueron las principales responsables del alza ocurrida en el 2007. En la primera se reportó un aumento del 19% y, en la segunda, del 11,6%, ambas con respecto al 2006. La materia contenciosa administrativa y civil de Hacienda ocupó el tercer lugar, seguida de tránsito. Solo dos materias registraron el ingreso de menos casos que en el 2006: violencia doméstica y el tema agrario. Las demandas en el área de trabajo y 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, esta es la cifra más alta que ha ingresado a esa dependencia, desde su creación (véase compendio estadístico).

Indicios de desmejora en la eficacia global del sistema

Los altos niveles de demanda registrados durante el período repercutieron en un leve deterioro de algunos de los indicadores de eficacia, pese a los esfuerzos del Gobierno por incrementar los recursos disponibles para el sistema judicial. Esta situación revirtió parcialmente las mejoras registradas en los años 2005 y 2006. Los casos en trámite, por cada mil casos entrados netos, vuelven a elevarse por encima de los 900 y los casos, en trámite, por juez, aumentan casi un 6%, con respecto al período anterior, pese a que el número de habitantes por juez desciende por décimo año consecutivo (un 31% menos que hace una década). En efecto, en 1997, el Poder Judicial contaba con 460 plazas ordinarias de juez; diez años después tiene 817, lo que representa un aumento de 357 personas (78%). Esto equivale a la creación de cerca de 36 plazas de juez cada año. Pese a ello, la entrada anual neta por juez (653) sobrepasa el nivel del 2005 (cuadro 5.10).

La cifra de casos en trámite, al cierre del año 2007 (476.873) es la más alta que se ha reportado, desde que se recopilan las estadísticas. Representa un crecimiento de casi el 10% con respecto

al nivel del año anterior (435.645), y las materias contenciosa administrativa y civil de Hacienda, civil y penal fueron las que, en mayor medida, contribuyeron a la acumulación de casos. No obstante, esta cifra podría estar sobreestimada por contener, en contravención a las estipulaciones de la Inspección Judicial, expedientes a gestión de parte con seis meses o más de inactividad que se consideran técnicamente abandonados y deberían removerse del circulante.

Fuerte aumento de la litigiosidad penal y estabilidad en las condenatorias

La materia penal es una de las principales responsables del aumento de la entrada neta de casos en el Poder Judicial durante el 2007. En esta materia ingresó un total de 145.010 casos, es decir, se produjo un aumento de más de 15.000 expedientes con respecto al año anterior, la inmensa mayoría de ellos denuncias ingresadas en el Ministerio Público. ¿Cómo explicar este aumento? En primer lugar, según lo manifestó el Fiscal General de la República, se determinó que algunas delegaciones y subdelegaciones del Organismo de Investigación Judicial habían acumulado

CUADRO 5.10

Indicadores de eficacia del sistema de administración de justicia. 2001-2007

Año	Casos en trámite, por cada mil casos entrados netos	Número de habitantes por juez	Entrada anual neta por juez	Casos en trámite por juez	Productividad (salida neta de expedientes entre número de jueces)	Tasa de congestión ^{a/} (porcentaje)	Litigiosidad (casos entrados netos por 1.000 habitantes)
2001	966	6.560	750	724	674	36,7	111
2002	996	6.282	726	722	669	37,5	113
2003	997	6.105	706	704	686	34,5	113
2004	934	5.901	690	644	691	31,9	114
2005	916	5.640	638	584	623	30,5	111
2006	894	5.571	630	563	599	27,5	111
2007 ^{b/}	911	5.479	653	595	604	25,5	118

a/ Se relaciona con las materias de impulso del Poder Judicial: Penal, Penal Juvenil, Trabajo, Contravenciones, Tránsito, Constitucional y Violencia Doméstica.

b/ Los valores del 2007 son preliminares.

Fuente: Solana, 2008.

un gran número de denuncias de períodos anteriores, sin ponerlas en conocimiento de las fiscalías correspondientes. La orden de trasladarlas a esas dependencias provocó, por consiguiente, un aumento anormal de casos entrados. Desafortunadamente, es imposible cuantificar el número de asuntos en esa situación y la materia a la que corresponden, por lo que se desconoce su verdadero impacto estadístico (Dall'Anese, 2007). En segundo lugar, por la aprobación de la Ley de Penalización de Violencia contra la Mujer que entró en vigencia el 30 de mayo del 2007. Entre los meses de julio y diciembre de ese período la cantidad de denuncias netas, presentadas al amparo de dicha legislación, excedió los cinco mil casos.

Los tribunales penales registraron una disminución de los expedientes en trámite al finalizar el año. Aunque la disminución es modesta, del 0,8%, es un hecho significativo por ser la primera vez que, desde 1999, se registra esta situación. No obstante, como se ha indicado en informes previos, esa cifra global es el efecto neto de resultados muy dispares. El Tribunal Penal de San José tiene un acervo de expedientes en trámite que viene acrecentándose desde el 2005, a pesar de la disminución en sus flujos de entrada. Otro tribunal que mostró un aumento significativo de casos en trámite fue el de Liberia, aunque en este lugar, sí incidió el incremento en el nivel de expedientes entrados. En cambio, los tribunales de Pérez Zeledón, Nicoya, Puntarenas y Heredia disminuyeron en más de cien expedientes, los casos en trámite, situación a la que se atribuyó, parcialmente la disminución de las entradas.

Si se analizan las sentencias dictadas por los tribunales, resulta notorio que el número de expedientes fallados con sentencia ha sido muy semejante durante los últimos tres años, a pesar de haberse creado dieciocho plazas adicionales de juez. Además, se nota un aumento de las sentencias colegiadas, cuya participación del total excedió el 50%, por primera vez en el 2007, y de las sentencias unipersonales. La tendencia contraria se ha registrado para las sentencias en procesos abreviados,

que pasaron de representar casi la cuarta parte, a un 12% del total, en el transcurso de los últimos diez años.

Las estadísticas del número de audiencias y duración en días por debate no parecen soportar la tesis de que los debates penales han venido aumentando en complejidad y duración. Esto contrasta con el aumento reflejado en la duración promedio, en primera instancia penal, durante el 2007, que se incrementó en un mes y una semana con respecto al año 2006. Este deterioro confirma la tendencia alcista registrada desde el año 2000, lapso en que la duración promedio se ha incrementado en seis meses y una semana, un 33%.

El aumento de los expedientes en trámite y la duración promedio de los recursos de casación de la Sala Tercera de la Corte Suprema reportado el año anterior, justificado por la propia Sala en un aporte especial adicionado al mismo Informe, no reveló mejoría alguna durante el 2007. El circulante (casos en trámite) aumentó marginalmente (nueve expedientes) pero la duración promedio de los recursos de casación creció en casi un 50%, pasó de ocho meses y dos semanas, en el 2006, a doce meses en el 2007. Esto se explica en parte, por la prioridad que dio la Sala a los casos de mayor antigüedad, junto con los que provenían de personas privadas de libertad. Así, por ejemplo, de las 873 casaciones votadas por el fondo, 159 (18%) tenían dos años o más de haber ingresado al despacho. Además, la Sala muestra una importante mejoría en la disminución del circulante durante el segundo semestre del 2007 y es de esperar que, durante el 2008, continúe esa tendencia descendente. Sin embargo, al finalizar el 2007, la Sala aún contaba con 631 expedientes, que tenían más de quince meses de estar en esa dependencia.

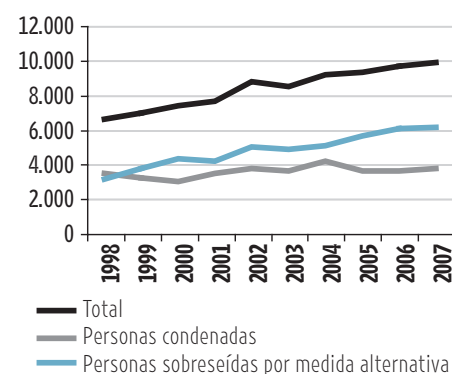
Informes anteriores han reportado cómo han venido aumentando las sentencias absolutorias en los tribunales penales. Tanto que, durante el 2006, excedieron, por primera vez, a las condenatorias, situación que se repitió en el 2007. El presente Informe indagó sobre posibles causas que podrían explicar el fenómeno, y llegó a la conclusión de que

un factor influyente ha sido la adopción de medidas alternativas como la conciliación, la suspensión del proceso a prueba, la reparación integral del daño y el pago de multa, que se incorporaron en el ordenamiento jurídico a partir de la adopción del Código Procesal Penal de 1998. Estas disposiciones sustituyen una posible condena durante la etapa intermedia del proceso, aunque algunas también se dictan en la etapa de juicio, a cambio de medidas correctivas o compensatorias, que satisfagan los efectos de la condena.

Si al total de personas condenadas, a partir de 1998, se adiciona el total de personas sobreesidas por estas medidas es patente que se ha mantenido estable la situación existente, con anterioridad a la entrada en vigencia del Código (gráfico 5.4). En 1997, la tasa de condenados por cien mil habitantes fue de 215 personas y, en el 2007, esa misma tasa, correspondiente al total de condenados y sobreesidos por medidas alternativas fue de 220. La reducción de personas condenadas que ocasionó el cambio de Código se concentró en las penas de multa y en las de prisión con beneficio de la ejecución condicional de la pena,

GRAFICO 5.4

Personas condenadas y sobreesidas por medidas alternativas^{a/}



a/ El año 2007 comprende las conciliaciones, suspensión de proceso a prueba, reparación integral del daño y pago de multa. Datos preliminares.

Fuente: Solana, 2008.

pero no en las de prisión efectiva. Desde 1999, entre el 60% y el 66% de los condenados recibieron penas de prisión efectiva, mientras que entre 1993 y 1997 ese porcentaje osciló entre el 35% y el 39%.

La tasa de personas condenadas a prisión se ha reducido casi un 25%, desde la entrada en vigencia del nuevo Código, no obstante, las penas impuestas por los jueces han aumentado su severidad. La categoría de condenas que más ha disminuido su importancia relativa es la de menos de cinco años, mientras que la que más ha aumentado es la de más de 25 años.

Es posible, sin embargo, que parte del aumento de las sentencias absolutorias se deba a causas procedimentales. Un factor que debe ser investigado con mayor profundidad, es si los jueces penales han asumido el papel protagónico como se esperaba con la introducción del nuevo Código, o si se han limitado a trasladar la solución de los casos a los jueces de los tribunales de juicio en lugar de tamizarlos en la etapa intermedia. También es necesario analizar si existen deficiencias en la etapa intermedia, por acusaciones cursadas sin suficiencia de pruebas. Se ha argumentado que algunos fiscales carecen de preparación suficiente para ejercer adecuadamente la dirección funcional en la investigación de los delitos, situación que en ocasiones, se ve agravada por una pobre relación con los investigadores policiales. La mora judicial también provoca un aumento de sentencias absolutorias, porque el tiempo transcurrido entre el momento de la denuncia y la fecha en que se realiza el debate, ocasiona pérdida de interés en la parte afectada o falta de precisión en los testimonios de los testigos, algunos de los cuales, a veces, no pueden localizarse por cambios en su domicilio. En otras oportunidades, durante el juicio, los testigos se retractan de sus declaraciones originales, porque han sido víctimas de amenazas o intimidaciones. Finalmente, es posible que los defensores públicos tengan, sobre los fiscales, la ventaja de una mejor capacitación técnica y práctica, además de una carga de trabajo mucho menor.

Nota especial: la actividad delictiva y la inseguridad ciudadana

El tema de la criminalidad ha preocupado, de manera creciente, a la opinión pública en el país. En el informe Latinobarómetro 2007, solo un 25% de los costarricenses consultados consideró que en el país se garantizaba el derecho a la protección contra el crimen, y esta fue la categoría peor calificada entre doce asuntos. Una encuesta nacional reciente destaca, que la satisfacción de los costarricenses 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 revela que más de un 50% de la ciudadanía 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.

Estas cifras son altamente preocupantes para una democracia. Ponen de manifiesto una creciente insatisfacción con respecto al incumplimiento del derecho fundamental a la seguridad física y a la propiedad. Además, sugieren, como posible respuesta, una peligrosa tolerancia de prácticas violatorias de otros derechos fundamentales, algo que, además de ser contradictorio por anular los mismos derechos que pretende defender, resulta, a todas luces, nocivo para la democracia y el estado de derecho.

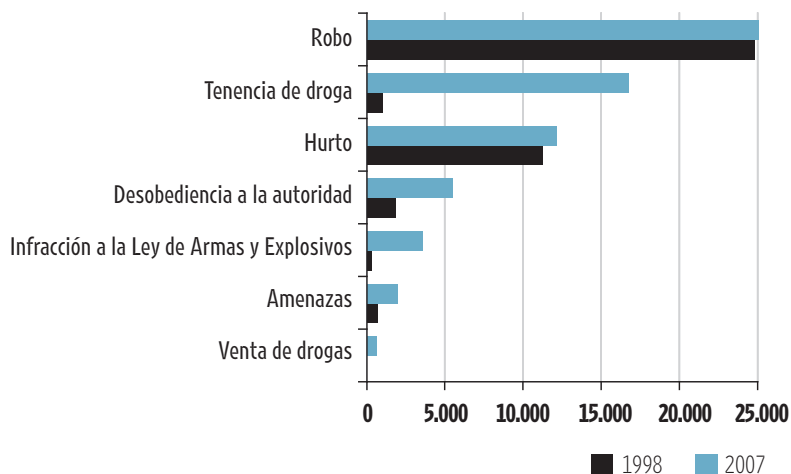
Es indiscutible que la criminalidad en el país ha aumentado (PNUD, 2006). Lo que no es tan claro es la magnitud de ese aumento. Algunos reportes que hablan de aumentos del 700%, desde principios de los 90, inducen a error por estar basados en estadísticas no comparables. La entrada en vigencia del Código Procesal Penal de 1998 obligó a las dependencias policiales a trasladar todas las denuncias de delitos, resueltas o no, al Ministerio Público, situación que no ocurría anteriormente. Por ende, no hay correspondencia entre la estadística reportada antes de 1998 y la reportada después, lo que impide su comparación, sin riesgo de incurrir

en sesgos. En esta oportunidad la estadística posterior al 1998 incluye más información, por lo que el sesgo podría orientarse hacia la sobreestimación. De ahí que lo más conveniente para analizar la evolución de delitos en el país es tomar como referencia las estadísticas del Ministerio Público y considerar 1998, como año base.

Sobre esa base es posible determinar que las denuncias por delitos ante el Ministerio Público aumentaron 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 se incrementó de 2.293 a 3.133 entre 1998 y 2007, un aumento del 37%. En forma individual, el robo, en sus diferentes modalidades fue la figura delictiva de mayor crecimiento absoluto durante ese período. Otros delitos mostraron un incremento porcentual más significativo, especialmente los relacionados con tenencia de drogas. Debe destacarse sin embargo, que más del 95% de las denuncias concluyen con una desestimación. El conjunto formado por los delitos contra la vida, la propiedad, de índole sexual y los relacionados con la Ley de Psicotrópicos abarcan aproximadamente el 80% de los casos denunciados. Los delitos contra la propiedad registraron el mayor aumento en términos absolutos (gráfico 5.5).

El homicidio es el hecho delictivo que reviste mayor gravedad por el impacto que produce en 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. No obstante, 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 las víctimas de homicidio rondaron una cantidad cercana a las 250, para una tasa promedio, por cien mil habitantes, de 6,3. A partir del 2003 se inicia una escalada continua, tanto de casos como de víctimas, que alcanza su punto más alto en el 2007,

GRAFICO 5.5

Denuncias ante el Ministerio Público según delito

Fuente: Solana, 2008.

al contabilizarse 357 casos por homicidio que ocasionaron un total de 369 víctimas, cifra que superó, por primera vez, el promedio de una víctima por día y alcanzó una tasa promedio de 7,5 por cien mil habitantes. Estos datos evidencian que el país atraviesa por un período de crecimiento importante en sus índices de violencia.

Adicionalmente, es importante mencionar cuatro aspectos relacionados con el tipo de homicidio. Primero, existen importantes diferencias regionales en la incidencia de víctimas. Limón refleja la tasa más elevada: 18,7 por cada cien mil habitantes. Segundo, el uso de armas de fuego tiene injerencia en esta clase de delitos, ya que es causa del fallecimiento de más de la mitad

RECUADRO 5.2

Medidas propuestas para combatir el ascenso del crimen

En la actualidad (2008) se encuentra en trámite legislativo el proyecto de Ley de Fortalecimiento Integral de la Seguridad Ciudadana. Entre las diferentes medidas que se incluyen en él para enfrentar la delincuencia se encuentran:

- Promulgación de un conjunto de derechos y garantías que fortalezcan el papel de las víctimas dentro del proceso penal y faciliten su colaboración con las autoridades policiales y judiciales.
- Poner en práctica un conjunto de normas que le permitan al Estado, y a la sociedad, enfrentar el crimen organizado.
- Dotar a la Dirección General de Migración y Extranjería de un conjunto de normas que faciliten la puesta en práctica de mecanismos más expeditos, para cancelar estatus migratorios o expulsar del país a los extranjeros que incurran en algún acto delictivo.
- Castigar fuertemente a quienes comercien o usen irresponsablemente armas de fuego, las cuales causan el 60% de las muertes violentas en el país.
- Promover un mayor protagonismo de las municipalidades en la prevención de la violencia mediante la creación, regulación y financiación de las policías municipales.
- Introducir reformas, con el objetivo de hacer más funcional el uso del fideicomiso, para la administración de los bienes decomisados al narcotráfico y al crimen organizado.

En abril de 2008 los presidentes de los tres poderes del Estado suscribieron un manifiesto relacionado con la seguridad y recuperación de la paz. En él se comprometen a:

- Encarar las causas de la desigualdad social.
- Fortalecer el sistema educativo con base en la enseñanza de principios y valores éticos y cívicos.
- Aplicar una política sostenida, en materia de prevención y represión del delito.
- Aprobar un plan nacional para la recuperación de la paz social y la calidad de la convivencia ciudadana.
- Revisar coordinadamente la legislación policial, penal, procesal penal y sancionatoria vigente, mediante la promoción de reformas legislativas dirigidas a cerrar portillos a la criminalidad, extirpar la impunidad y garantizar la adecuada participación y protección de las víctimas.
- Asignar recursos permanentes que garanticen, financiera y presupuestariamente, la disponibilidad de personal y equipos.
- Coordinar real y efectivamente a las policías (Organismo de Investigación Judicial, Fuerza Pública, Dirección de Inteligencia y Seguridad y Policía de Tránsito) mediante un centro de información interpolicial.
- Fortalecer las capacidades de las instituciones encargadas de atender el problema, en particular, el Consejo Nacional de Seguridad.

- Consolidar y enriquecer los actuales programas de prevención de la violencia.

- Desarrollar mecanismos que promuevan la incorporación de la sociedad civil a las tareas de prevención social y comunitaria de la criminalidad y a los programas de resolución alterna de conflictos.

En lo que corresponde al Poder Judicial, esta entidad también ha emprendido una serie de acciones entre las que destacan:

- La promoción de una ley de víctimas y testigos.
- La creación de las Fiscalías de Crimen Organizado, que ya se encuentran funcionando.
- El diseño y organización de la logística que permita poner en marcha, en el corto plazo, un plan para solventar los problemas que generan las contravenciones y delitos en flagrancia.
- El diseño de un proceso de selección y capacitación del nuevo personal que asumirá estas funciones, entre los que se encuentran 500 nuevos policías, 200 nuevos fiscales, 100 defensores públicos y 50 jueces.

Fuente: Solana, 2008.

de las víctimas. Tercero, se ha dado un importante incremento en los homicidios cometidos por sicarios. Cuarto, la participación de menores de edad, como autores de homicidios, también ha venido aumentando.

Violencia doméstica: mujeres jóvenes, amas de casa, costarricenses, son las que denuncian a agresores

En el año 2007 el Poder Judicial contaba con 71 juzgados competentes para tramitar asuntos relacionados con la violencia doméstica, de ellos, doce son despachos especializados en este tema. El número de demandas netas recibidas en relación con esta materia mostró un crecimiento vertiginoso durante los primeros cinco años de haber entrado en vigencia la Ley (1996). Se pasó de 15.223 denuncias en 1997, a 41.270 en el 2001, un alza porcentual del 171%. En los siguientes cinco años (2002-2006) las denuncias se estabilizaron en un volumen que osciló entre 44.000 y 46.000 casos anuales, aunque con una ligera tendencia decreciente a partir del 2005. En el 2007 las denuncias reflejaron una nueva disminución, y registraron su nivel más bajo, desde el año 2000 (40.363).

La disminución de los casos de violencia doméstica atendidos por los tribunales de justicia, responde a una depuración de los datos y a la creación de más plazas de jueces en los juzgados especializados. La cantidad de expedientes en trámite ha mostrado una tendencia similar a la de las denuncias, el número de expedientes en el 2007 (7.617) fue inferior al de 1998. Esto implica que los juzgados competentes en violencia doméstica han podido asumir, sin retrasos considerables, el volumen de trabajo generado por la Ley.

Finalmente, la información disponible señala que la mayoría de las demandas por violencia doméstica fueron interpuestas por mujeres (casi nueve de cada diez), adultas jóvenes, amas de casa y costarricenses (recuadro 5.3).

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE ADMINISTRACIÓN DE LA JUSTICIA

Véase Solana, 2008, en www.estadonacion.or.cr

RECUADRO 5.3

Perfil sociodemográfico de las partes en conflictos de violencia doméstica

El 87% de las demandas fueron interpuestas por mujeres y el 13% restante por hombres. En el 78,5% de los casos el demandante mantiene una relación de pareja con el demandado (esposos, uniones de hecho, novios), o la había tenido en el pasado. El 21,5% se refieren a casos de violencia intrafamiliar (padres contra hijos y viceversa; hermanos contra hermanos, etc.). Entre las mujeres demandantes, el 19% de los casos se relaciona con violencia intrafamiliar, porcentaje que se duplica cuando el demandante es un hombre (38%).

Tres de cada cinco mujeres que interpusieron una demanda (59%) tenían entre 20 y 39 años de edad, mientras que entre los hombres ubicados en ese mismo grupo de edad, la relación fue dos de cada cinco (43%). Entre las personas con 60 años y más, el porcentaje de hombres demandantes (16%) casi triplica al de las mujeres (5,7%). Del total de 2.800 casos analizados, en 102 (3,6%) el demandante resultó ser un menor de edad.

El 93% de las demandas fueron interpuestas por costarricenses, un 6% por nicaragüenses y el 1% restante por personas de otras nacionalidades.

En el 92% de las demandas entre cónyuges esa relación todavía existía cuando esta se interpuso, porcentaje muy superior al que se obtuvo entre las personas que convivían en unión de hecho (61%). Los hombres suelen alegar violencia psicológica e incumplimiento con el rol que, desde una visión distorsionada, debe asumir la mujer (cuido de los hijos, preparación de los alimentos, etc.). Las

mujeres, además de la violencia psicológica, reportan, comúnmente violencia física.

242 demandas (8,6%) fueron de padres contra hijos (190 interpuestas por madres, y 52 por padres). Generalmente estas demandas llegan a los juzgados por problemas de drogas o alcoholismo de los hijos.

En el conjunto de casos estudiados se registraron 112 demandas de hijos contra padres (89 de mujeres y 23 de varones), lo que representa el 4,1% del total de casos analizados. Si el hijo es menor de edad, la demanda se suele interponer para que se limite la autoridad de los padres. En los hijos mayores de edad la denuncia es producto, usualmente del rechazo a las reglas de convivencia en el hogar.

En los casos de relación de pareja, dos de cada tres mujeres demandantes (66%) eran amas de casa; es decir, carecían de una ocupación remunerada. A este grupo habría que añadir otras 45 mujeres que manifestaron ser estudiantes (2,3%).

Dentro de las 1.974 mujeres integrantes del grupo que demandó por violencia doméstica, a su pareja actual o anterior, 212 (10,7%) no tenían hijos y 89 (4,5%) tenían seis o más. Con uno o dos hijos hubo 1.018 mujeres (51,6%). Cuando la demandante vive o vivió en unión de hecho, ese porcentaje fue superior (52,8% y 58,6% respectivamente).

Fuente: Solana, 2008.

Participación y rendición de cuentas

El ejercicio de la democracia requiere que las instituciones del Estado sean permeables a la participación ciudadana y que los depositarios del poder estén expuestos al escrutinio público. De ahí que una de las tareas importantes de este capítulo es el análisis de las oportunidades que las instituciones públicas ofrecen a las y los ciudadanos para intervenir en la formulación y ejecución de políticas públicas. De acuerdo con el marco conceptual del Informe, estas oportunidades de participación se asocian a la capacidad de las instituciones públicas de garantizar, mediante la rendición de cuentas, la transparencia en la gestión pública y su apego a las leyes, así como de prevenir, detectar y sancionar posibles actos de corrupción.

En cuanto al tema de la participación y rendición de cuentas en la gestión pública, el análisis se centra en las instituciones especializadas en ejercer control -político, jurídico o administrativo- sobre dicha gestión. En este Informe se presta especial atención a la participación que tuvieron esas instancias públicas, así como a las posturas asumidas en relación con el proceso del referéndum sobre el TLC-CA. Los resultados se resumen en esta sección.

Como principales hallazgos destacan dos hechos prácticamente inéditos: la constatación de que, en materia del TLC-CA, las diversas instancias de control político, jurídico y administrativo activaron, de manera simultánea, sus gestiones y mecanismos de acción. Estas intervenciones se dieron, tanto a partir de gestiones ciudadanas como de oficio, o a partir de mandatos expresos de la legislación propia de esas instituciones. Por otra parte, las instituciones sostuvieron posiciones contrapuestas: mientras que unas cuestionaron la legalidad del proceso del referéndum o su objeto (el Tratado), otras lo avalaron. En otras palabras, 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 y a sus instituciones.

Activa participación de instituciones de control político durante el referéndum

El referéndum evidenció una activa participación de las instituciones de control político, jurídico y administrativo en relación con la debida interpretación y acatamiento de la ley, la integridad y transparencia de funcionarios públicos, y la protección de derechos individuales y colectivos. Las diferentes gestiones, intervenciones y pronunciamientos de estas instituciones fueron activadas, tanto por acciones propias de otras instituciones contraloras, como a partir de denuncias y acciones específicas de ciudadanos independientes, o agrupados en organizaciones sociales. Desde el punto de vista de la participación y rendición de cuentas, esta situación representa un desarrollo positivo que demuestra la vitalidad del sistema democrático, el buen funcionamiento de sus instituciones, y el acceso de la ciudadanía a mecanismos de control y protección.

La novedad del referéndum en el ámbito nacional produjo un ambiente especialmente complejo para estas instituciones, ya que debieron interpretar la nueva normativa y en muchos casos, llenar los vacíos que presentaba. Lo anterior no impidió que se activara el sistema de control durante el proceso de referéndum. Entre los principales eventos destacan:

- el informe de la Defensoría de los Habitantes a la Asamblea Legislativa sobre el impacto que, en su criterio, tendría el TLC sobre los Derechos Humanos de los habitantes y la consulta de constitucionalidad que, posteriormente, interpuso dicha entidad ante la Sala Constitucional;
- los pronunciamientos de la Procuraduría General de la República (PGR) sobre la viabilidad de remitir tratados comerciales a consulta popular, y sobre los conflictos de interés de legisladores, en el proceso de ratificación del Tratado;
- la gestión del Tribunal Supremo de Elecciones en el proceso de autorización, organización y escrutinio de

los resultados del referéndum. Esto incluye la aprobación de la recolección de firmas para su convocatoria (en contra del criterio de la Procuraduría), la autorización para que funcionarios públicos y clérigos participaran en la campaña, y la insistencia en la prohibición de que, para tal fin, se emplearan recursos públicos o motivos religiosos;

- y las diversas resoluciones de la Sala Constitucional con respecto a la constitucionalidad del TLC-CA.

Como ente rector de la materia electoral era de esperar que el TSE tuviera una actuación protagónica en el proceso de referéndum, tanto por su función jurisdiccional como por su función de administrador del proceso. El TSE debió pronunciarse, de manera reiterada, sobre temas polémicos entre los que sobresalió la participación de funcionarios públicos en la campaña y el uso de recursos estatales. Debió trabajar a la luz de una serie de carencias en la Ley de Referéndum (véase sección especial sobre el marco jurídico del referéndum al final del capítulo). Asimismo, instruyó a las auditorías internas de la administración pública con el fin de evitar el uso ilícito de recursos y, en caso de haberlo, denunciarlo ante las autoridades judiciales competentes.

La Defensoría de los Habitantes tuvo una participación muy activa en el proceso del referéndum. Intervino en el tema de la constitucionalidad del TLC-CA, con base en el mandato que la ley 7319 le otorga, de proteger los intereses difusos de la ciudadanía. Su opinión fue que el Tratado tenía una serie de roces con la Constitución Política y con la normativa internacional de Derechos Humanos; además, consideró que lesionaría a sectores vulnerables en aspectos fundamentales como los derechos de las personas a la salud. Con esta posición intervino ante la comisión legislativa de Asuntos Internacionales y la Sala Constitucional. La Defensoría presentó la consulta ante la Sala Constitucional de acuerdo con las facultades establecidas en la Ley de Jurisdicción Constitucional.

En la medida en que una parte importante del debate político sobre el TLC-CA se refirió a la constitucionalidad de sus contenidos y del proceso, para su eventual aprobación, la Sala Constitucional fue un actor muy relevante. Resolvió lo relativo a la constitucionalidad del Tratado y rechazó los recursos en contra de los procedimientos aplicados por el TSE para el referéndum, con lo que reforzó de esta manera, la autoridad del Tribunal en asuntos electorales y afianzó la separación entre la jurisdicción constitucional y la electoral.

La PGR participó en el proceso del referéndum al atender la consulta de varios diputados. Opinó que el TLC no podía someterse a referéndum porque contenía aspectos concernientes a la materia tributaria. Diversas denuncias propiciaron pronunciamientos de la Procuraduría de la Ética Pública (PEP).

Intervención de las instituciones del sistema de control, según las fases de la aprobación del Tratado

El tipo y la intensidad de las intervenciones de las entidades a cargo del control sobre la gestión pública varió, según las fases del proceso de aprobación del TLC-CA. Estas intervenciones generaron reacciones encontradas, tanto en el sistema político como entre la ciudadanía. Independientemente de las valoraciones que se puedan hacer sobre estas, puede afirmarse que el sistema de control participó de manera decisiva en el proceso de aprobación del Tratado, aunque con importantes contradicciones entre sus componentes.

Fase 1: Trámite legislativo del proyecto de Ley TLC-CA

El trámite legislativo del TLC-CA inició en abril del 2006, cuando la saliente administración Pacheco envió el Tratado a la Asamblea Legislativa, después de dos años de resistirse a hacerlo. Durante la fase de deliberación legislativa se produjo una serie de interacciones entre diversas instituciones públicas y entre estas y la ciudadanía y sus organizaciones sociales. En la fase de comisión, el TLC-CA se

discutió en la Comisión de Asuntos Internacionales. En esa Comisión se generaron diversas consultas y se abrieron espacios de deliberación:

- Consulta el Proyecto de Ley a la DHR para verificar posibles conflictos en materia de Derechos Humanos.
- Consulta a Comex acerca de los “elementos técnicos” y el proceso de negociación del Tratado.
- Recibimiento mediante audiencias a un conjunto amplio de ciudadanos y organizaciones sociales de diversa índole que pretendían manifestar su posición.
- Diputados opositores al TLC-CA plantean recursos ante la Sala Constitucional cuestionando la constitucionalidad del procedimiento empleado en el trámite legislativo (2006).

La DHR, a su vez, efectuó un proceso de consultas, con el fin de obtener criterios relativos a la elaboración de su informe ante la Asamblea Legislativa. Esta consulta se efectuó entre organi-

zaciones sociales y especialistas-técnicos, en relación con los contenidos del TLC-CA; además, otorgó audiencias a ciudadanos, representantes de Comex y organizaciones sociales de diversa índole. Como resultado, la DHR remitió un informe fuertemente crítico al TLC-CA.

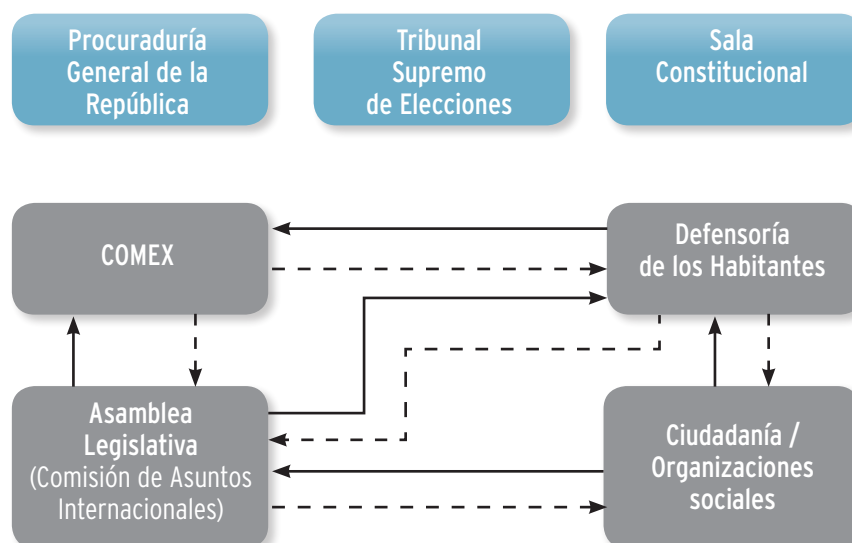
En esta fase de la deliberación legislativa del proceso emergen posiciones claramente contradictorias, no solo entre los partidos representados ante la Asamblea Legislativa sino entre varias instituciones públicas: la DHR adopta una posición contraria al TLC-CA, mientras que Comex es su principal impulsor.

Fase 2: Discusión acerca de la aplicación del referéndum al TLC-CA

En el 2006 los diputados del Partido Libertario, Carlos Salazar y Federico Malavassi consultaron a la PGR sobre la viabilidad de someter a consulta, vía referéndum, materia concerniente a tratados de libre comercio. El punto central de la consulta giraba alrededor de las limitaciones establecidas en la legislación para consultar -por medio de referéndum- materia tributaria. En su opinión jurídica OJ-055-2006, de finales

ESQUEMA 5.1

Interacciones^{a/} entre instituciones públicas y ciudadanía en la fase de deliberación legislativa del TLC-CA



a/ La línea continua indica la iniciativa de una gestión. La línea punteada indica la respuesta institucional.

Fuente: González, 2008.

del mes de abril de 2006, la PGR concluyó, en síntesis que “de conformidad con el artículo 105 de la Constitución Política, la materia tributaria no puede ser objeto de referéndum. Límite que reafirma el artículo 2 de la Ley sobre Regulación del Referéndum, n° 8492 de 9 de marzo de 2006. Al constituir la regulación arancelaria materia tributaria, se sigue como lógica consecuencia que la aprobación de las leyes que la concierna no puede ser objeto de referéndum. En consecuencia, un tratado de libre comercio que regule materia arancelaria no puede ser aprobado por vía de referéndum” (PGR, 2006).

Un año después, y a partir de la gestión de un grupo de ciudadanos encabezados en ese momento por el exdiputado José Miguel Corrales Bolaños, el TSE autorizó -de acuerdo con lo establecido en los artículos 6, 7 y 8 de la Ley de Referéndum- la recolección de firmas para convocar a un referéndum mediante el cual se aprobara o improbara el TLC-CA (TSE, Resolución 790-E-2007). A juicio del TSE, aunque el Tratado se refiriera a temas arancelarios, en lo fundamental se trataba de un documento relativo al comercio exterior, por

lo que no aplicaba la restricción citada por la PGR. Posteriormente, el Poder Ejecutivo, el 17 de abril de 2007, presentó a consideración de la Asamblea Legislativa el decreto 33717-MP, con el fin de acelerar el proceso de consulta popular, de acuerdo con lo establecido en la legislación correspondiente. Una vez trasladado al TSE, este da trámite al proceso de organización de la consulta sobre el TLC-CA mediante referéndum.

En resumen, en esta fase es notable la diferencia de interpretaciones entre la PGR y el TSE, sobre la procedencia de un referéndum como medio para adoptar una decisión en relación con el TLC-CA. Prevalció la tesis del TSE puesto que este órgano es, por disposición constitucional, la máxima autoridad en materia de asuntos electorales.

Fase 3: Discusión sobre la constitucionalidad del TLC-CA

La discusión relativa a la constitucionalidad del Tratado de Libre Comercio fue uno de los principales aspectos que generó el conflicto político alrededor de su aprobación. Desde el punto de vista de la formación de opinión pública, distintos académicos de la Universidad

de Costa Rica se destacaron por la publicación de un texto que planteó la existencia de problemas de constitucionalidad en las provisiones del TLC-CA. En sentido contrario, Comex y diversos abogados defendieron la constitucionalidad del Tratado.

En lo atinente a la institucionalidad pública, la discusión sobre la constitucionalidad del TLC-CA generó múltiples interacciones entre las diversas agencias responsables de ejercer el control sobre la acción pública. El TSE, por medio del Departamento de Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa, consultó a la Sala Constitucional acerca de la constitucionalidad del Tratado. La Sala rechazó esta consulta por considerar que el Departamento carecía de legitimación para efectuar esa consulta; asimismo, señaló la improcedencia de la consulta preceptiva por tratarse de proyectos sometidos a decisión popular (véase sección sobre el Marco Jurídico del TLC-CA al final del capítulo).

La DHR presentó una consulta de constitucionalidad alegando una serie de roces del TLC-CA con varios artículos de la Constitución y con el texto íntegro de acuerdos internacionales en materia de Derechos Humanos que el país ha ratificado. A esta consulta se sumaron los diputados de oposición. En esta ocasión la Sala Constitucional aceptó la consulta de la DHR. Posteriormente, Comex rebatió los argumentos de la Defensoría ante el órgano constitucional. En julio del 2007, la Sala Constitucional determinó, en su resolución 2007-0946, que el TLC-CA era constitucional.

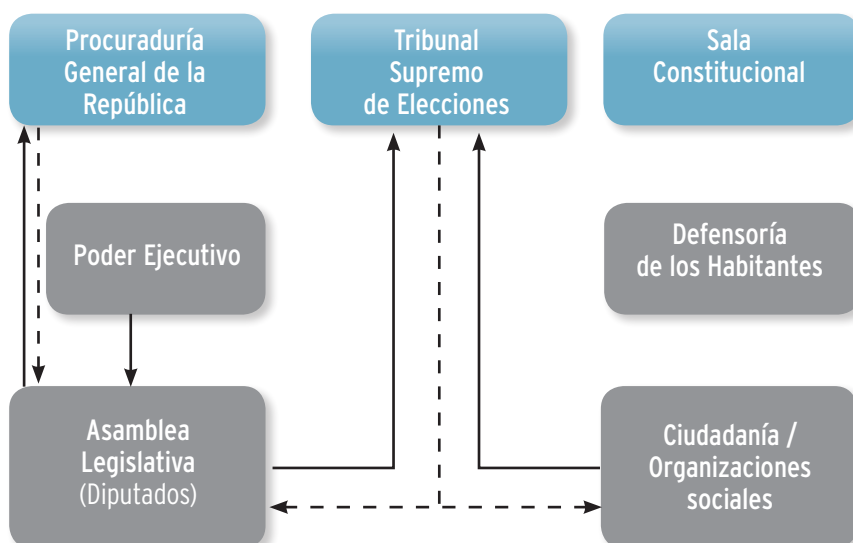
En resumen, el debate sobre la constitucionalidad del TLC-CA evidenció importantes diferencias dentro de las instituciones encargadas del *accountability horizontal* en Costa Rica.

Fase 4: Mecanismos de control durante el proceso electoral del referéndum

Durante el proceso electoral del referéndum, las partes en disputa, particularmente las que adversaban la aprobación del TLC-CA, acudieron reiteradamente a diversas instancias de control, como parte de sus respectivas

ESQUEMA 5.2

Interacción^{a/} entre instituciones públicas en la fase de convocatoria al referéndum

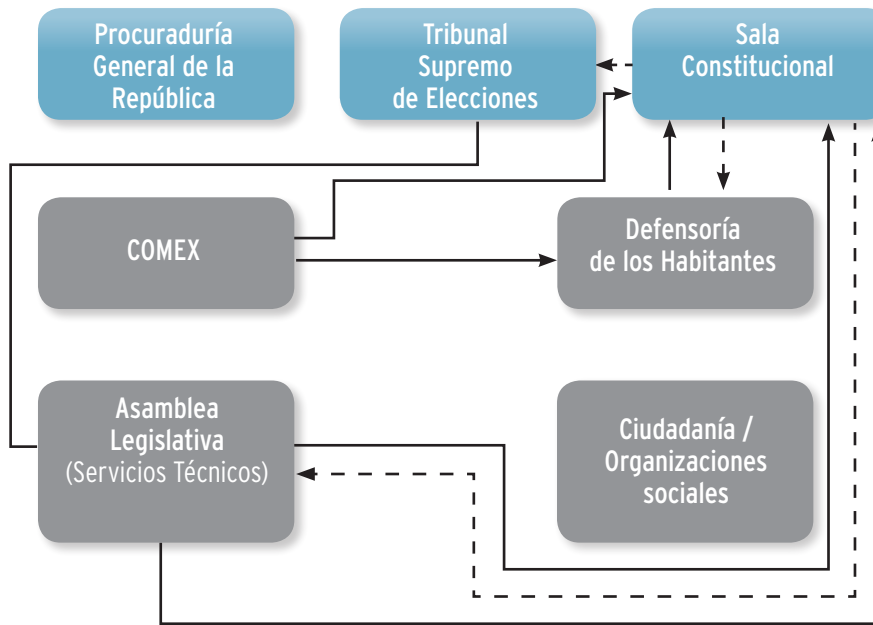


a/ La línea continua indica la iniciativa de una gestión. La línea punteada indica la respuesta institucional.

Fuente: González, 2008.

ESQUEMA 5.3

Interacciones^{a/} entre instituciones públicas y la ciudadanía en la fase de discusión sobre la constitucionalidad del TLC-CA

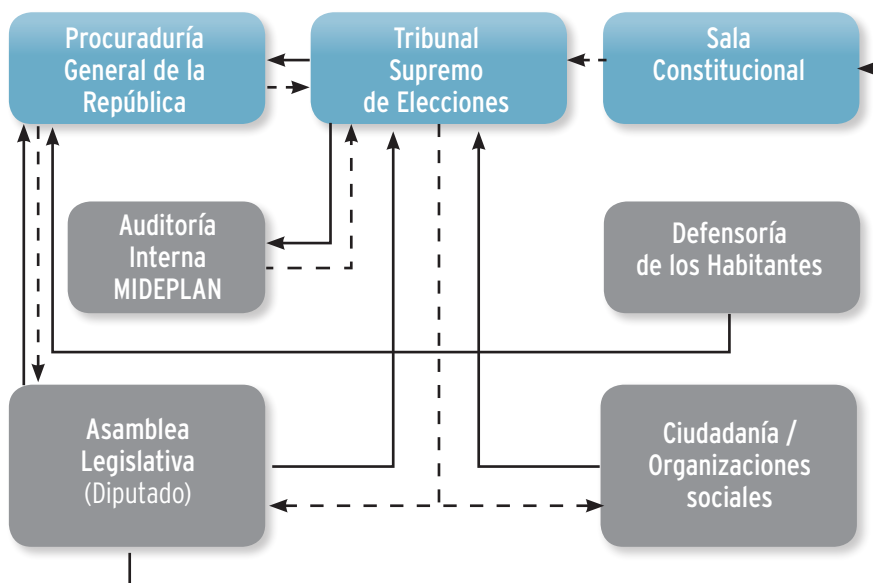


a/ La línea continua indica la iniciativa de una gestión. La línea punteada indica la respuesta institucional.

Fuente: González, 2008.

ESQUEMA 5.4

Interacciones^{a/} entre instituciones públicas y ciudadanía durante el proceso electoral del referéndum sobre el TLC-CA



a/ La línea continua indica la iniciativa de una gestión. La línea punteada indica la respuesta institucional.

Fuente: González, 2008.

estrategias políticas. Entre las principales acciones pueden señalarse:

- Diputados de oposición al G-38 denuncian ante la PEP presuntos conflictos de intereses de dos legisladoras en relación con asuntos comprendidos en el Tratado.
- Diputados de oposición, ciudadanos particulares y organizaciones sociales denuncian ante el TSE la presunta beligerancia y uso de recursos públicos a favor de alguna tendencia, por parte de funcionarios de alto rango del Poder Ejecutivo y otros sectores del Estado como las Universidades Públicas. Además, se solicita al TSE intervenir en el tema relativo a la información que presentan los medios de comunicación y a la participación de los clérigos en el proceso.
- La Defensoría de los Habitantes denuncia ante la PEP al Vicepresidente y Ministro Kevin Casas y al diputado Fernando Sánchez (PLN) como autores de un memorándum en el que se recomendaba el uso del miedo, la presión sobre alcaldes municipales y la trasgresión de normativa electoral.

■ El TSE solicita a la PEP una investigación previa, y a la Auditoría Interna del Mideplan un estudio en torno de los hechos asociados al memorándum, frente a un posible retiro de credenciales de los funcionarios implicados.

■ El diputado coautor del memorándum presentó una acción de inconstitucionalidad contra varias normas, con lo que se interrumpió el proceso que permitiría al TSE determinar si procede la pérdida de sus credenciales. Hasta el momento de redacción del presente Informe, la Sala Constitucional no ha resuelto la acción de inconstitucionalidad.

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE PARTICIPACIÓN Y RENDICIÓN DE CUENTAS Véase González, 2008 en www.estadonacion.or.cr

Convivencia ciudadana

La consolidación democrática requiere de una convivencia ciudadana que, mediante su comportamiento y actitud, acepte la democracia como la mejor opción política existente y que, además, siga las reglas y procedimientos constitucionalmente establecidos para definir opciones y resolver conflictos (Linz y Stepan, 1996)¹³. Se aspira a que los y las ciudadanas formen parte de una pluralidad de organizaciones sociales, en las que se promueva el respeto a los derechos y la dignidad de los demás, la adhesión al régimen político, la participación en los asuntos públicos y la formación de opinión. Desde esta perspectiva, una sociedad que combina una ciudadanía activa con la creación de múltiples organizaciones es una sociedad con una democracia más robusta. De igual forma que en ediciones anteriores, en esta sección el Informe aporta un conjunto de elementos que permiten valorar la contribución de la convivencia ciudadana al fortalecimiento de la democracia.

Durante el 2007 el referéndum sobre el TLC desató un activismo ciudadano, cuya intensidad, diversidad y duración fue excepcional en relación con la experiencia de las últimas décadas. En términos generales, puede decirse que sectores importantes de la ciudadanía se reconectaron con la esfera pública, y participaron activamente en la consulta. Aunque las protestas contra el llamado “Combo ICE” del 2000 fueron muy extendidas y, en un momento determinado, prácticamente paralizaron el país (Proyecto Estado de la Nación, 2001), y fueron más acotadas en el tiempo. Este Informe presenta alguna evidencia sobre la participación ciudadana en el referéndum, tanto desde la perspectiva de los actores organizados en el SÍ y en el NO, como desde la perspectiva de ciudadanos y ciudadanas que no formaron parte orgánica de estos actores. Se trata de una aproximación exploratoria, no solo por la naturaleza de las fuentes de información, de carácter cualitativo, sino por la ausencia de investigaciones publicadas sobre el tema y por las dificultades que enfrentó el Informe para que participaran académicos. Es

importante indicar que, pese al activismo ciudadano sobre el referéndum, el número de acciones colectivas registradas en la base de datos no aumentó de forma proporcional. La discusión sobre el TLC amplió la participación ciudadana, cambió las demandas de los actores, e introdujo nuevos mecanismos, pero no estuvo asociada a mayores niveles de protesta social en relación con otros temas nacionales.

Una mirada desde adentro a los actores colectivos: el SÍ y el NO

Para conocer cómo experimentaron el referéndum los propios actores de la acción colectiva, el Estado de la Nación solicitó a protagonistas de las tendencias del SÍ y del NO una descripción narrativa de su visualización del proceso. Se les solicitó responder una serie de interrogantes relacionados con la naturaleza, conformación y dinámica de sus respectivos movimientos. Los principales alcances de estas contribuciones se resumen en la presente sección y su exposición es responsabilidad del Programa. Estos resúmenes sintetizan los puntos de vista de cada parte, sin análisis o comentarios de terceros, incluido el equipo técnico. Los documentos íntegros pueden ser consultados en el sitio www.estadonacion.or.cr.

La Alianza Ciudadana por el SÍ: heterogeneidad política y dualidad de mando

El movimiento social y político a favor del SÍ se organizó alrededor de la denominada Alianza Ciudadana (Martí, 2008). Según el criterio de un participante calificado, esta alianza incluyó un amplio espectro de organizaciones favorables al Tratado: además de representantes de partidos políticos (PLN, PUSC, ML, PUN, PRC), incluyó a diversos sectores de la sociedad civil. Sin embargo, el hecho de que el Gobierno fuera el más activo proponente del Tratado inyectó un alto grado de complejidad organizativa y política en la Alianza.

La Alianza trató de legitimarse mediante la inclusión de un abanico de sectores en un Consejo Nacional de la Alianza Ciudadana por el SÍ. Pero

la necesidad de controlar la campaña política hizo que la dirigencia efectivamente recayera en un Comité Ejecutivo designado “de arriba hacia abajo” con vínculos cercanos a la Presidencia de la República, que a su vez no dudó en influir sobre las iniciativas de la Alianza, cuando juzgó que era necesario hacerlo. La paradoja fue que el Comité Ejecutivo de la Alianza requería independencia del Poder Ejecutivo para asegurar el apoyo de las diversas fuerzas políticas congregadas en ella, pero no podía lograrla porque había surgido del seno del Gobierno y su propio coordinador había sido nombrado por el Presidente.

Uno de los resultados de esta situación fue que los partidos políticos perdieron protagonismo dentro de la Alianza. La vinculación del SÍ con el partido oficialista pero, especialmente con el Gobierno, generó cierto nivel de rechazo entre los dirigentes de otros partidos y sus militantes de base, y les impidió establecer la coordinación necesaria para la efectiva movilización de sus partidarios. Sin embargo el rechazo también se dio internamente en los partidos, pues el apoyo al TLC no fue unánime entre los dirigentes. En el caso del PUSC su dirigencia era partidaria del NO, mientras que su fracción legislativa apoyaba el SÍ. En el caso del PLN connotados dirigentes del partido destacaron entre los más fervientes opositores del TLC, en cuenta un ex presidente y dos ex candidatos a la presidencia. Además de estos factores políticos, la marginación de los partidos puede atribuirse a la inexistencia de incentivos adecuados para motivar la participación de las dirigencias regionales y locales, en razón de la naturaleza del proceso. Puede aseverarse puntualmente que la ausencia de fondos públicos, la desvinculación de la votación de los puestos de elección popular, y el hecho de que los dividendos políticos de un triunfo serían del Gobierno, promovieron la pasividad de la dirigencia partidaria durante el referéndum.

La Alianza funcionó como un agregado, relativamente descentralizado, de diversos grupos. Solo una parte del

financiamiento del SÍ fue captado por la Alianza. Una parte importante del financiamiento para la campaña fue canalizado hacia los diversos grupos que la constituían. Tampoco la Alianza fue la voz exclusiva del SÍ: sus diversas partes orquestaron sus propias campañas. El Comité Ejecutivo de la Alianza procuró actuar como coordinador del mensaje difundido por el SÍ. Pero esto se dificultó cuando el Gobierno centralizó la dirección de la publicidad masiva y la comunicación con el público sobre el Tratado. En consecuencia, se perdió la coherencia del mensaje y el sentido estratégico de la campaña, en demérito de su poder movilizador, y causó confusión y rechazo, lo que, posiblemente, contribuyó a incrementar la pérdida de apoyo sufrida por la causa del SÍ (Martí, 2008).

Pese a estas condiciones, la Alianza respondió, con capacitación y apoyo, al activismo de grupos de la sociedad civil, movilizados a favor del Tratado. También recayó en ella la divulgación de los contenidos del Tratado, en términos asequibles al grueso de la población ya que, según los actores del SÍ, el vacío existente en relación con información confiable y fidedigna sobre el Tratado, expresada en términos sencillos y no técnicos, era el origen de las numerosas falacias que se difundían acerca del TLC.

Para los actores del SÍ, la Alianza Ciudadana fue una organización múltiple, heterogénea, contradictoria y muchas veces caótica que, no obstante, cumplió con su papel como espacio de encuentro de las más diversas organizaciones, con intereses a menudo distintos y en conflicto, pero que coincidían en que la aprobación del TLC era lo que más le convenía al país.

La Alianza del SÍ estimuló la participación, ofreció un espacio de encuentro, llamó a la batalla y provocó entusiasmo. La energía que movilizó no puede minimizarse calificándola como un apoyo al Gobierno o vinculándola a intereses empresariales o partidarios. En cambio, fue un movimiento que permitió la conjunción de ciudadanos comunes con otros más influyentes, de legos con expertos, de personas privadas y políti-

cos experimentados, en pro de un objetivo político compartido: la ratificación del TLC. En breve, fue un importante mecanismo para la canalización de la acción colectiva ciudadana.

El Movimiento Patriótico del NO: innovación política y organizativa

En la perspectiva de los actores del NO (Trejos, 2008) su coalición, el Movimiento Patriótico contra el TLC, representó un movimiento social que surgió de manera casi espontánea, ante la amenaza que diversos sectores del país percibieron del TLC. Este movimiento se caracterizó por su pluralidad, diversidad, y autonomía pues careció de una dirección jerárquica. En ese contexto organizaciones campesinas, cooperativas y comunales, grupos ecologistas, culturales y religiosos, y miembros de los diversos partidos políticos articularon un movimiento sin necesidad de denominación organizativa. Más que una ideología política, las bases y los liderazgos del movimiento se unieron alrededor de lo que percibieron como la defensa de la Patria.

Este carácter autónomo y plural, la fortaleza principal del Movimiento, fue causa de algunas dificultades, pues impidió la articulación de un liderazgo que lo direccionara. La Junta Patriótica de Personalidades y un Comité Operativo Político Funcional, conformado por líderes sindicales y políticos fue un liderazgo más simbólico que real, aunque sirvió para otorgar un respaldo moral, mantener la unidad e incrementar paulatinamente las acciones nacionales de resistencia y de movilización que culminaron con la Concentración Patriótica del domingo 30 de setiembre del 2007.

Dentro de la pluralidad de sectores que conformaron el Movimiento algunos se destacaron por su nivel de participación y actividad. Los sindicatos cumplieron un importante papel de movilización y financiamiento de actividades. Mantuvieron un bajo perfil en la conducción política y lograron sostener la unidad, a pesar de las diferencias que surgieron entre sus diversos líderes. El sector académico se caracterizó por la activa participación de las universida-

des estatales, mediante la emisión de pronunciamientos y la comparecencia de sus rectores ante diversas instituciones del Estado. Además, el Rector del Instituto Tecnológico de Costa Rica se constituyó en una de las caras más visibles del Movimiento Patriótico. El sector religioso se sumó al movimiento del NO por medio de la manifestación pública de un grupo de sacerdotes católicos opuestos al Tratado¹⁴, en la sección editorial del *Eco Católico*, la incorporación de pastores protestantes al Movimiento Patriótico, y la oposición pública al Tratado, expresada por la Iglesia Luterana Costarricense. El sector cultural realizó una permanente labor de formación e información orientada a generar “conciencia patriótica” en contra del TLC. Varias organizaciones de mujeres participaron activamente en el Movimiento. Entre estas se destacaron las llamadas “Mujeres de Blanco” cuyas acciones, durante el proceso de referéndum incluyeron manifestaciones en el TSE, la Corte Suprema de Justicia, y la Asamblea Legislativa. También fue importante la participación de otras instancias de mujeres como el Centro Cefemina y el Partido Nueva Liga Feminista.

El PAC, el Partido Frente Amplio, y el Partido Accesibilidad sin Exclusión jugaron un papel importante en el proceso de oposición al Tratado, especialmente en lo relativo a la formación e información de la ciudadanía. Sus fracciones legislativas mantuvieron una línea de oposición al TLC, consistente con el Movimiento Patriótico. A ellos se unieron otros partidos como el Vanguardia Popular y fracciones disidentes de los partidos Liberación Nacional y Unidad Socialcristiana.

La campaña del Movimiento Patriótico se hizo de boca en boca, casa por casa, vía Internet, por medio de periódicos “alternativos,” y emisoras y programas de radio también “alternativos” como Radio Universidad, Radio Gigante, las emisoras radiales de las zonas rurales, fronterizas y litorales, y el programa “Aló Iris”. También incluyó campos pagados en TV y la participación en “espacios libres”, entre ellos, los debates auspiciados por el TSE

bajo la conducción de Flacso. El uso de la Internet fue importante para la campaña del NO, pues sirvió como herramienta de difusión y, además, permitió la construcción de espacios de encuentro cibernéticos como las páginas Notlc.com, Concostarica.com, Comités patrióticos.com o la página de Julia Ardón.

El contenido de la campaña se orientó, en primera fase, a destacar el carácter patriótico de la lucha contra el TLC y el carácter nacional, pluripartidista y pluriclasista de su liderazgo más conocido. Una segunda fase estuvo orientada a disputar las afirmaciones del SÍ respecto a las potenciales consecuencias del rechazo al Tratado. Finalmente, la campaña se centró en aprovechar la aparición del memorando Casas-Sánchez para resaltar sus incitaciones negativas y capitalizar políticamente sus efectos sobre la ciudadanía.

Para estos actores la inauguración de la democracia participativa en el país resultó insuficiente para garantizar la fiel traslación de la voluntad popular a los resultados del referéndum, por diversas razones: las limitaciones del ordenamiento normativo, la pasividad de autoridades electorales acostumbradas a una democracia de partidos y no de acción popular, y en parte por la fusión de intereses económicos, mediáticos y políticos interesados en la aprobación del Tratado. Por esa razón, los actores del NO ven en su movimiento, y en particular en los Comités Patrióticos, la evolución del papel de los sectores sociales: de ser meramente reivindicativo a actuar como contralor de la acción gubernamental y de todos los poderes del Estado.

Una mirada desde los ciudadanos de "a pie": participación pese a desconocimiento, temores y confusión

El estudio cualitativo sobre el referéndum indagó sobre la manera en que ciudadanos y ciudadanas "de a pie", que no tuvieron vínculos orgánicos con las fuerzas políticas enfrentadas en el referéndum, vivieron este proceso (detalles metodológicos en el capítulo 7). En lo que concierne a la aspiración

de convivencia ciudadana, se exploró las experiencias e importancia que tuvo el referéndum y, en particular, los criterios que emplearon para formular su preferencia.

Vivencia del proceso

El referéndum no cobró relevancia significativa entre los panelistas, sino hasta dos o tres meses antes de su realización, momento en el cual la mayoría procuró obtener más información sobre los detalles del Tratado. Se observó un involucramiento menor en Limón, donde al ser consultadas, varias personas mencionaron haberse enterado pocas semanas o, incluso, días antes de la elección.

Los sentimientos de los participantes también evolucionaron a lo largo del proceso. Inicialmente, experimentaron un anticlímax luego de la votación, especialmente entre los opositores al Tratado, quienes consideraron el referéndum una "justa injusta" en donde había pocas posibilidades de ganar, dada la asimetría de las condiciones de cada una de las tendencias. Por ende, se consideraron decepcionados. Solo una minoría llegó a emocionarse con el proceso y las discusiones que se generaron en torno de él rara vez fueron violentas. Sin embargo, los participantes consideraron que la misma ecuanimidad no privó en los debates televisivos, en donde las confrontaciones fueron altamente emotivas y personales y en consecuencia, sirvieron poco para aclarar las dudas existentes sobre los beneficios o perjuicios del Tratado.

Para muchos, en especial, aunque no exclusivamente, para las amas de casa, las conversaciones con parientes, amigos o colegas fueron las principales fuentes de información para tomar su decisión. Cualquier información adicional fue considerada un soporte a lo que ya pensaban. Aunque la mayoría recuerda haber debatido el tema en sus hogares, pues a menudo había criterios divididos, rara vez llegaron a tener discusiones violentas. De hecho, donde mayor virulencia observaron fue en los debates televisivos (especialmente en Canal 7 y Repretel, que fueron los más vistos). La percepción sobre esos

debates es que contribuyeron a que las personas se decidieran, pero tuvieron varios problemas porque el lenguaje era muy elevado, "imposible de entender", con ataques personales y planteados en términos extremos (recuadro 5.4).

Fuera del hogar, el ambiente que vivieron los panelistas en torno al TLC fue muy diferente, independientemente del nivel socioeconómico o el lugar de residencia. Las principales diferencias obedecieron a la condición de actividad de las personas, al grado de organización de la comunidad en que residían y al interés que algunas de las tendencias mostraban por esa comunidad.

En las tres áreas donde se realizaron sesiones de grupo hubo comunidades muy activas, que vivieron el referéndum con gran intensidad: profusión de signos externos en las casas, gran cantidad de volantes y folletos de ambas tendencias dejados debajo de la puerta o en los portones, reuniones de alguna o ambas tendencias en "casas base", debates formales (organizados por alguna asociación comunal o por la municipalidad) e informales entre vecinos, y visitas de grupos representantes del SÍ o del NO para tratar de convencerlos. Este tipo de actividades fueron reportadas por vecinos de Coronado, Guadalupe, Alajuela, Liberia centro y Limón centro.

Hubo barrios donde el referéndum "no se sintió", más allá de lo que se hablaba o discutía en el hogar. Los vecinos no demostraban su intención de voto, ni en sus vehículos ni en sus casas. Tampoco hubo mucha movilización de las tendencias, excepto dejar volantes casa por casa. La mayoría de los panelistas que se abstuvieron de votar indicaron este tipo de situaciones en sus barrios. Votantes vecinos de Tres Ríos, Tibás y Limón (fuera del centro de la ciudad), entre otros, reportaron situaciones similares.

El lugar de trabajo o estudio de los panelistas, o de sus parientes más cercanos (en el caso de los inactivos) jugó un papel importante para la mayoría de ellos, pues en gran medida aportó ejemplos o anécdotas, mediante las cuales reafirmaron y explicaron su decisión de votar en forma determinada. En pocos

RECUADRO 5.4

Expresiones de los participantes en los grupos focales sobre las discusiones acerca del TLC-CA

Fuera del hogar:

"Fue difícil decidir, porque unos decían que era muy beneficioso y otros que era malísimo..." "El NO decía cosas terribles y el SÍ cosas muy lindas... ¿A quién le creía uno?"

"Uno sabe que este tipo de tratados siempre tienen pros y contras, pero los defensores lo pintaban como una maravilla y los detractores como lo peor que podía pasarnos"

"Llegó un momento en que yo decidí desconectar el teléfono y la televisión porque no lo dejaban a uno en paz: que mi corazón por aquí, que si va a votar por allá" (Ama de casa, San José)

"Me llegó a cansar el bombardeo" (Se abstuvo, San José)

"¡Qué cansado, solo de eso se hablaba! Yo le dije a mi esposo 'está bien, salgamos con los amigos, pero eso sí, si hablan del TLC, me levanto y me voy'...Después supe que la esposa de otro amigo le había dicho lo mismo" (Ama de casa, Liberia, en contra)

"¡Fue un tumulto de información!" (Maestra, San José, se abstuvo)

"Por todos lados era el TLC, ¡ya uno estaba asqueado!" (Abstencionista, nivel medio-bajo, San José)

En el hogar:

"Hubo pleito sano"; "Conversamos y debatimos pero no llegó a más"

"Fueron debates tranquilos... Ahí de vez en cuando había alguien que se enojaba, pero la mayoría de las veces los demás le decían cosas solo para molestar"

"Mi tía era del NO a morir, y mi padrastro iba con el SÍ, entonces ella le mandaba pincitos (sic) del NO, y él a ella camisetas y stickers del SÍ. ¡Fue un vacilón!"

(Hubo referencias de este tipo en la mayoría de las sesiones)

Fuente: Unimer, 2008 y transcripciones de grupos focales.

casos estas experiencias modificaron su intención de voto en el momento, pero con el paso del tiempo fueron modificando la percepción que tenían sobre el TLC. La mayoría de las anécdotas recopiladas están relacionadas con presiones ejercidas para favorecer al SÍ (hubo menciones de casos específicos en casi todas las sesiones, indistintamente de cómo votaron o de si se abstuvieron), no obstante, en pocos casos las situaciones se vivieron en carne propia, más bien fueron situaciones que les contaron parientes o amistades. En la mayoría de los grupos favorables al tratado comercial también hubo menciones a presiones ejercidas por simpatizantes del NO, y de estas sí fueron testigos personalmente.

Saturación mediática

La gran cantidad de anuncios, programas de opinión, debates, campos pagados y noticias relacionadas con el TLC-CA en los medios de comunicación (especialmente en televisión y en periódicos, que fueron las fuentes más consultadas por los panelistas), contribuyeron a generar una sensación de hastío en una importante minoría de los panelistas (especialmente las mujeres amas de casa), pero más relevante aún, contribuyeron a la sensación de "presión psicológica" que percibió la mayoría, durante las semanas previas al referéndum. Pese a que algunos tuvieron dificultad para entender los debates, por la complejidad de los términos y la actitud de algunos de sus

participantes, en general coincidieron en que fueron útiles para informarse. En el resto del país, los debates más observados fueron los de los canales 6 y 7, pero en San José (y principalmente entre los votantes en contra), hubo varias menciones a los diversos programas de Canal 13.

La crítica fue generalizada hacia las campañas publicitarias del SÍ y del NO, en particular a la campaña de los corazones. La percepción es que esta campaña no ayudó en lo más mínimo a entender un tema tan complejo como un tratado comercial, y los ofendió porque sintieron que era demasiado básica. Pocos participantes consideraron que aunque fue superficial, fue una campaña "vacilona".

Sobre todo para los votantes del NO y para los abstencionistas de San José, la desigualdad en la magnitud de las campañas fue lo más fastidioso del proceso. Sintieron que la campaña del SÍ fue mucho más persistente, abundante, estuvo en más medios y, por ende, fue mucho más cara, mientras que la del NO estuvo limitada a ciertos medios y ciertos horarios. A la información que daba el movimiento del SÍ por los medios de comunicación se unía la gran cantidad de volantes que se repartían en las calles, los rótulos en las empresas y las visitas a muchos barrios para "convencer gente". Un par de panelistas (una de Liberia y otro de San José) hicieron el ejercicio de llevar la cuenta de la cantidad de anuncios; en una semana contabilizaron más anuncios y espacios por el NO que a favor del SÍ. Pero la percepción general es que hubo una desigualdad muy clara a favor del SÍ.

En resumen, aunque para la mayoría de las personas consultadas la campaña electoral fue un proceso interesante, de principio a fin, su sobreexposición llegó a saturar a algunos, indistintamente de su nivel socioeconómico y ubicación geográfica, especialmente cuando se convirtió en el tema de conversación cotidiana en los hogares, el trabajo y otros sitios de confluencia.

Los criterios de decisión

La toma de la decisión sobre la forma en que se debería votar en el referéndum

RECUADRO 5.5

La visión de los otros

La investigación efectuada evidenció el alto grado de polarización que surgió entre los dos bandos del referéndum. Consultados sobre su opinión acerca de las personas que tomaron una decisión contraria a la de ellos, las personas alegaron desinformación o ignorancia de los contrarios. Los que votaron por el SÍ hicieron hincapié en el tema de la aversión al cambio entre sus opositores (“temerosos al cambio, indecisos, desinformados, incrédulos, ignorantes”). Los que votaron por el NO acusaron a sus opositores, en un tono más vehemente, de prestarse a manipular a los más humildes y ser títeres del Gobierno y sus aliados (“crédulos engañados, vende-patrias, desleales, ignorantes, desinformados, tontos, manipulados, irresponsables, interesados solo en lo suyo”).

Los votantes del SÍ consideraron que los del NO votaban para proteger sus intereses particulares, o las instituciones públicas de las que se beneficiaban. Los votantes del NO consideraron que los del SÍ votaban por las promesas de mayor empleo y disponibilidad de productos a bajo precio, o porque los términos del Tratado favorecían sus intereses particulares en contra de los intereses nacionales. Asimismo, cuestionaron fuertemente la moralidad de los votantes del SÍ. A los abstencionistas ambos bandos les recriminaron su falta de responsabilidad cívica, ante una situación de tanta relevancia como el Tratado.

Fuente: Unimer, 2008.

no fue fácil. La mayoría de los participantes sintió que el tema era muy complejo y que no llegaron a tener suficiente información, pues las campañas presentaban argumentos polarizados. Por esa razón, muchos de ellos enmarcaron la decisión de voto en torno a las repercusiones que tendría en la calidad y provisión de los servicios públicos, en

las oportunidades de empleo, y en la distribución de ingresos del país.

Quienes apoyaron el Tratado enfatizaron su esperanza de que el TLC abra las puertas para que más empresas internacionales vengan a establecerse en el país y así se creen fuentes de empleo, lo cual les beneficiaría a ellos directamente, pero también a sus hijos. Uno de los principales argumentos para votar a favor del TLC es la molestia que tienen por la mala calidad de los servicios, públicos a los que tienen acceso. Esta situación la atribuyen a que los prestatarios de estos servicios, son monopolios. Por ello abogan por la competencia como un medio para mejorar la calidad de los servicios, tanto de las entidades públicas como de otros prestatarios privados. El argumento se amplía con el criterio de que en un entorno competitivo, los precios tienden a bajar y así se beneficiará la mayoría de los costarricenses.

La sensación entre los votantes del SÍ es que estos cambios no se han dado en muchos años y que no se darán, a menos de que haya una fuerza externa que lo impulse y esperan que esa fuerza sea el TLC. Otro argumento de mucha importancia para los votantes del SÍ es que el país no debe quedarse atrás. Es el último país del área centroamericana que falta por tener vigente el Tratado. De acuerdo con el criterio de este grupo de panelistas, esta condición pone al país en riesgo de perder inversión extranjera que se iría a otros mercados donde exista un marco más claro sobre las condiciones comerciales. Hubo pocas referencias a situaciones, en donde la apertura o la provisión mixta de servicios (pública-privada), hayan dado frutos sin que desaparezca alguna de las opciones. Los dos ejemplos citados se referían a la apertura bancaria, donde los bancos estatales se han fortalecido y están ofreciendo servicios diversificados y cooperando entre sí (red de cajeros automáticos), y a la diversificación de centros educativos privados en los últimos años.

Los que votaron por el NO sustentaron su decisión en tres argumentos:

- El país ha progresado y le ha ido mejor que a otros países del área sin necesidad de un TLC.

- A otros países donde existe un TLC con Estados Unidos no les ha ido nada bien.

- La apertura comercial, sin mayores previsiones, puede malograr instituciones que han sido fundamentales para el desarrollo del país, especialmente la Caja Costarricense del Seguro Social y el Instituto Costarricense de Electricidad.

Para este grupo de votantes, la campaña y el movimiento del SÍ manipularon la información sobre los posibles resultados de una apertura comercial como la que propone el TLC votado en el referéndum. A su juicio, los ejemplos que se brindaban acerca de lo beneficiosos que habían resultado estos tratados en otros países eran inexactos. Más aún, el principal reclamo con respecto a los argumentos esgrimidos por la campaña del SÍ, es que prácticamente “sobornó” a los electores prometiendo más empleos y mayor diversidad de bienes y servicios para la población, pero no hay seguridad de que el TLC vaya a tener ese efecto, a juzgar por las experiencias de otros países.

Otro punto citado por una minoría relevante, fue el hecho de que el TLC-CA se firmara con Estados Unidos, este es uno de los principales problemas, porque ese país no se caracteriza por una actitud solidaria y humana hacia sus contrapartes.

En resumen, el futuro del país fue el principal motivo que llevó a los votantes a las urnas: los votantes del SÍ lo concibieron en términos de la prosperidad que, supuestamente, acarrearía al país la aprobación del Tratado; los votantes del NO lo concibieron en términos de la justicia social que preservarían evitando los efectos nocivos que, eventualmente, acarrearía el Tratado. En el caso de los votantes que favorecieron el Tratado fueron importantes las expectativas sobre sus repercusiones en el ámbito familiar y personal. En el caso de los votantes que se opusieron a él prevaleció la noción del deber cívico y el deseo de hacerse escuchar, pese a la desigualdad con que percibieron la contienda. Los panelistas que se

abstuvieron justificaron su decisión en la falta de información y en la confusión suscitada por la polarización de las opiniones.

Consultados los panelistas del SÍ y del NO sobre el impacto que pudieran haber tenido diversos eventos o situaciones que se presentaron antes de la votación (el escándalo del memorándum del ex vicepresidente Casas y el diputado Sánchez o el apoyo de un grupo de Obispos Eméritos a la causa contraria al TLC, entre otros) se pudo observar que ninguno de estos factores hizo que modificaran su posición, con excepción del papel del Gobierno de la República, que fue vista, por todas las partes, como excesiva (cuadro 5.11).

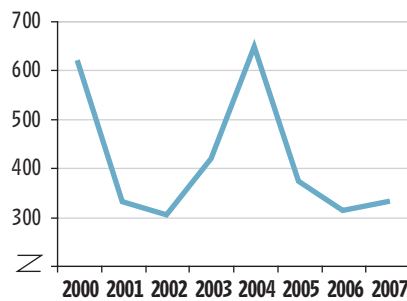
» PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE RESULTADOS DE LOS GRUPOS FOCALES Véase Unimer, 2008 en www.estadonacion.or.cr

En el año del TLC no aumentó la protesta social

Durante el año 2007 las acciones colectivas no se desviaron sustancialmente del promedio correspondiente al período 2000-2006, equivalente a 344 acciones, sin considerar los puntos extremos de los años 2000 y 2004. Las acciones colectivas del 2007 (331) aumentaron marginalmente con respecto al 2006 (312), pero no llegaron a alcanzar el nivel del 2005 (371) (gráfico 5.6).

GRAFICO 5.6

Acciones colectivas reportadas en los medios de comunicación



Fuente: García, 2008.

Si se analiza el contexto de la coyuntura nacional alrededor del proceso del referéndum, se puede afirmar que las acciones colectivas registradas fueron bajas, especialmente si se comparan con aquellas registradas en otros procesos de movilización popular, como los surgidos a raíz de la oposición al Combo del ICE y el monopolio de la revisión técnica de Riteve en el 2000 y el 2004, respectivamente. Es posible que por lo menos, parte de la explicación radique en el desplazamiento de la declaración pública, la más utilizada de las acciones colectivas, a medios no-tradicionales, como la Internet. Sin embargo, otra explicación radica en el hecho de que la ciudadanía aceptó el referéndum como la arena de confrontación para la resolución del Tratado, y canalizó sus acciones hacia ella. De ahí que el referéndum debe considerarse una acción colectiva de gran extensión, aunque no se refleje directamente en los indicadores recabados.

Al igual que en períodos anteriores, los trabajadores fueron los actores principales en materia de acciones colectivas,

CUADRO 5.11

Influencia de algunos eventos sobre los votantes^{a/} del SÍ, del No y abstencionistas. 2007

Evento o situación	Votantes a favor	Votantes en contra
"El memo"	Se enteraron, pero no les hizo dudar sobre su voto	Fue la confirmación de que su decisión era correcta
La declaración de Obispos Eméritos a favor del No	Pocos se enteraron, no hizo mayor diferencia	A la mayoría no le interesó, pese a que apoyaban su causa
La concentración final del No en San José	Pocos la vieron. No tuvo ninguna influencia en la decisión de voto o abstención	Igual. Pocos participaron en ella
Las declaraciones de la Casa Blanca de que no habría renegociación	Reafirmó que su decisión era la mejor. Fue visto como el espaldarazo necesario para impulsar el cambio	Fue interpretado como un ultimátum inaceptable entre países soberanos
Las encuestas	No influyeron en la decisión de la mayoría, pero algunos sospechan que movilizaron a los bandos en direcciones opuestas	No determinaron su intención de voto, pero generaron malestar y perplejidad por la variedad de resultados. Generaron sensación de "chanchullo" pues el resultado final fue muy cerrado a favor del SÍ, cuando las últimas encuestas indicaban que el No ganaba terreno, e iba adelante

a/ Criterios emitidos por los participantes en las sesiones de grupos focales acerca del TLC-CA.

Fuente: Unimer, 2008.

con un 48% del total. Esta tendencia se mantiene inalterable desde el año 2000. Contrariamente a lo reportado durante el 2006, sin embargo, los empresarios no ocupan el tercer lugar en acciones colectivas sino que son desplazados por una serie de actores con frecuencias de acción muy similares, a saber, estudiantes de secundaria, madres y padres, universitarios, ambientalistas, e indígenas. Como puede verse, estos son grupos que, junto con los trabajadores, tuvieron una alta visibilidad en la campaña del referéndum.

Otro patrón de períodos anteriores que se mantuvo fue la prevalencia de la declaración pública, como la más frecuente de las acciones colectivas con un 33% del total. Por declaraciones públicas se entienden declaraciones a medios de comunicación, conferencias de prensa, boletines, manifiestos públicos y peticiones por escrito registrados por los medios de comunicación revisados para el Informe. Este tipo de acción fue llevado a cabo principalmente por trabajadores del sector público y privado y por los vecinos. Las denuncias ante entidades estatales obtuvieron un 20% de las acciones, hecho que refleja la activa función que desempeñaron las instituciones de control horizontal discutida en secciones anteriores, y por último, el mitin o concentración, alcanzó un 12% de las acciones colectivas.

La principal demanda gestada por los actores político-sociales fue la defensa del trabajo y de las condiciones laborales, con un 22% de las acciones colectivas. Le siguieron en importancia el reclamo de la participación en la toma de decisiones (16%), la negativa a la aprobación de tratados internacionales (15%), la mejora en la calidad y costo de los servicios (12%), y la implementación u oposición a leyes, reglamentos, planes o decretos (12%). Estas demandas confirman la tendencia apuntada en el Informe anterior en donde se observa una alternancia entre las demandas de carácter reivindicativo y las de naturaleza política.

Cuando se desagregan las instancias resulta evidente que los aspectos relativos al TLC dominaron las acciones colectivas puesto que, un 100% de la

negativa a la aprobación de tratados internacionales, un 67% de los reclamos de participación en la toma de decisiones, y un 25% de la implementación u oposición a leyes, reglamentos, planes o decretos estuvieron directamente relacionadas con el Tratado. En suma, por lo menos un tercio de las acciones colectivas, en el 2007, estuvieron vinculadas a la coyuntura particular del TLC. Esto reafirma que las organizaciones sociales manifiestan públicamente su apoyo u oposición a leyes y a la acción del Estado y que, ante aspectos críticos de coyuntura, como en el caso de la ratificación del TLC, son capaces de reorientar sus acciones.

La comunidad virtual como medio alternativo para el despliegue de acción social

Un aspecto novedoso de la movilización ciudadana, durante el período, fue la aparición de nuevos repertorios de acción colectiva. Parte importante de dichos repertorios se orientó hacia el uso de novedosos mecanismos de acción e interrelación, como los disponibles en Internet, discutidos seguidamente. Pero también es importante destacar la aparición de nuevas redes sociales, como los comités patrióticos, la apropiación de símbolos patrióticos, como Juanito Mora y la guerra contra los filibusteros, y la utilización de lo religioso como referente y base de organización.

El auge de los medios de comunicación electrónica modificó sustancialmente las condiciones en que se desarrolla el debate público. La red Internet constituye un nuevo escenario para la comunicación, el debate, la crítica, y la participación. Por su organización descentralizada y su relativa accesibilidad abre nuevos espacios y magnifica el alcance de la información. Claro está que su accesibilidad dista mucho de ser universal, pues se restringe, en la actualidad, a las clases medias y altas. Asimismo, la difusión de contenido puede ser amplia en la red, pero también puede quedar relegada a un ámbito reducido de comunidades de pensamiento similar. No es del todo claro, en otras palabras, si la red representa un

espacio público propiamente dicho, si por público se entiende que es visto o sabido por todos. No obstante, algunas de estas limitantes se aplican también a los medios de comunicación tradicionales, mientras que las comunidades virtuales se asimilan cada vez más a las reales. La Red está redefiniendo la acción social y política, como lo ha demostrado en su campaña actual en los EEUU el senador Barak Obama, en la movilización de ciertos sectores y la recaudación de fondos.

Gran parte de la discusión y difusión de mensajes, en el debate sobre el TLC, se realizó por medios electrónicos, o en la comunidad virtual. De ahí que el Informe haya querido reseñar, en esta sección, algunos de los sitios web y los denominados *Blogs* que sirvieron como espacio político alternativo durante el referéndum sobre el TLC-CA. Cabe aclarar, sin embargo, que no se trata de una selección exhaustiva. Uno de los sitios más relevantes en dicho proceso fue -y es- <http://www.notlc.com/>, en él se encuentra información relevante acerca del TLC-CA, y se informa sobre reuniones, puntos de encuentro, llamados a participar de las acciones colectivas, vínculos a sitios de interés, y una estrategia novedosa: la inclusión de videos direccionados a *Youtube*. En ese sitio existen aproximadamente 530 videos que son expresiones de rechazo a la aprobación del Tratado y sus leyes complementarias. Otro sitio es el de la Asociación Nacional de Empleados Públicos y Privados (ANEP) <http://www.anep.or.cr>. Ahí se encuentran diferentes artículos que manifiestan la oposición de este sindicato a la aprobación del TLC como “10 razones para VOTAR NO al TLC” y “Ecologistas contra el TLC”. También se puede mencionar el sitio de la Radio Internacional Feminista en el cual se encuentran declaraciones públicas acerca de su negativa a la aprobación del TLC e información sobre el proceso del referéndum <http://www.radiofeminista.net>. Entre los sitios que apoyaron la aprobación del TLC está <http://tlc.ticoblogger.com/> en donde se incluyeron algunos videos (vinculados a *Youtube*) como: “¿Con quién va a renegociar el

NO?”, “Detrás del NO”, entre otros. También puede mencionarse el sitio <http://www.forotlc.com/>, un foro dividido entre categorías y abierto a ambas posturas, tanto a favor como en contra del TLC. Algunas de las categorías son “Agricultura”, “Aspectos laborales”, “Aspectos ambientales”, “Cultura”, “Telecomunicaciones”.

Política exterior

En esta sección se examina si la política exterior de Costa Rica promueve valores y temas acordes con las aspiraciones democráticas del país. Se estudia, si en el año objeto de análisis, la diplomacia costarricense fue un factor eficaz para la promoción y tutela de los Derechos Humanos, el desarrollo humano sostenible y la paz.

El Informe del 2006 documentó una importante revigorización de la política exterior, cuyos ejes fundamentales fueron el establecimiento de relaciones diplomáticas con China (con el consiguiente rompimiento con Taiwán) y el traslado de la embajada ante Israel, desde la disputada ciudad de Jerusalén hacia Tel Aviv. Esta última decisión posibilitó el acercamiento político al mundo árabe e islámico. El Informe también dio cuenta del lanzamiento de la candidatura de Costa Rica ante el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y la introducción de importantes iniciativas, en el plano internacional, en las áreas de seguridad, desarme y cooperación.

Esta sección da seguimiento al desarrollo de esos nuevos ejes de política exterior y examina su evolución durante el año 2007. Un hallazgo importante es que, el principal logro de política exterior durante el 2007, la elección al Consejo de Seguridad, se debe, en gran medida, al consistente historial del país en la proyección de los valores del desarrollo humano en el plano internacional. Asimismo, el impulso de las principales iniciativas del país en el seno de la Organización de Naciones Unidas (ONU), se fundamenta en logros objetivos en materias que, como la conservación ambiental y la defensa de los Derechos Humanos, demuestran su clara vocación por impulsar internacionalmente esos valores.

En términos generales, puede decirse que en los dos últimos años, la política exterior muestra tres características fundamentales. En primer lugar, el enunciado de un conjunto de metas claras, específicas y acotadas, que revelan en su mayoría logros o acciones concretas. En segundo lugar, Costa Rica privilegió la utilización de su capital político y diplomático para lograr una proyección global con marcado énfasis en las Naciones Unidas, antes que en la región centroamericana o en el concierto interamericano. En tercer lugar, la agenda de la administración retomó la fuerte connotación proactiva y constructivista de la política exterior costarricense. Sus prioridades 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 fueron las iniciativas “Consenso de Costa Rica”, “Paz con la Naturaleza”, la promoción del Tratado Internacional para regular el Comercio de Armas y la plataforma de campaña de su candidatura para el Consejo de Seguridad.

Elección ante el Consejo de Seguridad fue la prioridad

Durante el año 2007, la candidatura del país al Consejo de Seguridad de la ONU en representación del Grupo Latinoamericano y del Caribe (Grulac) constituyó la prioridad de la política exterior de Costa Rica. En esta acción se vertió prácticamente la totalidad de la capacidad diplomática e institucional del país en materia de relaciones internacionales (White, 2008).

El 16 de octubre de 2007 Costa Rica obtuvo un relevante triunfo diplomático en el estrado multilateral, al resultar electa en el Consejo, por tercera vez en la historia de la ONU¹⁵. En esta oportunidad recibió la votación más elevada que se haya registrado: del total de los 192 miembros que conforman la ONU en la actualidad (190 presentes), Costa Rica recibió 179 votos, se produjeron nueve abstenciones, y un voto para República Dominicana, que también disputaba el puesto. El país fue electo en el Consejo en la segunda ronda de votaciones.

Estrategia diplomática se basó en la proyección del país como defensor del desarrollo y los Derechos Humanos

La elección fue la culminación exitosa de una compleja estrategia diplomática. Para los fines de este capítulo resulta especialmente relevante que dicha estrategia se basara en la capacidad probada del país para proyectar, en el plano internacional, los valores constitutivos del desarrollo humano. Esta capacidad se utilizó no solo para validar la legitimidad del país como candidato, sino además, para asentar su viabilidad para el puesto. La acumulación de logros anteriores de Costa Rica, conocidos como hitos en el multilateralismo de la ONU fortalecieron la carta de presentación del país, pese al error que significó el apoyo que, en 2002-2003 se dio a la invasión de Iraq por los EE.UU.

Entre los logros más recientes resaltan el liderazgo en la elaboración y adopción del Protocolo a la Convención contra la Tortura, la conformación del grupo de países impulsores del Estatuto de Roma, que creó la Corte Penal Internacional y el liderazgo asumido en la Asamblea de Estados Partes de este órgano. Adicionalmente, el récord de Costa Rica en propuestas de Derechos Humanos en el plano interamericano y en la ONU le da el perfil de un país que, a pesar de ser pequeño, se mueve con cierta holgura en negociaciones internacionales y refleja un conocimiento de la técnica, la diplomacia y la doctrina. Ello le permitió a Costa Rica elaborar una plataforma conceptual que acompañara su candidatura con elementos claros que permitían avizorar sus objetivos para el puesto y que reflejaban un conocimiento detallado del funcionamiento de la ONU y de la agenda del Consejo de Seguridad, así como de los apoyos requeridos en el escenario multilateral (recuadro 5.6).

La elección de Costa Rica fue favorecida por otros factores. El traslado de la embajada en Israel a Tel Aviv, su capital internacionalmente reconocida, y el rompimiento de relaciones con Taiwán para establecerlas con China, Estado oficialmente reconocido como

representante del pueblo chino ante la ONU, removi6 obstáculos. En particular, el reconocimiento de China pudo haber tenido un impacto decisivo en amalgamar el apoyo para la candidatura de Costa Rica. Así, China expres6 abiertamente su apoyo para Costa Rica, hecho sobresaliente por cuanto los miembros permanentes del Consejo de Seguridad no acostumbran expresar p6blicamente su preferencia. Tambi6n fue relevante la actividad diplomática desplegada por el Canciller en pa6ses africanos, para expresar la intenci6n del pa6s de estrechar v6nculos y demostrar el conocimiento adquirido sobre la regi6n y sus conflictos.

Costa Rica procura alto perfil en el Consejo

Es temprano para ponderar el desempe6o del pa6s en el Consejo de Seguridad; sin embargo, es posible hacer algunas apreciaciones sobre su proactividad y margen de acci6n entre los principales actores de ese 6rgano. Hasta el momento, el pa6s ha tenido un perfil proactivo y propositivo, y su accionar revela un margen importante de independencia, incluso en materias sobre las que el Consejo hab6a pospuesto una decisi6n. En primer lugar, la resoluci6n S/2005/1593, que remite la situaci6n en Darfur a consideraci6n del Fiscal de la CPI, produjo un informe del Fiscal sobre el cual el Consejo pospuso la toma de decisi6n. Costa Rica insisti6 y present6 una propuesta de "Decisi6n de la Presidencia" -ahora en los Estados Unidos-.

En segundo lugar, el pa6s ha sostenido una posici6n propia con respecto al tema del "Programa de Petr6leo por Alimentos de la ONU", objeto de un Comit6 Independiente de Investigaci6n por supuestos hechos de corrupci6n. Este Comit6 emiti6 un Informe, tambi6n denominado Informe Volcker, a cuya aprobaci6n Costa Rica se ha opuesto, hasta tanto no se d6 una consideraci6n detallada de sus extremos, lo cual ha paralizado la decisi6n del Consejo sobre esta materia. Costa Rica sostiene que se deben evitar y enmendar los errores del pasado y, en ese sentido, aboga que el Consejo de Seguridad inicie un

RECUADRO 5.6

La base doctrinaria de Costa Rica ante el Consejo de Seguridad de la Organizaci6n de Naciones Unidas

La candidatura de Costa Rica introdujo una innovaci6n en el contexto de la ONU: el pa6s public6 e inform6 sobre las iniciativas y principios por desarrollar en el Consejo de Seguridad, en un documento que fue distribuido como texto oficial de la ONU, disponible en los siete idiomas de la Organizaci6n, como un gesto de transparencia. La informaci6n tambi6n fue publicada en el portal electr6nico de la Cancillería. En este documento el pa6s plante6 una posici6n firme con respecto a ocho puntos (RREE, 2007):

- La defensa de la primacía del Derecho Internacional y la plena vigencia de los Derechos Humanos en la atenci6n de las amenazas contemporáneas.
- El apego a los principios del Derecho Internacional, el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario, en la lucha contra todas las formas y manifestaciones del terrorismo.
- Una postura a favor del mejoramiento del debido proceso, en relaci6n con los casos (listas) de terrorismo que est6n bajo la responsabilidad de ciertas instancias a lo interno de la ONU (los comit6s 1267 (Al Qaida y Talibán) y 1566) y del aseguramiento de una mejor coordinaci6n de labores entre estos y otros 6rganos subsidiarios del Consejo de Seguridad, incluyendo el Comit6 de Lucha contra el Terrorismo (CCT).
- En materia de desarme, Costa Rica plante6 que promoverá el cumplimiento de las obligaciones contenidas en el Tratado de No Proliferaci6n de Armas Nucleares (TNP) y del Tratado de Prohibici6n Completa de Ensayos

Nucleares (TPCE). Ello tendr6a implicaciones, tanto para pa6ses que procuran desarrollar armas nucleares -el componente vertical-, como para aquellos que, aunque las posean, seg6n los compromisos de estos tratados, no deber6an desarrollar nuevas tecnolog6as nucleares -componente horizontal-.

- Anunci6 su intenci6n de impulsar su iniciativa de un Tratado Internacional sobre Comercio de Armas, tema que fue objeto de una resoluci6n en 2006, y que cre6 un Grupo de Trabajo para su elaboraci6n.
- Plante6 la intenci6n de promover su propuesta "Consenso de Costa Rica", para que el sistema de la cooperaci6n internacional incorpore, en sus criterios, incentivos concretos para los pa6ses en desarrollo, que aumenten de manera sostenible y verificable, la inversi6n social mientras reducen el gasto militar.
- Anunci6 su compromiso de seguir los esfuerzos del proceso de reforma de las Naciones Unidas y de los m6todos de trabajo del Consejo de Seguridad. Ya el pa6s hab6a constituido un conjunto de pa6ses peque6os denominado "Small 5 (S5)", que propuso un proyecto de resoluci6n para la reforma de los m6todos de trabajo del Consejo de Seguridad.
- Plante6 la necesidad de que el Consejo de Seguridad mejore e intensifique la cooperaci6n y la coordinaci6n con la Corte Penal Internacional (CPI), en especial, con la Fiscalía de la CPI, para aquellas situaciones que se encuentran en la agenda de ambos 6rganos.

Fuente: White, 2008.

proceso de autocrítica constructiva y atienda las recomendaciones de algunos informes que han pasado inadvertidos en el Consejo¹⁶. Finalmente, Costa Rica asumi6 la presidencia del Comit6

1540, que est6 encargado de revisar los informes de los pa6ses en materia de no proliferaci6n de armas de destrucci6n masiva. Una prioridad es la revisi6n de los m6todos de monitoreo que se

utilizan, para que constituyan un instrumento útil y eficaz para la comunidad internacional en esas áreas y se incluya la vigilancia de los agentes no estatales involucrados. En noviembre del 2008 Costa Rica asume la Presidencia de este órgano por un período de seis meses.

Avances en la agenda internacional impulsada por Costa Rica

En los dos últimos años, Costa Rica se propuso impulsar una compleja y ambiciosa agenda internacional. Esta agenda posiciona valores relevantes para el desarrollo humano como la regulación del tráfico internacional de armas, la conservación del ambiente e incentivos de la ayuda internacional, para que los países efectúen mayor inversión social.

Consenso de Costa Rica reporta resultados importantes pero modestos

En 2007, el país continuó haciendo un llamado a los países donantes para que incorporaran los criterios éticos del Consenso de Costa Rica en sus programas de ayuda oficial para el desarrollo, y facilitar, de esa manera, reducciones de deuda externa (condonaciones o renegociaciones de intercambio), aportes no reembolsables o préstamos con tasas de interés subvencionadas, con el fin de recompensar e incentivar los dividendos de paz, generados por aquellos países en desarrollo que orienten su gasto hacia la inversión social.

Se estima que, como resultado de los planteamientos del “Consenso de Costa Rica”, durante los primeros doce meses de la Administración Arias Sánchez se captaron más de 94 millones de dólares en cooperación, sin contar la cooperación técnica. Según las cifras oficiales, el país ha pasado de recibir 62,3 millones de dólares en el 2005, a 115 millones de dólares en el 2007. Adicionalmente, en conjunto con la otra iniciativa “Paz con la Naturaleza”, se logró negociar, un intercambio de deuda exterior por naturaleza, con los Estados Unidos por 26 millones de dólares. Este hecho tiene gran relevancia, en virtud de que, por el monto de la negociación, este acuerdo constituye el mayor y el más ambicioso proyecto realizado, hasta ahora, con

algún país en el marco del TFCA (Ley de Conservación del Bosque Tropical) con el Departamento del Tesoro de los Estados Unidos.

Se contabiliza también como un logro, el avance de conversaciones con España para acordar un mecanismo de canje de la deuda exterior (58 millones de dólares) por el mejoramiento de la educación, particularmente en zonas fronterizas y en poblaciones indígenas. Se incluyen programas de bio-alfabetización que promuevan el tema del desarrollo sostenible desde la educación primaria.

País utiliza iniciativa “Paz con la Naturaleza” para ganar influencia en agenda global

La iniciativa “Paz con la Naturaleza” fue anunciada por el Presidente en julio de 2007, como una política nacional con la cual el país espera constituirse en ejemplo y potencia moral en materia ambiental en el mundo, así como aumentar su influencia en la agenda global ambiental. Se emitieron una serie de decisiones de política pública para compensar o secuestrar internamente todas las emisiones de dióxido de carbono vertidas por el país, para alcanzar la meta de convertir a Costa Rica en la primera economía carbono-neutral del mundo en el 2021. Esta fue anunciada en el marco de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático celebrada en Bali (Indonesia) en diciembre del 2007.

“Paz con la Naturaleza” busca fortalecer la acción política y el compromiso por revertir tendencias preocupantes en el nivel global, nacional y local del impacto humano en los ecosistemas. Sobre todo, procura que la comunidad internacional cree incentivos de mercado, que recompensen los diversos servicios ambientales que brindan los ecosistemas, ya que los mecanismos internacionales existentes, en especial los del Protocolo de Kioto, están centrados en reconocer los procesos de reforestación, mas no la deforestación evitada.

En futuras ediciones del *Informe Estado de la Nación* se dará seguimiento a los resultados concretos de la iniciativa “Paz con la Naturaleza”. Lo que sí pareciera claro es que sus posibilidades

de incidencia en la escena internacional dependerán, crucialmente, de que logre concretar sus objetivos y que tenga continuidad en la política exterior de la próxima administración.

Impulso al Tratado Internacional para regular el Comercio de Armas

Costa Rica está impulsando un Tratado Internacional para regular el Comercio de Armas. Este instrumento recogería, codificaría y aplicaría al comercio de armas, las obligaciones existentes en materia de Derecho Internacional, Derecho Internacional Humanitario y Derechos Humanos. El Tratado propone, entre otras medidas, informes nacionales sobre transferencias internacionales de armas, ante un registro internacional, el cual publicará anualmente un amplio informe.

Durante el 2006 la iniciativa se posicionó en la agenda de la ONU. La resolución respectiva, posteriormente apoyada por el Parlamento Europeo, instruyó al Secretario General de la ONU para que conformara un grupo de expertos gubernamentales encargado de examinar la viabilidad, el alcance y los parámetros de un proyecto de instrumento amplio y jurídicamente vinculante. En el 2007 el nuevo Secretario General de la ONU, Ban Ki Moon, conformó el mencionado Grupo de Expertos, que incluye a un costarricense, según la petición de la administración Arias.

El camino para que la comunidad internacional adopte el Tratado para regular el Comercio de Armas es largo. En próximas ediciones, el Informe reseñará los avances (o retrocesos) que esta iniciativa experimente. Cabe señalar que este tratado se enfrenta a fuertes obstáculos, interpuestos por países poderosos, empresas productoras y comercializadoras de armas y actores políticos y militares.

Costa Rica continuó ampliando su frontera diplomática

El traslado de la Embajada en Israel de Jerusalén a Tel Aviv, en el 2006, permitió expandir las relaciones diplomáticas del país hacia los países árabes moderados (República Árabe de

Egipto, Bahréin y Kuwait). Esta apertura al mundo árabe fue seguida, en el 2007, por el establecimiento de relaciones diplomáticas con la República Popular de China, una de las potencias económicas y políticas en ascenso, dentro del plano mundial. En los primeros doce meses, Costa Rica se aprestó a capitalizar las nuevas oportunidades creadas por esta apertura de relaciones, mediante la firma de un amplio conjunto de acuerdos de cooperación, inversión, asistencia, y profundización de relaciones comerciales.

Adicionalmente, el año pasado, el país inició relaciones diplomáticas con diez países, dentro de los cuales se encuentran siete países africanos: Jordania, República de Montenegro, República del Líbano, Uganda, República del Congo, Yemen, Botsuana, Suazilandia, Burundi y República de Guinea. Finalmente, Costa Rica inició una nueva fase de negociación para concretar un acuerdo de asociación con la Unión Europea y Centroamérica. Durante el 2007 el país fue el primer vocero centroamericano en ese proceso, por lo que le correspondió ser la sede de la primera ronda de negociación.

La aprobación del TLC-CA en el referéndum de octubre, la apertura de relaciones con China y la negociación del acuerdo de asociación con la Unión Europea, reflejan esfuerzos para reposicionar, en el plano económico, la inserción internacional del país. Al tiempo que se consolidan los lazos con el principal socio comercial, se diversifican los vínculos con dos mercados internacionales de carácter estratégico.

Se reactiva integración económica centroamericana y mejoran relaciones con países vecinos

La aprobación del TLC-CA implicó el reingreso pleno de Costa Rica al bloque comercial centroamericano. Debe recordarse que por más de dos años, mientras que el resto de los países del istmo (excepto Panamá) ratificaron el TLC-CA, el país no adoptó una decisión al respecto. Un eventual rechazo del Tratado en el referéndum hubiese implicado complejas negociaciones con los vecinos, en un amplio abanico de

temas comerciales. Desde el punto de vista de las relaciones internacionales dentro de la región, las acciones de Costa Rica se orientaron a impulsar la integración económica centroamericana, principalmente por medio de la firma del Convenio Marco para el Establecimiento de la Unión Aduanera Centroamericana. Pero, de acuerdo con su posición tradicional, sus esfuerzos de integración no se extendieron al campo político. El país reiteró su oposición a formar parte del Parlacen y de la Corte Centroamericana de Justicia y se alineó con el resto de los países en la exigencia de que la Unión Europea no incluyera dicha membresía como condicionante para la negociación del Acuerdo de Asociación con Centroamérica.

Por otra parte, se dio mayor contenido a las relaciones bilaterales con los países vecinos, esto último como seguimiento de las metas propuestas en el PND. La Cancillería costarricense mantiene una participación marginal en los procesos de cooperación en materia de seguridad, en especial los relacionados con la "Iniciativa de Mérida". Pero a la vez, el país contribuyó al buen clima político intrarregional al entrar en un proceso de distensión en las relaciones bilaterales con Nicaragua. Así, en el 2007, se inició un cambio en la dinámica de las relaciones entre los gobiernos de Nicaragua y Costa Rica, de la confrontación y la tensión, al diálogo y la distensión. Mientras tanto los diferendos jurídicos mantuvieron su marcha en las instancias de resolución judicial de conflictos. En esta línea, la actual administración se benefició de la decisión tomada por el gobierno anterior de elevar el caso del Río San Juan ante la Corte Internacional de Justicia.

Tanto la confrontación, como los intentos de encontrar una solución negociada al diferendo, desaparecieron del espacio de la relación entre gobiernos frente al poder vinculante de la Corte, se reabrió la comunicación entre los gobiernos y se reactivó su nutrida agenda bilateral. Esta fue impulsada, en noviembre del 2007, cuando se realizó la primera visita del presidente Ortega a Costa Rica y ambos mandatarios reconocieron la necesidad de contar con

un mecanismo de diálogo institucionalizado y permanente para atenderla. En esa oportunidad los gobernantes acordaron impulsar un corredor transfronterizo de desarrollo sostenible en la zona del Río San Juan para, entre otros objetivos, lograr un manejo integrado de los recursos naturales. Sobre el caso del Río San Juan, los presidentes Arias y Ortega acordaron seguir conversando para buscar una solución amistosa, que respete los derechos de las partes, sin que ello signifique retirar o suspender el caso de la Corte.

Estos avances fueron producto de la sexta Comisión Binacional, que se efectuó en Managua, en marzo del 2008, bajo el lema: "Por la Preservación del Medio Ambiente y Desarrollo del Turismo Binacional". Los canales de comunicación, para el manejo de los asuntos bilaterales, se restablecieron con el acuerdo de elaborar un cronograma de trabajo anual y la reactivación de subcomisiones de trabajo en las áreas de Trabajo y de Asuntos de Seguridad, Comerciales y Turismo, Asuntos Políticos, Asuntos Limítrofes, y Asuntos de Cooperación y Desarrollo (Salud, Infraestructura, Desarrollo Fronterizo, Medio Ambiente, Vivienda y Asentamientos Humanos, Interconexión Eléctrica, Educación y Cultura). Además, se acordó reactivar el Grupo Técnico Binacional, responsable del tema del Desarrollo Fronterizo, para elaborar la propuesta de agenda que se presentará en la consulta a los gobiernos locales y la aprobación de la Cancillería costarricense. Debe recordarse que el Noveno Informe reportó la realización de un conjunto de reuniones bilaterales, donde se aprobó un grupo importante de proyectos binacionales. En la declaración oficial de la reunión binacional de marzo del 2008, no se hizo ninguna referencia a la evaluación del desarrollo de estos proyectos.

La reactivación de relaciones bilaterales también se extendió a Panamá. La primera Reunión Binacional con ese país se celebró, durante los días 26 y 27 de julio del 2007 en David. Los cancilleres de Costa Rica y Panamá acordaron el establecimiento de un mecanismo permanente de diálogo político, para el fortalecimiento de los vínculos

comerciales, económicos, de cooperación y desarrollo fronterizo entre ambas naciones. En esa ocasión, el Mecanismo de Consultas Políticas estableció y sesionó con cuatro grupos de trabajo: Asuntos Políticos, Comercio, Aduanas y Transporte, Seguridad y Migración, y Cooperación. Se suscribieron acuerdos sobre: aduanas, pesca, intercambio educativo y cultural, géne-

ro y pequeñas industrias. De igual forma que en la comisión binacional con Nicaragua, en esta oportunidad participaron representantes de otros sectores, además del Poder Ejecutivo: diputados, municipales, empresarios y representantes de las comunidades, junto a delegados gubernamentales.

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

POLITICA EXTERIOR

Véase White, 2008, en www.estadonacion.or.cr

La coordinación del capítulo estuvo a cargo de Ludovico Feoli.

Se elaboraron los siguientes insumos: "Inconsistencias en el material electoral del referéndum del 2007", de Ronald Alfaro; "Estudio comparativo de normativa parlamentaria", de Bernal Arias; "Comparación de la Oferta y la Demanda Legislativa en Costa Rica durante el 2007", de Ludovico Feoli; "Las acciones colectivas en Costa Rica en el año 2007", de Anthony García; "Participación de las instancias de control jurídico, político y administrativo durante el proceso de referéndum 2007", de Enrique González; "La alianza ciudadana del Sí", de Miguel Martí; "El referéndum en Costa Rica",

de Hugo Alfonso Muñoz; "Desempeño general de la Administración de Justicia 2007", de Emilio Solana; "Una visión del Movimiento Patriótico del NO acerca del proceso de referéndum sobre el TLC", de Eugenio Trejos; "El primer referéndum: Valoración cualitativa de la experiencia desde la perspectiva de los ciudadanos", de Unimer; "Controversias sobre el marco jurídico del Referéndum" y "Costa Rica: una decisión estratégica en tiempos inciertos", de Jorge Vargas; y "La política exterior y su aporte al desarrollo humano en el 2007", de Elaine White.

La edición técnica la realizaron Jorge Vargas, Enrique González, Ronald Alfaro y Leda Muñoz.

La revisión y corrección de cifras estuvo a cargo de Enrique González y Elisa Sánchez.

Los talleres de consulta del capítulo se realizaron los días 30 de mayo, 24 de junio y 21 de julio de 2008. Se contó con la participación de las siguientes personas: Ronald Alfaro, Bernal Arias, Yansi Arias, Alexander Chacón, Rodolfo Cerdas, Max Esquivel, Héctor Fernández, Roberto Gallardo, Miguel Gómez, Enrique González, Franklin González, Miguel Gutiérrez, Daniel Matul, Sergio Moya, Hugo Muñoz, Leda Muñoz, Amparo Pacheco, Hugo Picado, Sandra Pizsk, Óscar Ruano, Federico Ruiz, Rafael Segura, Luis Antonio Sobrado, Constantino Urcuyo, Luz Marina Vanegas, Jorge Vargas, Jimena Vargas, Javier Vega, Elaine White, Eugenia Zamora, Joyce Zürcher.

NOTAS

1 Existen explicaciones alternas relativas al surgimiento de la democracia participativa. Entre ellas, la de la “movilización cognitiva,” que sostiene que la ciudadanía ha evolucionado en sus conocimientos y capacidades de modo tal que se considera más apta para participar directamente en la toma de decisiones políticas; y la de “emprendedores políticos,” que ve la participación directa como una movilización oportunista, impulsada por miembros de la élite política que se aprovechan del apoyo difuso de la democracia para impulsar sus propias agendas políticas.

2 Para el análisis del cambio en el arrastre electoral producido entre el 2006 y el 2007 se utilizó un modelo de regresión lineal (OLS). La variable dependiente fue el cambio en el arrastre electoral por municipio. Las variables independientes fueron: el nivel de desarrollo humano del cantón (fuente PNUD), el Índice de Rezago Social 2006 (fuente INEC), el tamaño demográfico relativo del cantón (fuente INEC), el porcentaje de población urbana en 2000 (fuente INEC) y el nivel de abstencionismo en el cantón.

3 Esta afirmación se refiere al ámbito nacional. En el plano municipal también existen los plebiscitos y los cabildos abiertos.

4 En orden respectivo, Ley 8281 del 28 de mayo del 2002, Ley 8492 del 9 de marzo del 2006, y reglamento nº 11-2007 del Tribunal Supremos de Elecciones.

5 Además, y como consecuencia, a los representantes se les asume como delegados que ejercen el poder pero no son titulares de él, se considera que la deliberación es posible en espacios públicos fuera de los recintos de representación política, y la democracia representativa es necesaria por razones de índole práctica relacionadas con factores geográficos y técnicos, y no por ser el método por excelencia de seleccionar a los mejores como representantes.

6 La iniciativa de reforma pertenece, de acuerdo con H. A. Muñoz, al ciudadano Arturo Rodríguez Acevedo, acogida por el entonces diputado Rodrigo Gutiérrez. La Sala Constitucional obligó a la Asamblea Legislativa a aprobar la Ley de Referéndum en un plazo perentorio como respuesta a la Acción de Inconstitucionalidad promovida por la Defensoría de los Habitantes v.2005-05649.

7 Como se menciona anteriormente, el Tribunal le otorgó prevalencia al trámite institucional de convocatoria frente a la solicitud de recolección de firmas, y antepuso la existencia de un acto jurídico de convocatoria en el caso del decreto legislativo al hecho futuro e incierto de la recolección de firmas.

8 Varios panelistas del estudio de grupos focales, partidarios del NO, esgrimieron estos argumentos. De acuerdo con esta opinión, el referéndum fue la legitimación de un resultado que el Gobierno ya había definido que tenía que darse.

9 Véase por ejemplo, Malavassi, Guillermo, “Referéndum y consecuencias,” *La Nación*, 19 de Octubre, 2007.

10 Al crearse las comisiones plenas se pensó que podrían abarcar un 50% de la producción de leyes del Congreso.

11 El consenso en la literatura, respaldado por una amplia evidencia empírica, sugiere que la dirección causal en la determinación de los temas que, en determinado momento, conforman la agenda política, es de la élite a la opinión pública y no en sentido contrario (Kinder, 1998; McCombs, 2004). Los medios confieren estatus a los asuntos públicos, y los ordenan -de acuerdo con su prioridad e importancia- y fijan la agenda.

12 Las leyes que no se incluyeron dentro del análisis fueron las siguientes: los actos relacionados con el presupuesto de la República, por ser de cumplimiento obligatorio en tiempo preestablecido y de naturaleza rutinaria; los actos del ámbito

municipal que no implicaban modificación del régimen municipal, por ser principalmente validaciones de decisiones tomadas en el nivel local, generalmente circunscritas a ese ámbito, y relativas a cuestiones recurrentes; los trasposos o donaciones de terrenos y propiedades; los actos simbólicos como el establecimiento de benemeritazgos, la declaración de efemérides o días especiales, o la dedicación de museos; y el otorgamiento de rangos especiales a personas u organizaciones asentadas en el país.

13 El factor actitudinal es un componente importante de la convivencia ciudadana en un régimen democrático. La aceptación, por parte de la ciudadanía, de las reglas, valores y principios en que se sustenta el sistema democrático depende, en última instancia, de su disposición hacia ese sistema: su grado de respaldo. Idealmente, la ciudadanía apoyaría la democracia como un fin en sí mismo, sin condicionamientos instrumentales. Este concepto, conocido como “apoyo difuso,” da cuenta de la legitimidad del sistema. Los *Informes Estado de la Nación* han venido informando sobre su evolución con base en el Barómetro de las Américas. Durante el período 2006 se señaló una preocupante reducción del apoyo difuso a la democracia, cuyo valor resultó ser el segundo más bajo observado desde 1978, y apenas superior al promedio de 1999. Desafortunadamente, aún no se encuentran disponibles los valores del Barómetro de las Américas correspondientes al período 2007-2008, por lo que no es posible comentar la evolución reciente de esa variable.

14 No fue la posición institucional de la Iglesia Católica.

15 Antes lo hizo durante los períodos 1974-1975 y en 1997-1998, con una candidatura fallida en la administración 1978-1982.

16 Sobre todo sobre Srebrenica (Informe del Secretario General A/54/549) y el del Programa de Petróleo por Alimentos.

APORTE ESPECIAL

Controversias sobre el marco jurídico del referéndum

Presentación

El referéndum sobre el TLC-CA fue el estreno -bastante complicado- del marco regulatorio del referéndum en Costa Rica. Este marco regulatorio está conformado, en lo fundamental, por la Ley 8281 de abril del 2002, que reformó los artículos 102, 105, 124 y 129 de la Constitución Política, y la Ley 8492 de marzo de 2006, sobre la regulación del referéndum. Además, incluye el Código Electoral (Ley 1536) y el reglamento de la Ley 8492¹. En un ambiente políticamente tenso, se generaron intensas polémicas, tanto sobre las leyes como sobre su aplicación, por parte del Tribunal Supremo de Elecciones (TSE).

En este breve *dossier* se sintetizan algunas de las más importantes controversias sobre el marco jurídico del referéndum. El texto analiza los vacíos y debilidades del marco legal para garantizar un proceso electoral con garantías de certidumbre, transparencia y equidad. El trabajo se basa en una consulta documental y en otra realizada verbalmente a distintas fuentes de información. Debido a la inexistencia de investigaciones previas sobre el tema, y por la economía temporal de la primera experiencia del referéndum en Costa Rica es importante indicar que esta es una aproximación inicial, de carácter exploratorio y por tanto, no exhaustiva². A manera de una “pica en Flandes”, procura identificar temas que propicien la deliberación política sobre la reforma al marco regulatorio

de otros posibles referendos que, necesariamente, se desarrollarán en los próximos años.

El presente documento no trata el tema de la constitucionalidad del TLC-CA o sus leyes de implementación, una cuestión debatida intensamente durante el 2007. Esa discusión se refería a la materia objeto del referéndum -el tratado comercial- pero no implicó, necesariamente, un juicio sobre las reglas del juego que sirvieron de base para la realización del referéndum, que es el tema estudiado en este trabajo³.

Las limitaciones del marco legal del referéndum fueron clasificadas en dos planos: vacíos y debilidades. En la práctica, ambas pueden tener consecuencias similares, ya que generan polémica y dudas sobre la equidad y transparencia del proceso. Sin embargo, vacíos y debilidades son fenómenos distintos. Los vacíos son aspectos relevantes del proceso de referéndum que debieron ser abordados por el legislador, pero que no fueron tratados, ni en el marco normativo ni en el proceso que condujo a su aprobación. Son omisiones que derivan de la falta de discusión o de previsión en el proceso legislativo. Las debilidades son aspectos que sí fueron discutidos por los legisladores, pero donde la voluntad manifiesta de los congresistas se plasmó en normas (o en ausencia de ellas) que generaron fuertes controversias o, bien, riesgos para el proceso electoral. En el documento, ambos aspectos se tratan por separado.

Vacíos del marco legal

El primer vacío que se encontró en el marco regulatorio fue la falta de previsión relacionada con la consulta preceptiva de constitucionalidad de las iniciativas que se someten a un referéndum (Muñoz, 2008; E:⁴ Sobrado y Zamora, 2008). Esta omisión está presente, tanto en la reforma constitucional de 2002, como en la ley 8492. Su consecuencia concreta es que, en principio, un texto legal con defectos constitucionales, puede ser sometido a la decisión popular.

Ciertamente toda propuesta de política pública puede ser objeto de una acción de inconstitucionalidad, una vez que se convierte en ley (Muñoz, 2008). Sin embargo, es de interés público minimizar ese riesgo, con el fin de evitar la incertidumbre o la incapacidad de los entes públicos para actuar en ciertas materias. Las precauciones deben extremarse aún más en aquellos casos en los que el texto legal es producto de una decisión ciudadana, surgida de un proceso electoral. Lo anterior, no solo por la pérdida de cuantiosos recursos, sino por las consecuencias imprevisibles, relativas a la legitimidad del sistema político⁵.

En el caso del TLC-CA, el examen previo de constitucionalidad mediante una consulta preceptiva, fue demandado por sectores opositores (Merino, 2007). Además, originó consultas sucesivas a la Sala Constitucional por parte del TSE, mediante el Departamento de Servicios Técnicos de la Asamblea

Legislativa,⁶ de la Defensoría de los Habitantes y de algunos diputados de la Asamblea Legislativa. La Sala rechazó la consulta del TSE, y su argumento fue la falta de competencia del Departamento citado y la improcedencia de la consulta preceptiva, por tratarse de proyectos sometidos a decisión popular. Sin embargo, al aceptar la consulta de la Defensoría de los Habitantes y de los diputados instituyó, en la práctica, un mecanismo para la consulta preceptiva de la materia sometida a referéndum. Evidentemente, se trata de un mecanismo tentativo: en una resolución futura, la Sala Constitucional podría emitir una resolución contraria sobre este tema. Se trata, además, de un mecanismo restrictivo. A diferencia de lo que ocurre con el resto de las materias, donde varios entes pueden consultar a la Sala Constitucional, en este caso solamente se admitió la facultad de consultar a una entidad: la Defensoría de los Habitantes.

Relacionado con este tema, es posible identificar un segundo vacío: la modificación o derogación de una decisión aprobada por la ciudadanía, vía referéndum, por parte de la Asamblea Legislativa (Departamento de Servicios Técnicos, 2008; Muñoz, 2008). La ley actual no establece un plazo prudencial, que imponga limitaciones al Congreso para modificar o derogar esa decisión. Tampoco se previó una norma que prohibiera la realización de otro referéndum, sobre el mismo tema, dentro de un plazo determinado -diferente de la imposibilidad de realizar más de un referéndum por año (artículo 105 de la Constitución Política)- .

Existen diversas formas de regular el tema relativo a las reformas posteriores a la toma de una decisión ciudadana. Cualquiera que sea la opción finalmente escogida, debe estar explícitamente desarrollada en la legislación electoral. En la medida en que todos los actores conozcan, previamente, las reglas del juego, se evitará la discrecionalidad política por parte de los operadores jurídicos en tan sensible materia, así como la incertidumbre ciudadana (Muñoz, 2008)⁷.

Un tercer vacío de la ley es la inexis-

tencia de definiciones acerca de los efectos suspensivos del referéndum sobre la potestad de legislar (Sobrado y Zamora 2008). Ni la reforma constitucional, ni la ley previeron lo que sucede en el plano legislativo con la iniciativa o las propuestas que son objeto de una convocatoria a referéndum. Varios sectores políticos demandaron la suspensión del trámite legislativo, desde el momento mismo en que el TSE aceptó la petición de un grupo de ciudadanos para iniciar actividades preparatorias conducentes a una eventual convocatoria de un referéndum. En ese caso, se pidió la suspensión, a pesar de que todavía no se habían cumplido los trámites para convocar a un referéndum (Merino, 2007)⁸. El Gobierno y sus aliados, por el contrario, sostuvieron la tesis opuesta.

El TSE resolvió que el efecto suspensivo de la potestad de legislar procede, únicamente, ante la convocatoria a referéndum. De acuerdo con esta resolución, las actividades preparatorias no suponen la suspensión de procesos parlamentarios. Sin embargo, debido a que las reglas relativas a esta materia atañen a las competencias de los poderes del Estado⁹, es conveniente tratarlas por medio de normas constitucionales explícitas.

Un cuarto vacío de la ley es la indefinición respecto a la existencia de prelación entre solicitudes de referéndum sobre un mismo tema. La ausencia de criterios explícitos sobre la prioridad de las iniciativas se refiere tanto a los casos donde existen varias solicitudes de iniciativa ciudadana sobre un mismo tema, como a situaciones donde se presenten varias solicitudes, algunas por iniciativa ciudadana y otras por parte del Poder Legislativo o Ejecutivo. Precisamente, esta última situación, fue la que efectivamente ocurrió en el caso del referéndum sobre el TLC-CA.

Este vacío normativo originó una fuerte controversia sobre la precedencia y la acumulación de las peticiones. El propulsor del referéndum por iniciativa ciudadana argumentó que esta tenía prioridad, en virtud del principio de "primero en tiempo, primero en derecho", por la intangibilidad de los actos propios generadores de derechos adquiridos (Corrales, 2007). De acuerdo con

esta tesis, el hecho de haber recibido en primer lugar, la autorización del TSE para recoger las firmas necesarias con el propósito de convocar, eventualmente, a un referéndum sobre el TLC-CA originaba un derecho adquirido.

El TSE, en la resolución 977-E-2007, resolvió en sentido contrario (Muñoz, 2008; E: Sobrado y Zamora, 2008). Señaló que este principio solo era aplicable cuando se presentaban peticiones que contaran con el mismo nivel jurídico, lo que no ocurría en la situación objeto de análisis¹⁰.

Finalmente, un quinto vacío es la especificación del papel de los partidos políticos en el proceso electoral del referéndum. El artículo 98 de la Constitución Política establece que los partidos son instrumentos fundamentales para la participación política. Sin embargo, mientras que las funciones de los partidos están claramente establecidas en el Código Electoral, no ocurre lo mismo en la Ley 8492. Aunque este vacío tiene otras consecuencias¹¹, interesan en esta oportunidad sus efectos sobre la organización y fiscalización del proceso electoral. De acuerdo con los artículos 89 y subsiguientes del Código Electoral, los partidos políticos ejercen una acción fiscalizadora mediante la acreditación de representantes ante el TSE. En la ley del referéndum, este mecanismo no fue previsto, pero tampoco se consideró otro alternativo, a pesar de tratarse de un tema primordial para garantizar la transparencia electoral.

En el reglamento de la Ley, el TSE aplicó al referéndum las normas previstas en el Código Electoral y, además, abrió un canal de observación ciudadana (mediante los observadores nacionales)¹². Sin embargo, lo cierto es que el marco regulatorio del referéndum carece de un modelo explícito de fiscalización ciudadana, relativo al escrutinio definitivo del TSE. Este modelo podría incluir algunas diferencias en relación con el aplicado en los procesos electorales para escoger autoridades políticas, en virtud de la diferente naturaleza del referéndum. Esta situación originó diversos reclamos y denuncias sobre la transparencia del proceso (Cortés, 2008).

Debilidades del marco legal

La primera debilidad presente en el marco legal fue la decisión, adoptada por la Asamblea Legislativa, de prohibir el financiamiento político de carácter público, para las partes que se enfrentan en un referéndum. Esta decisión introdujo una norma muy distinta a la que priva en los procesos electorales para la escogencia de las autoridades políticas, donde sí existe ese tipo de financiamiento (llamado “deuda política”). No permitir el financiamiento público fue la respuesta de los legisladores a una pregunta que generaba problemas prácticos: ¿en un referéndum, quiénes son los actores con derecho a recibir financiamiento público?

Mientras que en los procesos electorales para seleccionar gobiernos, los actores que compiten están claramente definidos (partidos políticos), en un referéndum participan múltiples y variadas organizaciones con intereses muy distintos, que se alinean, circunstancialmente, a favor o en contra de una tesis. Estas organizaciones tienen muy distinta naturaleza: algunas constituyen partidos políticos, otras organizaciones legalmente constituidas, y otras son organizaciones de facto. Ninguna de ellas renuncia a su autonomía o personería jurídica, cuando ingresa a una coalición circunstancial. En ese sentido, el marco normativo del referéndum debería especificar cuáles organizaciones estarían legitimadas, para hacer uso de los recursos públicos y de las modalidades de acceso a ellos.

La respuesta de los legisladores a este problema fue minimalista¹³. Al rechazar el financiamiento político público, evitaron el establecimiento de normas sobre el monto, reglas de distribución y uso del subsidio público, en las campañas electorales de las partes enfrentadas en un referéndum. La opción escogida por los parlamentarios fue reducir la regulación a dos normas mínimas: la obligación del TSE de elaborar un texto de difusión sobre la materia sometida a decisión popular; y la prohibición de movilizar recursos públicos, a favor o en contra, de la materia sometida a consulta. En relación con este tema el

límite fue, nuevamente, enunciado en el sentido más estrecho posible: la prohibición de presupuestar dineros para propaganda en los medios de comunicación colectiva. En resumen, la falta de financiamiento público para las partes en procesos de referéndum, no fue un olvido, sino una decisión expresa de la Asamblea Legislativa.

La inexistencia del financiamiento estatal para el referéndum ha sido motivo de fuertes críticas a la experiencia del 2007 (Muñoz, 2008). Se ha insistido en la necesidad de legislar para otorgar un “financiamiento político equitativo” entre las partes, que compense las asimetrías que puedan originarse ante la desigualdad de recursos económicos y políticos (Cortés, 2008).

Una segunda debilidad de la ley fue la decisión del Congreso de negar al TSE, la atribución de fiscalizar el financiamiento político privado de las partes, durante la campaña del referéndum. La ausencia de intervención, por parte del TSE en este tema, sirvió de base para plantear reclamos ante este órgano, por no haber ejercido un mayor control y fiscalización sobre el financiamiento privado.

En materia de financiamiento privado, la única norma establecida por el legislador fue el monto de veinte salarios base, como contribución individual de las personas físicas o jurídicas¹⁴ (Artículo 20 de la Ley 8492). En ese sentido, la Asamblea Legislativa optó por un régimen de total libertad de contribución, y desechó, incluso, los controles mínimos contemplados en el Artículo 176 del Código Electoral. Dicho artículo establece la obligación de los partidos de reportar las contribuciones privadas que reciben, con base en el principio de publicidad. Esta norma, por cierto, es débil e insuficiente. Como lo ha señalado en reiteradas ocasiones el *Informe Estado de la Nación*, la regulación del financiamiento político privado es una de las principales debilidades del sistema político costarricense. Los partidos han estado renuentes a establecer un régimen de controles efectivos sobre este tema y el marco regulatorio del referéndum no fue la excepción.

Una opción, que varias personas reclamaron ante el TSE, fue la aplicación

supletoria del Código Electoral en el tema del financiamiento privado. Sin embargo, las autoridades electorales señalaron que en este tema no procedía esta solución. Las normas que restringen el derecho de las personas a participar en la vida política mediante una contribución privada, así como los controles sobre el monto, oportunidad y aplicación del financiamiento privado, no pueden establecerse por analogía, sino que deben estar expresamente estipuladas en la ley (Sobrado y Zamora, 2008¹⁵). Lo mismo ocurre con las sanciones que se imponen a quienes violan la normativa del referéndum: en la medida que restringen derechos políticos, deben estar explícitamente formuladas en el marco jurídico.

La solución minimalista conferida al tema del financiamiento privado, plasmada en la decisión de no desarrollar en la ley la regulación de las contribuciones de personas físicas y jurídicas al referéndum, generó serios cuestionamientos sobre la equidad en el proceso electoral (Solís, 2007)¹⁶. La información disponible sugiere que el SÍ tuvo mayor disponibilidad de recursos financieros que el NO, aunque no se tienen estimaciones efectivas sobre la magnitud de las brechas. Sin embargo, debe reiterarse que la voluntad expresa del legislador fue denegar potestades de fiscalización al Tribunal¹⁷.

Una tercera debilidad de la ley se refiere a las regulaciones concernientes a la participación de personas extranjeras. Por decisión de los legisladores, la participación de extranjeros no fue prohibida en el referéndum, excepto en lo relativo a la recolección de firmas o a campañas de publicidad, a favor o en contra, del proyecto sometido a referéndum (Artículo 20, inciso c de la Ley 8492)¹⁸. Sobre este tema, el legislador adoptó una tesis liberal: en principio todo el mundo (extranjeros incluidos) puede hablar sobre la materia objeto de consulta. La única restricción a los foráneos fue la imposibilidad de participar en la organización material del proceso.

Esa normativa tan flexible generó fuertes polémicas entre las partes. Por ejemplo, el SÍ acusó al NO de promover

la intromisión de congresistas norteamericanos en la campaña electoral. A su vez, el NO denunció la ingerencia del Embajador de EEUU en Costa Rica y de la Casa Blanca. Acusaciones por financiamiento de potencias extranjeras fueron formuladas durante el proceso.

Cabe anotar que el cumplimiento de las regulaciones mínimas, relativas a la participación de extranjeros, fue imposible de fiscalizar, por limitaciones propias de la Ley 8492. Su artículo 20 permite las contribuciones privadas de personas jurídicas. El único requisito que debe cumplir una entidad con personería jurídica costarricense es estar domiciliada en el país e inscrita en el registro mercantil, aunque todos sus accionistas sean extranjeros. Como en Costa Rica no existe un registro público de accionistas de las sociedades anónimas, es imposible documentar si algunos extranjeros participaron mediante donaciones de recursos a una (o ambas) partes en el referéndum, al amparo de la provisión legal de las sociedades jurídicas. Esto, sin embargo, no es una omisión del legislador, sino consecuencia expresa del régimen minimalista por el que se optó, en materia de financiamiento político.

Una cuarta debilidad fue la ausencia de regulaciones sobre la participación de funcionarios públicos en el referéndum. La inexistencia de normativa específica provocó una fuerte controversia. Para algunos, el TSE debió haber prohibido, tajantemente, la participación de funcionarios públicos, mediante la aplicación supletoria del artículo 88 del Código Electoral, que prohíbe la beligerancia política (Solís, 2007; Cortés, 2008). Para otros, tal prohibición no procedía para ciertas categorías de funcionarios públicos, pese a la disposición del Código Electoral, puesto que el referéndum trata sobre un asunto de política pública donde el Gobierno tiene un interés legítimo (Muñoz, 2008).

Basado en las deliberaciones legislativas¹⁹, el TSE se pronunció a favor de la libertad de expresión de todas y todos los ciudadanos, incluidos los funcionarios públicos, sujeta solamente a la prohibición de utilizar recursos públicos que directa o indirectamente, favorecieran las campañas a favor o en contra

del proyecto consultado (Resolución 1119-E-2007 del 17 de mayo de 2007). Sobre este punto hubo una controversia adicional, en relación con la resolución del TSE acerca de las universidades públicas, que provocó una aclaración ulterior de este organismo.

Finalmente, una quinta debilidad fueron las normas de la Ley 8492 relativas a la tregua política. El marco regulatorio del referéndum no desarrolló, sobre este tema, una normativa distinta a la establecida para los demás procesos electorarios. Consecuentemente, en la consulta sobre el TLC-CA se emplearon los mismos criterios utilizados en otras elecciones. Así, mediante el artículo 24 del reglamento de la Ley, el TSE aplicó la normativa del Código Electoral, que establece la prohibición de realizar manifestaciones, desfiles públicos y difundir propaganda de cualquier especie, dos días antes y el día de la votación (Artículo 85, inciso g). Nótese que la legislación y la jurisprudencia costarricense no formulan la tregua, en términos de la imposición de un voto de silencio de los medios, por parte del TSE²⁰.

En virtud de eventos ocurridos en las horas previas al día de la votación²¹, se hicieron fuertes reclamos al TSE, por no haber impedido que informaciones favorables a una de las partes tuvieran una fuerte presencia mediática. Entre los críticos al TSE no hay acuerdo sobre las reformas que deben realizarse en relación con el tema de la tregua electoral. Por una parte se propugna por su eliminación (Cortés, 2008); por otra, se ha pedido al TSE ejercer (o al Congreso efectuar las modificaciones para otorgar atribuciones a este organismo para que imponga) censura previa, a fin de garantizar un silencio reflexivo. Por su parte, el Tribunal argumenta que carece de potestad para introducir, por vía jurisprudencial, limitaciones al derecho fundamental de la libertad de expresión, que no estén expresamente consignadas en el texto constitucional.

Debate político: conveniencia de una reforma política inmediata

Las imperfecciones de la Ley 8492, reguladora del referéndum, dejan

planteado el debate sobre la oportunidad de su reforma. Aún cuando los diversos partidos políticos, las autoridades electorales, el Gobierno y las organizaciones ciudadanas estuvieran de acuerdo en un conjunto sustantivo de cambios: ¿conviene reformar la ley cuanto antes o es mejor esperar algunos años antes de reformarla²²?

La tesis favorable a una reforma inmediata tiene como fin evitar que un nuevo proceso sea afectado por los vacíos y debilidades del marco jurídico. Se trata de un argumento que favorece la acción inmediata para corregir las imperfecciones más obvias, en particular las relacionadas con la inequidad de recursos entre las partes (Cortés, 2008). Su principal defecto es que la reforma podría responder, en buena medida, a decisiones tomadas al calor de los acontecimientos, sin que en Costa Rica se haya acumulado experiencia suficiente sobre la materia. Además, podría inaugurar un período de ajustes sucesivos al marco legal que, eventualmente, podría generar incertidumbre. Contrariamente, se puede argumentar que algunos cambios podrían ser adaptados de la experiencia internacional (que es abundante) por la vía del derecho comparado, y que la inacción podría tener consecuencias importantes sobre la legitimidad de este mecanismo de democracia directa y, en general, del sistema electoral en su conjunto.

La tesis a favor de una reforma a mediano plazo tiene como propósito lograr la mejor y más comprensiva reforma posible. Los cambios se producirían una vez que la práctica reiterada del referéndum, permitiera adquirir la experiencia y conocimientos necesarios para distinguir los problemas realmente importantes y las soluciones más adecuadas (Sobrado, 2008; Zamora, 2008). Este es un argumento a favor de la cautela en la propuesta de cambio. Su principal defecto es el costo político que inevitablemente se paga durante el “período de prueba”, pues el sistema electoral se enfrentaría con defectos que podrían afectar los resultados y la legitimidad de los procesos electorales que se realizaran en el ínterin. La contrarréplica sería que, luego de

un período de transición (cuyo plazo podría pactarse), ese costo estaría más que compensado por el establecimiento de un marco jurídico más robusto y estable.

Nótese que el argumento de la viabilidad política de la reforma puede esgrimirse, tanto a favor como en contra del planteamiento de la acción inmediata o de la acción cautelosa. En contra de la acción inmediata puede decirse que no hay condiciones para reformar la ley del referéndum, pues, en la actualidad, (2008) un sistema político, a punto de

entrar en una nueva fase de elecciones nacionales, está poco dispuesto a introducir cambios en las reglas electorales. En contra de la acción cautelosa, puede manifestarse que la espera de un tiempo más adecuado para tomar la decisión, puede tornarse en una espera sin fin, porque bien pudiera ser que el sistema político no procese una reforma. Entre ambas posiciones existirá una posición pragmática, que argumentaría que los cambios deben hacerse cuando exista la oportunidad de hacerlos (“la oportunidad la pintan calva”), para lo

cual hay que estar preparados y proponer la mejor especificación de reformas posibles en un momento determinado.

Por último es importante señalar que, tanto la acción inmediata como la acción cautelosa pueden tener diversos grados de profundidad y radicalidad. Ni la acción inmediata significa reformas profundas ni la acción cautelosa significa reformas mínimas. El punto clave para la profundidad de los cambios radicarán en el acuerdo político que subyazca a las transformaciones del sistema electoral.

La elaboración de este aporte especial estuvo a cargo de Jorge Vargas Cullell.

Se prepararon para este trabajo los siguientes insumos: “Controversias sobre el marco jurídico del referéndum”, de Jorge Vargas Cullell y “El Referendo en Costa Rica”, de Hugo Alfonso Muñoz.

Un agradecimiento especial a Luis Antonio Sobrado, Eugenia María Zamora y Max Esquivel, Magistrados del TSE por la información brindada y los comentarios sobre este aporte.

La edición técnica la realizaron Jorge Vargas, Enrique González y Leda Muñoz.

NOTAS

1 Reglamento para los procesos de referéndum, Decreto nº 11-2007 de 19 de junio del 2007 publicado en La Gaceta nº 122 del 26 junio del 2007.

2 No se tratan los temas relativos a la exigencia del transporte gratuito de electores (resuelta por el TSE con la colaboración de la empresa privada).

3 En principio, el debate sobre la constitucionalidad del TLC-CA no trasciende a futuros procesos electorales. Sobre este tema véanse, entre otros: Antillón, et al 2006; Comisión especial sobre roces de constitucionalidad del TLC de la Universidad de Costa Rica, 2007; Páez, 2007; Quesada, 2007; Sala Constitucional, 2007; Sobrado y Páez, 2007.

4 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.

5 La inconstitucionalidad de un texto aprobado en un referéndum plantea un interesante tema de discusión desde el punto de vista de la teoría política. La voluntad del soberano, el demos, tal y como quedó plasmada mediante el ejercicio de la democracia directa, habría sido anulada por la decisión de un órgano estatal cuyas atribuciones constitucionales, para resolver sobre la materia, fueron otorgadas por representantes ciudadanos, legitimados para tal diligencia en virtud de los mecanismos de la democracia representativa. Más aún, la decisión de este órgano puede responder a la solicitud de una sola persona que, en virtud de su legitimación como ciudadana, tiene la posibilidad de revertir una decisión colectiva. Según sea la teoría democrática específica a partir de la cual se analice este choque entre democracia directa y democracia representativa, la respuesta al problema podría ser distinta.

6 El fundamento de este procedimiento es el inciso c, artículo 6 de la Ley del Referéndum.

7 Esto posibilita distintas interpretaciones. Por ejemplo, en opinión del Departamento de Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa (2008), una decisión aprobada por la ciudadanía no puede ser modificada por el Congreso a menos que una ley expresamente establezca la facultad de la Asamblea Legislativa de reformarla o derogarla. No obstante, en sentido contrario, podría argumentarse que las normas constitucionales permitirían a la Asamblea Legislativa introducir cambios a una decisión adoptada vía referéndum (Muñoz, 2008).

8 Cuando el TSE acogió la solicitud de José Miguel Corrales para iniciar actividades conducentes a la convocatoria de un referéndum por iniciativa ciudadana, el diputado del partido Frente Amplio escribió: "En particular se debe suspender el trámite acelerado del TLC y su agenda de implementación mientras se realiza la recolección de firmas, a fin de hacer viable que la población pueda decidir."

9 Se trata de imponer una limitación a la facultad de legislar del Congreso.

10 De acuerdo con el TSE, las actividades preparatorias para una convocatoria del referéndum, como puede ser el inicio de la recolección de firmas, no impiden la convocatoria ordenada por el Poder Ejecutivo, en este caso a pedido del Poder Ejecutivo (aprobada por 48 diputados de todas las fracciones partidarias representadas en la Asamblea Legislativa). Así, aunque los trámites para convocar un referéndum por iniciativa ciudadana empezaron primero, los Poderes Ejecutivo-Legislativo completaron, con mayor antelación, los requisitos necesarios para efectuar la convocatoria al referéndum.

11 Como se analizará más adelante, esta laguna jurídica tiene consecuencias sobre el acceso y distribución de un eventual financiamiento público a las partes que intervienen en un referéndum.

12 La única diferencia entre los fiscales partidarios y los observadores nacionales es la imposibilidad, de estos últimos, de estar presentes en el escrutinio definitivo de los votos por parte del TSE (sí pueden estarlo en el escrutinio provisional en las juntas receptoras de votos). Es importante señalar que, hasta el 5 de octubre de 2007, los partidos inscribieron 51.019 fiscales generales y de mesa (de estos, 6.339 de manera extemporánea); además, las organizaciones sociales lograron acreditar apenas 1.333. Si la fiscalización ciudadana sobre el proceso hubiera dependido de los observadores nacionales, esta habría sido muy débil.

13 Dos respuestas alternativas al problema eran, por una parte, crear una personería jurídica del "SÍ" y del "NO" a la cual se trasladarían los recursos públicos. Sin embargo, esta solución era constitucionalmente discutible, pues implicaba la afiliación forzosa de las personas a una organización no partidaria. Por otra parte, cabía la posibilidad de aplicar la misma regla que rige para los procesos de elección de representantes políticos: trasladar los recursos a los partidos políticos.

14 Más adelante, se hará referencia a la autorización legislativa de que personas jurídicas puedan ser contribuyentes (a pesar de la objeción en ese sentido que, en su oportunidad, formuló el TSE) lo que debilitó, aún más, los pocos controles de la Ley 8492 en materia de financiamiento privado.

15 En la resolución 2458-E-2007, el TSE señala que "la función jurisdiccional debe respetar el principio de que a nadie se le hará sufrir pena sino por delito, cuasidelito o falta, sancionados por ley previamente establecida, regulada en el artículo 39 de la Carta Magna".

16 La percepción sobre la falta de equidad en el proceso del referéndum fue manifestada también durante el ejercicio con grupos focales, tanto entre personas a favor del NO como a favor del SÍ (Vargas, 2008).

17 También se ha señalado que el TSE pudo haber hecho más, aún dentro de este restrictivo marco legal (Muñoz, 2008).

18 En el Acta Legislativa 16, del 5 de Julio de 2005 de la Comisión de Asuntos Jurídicos, los legisladores se refieren al tema, al expresar que en un referéndum sobre un tema ambiental, debiera permitírsele a una organización ambientalista como Greenpeace dar su opinión.

19 En la misma acta legislativa, citada en la nota anterior, las y los diputados -de gobierno y de oposición- claramente señalan que en los referéndum es de esperar una participación activa por parte de funcionarios de Gobierno, con la salvedad de que no utilicen fondos públicos.

20 Hasta el año de 1997, el artículo 85 del Código Electoral -incisos a), e), h) y k)- atribuía al TSE la capacidad de censura durante los procesos electorales, mediante la potestad de cancelar cierto tipo de propaganda. Esta débil facultad de censura fue declarada inconstitucional por la Sala Constitucional, mediante el voto 1750-97.

21 La reiteración, en diversos medios de comunicación colectiva, de entrevistar a funcionarios del Gobierno, a expertos y la difusión de comunicados del gobierno de los EEUU han sido planteadas por sectores afines al NO como una violación flagrante de la tregua electoral (Cortés, 2008; Solís, 2007; El Infierno en Costa Rica, 2007).

22 Una tercera tesis, la de dejar la ley tal como está, no ha sido esgrimida, explícitamente, por nadie.

APORTE ESPECIAL

Inconsistencias en el material electoral del referéndum 2007

Introducción

El Decimocuarto Informe aborda, como uno de sus temas especiales, el análisis de las inconsistencias en el material electoral del referéndum de 2007. La aprobación del TLC-CA, acaparó la atención de la sociedad costarricense en el año estudiado y tuvo un efecto polarizante en la clase política y en los órganos de representación. La contienda se resolvió, nuevamente, por un margen estrecho de votos. Este último aspecto, combinado con la tensión generada por un ambiente de alta polarización política dio paso a un nuevo episodio de cuestionamiento de la gestión electoral y de la limpieza del resultado aunque en menor escala, si se le compara con lo sucedido en el 2006.

En esta ocasión, el Informe da seguimiento al estudio de la transparencia de los resultados electorales, como consecuencia de la celebración de un nuevo evento electoral: el referéndum del 2007. El objetivo fundamental del trabajo es analizar en profundidad la magnitud y gravedad de las inconsistencias del material electoral, con base en una metodología más robusta y unas categorías analíticas más depuradas. Al respecto, cabe señalar que el año anterior el aporte especial al capítulo *Fortalecimiento de la democracia*, posicionó el tema del riesgo electoral. Este segundo análisis constituye un esfuerzo por perfeccionar ese tipo de análisis y sobre todo, contribuir a una discusión reposada acerca de la pureza de los resultados del referéndum.

Las preguntas de investigación que se formularon para realizar el estudio relativo a las elecciones del 2006 son válidas para este apartado, por eso interesa contar con indicios que permitan responder interrogantes como: ¿hay evidencia suficiente para sugerir la ejecución expresa de acciones políticas orientadas a “torcer” la voluntad de las y los electores?; ¿hubo o no fraude electoral en el referéndum del 2007? Si lo hubo, ¿cambió el resultado de la consulta popular? Estas interrogantes procuran dilucidar si la presencia de inconsistencias implicó riesgos que vulneraran los comicios por la ejecución de acciones que alteraran la voluntad popular. Según Lehoucq (2007) el fraude electoral se define como la realización de acciones clandestinas para alterar los resultados electorales. Para este autor, el fraude electoral puede ser decisivo en contiendas muy reñidas -como en el caso de las elecciones costarricenses del 2006 y el referéndum del 2007- en consecuencia su costo ulterior puede ser el debilitamiento de la estabilidad democrática.

Además, en relación con la limpieza de las elecciones, se pretende demostrar la dependencia del riesgo electoral del tipo de inconsistencias registradas y, del análisis de los materiales electorales en su conjunto.

Como se señaló en el estudio anterior, para la democracia costarricense, sería muy inconveniente la ocurrencia de hechos que demostraran la propagación de inconsistencia electorales y

la presencia de errores que impidieran conocer con certeza los resultados de las juntas receptoras de votos. En ese caso no solo estarían fundamentadas las dudas de diversas fuerzas sociales y políticas, en relación con la claridad de los comicios, sino que se habría producido un serio retroceso democrático en uno de los pilares claves del sistema. En términos conceptuales, se habría violado el principal requerimiento de una democracia: elecciones libres y limpias. Por el contrario, una situación donde las inconsistencias fueran pocas relativamente y no generaran incertidumbre sobre los resultados, arrojarían luz sobre aspectos relevantes que deben corregirse en el sistema electoral. Para autores como Lehoucq (2007) aun cuando las elecciones no sean tan competidas, la manipulación del voto despoja de credibilidad a los comicios, y en consecuencia, evita la consolidación de las instituciones democráticas¹.

La principal conclusión de este apartado es que no hay razones suficientes que demuestren la existencia, en el referéndum de una acción sistemática y presumiblemente dolosa que doblegara la voluntad de las y los electores, con el fin de dar ventaja electoral a alguna de las fuerzas en contienda. Por ende, en lo que respecta al cumplimiento de una de las aspiraciones del capítulo, como ha sucedido desde 1953, el resultado electoral reflejó las preferencias ciudadanas, a pesar de las inconsistencias existentes en el material electoral y en un escenario de alta crispación política².

Además, de acuerdo con los registros del TSE en esta oportunidad se formularon 155 demandas de nulidad, en las que se impugnaron 214 juntas receptoras de votos (JRV). Todas esas demandas fueron rechazadas por el órgano electoral. Asimismo, hubo una alta presencia de distintos actores “fiscalizadores” de la contienda. El órgano electoral reportó la acreditación de 51.019 fiscales generales y fiscales de mesa, 1.333 observadores nacionales, así como la participación de observadores internacionales (OEA, Protocolo de Tikal y de la Unión de Órganos Electorales -Uniore-).

Este estudio se organiza en cuatro secciones. La primera de ellas es la introducción. La segunda sección presenta la metodología empleada en el análisis, y la tercera describe el material electoral utilizado en el referéndum. El cuarto apartado, el más importante, examina con detalle las inconsistencias electorales registradas en el referéndum de 2007.

Aspectos metodológicos

Esta sección describe las fuentes de información, la unidad de análisis y las definiciones conceptuales que fundamentan este trabajo. En relación con el estudio anterior, sobre las inconsistencias en los comicios del 2006 (Programa Estado de la Nación, 2007) este documento plantea tres diferencias significativas: en primer lugar, se tuvo acceso a información de mejor calidad, gracias a un mejor registro de los errores y a una mayor precisión en su elaboración. Por ejemplo, en esta ocasión se pudo conocer con certeza el estado del material electoral (completo, incompleto o en blanco) enviado por los miembros de mesa y no sólo se indicó si éste llegó o se extravió. Desde luego esta situación amplía considerablemente la frontera de información y además, aumenta la cantidad de unidades de análisis. En virtud de ello, el estudio de las inconsistencias que se presentan en las elecciones nacionales del 2006 y el de las registradas en el referéndum no son comparables a pesar de que sus resultados son confiables en términos metodológicos.

En segundo lugar, no se excluyeron del análisis las juntas donde no hubo

alteraciones. En tercer lugar, debido a que no todos los distritos poseen igual cantidad de JRV y que las inconsistencias ocurridas señaladas no son iguales ni tienen el mismo peso, en esta oportunidad se optó por ponderar dos variables: los distritos según cantidad de juntas y las inconsistencias según grado de riesgo.

A pesar del notorio avance mencionado en la frontera de investigación, persisten dos limitaciones metodológicas. Por un lado, no fue posible procesar la cantidad de JRV a las que el TSE envió menos papeletas o aquellas donde los miembros de mesa enviaron menos papeletas de las reportadas en el resto de la documentación. Por otra parte, no se efectuó un análisis cruzado de la información indicada por los miembros de mesa sobre el material electoral en su conjunto, para identificar su coherencia o incoherencia. Sobre este tema, el Informe reitera la importancia de que el órgano electoral contraste detalladamente, la información de los distintos materiales electorales entre sí en la etapa inmediatamente posterior al escrutinio.

Fuentes de información

La principal fuente de información está constituida por una base de datos en la que se incluyeron todas las juntas receptoras de votos, sin importar si en ellas se registraron errores o no. En el primero de los casos, caracterizado por el faltante de algún material electoral o por documentos enviados en blanco, se accedió al tipo de inconsistencias presentadas y a su cantidad. La base de datos fue facilitada por la Contraloría Electoral del TSE y procesada por el investigador. Esa información fue producto de la revisión del material electoral escrutado en el referéndum del 2007.

La base de datos de inconsistencias a la que se tuvo acceso fue complementada con variables de comportamiento electoral tales como votos emitidos para cada una de las opciones, votos nulos y votos en blanco, cantidad de JRV del distrito y su respectiva referencia geográfica.

Unidad de análisis

El estudio utilizó como unidad de análisis la **junta receptora de votos**

(JRV). Aunque esta no es la única unidad de análisis posible, como se reconoció en la investigación anterior, se optó por utilizarla porque ofrece dos ventajas: a) es el nivel electoral más desagregado posible y, b) puede ser complementada con información adicional disponible, relacionada con aspectos como la localización geográfica exacta, el resultado de la mesa y el margen de diferencia entre las opciones. Además, cuando las inconsistencias se presentaron simultáneamente en diferentes materiales electorales, pero en la misma junta, se eliminó el doble y el triple registro de mesas.

Variables

De acuerdo con la normativa vigente, todo el material electoral que es enviado a la JRV debe regresar completo y en buen estado. Esta es la aspiración máxima de la gestión electoral y de las distintas agrupaciones que participan en la justa electoral. Sin embargo, en la práctica, esto no sucede así, pues, como se evidencia en este documento, en varias JRV los miembros de mesa tienen dificultades para devolver la totalidad del material electoral según lo establece la normativa, y lo desean las autoridades electorales y los actores políticos. De igual forma en que se señaló en el estudio anterior, la ocurrencia de errores electorales es producto de la intervención de distintos actores (electores, miembros de mesa, magistrados y funcionarios del TSE). Esta situación puede deberse a múltiples factores: la falta de capacitación, la mala aplicación de una instrucción, un descuido, o, incluso, en caso más extremo, la comisión deliberada de un fraude. Asimismo, puede tratarse de una cadena de errores u omisiones, o simplemente constituir una pequeña falla dentro del proceso (Programa Estado de la Nación, 2007).

Este argumento refuerza la idea de que se presentan distintos niveles de gravedad en los errores producidos en la administración del material electoral. Los menos lesivos no inciden ni en la limpieza ni en la transparencia del resultado. No obstante, la presencia de una o varias alteraciones constituyen

un mayor grado de riesgo para el resultado, originan que el escrutinio se realice con base en el material electoral enviado por los miembros de la JRV respectiva, sin posibilidad alguna de corroborar si los datos concuerdan o no con la realidad. En el caso particular del referéndum, el hecho más grave se presenta cuando en una mesa se extravían, o se envían incompletos o en blanco los documentos más importantes: las papeletas (particularmente votos emitidos), el padrón y el acta de cierre. En síntesis, no todos los errores tienen las mismas implicaciones en términos de la pureza electoral. Algunos responden a acciones desafortunadas que, sin embargo, no crean incertidumbre; otros comportan riesgos importantes para la garantía de votaciones libres y limpias (Programa Estado de la Nación, 2007).

En igual forma que se hizo con el estudio de los cuestionamientos al

resultado de las elecciones del 2006; para determinar la gravedad de las posibles inconsistencias electorales ocurridas durante el referéndum se construyó una variable analítica denominada **riesgo electoral**. El riesgo se define como aquella situación en la que aún la ausencia de material electoral de una JRV pone en peligro la consistencia de los datos de una mesa y, con ello, la pureza del sufragio. Es importante aclarar que el riesgo electoral en una mesa no es sinónimo de nulidad, pues se trata de situaciones distintas.

Los dos atributos utilizados para clasificar una junta en condición de riesgo menor o mayor son: la **certeza** y el **respaldo documental**. El primero alude a la posibilidad de conocer el resultado final de una JRV, ya sea porque la documentación electoral está completa o porque la existente así lo permite. El segundo se refiere a la posibilidad de contar con la documentación electoral que

refleja fielmente la voluntad popular. Por lo tanto, el primer atributo no es necesariamente garantía del segundo, pero el segundo sí implica al primero. En otras palabras, en una JRV es posible tener certeza del resultado cuando existe un respaldo documental parcial o insuficiente, de ahí que en una junta con un alto respaldo documental se tiene mayor certeza de sus resultados.

Para clasificar las inconsistencias se emplea, en esta oportunidad una escala de cinco grados de riesgo electoral. En la agrupación de las JRV se consideran los materiales electorales más importantes: papeletas, padrón, acta de apertura, hoja de incidencias y acta de cierre. Se clasifican los grados de severidad de una inconsistencia electoral en: ningún riesgo, riesgo grado 1, riesgo grado 2, riesgo grado 3 y riesgo grado 4 (cuadro 5.12).

En el caso de la categoría de riesgo electoral más baja (*ningún riesgo*), se

CUADRO 5.12

Criterios para la clasificación de las juntas receptoras de votos según niveles de riesgo electoral. Referéndum 2007

Categoría de riesgo ^{a/}	Material electoral disponible	Descripción	Ponderación del riesgo
Ningún riesgo	Papeletas, padrón, acta de apertura, hoja de incidencias y acta de cierre	Junta receptora de votos (JRV) en las que puede reconstruirse, con certeza y respaldo documental, el resultado electoral, pues no se registran inconsistencias.	Riesgo = 0
Riesgo grado 1	Papeletas, padrón y acta de cierre	JRV en las que puede reconstruirse, con certeza y respaldo documental, el resultado electoral a pesar de las inconsistencias.	Riesgo = 0,1
Riesgo grado 2	Papeletas, padrón, acta de cierre incompleta	JRV en las que puede reconstruirse, con certeza pero con un respaldo documental limitado, el resultado electoral debido a las inconsistencias.	Riesgo = 0,3
Riesgo grado 3	Papeletas y padrón	JRV en las que puede reconstruirse, con alguna certeza (precaria) pero con un respaldo documental insuficiente, el resultado electoral debido a las inconsistencias (el grado de vulnerabilidad es medio).	Riesgo = 0,6
Riesgo grado 4	Papeletas	JRV en las que no puede reconstruirse el resultado electoral con certeza y respaldo documental debido a las "inconsistencias".	Riesgo = 1,0

a/ En el caso de riesgo grado 4 las autoridades electorales recurren a otros documentos para efectuar el escrutinio, entre ellos el mensaje de transmisión de datos y la portada de los sobres en los que se depositan los sufragios. No obstante, estos documentos no llenan por completo el vacío de información producido por el faltante de otros materiales.

Fuente: Alfaro, 2008.

ubicar las juntas en las que puede reconstruirse, con **certeza y respaldo documental**, el resultado electoral, pues no se registró alteración alguna en el material. Es decir son mesas que poseen ambos atributos.

Por junta receptora de votos de *riesgo electoral grado 1* se entiende aquella en la que puede reconstruirse, con **certeza y respaldo documental**, el resultado electoral a pesar de las inconsistencias. El riesgo es muy bajo pues los errores cometidos son inocuos y se tiene el material necesario para determinar cómo votaron los ciudadanos. Se trata de mesas en las que el acta de apertura y la hoja de incidencias fueron devueltas incompletas o en blanco. No obstante, en estas mesas es posible efectuar diversos controles cruzados sobre el resultado electoral, porque es factible recurrir a la información ofrecida por alguno de los materiales existentes (particularmente padrón y acta de cierre) para confrontar los datos y tener certeza de lo ocurrido; por lo tanto, los resultados son menos vulnerables a la manipulación. Aún así el material electoral se considera incompleto.

Las juntas consideradas como de *riesgo electoral grado 2* son aquellas en las que puede reconstruirse, con **certeza, pero con un respaldo documental limitado**, el resultado electoral. Esta categoría agrupa a las mesas que enviaron al TSE un acta de cierre de votación incompleta. En estos casos pueden efectuarse al menos dos controles cruzados sobre el resultado, pues en caso de duda se puede verificar la información recurriendo a la hoja de incidencias y al padrón. Por lo tanto, el grado de vulnerabilidad es leve. A pesar de ello, los controles no son completos en relación con el estándar.

En lo que respecta a las JRV de *riesgo electoral grado 3*, es posible reconstruir, con **alguna certeza pero con un respaldo documental insuficiente**, el resultado electoral. En este caso, se trata de mesas en las que el acta de cierre fue enviada en blanco o incompleta por los miembros de mesa en blanco o incompleta. En esta categoría solo puede realizarse un control cruzado sobre el resultado electoral, pues los

otros materiales también están incompletos o en blanco. Por esa razón, la certeza sobre el resultado es menor, en virtud de la precariedad de la información relativa al conjunto de la documentación. El grado de vulnerabilidad es medio.

Por último, las juntas consideradas como de *riesgo electoral grado 4* son aquellas en las que no puede reconstruirse el resultado electoral, con **certeza y respaldo documental**. En estas juntas el padrón-registro no fue devuelto por los miembros de mesa o se extravió, por lo que la única documentación disponible son las papeletas. Por lo tanto, en esta categoría no pueden ejecutarse controles cruzados sobre el resultado electoral, ya que la ausencia de los materiales pertinentes impide corroborar la información.

Es importante recordar, que las inconsistencias ocurren de manera individual o en combinación con otras. En ese sentido, la presencia de un error en una junta receptora de votos quizás no constituya una falta grave (Schedler, 2007); no obstante, su combinación con algún otro, origina a una situación que podría tornar vulnerable el resultado de una elección. De igual manera, la cantidad de inconsistencias presentes en una junta receptora, no necesariamente es un indicador de prácticas fraudulentas en gran escala. Por ejemplo, la presencia de una sola inconsistencia calificada como grave en una mesa, puede ser un factor de alto riesgo; por el contrario, en una junta en la que existen varias de ellas, el resultado electoral puede permanecer inalterable aun sin que estas sean corregidas, porque el material electoral existente permite reconstruir, de manera segura lo ocurrido (Programa Estado de la Nación, 2007).

En síntesis, el mayor riesgo electoral se presenta cuando en una junta se extravían o se envían incompletos o en blanco el padrón y el acta de cierre; en este caso el órgano electoral no tiene posibilidad material de verificar o de corregir el resultado reportado por las juntas, a partir de los datos derivados del escrutinio.

Finalmente, este informe reitera el señalamiento mencionado en

el *Décimotercer Informe Estado de la Nación*, en el sentido de que no hay que perder de vista, que el faltante de material electoral tiene un efecto secundario, pues impide conocer con precisión la magnitud y el perfil del abstencionismo. En aquellos casos en los que la ausencia del padrón dificulta identificar a los votantes y a los abstencionistas en una junta con precisión, el TSE imputa los datos recurriendo al padrón de otra junta, para llenar ese vacío. Por ejemplo, si en la junta n° 1 se carece de padrón, es imposible determinar cuántos electores sufragaron. En ese caso, para saber cuántos electores votaron en la junta n° 1, el órgano electoral recurre a la votación registrada en la junta n° 2 y asume que en la mesa n° 1 votó la misma proporción que la correspondiente a la n° 2; sin embargo, no es posible saber si la cantidad de papeletas con votos emitidos es igual a la cantidad de electores que sufragó, pues esta situación no se puede controlar contra el padrón.

Descripción del material electoral

Los diferentes materiales electorales previstos en la legislación y preparados por el TSE, le permiten al elector expresar su voluntad en una elección nacional o en un proceso de consulta popular, como en el caso del referéndum celebrado en octubre del 2007. Por *material electoral* se entiende toda la documentación, papelería y enseres necesarios para llevar a cabo el proceso (artículo 166 del Código Electoral). De acuerdo con el *Manual para miembros de juntas receptoras de votos* (TSE, 2007c), la autoridad electoral entrega a cada junta un total de 17 materiales, entre los que se incluyen las papeletas, la urna en la que se depositan los votos y un ejemplar del Código Electoral entre otros. Además de los diecisiete casos mencionados, el TSE envía un conjunto de materiales menores como bolígrafos, un foco y tijeras.

Para realizar el referéndum sobre el TLC-CA, los materiales electorales más importantes fueron:

- **Papeletas:** se utilizan para que el elector emita el sufragio, e indique

en ellas su preferencia por una de las opciones consultadas. En esta oportunidad fueron de color blanco. La opción del “SÍ” al Tratado estuvo ubicada en el extremo izquierdo de la papeleta y la del “NO” se ubicó en el extremo derecho. Una vez finalizado el proceso consultivo, las papeletas se clasifican como votos emitidos (distribuidos entre las opciones), votos recibidos (incluye los votos emitidos más los sufragios nulos y en blanco) y papeletas sobrantes (papeletas que no fueron usadas).

- **Padrón-registro:** es un folleto encuadrado en el que se consignan: la apertura, las incidencias y el cierre de la votación. Según el TSE, éste “es un documento muy importante porque se constituye en la prueba del resultado de la votación y la JRV tiene la obligación de devolverlo en el saco con el resto del material electoral” (TSE, 2007b). Cada junta receptora dispone de un padrón, por lo que en el referéndum se utilizaron 4.932 en total. Incluye el *Padrón registro con fotografía*, documento donde, aparece, en cada página, el distrito, el cantón, la provincia, el número de junta, la fotografía y los datos personales de cada uno de los electores. Además, existen espacios para que el elector firme antes que se le entregue la papeleta para que vote, y para que los miembros de la JRV indiquen si votó o si se abstuvo de hacerlo.
- **Acta de apertura de la votación:** en este documento el representante del TSE y los miembros de la JRV anotan sus datos personales así como los nombres de los fiscales, sus números de cédula y la organización política que representan.
- **Hoja de incidencias:** la utilizan los miembros de mesa para registrar las entradas, salidas o sustituciones de miembros de mesa, así como cualquier otra situación que amerite su registro.
- **Acta de cierre de la votación:** se emplea para registrar el escrutinio

o el conteo de votos. Debe estar firmado por los miembros de la JRV así como por los fiscales presentes³. Es importante señalar que el acta de apertura, la hoja de incidencias y el acta de cierre de la votación, forman parte del padrón-registro.

Como se desprende de la descripción hecha sobre el material electoral, no hay diferencias sustanciales entre el material de una elección nacional y el correspondiente al referéndum celebrado en 2007, salvo, las opciones de las papeletas. En ese sentido, la mayor parte del material, así como las instrucciones a los miembros de mesa, son fundamentalmente las mismas con pequeñas adaptaciones.

Lo mismo sucede con el conteo manual de los votos realizado por el TSE, pues en este proceso, los magistrados examinan la documentación electoral junta por junta y, en caso de que el faltante de algún material incida en el escrutinio, recurren al resto del material existente para corroborar la información. Esta medida tiene dos fines: pretende verificar el resultado electoral reflejado en las papeletas y controla la coherencia o inconsistencia del material electoral. Respecto del segundo fin, se parte del hecho de que, en una mesa, pueden aparecer todos los materiales electorales en perfecto estado (la situación ideal), pero los resultados pueden ser inconsistentes entre sí, o, por el contrario, a pesar de que falte algún material, los datos pueden ser perfectamente consistentes.

En repetidas ocasiones la jurisprudencia del órgano electoral ha señalado que los materiales electorales son complementarios, y la ausencia de uno de ellos es suplida por alguno de los otros de igual valor⁴ (TSE, 2007a). Esto quiere decir que, por ejemplo, si en una junta se extravía algún documento, la mesa se escruta con el material electoral disponible. Sin embargo, la mayor dificultad se presenta en aquellas mesas en las que el faltante de algún material o su estado (incompleto o ilegible) impiden reconstruir, con certeza y respaldo documental, la voluntad popular.

El *Décimocuarto Informe Estado de la Nación* reconoce la complementariedad

del material electoral y, como se mencionó anteriormente, construye las categorías de riesgo electoral de acuerdo precisamente, con ese carácter.

Inconsistencias en el material electoral

Esta sección utiliza el mismo concepto de inconsistencia electoral empleado en el estudio del año anterior. En esa oportunidad se mencionó que para facilitar el análisis, se optó por utilizar una categoría genérica, denominada **inconsistencia electoral**. Basados en las acepciones que registra la Real Academia Española, se mencionó que una *inconsistencia* es la “falta de coherencia entre los elementos de un conjunto”, en este caso asociados al procedimiento electoral y a la correcta disposición del material electoral.

En forma similar a lo acontecido en el caso de las elecciones nacionales del 2006, en el referéndum existe una amplia variedad de inconsistencias. No obstante, el 86% de ellas se relaciona con cinco categorías, entre las que sobresalen, las juntas con actas de apertura completas, las hojas de incidencias incompletas y las actas de cierre completas, además de las mesas con actas de apertura completas, hojas de incidencias completas y acta de cierre incompletas (recuadro 5.7).

De acuerdo con lo explicado en el apartado metodológico, no todas las inconsistencias registradas en el referéndum son iguales y sobre todo, no tienen la misma incidencia en materia de riesgo electoral. En virtud de ello, en esta ocasión, una de las estrategias metodológicas empleadas para examinar el peso de los errores fue la ponderación de las inconsistencias según su nivel de riesgo. Esto quiere decir que, en cada JRV, la inconsistencia o las inconsistencias registradas fueron clasificadas en cinco categorías: ningún riesgo, riesgo grado 1, riesgo grado 2, riesgo grado 3 y riesgo grado 4.

Para determinar el peso de las inconsistencias se multiplicó el número de juntas agrupadas en cada una de las categorías por el ponderador respectivo. El producto de esta operación matemática asciende a la cantidad de

RECUADRO 5.7

Ejemplos de inconsistencias electorales detectadas en el referéndum del 2007

- Acta de apertura completa, Hoja de incidencias incompleta y Acta de cierre completa.
- Acta de apertura completa, Hoja de incidencias completa y Acta de cierre incompleta.
- Acta de apertura incompleta, Hoja de incidencias completa y Acta de cierre completa.
- Acta de apertura completa, Hoja de incidencias en blanco y Acta de cierre en blanco.
- Acta de apertura completa, Hoja de incidencias incompleta y Acta de cierre incompleta.
- Acta de apertura completa, Hoja de incidencias completa y Acta de cierre en blanco.
- Acta de apertura incompleta, Hoja de incidencias completa y Acta de cierre incompleta.
- Acta de apertura incompleta, Hoja de incidencias incompletas y Acta de cierre completa.
- Acta de apertura incompleta, Hoja de incidencias incompleta y Acta de cierre completa.
- Acta de apertura completa, Hoja de incidencias en blanco y Acta de cierre incompleta.
- Acta de apertura completa, Hoja de incidencias en blanco y Acta de cierre en blanco.
- Acta de apertura en blanco, Hoja de incidencias completa y Acta de cierre incompleta.
- Acta de apertura en blanco, Hoja de incidencias en blanco y Acta de cierre en blanco.
- Acta de apertura en blanco, Hoja de incidencias completa y Acta de cierre completa.
- Acta de apertura completa, Hoja de incidencias completa, Acta de cierre incompleta y papeletas de más.
- Acta de apertura incompleta, Hoja de incidencias incompleta y Acta de cierre incompleta.
- Acta de apertura completa, Hoja de incidencias en blanco y Acta de cierre incompleta.
- Acta de apertura completa, Hoja de incidencias incompleta y Acta de cierre en blanco.
- Acta de apertura en blanco, Hoja de incidencias completa y Acta de cierre en blanco.
- Papeletas de más (el TSE envió más papeletas a la JRV que el número de electores).
- Acta de apertura incompleta, Hoja de incidencias en blanco y Acta de cierre incompleta.
- Acta de apertura en blanco, Hoja de incidencias completa y Acta de cierre en blanco.
- JRV sin Padrón.

Fuente: Alfaro, 2008.

298 juntas. Al tratarse de mesas equivalentes en términos de riesgo, el peso ponderado con valor 1,0 se refiere a aquella situación en la que todas las mesas tendrían *riesgo grado 4*, o sea un desastre en términos del riesgo (cuadro 5.13).

Las 298 juntas son el resultado de la ponderación del riesgo, en toda la jornada electoral, medido en términos de JRV equivalentes. En otras palabras, si hubiese existido *riesgo electoral grado 4* en todas las JRV, entonces el cálculo hubiese sido de 4.932 mesas (=4.932 x 1). Por el contrario, si todas las mesas hubiesen sido clasificadas como de ningún riesgo electoral, el riesgo sería 0 (=4.932 x 0). Como se señaló anteriormente, mediante esta operación es posible expresar el nivel de riesgo electoral en términos de unidades de análisis equivalentes. Por lo tanto, en una unidad de medida equivalente, las JRV con alteraciones, pesan 298 unidades. En síntesis, el resultado de las 298

CUADRO 5.13

Juntas equivalentes receptoras de votos, según niveles de riesgo electoral. Referéndum 2007

Riesgo electoral	Juntas receptoras de votos	Ponderador	Juntas equivalentes ^{a/}
Ningún riesgo	3.687	0/10	0,0
Riesgo grado 1	648	1/10	64,8
Riesgo grado 2	420	3/10	126,0
Riesgo grado 3	174	6/10	104,4
Riesgo grado 4	3	10/10	3,0
Total	4.932		298,2

a/ 10 juntas receptoras con riesgo grado 1 suman 1 junta equivalente, 10 juntas receptoras con riesgo grado 2 suman 3 juntas equivalentes y 10 juntas receptoras con riesgo grado 3 suman 6 juntas equivalentes.

Fuente: Alfaro, 2008.

juntas mencionadas mide el aporte de cada JRV con inconsistencias, según el total de las juntas.

Además, la probabilidad de hallar, en el referéndum, una junta con inconsistencias que impliquen algún nivel de riesgo es de una en cada dieciséis

juntas (1/16). Este dato es producto del resultado de dividir las 298 juntas, calculadas a partir de la ponderación del riesgo, entre el total de ellas (4.932). En otras palabras, el nivel real de riesgo en el referéndum equivale a 0,0625, un valor que se ubica entre las categorías

ningún riesgo y riesgo grado 1 de la escala empleada. Esto significa que el nivel real de riesgo electoral, en esta oportunidad, es inexistente o inocuo.

Ahora bien, dado que el valor del nivel de riesgo (6,25%) es mayor que el margen de victoria del SÍ sobre el NO en el referéndum (3 puntos porcentuales) y, a pesar de que estos dos aspectos no son comparables en sentido estricto, en aras de eliminar cualquier duda existente, se analizan las mesas que fueron cuestionadas.

En primer lugar interesa examinar si es posible identificar un patrón que favoreciera alguna de las opciones en el referéndum, al combinar las variables: categoría de riesgo y la opción que ganó la junta (SÍ o NO). En ese sentido, la evidencia empírica disponible descarta la posibilidad de que las JRV, que presentan ciertas dudas fueran mayoritariamente ganadas por una de las dos opciones (cuadro 5.14).

En efecto, la mayor diferencia en la cantidad de juntas ganadas por el SÍ y el NO se presenta en la categoría riesgo grado 2 (sin considerar la categoría riesgo grado 4 por la poca cantidad de juntas). Prácticamente tres cuartas partes de las juntas que ganaron, ya sea, el SÍ o el NO en el referéndum (cada uno por separado) se ubican en la categoría de ningún riesgo. Además, menos del 5% de las mesas se agrupan en las dos categorías de mayor riesgo (grado 3 y grado 4). Lo anterior permite afirmar que no hay razones que hagan pensar que, en el referéndum, la balanza estuvo inclinada a favor del SÍ o del NO al TLC, ni siquiera en aquellas mesas en las que no se detectó ninguna inconsistencia o en las que se registraron severos errores.

La misma conclusión se desprende del análisis de un conjunto de indicadores de comportamiento electoral en las juntas. En ese sentido, el principal

hallazgo es que no existen diferencias significativas entre los indicadores, independientemente de los niveles de riesgo (cuadro 5.15).

No hay tampoco, un patrón discernible que favorezca de manera especial a una de las fuerzas, ni evidencia alguna de que en el referéndum se cometieran hechos fraudulentos con la intencionalidad de manipular la voluntad popular y distorsionar el resultado electoral a favor de una de las fuerzas. Ejemplo de ello son las diferencias que se presentan entre las mesas con niveles distintos de riesgo pues aunque estadísticamente resultan significativas no se puede inferir asociación alguna ($Eta < 0,05$). De igual manera, aún cuando se considere el peor escenario posible del proceso, el resultado sería, por un lado, que no habría cambiado el ganador del referéndum y, por otro, que el NO habría sido el beneficiado marginal por un traslado neto de 3.072 votos (cuadro 5.16).

CUADRO 5.14

Juntas receptoras de votos por riesgo electoral según ganador. Referéndum 2007

Ganador de la junta	Riesgo electoral					Total
	Ningún riesgo	Grado 1	Grado 2	Grado 3	Grado 4	
JRV donde gana el SÍ	2.129	346	262	82	2	2.821
Porcentaje	58	53	62	47	67	57
JRV donde gana el NO	1.527	298	153	91	1	2.070
Porcentaje	41	46	36	52	33	42
JRV donde se da un empate entre el SÍ y el NO	31	4	5	1	0	41
Porcentaje	1	1	1	1	0	1
Total de JRV	3.687	648	420	174	3	4.932

Fuente: Alfaro, 2008.

CUADRO 5.15

Juntas receptoras de votos por riesgo, según indicador del comportamiento electoral. Referéndum 2007 (promedios)

Variable	Todas las juntas	Ningún grado	Grado 1	Grado 2	Grado 3	Grado 4
Votos del SÍ por junta	163	170	130	183	103	109
Votos del NO por junta	153	159	125	167	101	101
Votos de diferencia SÍ - NO por junta	52	54	47	54	38	9
Votos válidos por junta	317	329	255	351	204	210
Votos nulos por junta	2	2	1	2	1	1
Votos en blanco por junta	0	0	0	0	0	0
Electores que se abstuvieron por junta	219	224	196	234	182	146
Electores por junta	538	555	452	587	387	356

Fuente: Alfaro, 2008.

CUADRO 5.16

**Diferencia^{a/} en los resultados electorales y peor escenario, según nivel de riesgo.
Referéndum 2007**

Nivel de riesgo	Resultados electorales				Peor escenario	
	Número de JRV	Diferencia de votos a favor del Sí	Desviación estándar	Diferencia por JRV respecto al promedio	Transferencia neta de votos	Explicación
Ningún riesgo	3.687	10,5	72,3	0,0	0,0	Promedio esperado
Riesgo grado 1	648	4,7	63,8	-5,9	-3.797	El Sí pierde votos en las mesas con riesgo grado 1
Riesgo grado 2	420	16,1	68,5	5,6	2.339	El Sí gana votos en las mesas con riesgo grado 2
Riesgo grado 3 y 4	177	1,4	54,2	-9,1	-1.614	El Sí pierde votos en las mesas con riesgo grado 3 y 4
Promedio todas JRV	4.932	9,9	70,4		-3.072	Efecto neto promedio desfavorece al Sí

a/ Diferencias: Sig < 0,05; Eta < 0,05

Fuente: Alfaro, 2008.

El *peor escenario* supone que a) la diferencia de votos en las mesas sin riesgo es la que debería darse en todos los casos (10,5 votos) y b) que toda disparidad, con respecto a este promedio de diferencia, en las mesas con algún nivel de riesgo, es atribuible a una acción anómala cometida por alguno de los actores para favorecerse. Por tanto, se atribuye toda la desviación respecto al promedio a la parte que resulta beneficiada y se le “transfieren” los votos correspondientes.

El último aspecto estudiado es la asociación entre las juntas con inconsistencias y su ubicación geográfica. Al respecto, debe indicarse que, en esta oportunidad, se ponderó el riesgo electoral por unidad geográfica. El mapa

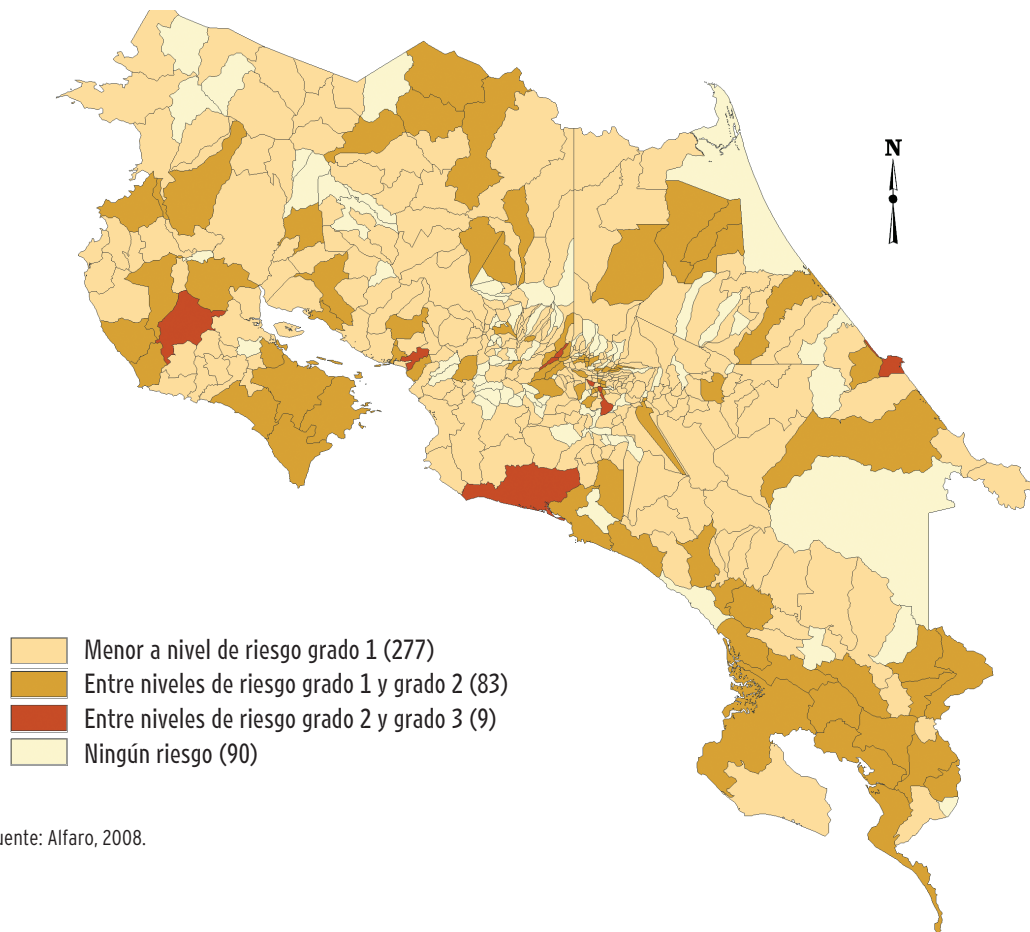
5.2 refleja la dispersión geográfica de las mesas con errores. Lo más relevante de este hallazgo es que, a pesar de que se emplearon metodologías distintas en el análisis, los resultados obtenidos son similares en materia de juntas con inconsistencias y su localización territorial, tanto en los estudios de las elecciones del 2006 y como en los del referéndum. En ese sentido, es posible identificar importantes analogías entre los distritos que presentan mayor recurrencia de JRV con alteraciones en ambos procesos electorales; entre ellos se encuentran: Limón, Nicoya, Parrita, Purral, Desamparados y Hatillo. Por lo tanto, no es mera coincidencia que estos distritos muestren dificultades.

Este hallazgo apunta al hecho de

que existen localidades específicas que registran problemas importantes en materia de administración del material electoral. Debe recordarse que, a diferencia del 2006, en el referéndum, el TSE es la entidad responsable de conformar las JRV en todo el país. En futuros eventos electorales el órgano electoral debe prestar especial atención a las localidades mencionadas con el fin de aminorar las posibilidades de que se repitan los errores presentados en relación con la correcta administración de la documentación electoral. La ventaja es que un ejercicio de este tipo permite identificar los sitios a los que se deben dedicar los mayores esfuerzos.

MAPA 5.2

Riesgo electoral ponderado según distrito administrativo. Referéndum 2007



Fuente: Alfaro, 2008.

La elaboración de este aporte especial estuvo a cargo de Ronald Alfaro Redondo.

Se preparó para este trabajo el siguiente insumo: "Inconsistencias en el material electoral del referéndum 2007", de Ronald Alfaro.

Un agradecimiento especial a Luis Antonio Sobrado, Eugenia Zamora, Max Esquivel, Héctor Fernández, Hugo Picado, Javier Vega y Ana Cristina Vinocour por sus aportes y comentarios a este documento. A Jorge Vargas Cullell por sus aportes metodológicos.

Asimismo, se extiende un agradecimiento a Jaime Madriz, Gerardo Abarca, Esteban Durán, Alejandro Bermúdez, y al conjunto de personas que conforman el grupo de programas de abstencionismo de la Contraloría Electoral del Tribunal Supremo de Elecciones, por la información suministrada.

La edición técnica la realizaron Jorge Vargas, Enrique González y Leda Muñoz.

La revisión de cifras estuvo a cargo de Elisa Sánchez.

NOTAS

1 En su trabajo Lehoucq (2007) aporta un estado de la cuestión sobre el tema del fraude electoral y sus efectos en distintos regímenes democráticos.

2 Algunos sectores en el país argumentan que en las elecciones de 1966 y en las de 2006 se cometió fraude. Estos sectores afirman que, en ambas elecciones, un grupo de ciudadanos votó dos veces por presidente y no votó para diputados. En otras palabras, de acuerdo con el supuesto, estas personas usaron dos papeletas de presidente y ninguna de diputados. Si se asume como real este argumento, y, en el caso de que esta situación se presente en un número considerable de mesas, esta práctica podría, eventualmente, alterar el resultado. No obstante, de ser cierta la práctica fraudulenta mencionada, esta debería quedar reflejada matemáticamente en el escrutinio. Es decir, si un elector sufraga doble en la elección presidencial, al hacer el conteo manual la disparidad entre el número de papeletas con votos emitidos en la elección presidencial y la legislativa será evidente. Sin embargo, la evidencia empírica no comprueba el supuesto y falsea, por lo tanto, el argumento.

3 En esta oportunidad no se considera la certificación de votos como parte del material, a pesar de su reconocida importancia por la dificultad de alterarla una vez que ha sido llenada y firmada por las partes. Sin embargo, como se desprende de las características definidas en la legislación, la certificación es un documento prácticamente idéntico al acta de cierre por lo que está considerado en este estudio como parte del material electoral.

4 Este tema es reiterado profusamente por el órgano electoral en sus resoluciones de las demandas de nulidad, formuladas por las agrupaciones políticas relacionadas con el faltante de materiales electorales.

P
A
R
T
E



Debates para el desarrollo

CAPÍTULO
6Costa Rica en la región
centroamericana:

Opciones de política exterior

Introducción

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

El presente capítulo analiza las relaciones de Costa Rica con Centroamérica, su entorno regional inmediato. Parte de la premisa de que el país es un actor de peso en la región y por tanto, no es indiferente a la situación económica, social y política del istmo. Como Estado nacional tiene intereses propios, ciertamente correspondientes con el resto, pero no necesariamente idénticos ni armónicos. Estos intereses incluyen no solo definiciones sobre los objetivos que más convienen al país en sus intercambios con el resto de la región sino, esencialmente, sobre las características de la comunidad centroamericana.

El capítulo cuestiona la tradicional visión costarricense que ve al istmo únicamente como fuente de problemas que, de tiempo en tiempo, Costa Rica debe contribuir a resolver. Sin negar que los bajos niveles de desarrollo humano y político en la mayoría del istmo son un problema para el país, plantea que Centroamérica es, además, fuente de oportunidades pero que estas no maduran por sí solas, si Costa Rica no está dispuesto a contribuir decisivamente a crearlas y fortalecerlas mediante un liderazgo más proactivo y consistente. Se argumenta que, por ser el istmo el entorno regional inmediato, la participación intermitente y a medias del país, dentro de la comunidad ístmica, conspira contra los intereses nacionales, al facilitar cursos de evolución subóptimos en Centroamérica.

Al mismo tiempo, sin embargo, el trabajo no obvia los problemas de acción colectiva para resolver ciertos desafíos del desarrollo humano que tiene una región compuesta por pequeños países. Un dato básico de Centroamérica es que ninguno de los países que la componen, incluida Costa Rica, posee el potencial económico o político capaz de ejercer un liderazgo transformacional en la región. Por tal motivo, el capítulo reflexiona sobre las capacidades reales de un pequeño país de ingreso medio como Costa Rica -ubicado en la periferia de la región, con una población que es poco más de un 10% de la del istmo y una economía que representa el 21% de la producción regional- para cambiar la

realidad centroamericana. 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 ocupa dentro de las relaciones internacionales del país.

La principal fuente de información del capítulo sobre la realidad centroamericana es el *Informe Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible de Centroamérica y Panamá (2008)*, recientemente publicado (Programa Estado de la Nación, 2008). 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? Específicamente, ¿qué papel juega la Centroamérica de hoy dentro de la perspectiva estratégica de Costa Rica?, ¿cuáles son los intereses nacionales de Costa Rica en la región centroamericana?, ¿cuáles pueden ser los nodulos temáticos que vinculen la política de Costa Rica con la región?, ¿qué márgenes posibles y previsibles de acción tiene el país para acometer sus intereses nacionales en la región?, ¿qué cursos de acción puede trazar Costa Rica para acometer sus intereses nacionales en la región?, ¿cuál puede ser el papel de Costa Rica en el proceso de construcción de la regionalidad centroamericana y, específicamente,

en relación con el proceso de integración? Debido a que el *Informe Estado de la Región (2008)* actualiza el diagnóstico sobre Centroamérica con base en una amplia revisión de fuentes de información, el presente capítulo omite esa tarea. En su lugar, remite a dicho Informe al lector interesado en obtener información y análisis más precisos sobre la realidad centroamericana.

El trabajo tiene un carácter propositivo, de conformidad con el planteamiento metodológico elaborado en su oportunidad por el Programa Estado de la Nación (2006) para la sección “Debates para el desarrollo”. Plantea disyuntivas y opciones de política exterior pero se abstiene de recomendar un modelo. Su objetivo central es ampliar el horizonte de la deliberación acerca de las estrategias de Costa Rica en la región. Con tal fin, el capítulo se organiza en seis secciones, además de esta introducción. En la segunda sección se efectúa una nota sobre las distintas maneras de definir lo que es Centroamérica. En la tercera sección se analiza el posicionamiento de la región, desde un punto de vista geopolítico. En la cuarta sección se realiza un 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. La quinta sección describe algunos patrones que históricamente han caracterizado las relaciones del país con el resto de Centroamérica. La sexta sección desarrolla un ejercicio de definición de temas e intereses nacionales que podrían ayudar a definir una agenda de Costa Rica, hacia la región, de largo plazo. En la séptima y última sección, se plantean opciones de estrategias, abordajes y políticas en la política exterior costarricense.

Un istmo, distintas concepciones de región

Afirmar que Centroamérica es una región no es un señalamiento controversial. En el mundo, el istmo que une a las dos masas continentales de las Américas y, por tanto, a los países que este comprende son vistos como una unidad territorial. Se percibe que en este territorio habitan pueblos que tienen una cultura

e historia compartida o, por lo menos, que tienen intensas interacciones entre sí¹. Por su parte, muchos habitantes del istmo no tendrían problemas en reconocerse como “centroamericanos” sin que ese sentido de pertenencia entre en conflicto con sus identidades nacionales o locales. Sin embargo, no existe un acuerdo sobre la configuración de la región centroamericana -cuáles territorios incluye- ni acerca de cómo y en qué medida esos territorios constituyen una región (Proyecto Estado de la Región, 1999). Por distintas razones históricas, políticas e institucionales, tanto internas como externas al istmo, existen diferentes concepciones acerca de lo que es la región² (y debe ser).

Superposición de definiciones

El núcleo central de la región está constituido por lo que podría denominarse una Centroamérica histórica: el conjunto de las cinco repúblicas derivadas de la Capitanía General de Guatemala (CA-5). En esta Centroamérica histórica no participaban Panamá ni Belice y, en la práctica, tampoco estaban incorporados vastos territorios del litoral caribe del istmo (donde la mayoría de los estados nacionales tenían poca presencia institucional). Sin embargo, a lo largo del tiempo, la región ha tendido a ampliarse y a establecer configuraciones diversas y hasta superpuestas, que interactúan entre sí.

En los años noventa, el fin de los conflictos militares y las transiciones políticas hacia la democracia en América Central (aunados a la larga tradición democrática costarricense), permitieron revivir el proceso de integración regional bajo el nombre de Sistema de Integración Centroamericano (SICA). El SICA fue, además, el origen de nuevas definiciones sobre Centroamérica. Como proyecto integracionista, la región se expandió hacia otros dos países ubicados en el istmo, Belice y Panamá. Se formó entonces el CA-7, bajo el marco institucional del SICA, como un espacio de interlocución política de alcance ístmico y como una propuesta de regionalización de cara a la globalización y frente a la formación de grandes bloques comerciales³.

La zona SICA o CA-7 no constituye un bloque sólido de integración regional. En ella coexisten simultáneamente varias alineaciones internas que hacen más compleja la construcción regional:

- El CA-7 tiene dos sub-bloques: un núcleo duro conformado por Guatemala, Honduras, El Salvador y Nicaragua, que son miembros de todos los órganos y tratados que dan forma al Sistema de Integración; y un bloque “a la carta”: Costa Rica, Panamá y Belice, que escogen en cuáles regímenes, instituciones o procesos desean participar, de acuerdo con sus intereses⁴.
- El SICA-8 es la nueva configuración a partir de la incorporación de República Dominicana como miembro asociado, también es un miembro “a la carta” que escoge en qué participar, pero no tiene estatus de miembro pleno.
- El conjunto CA-5 es el núcleo del proceso de integración económica: Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Costa Rica, que tienen una larga tradición de búsqueda de un proyecto regional integrado⁵.
- El CA-4 constituido por los países del centro y norte de la región, han acelerado su proceso de integración aduanera y migratoria: Guatemala, El Salvador, Nicaragua y Honduras.

Desde el punto de vista del desarrollo humano, el istmo centroamericano dista de ser una unidad territorial homogénea. Como se verá más adelante, independientemente de los esfuerzos institucionales de integración, puede decirse que hoy el istmo tiende a fragmentarse en dos realidades. El sur, integrado por Costa Rica y Panamá se caracteriza por tener más alto desarrollo humano, inversión social y crecimiento económico, una inserción internacional con un mayor componente tecnológico y de servicios y una situación estratégica de seguridad de más baja violencia y criminalidad (Programa Estado de la Nación, 2008). La realidad del centro y el norte

del istmo, en cambio, se caracteriza por un desarrollo humano sensiblemente menor, baja inversión social, una menor inserción internacional basada, además, en la exportación de mercancías de bajo nivel tecnológico, la exportación de personas, la importancia de las remesas para la estabilidad macroeconómica y social y una situación de seguridad marcada por la alta violencia social y criminalidad (esto último, con excepción de Nicaragua⁶).

Pese a ser un país ístmico, Belice es un caso aparte. Es el miembro menos presente del SICA y tiene una relación más consolidada con el Caricom. Su pertenencia al SICA tiende un puente de interlocución con el conjunto de islas del Caribe y su agenda regional, con lo que se ha constituido el Foro SICA-Caricom.

A pesar de las múltiples maneras de definir a Centroamérica, existe una aspiración subyacente en las relaciones intraregionales en el sentido de que Centroamérica funcione como una “región integrada”. A menudo, por tanto, se equipara el concepto de región con el de integración. Sin embargo, los términos “región” y “región integrada” evocan realidades distintas⁷. Aunque Centroamérica es una región con un proyecto político de integración, las múltiples asimetrías que recorren al istmo centroamericano lo fragmentan, a la vez que obstaculizan su funcionamiento político y económico como región integrada (Proyecto Estado de la Región, 1999). Además, los países siguen sin resolver problemas de acción colectiva que dificultan el avance del proceso de integración. Está pendiente un acuerdo político sobre el contenido y alcances de la integración centroamericana y, por tanto, sobre las características y atribuciones de la estructura regional subsecuente (Programa Estado de la Nación, 2008 y White, 2008a).

En resumen, hay diferentes maneras de definir lo que es Centroamérica. Además, existen diversas maneras de definir lo que la región debe ser como resultado del proceso de integración. Esta falta de acuerdo implica que los países, incluida Costa Rica, tienen amplios márgenes de maniobra para

decidir sobre cómo y hasta dónde participan en la construcción de una nueva realidad regional mediante el proceso de integración centroamericana.

La zona SICA ampliada

Una de las dificultades en el proceso de construcción de un proyecto regional por medio de la integración es la propia autopercepción de pequeñez que tienen los países centroamericanos. Aún integrados en una región, sus autoridades saben que no alcanzarán las dimensiones de sus vecinos más grandes: México y Colombia. Por eso, en los últimos años, se han realizado esfuerzos con la intención de ampliar la escala de la región mediante actos explícitos de incorporación de nuevos miembros al proceso integracionista del SICA.

De ahí que la construcción del proyecto regional sea un proceso acompañado, cada vez más, por actores extrarregionales. En la actualidad son países observadores España, México y China-Taiwán (Solano, 2008).

Una consecuencia práctica de este proceso es la dificultad de definir fronteras estables para el proyecto regional centroamericano y de los espacios dedicados a “solo miembros”. Como consecuencia, la “región SICA” se reconfigura cuando interactúa con perspectiva ampliada con otros países con los que se comparten diversos signos de identidad regional.

México y Colombia han ido cooptando espacios institucionales de la región SICA. México tiene un foro de diálogo y cooperación, denominado *Proceso Tuxtla*, con Centroamérica. Colombia y México participan en calidad de observadores en la *Comisión de Seguridad* del SICA, y se han vinculado al proyecto originalmente concebido por y para la región centroamericana, denominado *Corredor Logístico Centroamericano*, por lo que este se convirtió luego en el *Plan Puebla Panamá* con el fin de incluir a los Estados del sur-sureste de México. Hoy este proyecto se transformó en la *Iniciativa Mesoamérica*, que incluye a Colombia. Este último es un actor cuya dinámica interna tiene efectos de derrame en la región, ya sea por las actividades del narcotráfico, por el tráfico

de armas o por los nexos que los insurgentes establecen con grupos de apoyo (Urcuyo, 2004).

Desde la perspectiva económica, Centroamérica forma parte de la región norte de América Latina (RNAL), que incluye a toda América Central, México y República Dominicana, países que comparten una comunidad de características y problemas estructurales de desarrollo, modalidades del proceso interno de crecimiento y de la articulación individual y de conjunto con el resto del mundo (Cepal, 2003).

Finalmente, en términos culturales, de biodiversidad y de geopolítica, Centroamérica es parte de la macroregión mesoamericana, que comprende tanto a México como a Colombia, con expresiones concretas en el proyecto de *Corredor Biológico Mesoamericano* y en el proyecto de *Integración y Desarrollo de Mesoamérica*, o *Proyecto Mesoamérica* que incluye a Colombia. Igualmente, con otros estados con costas en el Caribe participa en la *Asociación de Estados del Caribe*, donde interactúa con países del Caribe, México y Colombia, en un concepto geopolítico conocido como la Gran Zona del Caribe.

La regionalización no estatal

La regionalidad centroamericana no solo está influenciada por actores estatales. Hay un proceso de regionalización desarrollado por actores no estatales que operan independientemente de las acciones oficiales de integración. Este proceso comprende dos realidades distintas, una expresa: actividades económicas lícitas, y otra, una corriente al margen de la ley. El surgimiento de grandes grupos empresariales regionales, dedicados a la banca, comercio y hotelería, ya sea de manera independiente o en su fusión con capital globalizado, ha sido definido por algunos autores como “integración real” (Segovia, 2006). Estos grupos han ido generando dinámicas de operación regional más vertiginosas que las acciones estatales, y, generalmente, han vinculado a los principales centros urbanos del istmo.

Pero en la región operan grupos ilegales vinculados con el tráfico ilegal de personas, prostitución infantil,

tráfico de órganos, sicariato, secuestro y extorsión, lavado de dinero, tráfico de armas, de desechos químicos y nucleares, de autos robados, de especies en extinción y comercio ilícito de madera. Las maras y el narcotráfico son los que han desarrollado capacidad de control operativo de espacios territoriales con un aumento evidente de la violencia social. Estos actores ilegales, además, se han constituido en poderosos factores económicos y políticos, enraizados en la economía y la geopolítica regionales. Pueden implicar una amenaza al sistema democrático en la medida en que sus operaciones suponen una ruptura del monopolio estatal sobre el uso de la violencia legítima en el territorio, como la base del orden público y han deteriorado (o ayudado a impedir el desarrollo de) las instituciones del Estado de derecho (Programa Estado de la Nación, 2008).

Centroamérica entre geopolíticas cruzadas

Los cambios vertiginosos en la política internacional tienen gran impacto sobre la dinámica económica, social y política de Centroamérica. En la construcción de un proyecto regional de acción conjunta, interfieren no solo las diferencias internas de los países sino también los intereses geopolíticos de poderosos actores internacionales que ejercen una influencia decisiva en el istmo.

En Centroamérica siempre están presentes las diversas manifestaciones de la influencia de los Estados Unidos, como potencia hegemónica, que delimitan la agenda y los márgenes de acción en el istmo⁹ (Rosenberg y Solís, 2007). La decadencia de la influencia de los Estados Unidos en América Latina y el surgimiento de liderazgos de contención norteamericana (como Venezuela), no se han traducido en un debilitamiento de los lazos hegemónicos en Centroamérica (Urcuyo, 2008). Los vínculos estructurales con los Estados Unidos se han afirmado en las agendas económicas y de seguridad. Con la entrada en vigor, en todos los países, del *Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana, los Estados Unidos y Centroamérica*, se estrecha aún más la vinculación económica. Los principales rubros de la estabili-

dad macroeconómica de Centroamérica están vinculados con la evolución de la economía estadounidense: comercio, remesas, inversión extranjera directa y turismo (Cepal, 2003 y Programa Estado de la Nación, 2008). El 60% de las exportaciones de los países centroamericanos se dirigen a los Estados Unidos y al resto de la región.

La reciente aprobación de la Iniciativa Mérida de cooperación contra el tráfico de drogas y la violencia criminal en México y Centroamérica, acentúa la presencia y la agenda de seguridad de los Estados Unidos en los países de la región, al encontrarse Centroamérica inmersa en la geopolítica del narcotráfico con rumbo hacia los Estados Unidos (Programa Estado de la Nación, 2008). El fortalecimiento de las estructuras militares y su vinculación con temas de seguridad, contraviene el claro retroceso del militarismo que tuvo lugar a inicios de los años noventa del siglo pasado¹⁰ (Urcuyo, 2008; Cerdas, 2008 y Torres, 2004).

Centroamérica también es escenario de la competencia de intereses de otros actores extrarregionales o potencias emergentes: Venezuela, Brasil, China, India, Rusia y la Unión Europea, cada uno con su propia agenda. El acercamiento de Nicaragua al proyecto “bolivariano” de Chávez no se proyectó inicialmente como un factor de división en la agenda intrarregional centroamericana (White, 2008b). La suscripción de Honduras al *Alba* en agosto 2008 y la incorporación de la mayoría de los países al esquema de Petrocaribe constituyen un elemento de creciente influencia y penetración de Venezuela y de su geopolítica del petróleo, en la zona de mayor influencia de los Estados Unidos en América Latina¹¹.

Si adicionalmente se consolidara una nueva alineación política hacia la izquierda con un eventual gobierno del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) en El Salvador, la tónica de las relaciones con los Estados Unidos podría entrar en una nueva fase de búsqueda de mayor independencia política por parte de tres gobiernos de la región.

China y Taiwán, por su parte, libran

una guerra de intereses en la región centroamericana¹². La mayoría de los países del istmo mantiene relaciones diplomáticas con Taiwán (también República Dominicana). El establecimiento de relaciones diplomáticas China-Costa Rica en el 2007 fue un logro trascendental para China, pues consiguió minar el bloque principal de apoyo diplomático que Taiwán tiene en el mundo: el SICA. En la integración regional, Taiwán tiene *status* de país observador y es miembro extrarregional del BCIE y del Parlacen. Taiwán es uno de los principales donantes de las instituciones del SICA, instituciones a las que aporta fondos para apoyar su operación (White, 2008b).

Otro actor de primera línea en la definición del proyecto de región integrada es la Unión Europea, aunque su acercamiento es diferente al norteamericano. Por medio de la cooperación financiera para las instituciones de la integración y el proceso de negociación de un *Acuerdo de Asociación* de región a región, ha logrado una influencia directa en el proceso de integración¹³. La Unión Europea es el único actor que exige a Centroamérica progresos concretos en la consolidación de su bloque comercial. En ese sentido, posee un activismo más marcado que el norteamericano, pues procura contribuir explícitamente a la profundización del proyecto de integración regional.

Finalmente, cabe mencionar que Centroamérica tiene además foros de diálogo y cooperación con Rusia, Japón, Corea y la India y ha iniciado un proceso de interlocución con Brasil.

Evolución reciente de Centroamérica e implicaciones para Costa Rica

En el presente capítulo, Centroamérica se entiende como una región compuesta por siete países. Ocupa la parte más delgada del istmo que une las masas continentales de América del Norte y América del Sur. En la actualidad, abarca el territorio comprendido entre México y Colombia, fronteras que se han mantenido estables en el último siglo. Su territorio continental mide 523.800 km², un tamaño similar al de países europeos como España o Francia, pero mucho más pequeño que el de sus vecinos hacia

el norte y el sur. En efecto, la región tiene un territorio correspondiente a poco más de la cuarta parte de México y a menos de la mitad del territorio colombiano. Su población, apenas superior a los 40 millones de habitantes, es nuevamente inferior a la de México y Colombia. Si Centroamérica fuera un solo país sería el cuarto más poblado de América Latina.

Pequeñas economías con importantes rezagos en desarrollo humano

Centroamérica está compuesta por pequeñas economías. En el año 2006, el PIB de los siete países que la constituyen (106.000 millones de dólares) era aproximadamente diez veces más pequeño que el de Brasil y dos terceras partes del de un país de tamaño mediano como Chile. La mayoría de la población centroamericana vive en países de bajo ingreso (PIB per cápita inferior a 3.000 dólares por año). Además, la mayoría de los países del istmo tiene importantes rezagos en desarrollo humano. Cuatro de los siete países centroamericanos, donde habita cerca del 80% de la población regional, se ubican en posiciones por encima de los cien países según el *ranking* del Índice de Desarrollo Humano que publica el PNUD para 177 países. Más de la mitad de la población es pobre, de acuerdo con las estadísticas oficiales y, en varios de los países, la desigualdad de ingresos está entre las más altas de América Latina.

Pese a sus rezagos, todos los países vienen mejorando en sus indicadores de desarrollo humano. En este sentido, debe reconocerse que en las últimas dos décadas Centroamérica ha experimentado profundos y positivos cambios: democratización política, modernización económica, canalización de la violencia política hacia cauces institucionales y revigorización de su proceso de integración. Adicionalmente, hoy la región es más poblada, más urbana, tiene mayor proporción de población joven, tiene economías abiertas a la economía internacional y más diversificadas.

En años recientes, estos progresos fueron contrarrestados por un desempeño económico y social modesto y por el

desaprovechamiento de los años de crecimiento económico durante la presente década, para generar mejoras sensibles en las condiciones de vida de la población. Así, por ejemplo, a pesar de haber experimentado el período de mayor crecimiento económico en varias décadas, en distintos países del istmo, el gasto social público se mantuvo en niveles que están entre los más bajos de América Latina. No se lograron disminuir las grandes brechas sociales, la apuesta por la mano de obra barata y poco calificada, las mayorías pobres, la inequidad, la alta población migrante, la degradación del medio ambiente y la debilidad de los estados de derecho.

En relación con el tema de la integración regional centroamericana, tampoco se logró dar un salto cualitativo aunque los progresos fueron innegables. En la actualidad, el SICA comprende un amplio y diverso entramado institucional que, en los últimos años, ha ampliado el abordaje de temáticas, en buena medida por la disponibilidad de recursos de cooperación internacional, sobre todo provenientes de Europa. Pero la institucionalidad regional exhibe grandes debilidades. El crecimiento no planificado de la agenda de integración, los problemas de seguridad jurídica por la ausencia de un orden procesal y la poca previsibilidad y nivel de concreción de los mandatos de las Cumbres Presidenciales son desafíos no resueltos del proceso de integración. Desde hace diez años se está discutiendo una reforma institucional que nunca termina de concretarse por falta de acuerdos entre los países. Como alternativa, se han adoptado cambios acotados para corregir disfuncionalidades específicas (Programa Estado de la Nación, 2008, White, 2008a).

Nuevo y más complejo contexto internacional

De acuerdo con el *Informe Estado de la Región (2008)*: “Centroamérica enfrenta una nueva y más compleja situación internacional, sin haber logrado, en años recientes, avances acelerados en su desarrollo humano e integración regional. Los profundos cambios que experimentan las sociedades del istmo, han sido

insuficientes para superar los rezagos históricos, tampoco son la plataforma necesaria para afrontar el nuevo contexto mundial” (Programa Estado de la Nación, 2008). Este nuevo y más complejo contexto mundial que fue articulándose con mayor fuerza en 2008, se caracteriza por conjugar el alza sostenida en los precios de los alimentos y del petróleo, así como la fuerte desaceleración de la economía norteamericana.

Frente a estos elementos de crisis, la evolución reciente coloca al istmo en situación de vulnerabilidad. En primera instancia, los países de la región habían debilitado su estructura de producción agrícola para el consumo local, por lo que su seguridad alimentaria, si bien mejoró en los últimos años, estuvo basada en la importación de alimentos para suplir la producción local. En materia energética, aumentó la dependencia de hidrocarburos importados (45% del consumo energético total) y los patrones de uso energético siguen siendo poco eficientes, los más bajos de América Latina. Su estabilidad macroeconómica se vinculó más fuertemente con la economía estadounidense como fuente de remesas, turismo, exportaciones e inversión extranjera directa. Por eso mismo, los problemas económicos de EEUU están impactando fuertemente sobre la región.

La mayor dependencia centroamericana de importación de alimentos y fuentes energéticas ha ocurrido, desafortunadamente, en una época en que la mayor parte de su oferta exportable ha perdido competitividad. Todos los países han experimentado un deterioro significativo en los términos de intercambio, a diferencia de los países de América Latina productores de *commodities* estratégicos como el petróleo y el gas.

Adicionalmente, la región enfrenta dilemas estratégicos (Programa Estado de la Nación, 2008), cuya resolución puede generar, previsiblemente, importantes tensiones¹⁴. Por una parte, la necesidad de promover una inserción internacional ventajosa en la economía global, que permita superar la alta vulnerabilidad de las economías centroamericanas, probablemente implique

CUADRO 6.1

Centroamérica: indicadores socioeconómicos seleccionados y su evolución reciente, por país

Indicador	Belice	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá	Centroamérica
Población total 2007 (millones)	0,3	4,5	7,1	13,3	7,2	5,6	3,3	41,3
Distribución regional 2007(%)	0,7	10,9	17,2	32,2	17,4	13,6	8,0	100,0
Crecimiento anual 2000-2007	2,3	1,9	1,8	2,5	2,0	1,3	1,8	2,0
Residentes en zona rural (%)		37	42	50	52	43	34	46
Territorio total (miles de km ²) 2006	23,0	51,1	21,0	108,9	112,5	131,8	75,5	523,8
Proporción del territorio regional	4,4	9,8	4,0	20,8	21,5	25,2	14,4	100,0
Densidad (personas por km ²) 2006	13	87	338	123	64	42	44	79
Producción 2006 (millones de dólares a precios corrientes)	1.202,3	22.229,2	18.653,6	30.636,9	10.850,9	5.300,8	17.133,8	106.007,5
Distribución regional 2006 (%)	1,1	21,0	17,6	28,9	10,2	5,0	16,2	100,0
Crecimiento anual 2000-2006	6,3	5,7	6,0	10,1	7,1	5,1	6,7	7,2
Índice de desarrollo humano 2005	0,778	0,846	0,735	0,689	0,700	0,710	0,812	0,729
Posición entre 177 países	80	48	103	118	115	110	62	107
Tendencia 2000-2005		mejoró	mejoró	mejoró	mejoró	mejoró	mejoró	mejoró
Gasto social per cápita 2004-2005 (dólares del 2000)		772	120	100	120	90	724	230
Prioridad macroeconómica (% del PIB)		17	6	6	12	11	17	12
Prioridad fiscal (% del gasto público)		36	31	54	53	48	40	40
Tendencia 2000-2005		aumentó	aumentó	aumentó	aumentó	aumentó	aumentó	aumentó
Pobreza por ingresos-incidencia (%) 2006	34 (2002)	19	48	60 (2002)	72	69	31	55
Tendencia 2000-2006		disminuyó	disminuyó	disminuyó	disminuyó	disminuyó	disminuyó	disminuyó
Desigualdad (coeficiente de Gini hacia 2006)	0,530 (1999)	0,478	0,493	0,543	0,587	0,579	0,548	
Tendencia 2000-2006		aumentó	disminuyó	disminuyó	aumentó	disminuyó	aumentó	

Fuente: Trejos, 2007, con base en Cepal, 2007; PNUD, 2005 y 2007 y Proyecto Estado de la Región, 1999.

importantes ajustes en las estrategias de desarrollo que estos países han venido impulsando. Por otra parte, la necesidad de mejorar la seguridad ciudadana en el marco del Estado de derecho, para resolver los problemas críticos de inseguridad que se viven en la región, implicará vencer la resistencia de poderosos actores políticos y económicos. El carácter estratégico de estos dilemas reside en su capacidad para afectar al istmo en su conjunto y bloquear severamente su potencial de desarrollo humano y avance democrático (Programa Estado de la Nación, 2008).

Implicaciones para Costa Rica

De acuerdo con el *Informe Estado de la Región (2008)*, el nuevo panorama internacional y los rezagos sociales, económicos y políticos acumulados en el istmo demandan una “...nueva forma de pensar Centroamérica y de vivir en ella.

Se requieren respuestas innovadoras y audaces tanto nacionales como regionales y mejorar significativamente la capacidad colectiva regional de concretar acciones conjuntas a problemas específicos pero estratégicos.” (Programa Estado de la Nación, 2008). En este sentido, los gobiernos centroamericanos tendrán que efectuar ajustes importantes a sus iniciativas de participación en el concierto regional. Seguir “haciendo más de lo mismo” no parece una opción viable, pues ya existe suficiente evidencia para conocer qué ha funcionado y qué no. Pero los ajustes requerirán acuerdos sobre temas estratégicos, un marco normativo fortalecido y una institucionalidad regional capaz de responder a los desafíos que se plantean¹⁵.

Lo anterior implica un desafío para las relaciones externas de Costa Rica. A pesar de ser un pequeño Estado, su búsqueda continua de proyección mundial

ha sido una constante, como medio para contrarrestar sus limitaciones materiales. Lograr prestigio, ubicarse en posiciones de alto nivel, buscar equilibrios estratégicos y afirmar sus vínculos económicos diversificados son objetivos que el país ha alcanzado, independientemente de sus vecinos centroamericanos.

Debe reconocerse que Costa Rica ha sido especialmente exitosa en la consecución de dichos propósitos. Ha perfilado adecuadamente una “marca país”¹⁶ positiva que le ha permitido reeditar en términos políticos, económicos y diplomáticos en el escenario mundial. En materia de política mundial, el país se ha posicionado efectivamente como un líder ético con un sólido *récord* en materia de paz, desarme, derechos humanos, democracia y desarrollo sostenible y como un promotor constante de mecanismos jurídicos para regular la conducta de los estados en asuntos internacionales,

CUADRO 6.2

Resumen de los principales hallazgos del Informe Estado de la Región 2008, según áreas de desafíos

Desafío	Situación en 2008
Ofrecer trabajo a los habitantes (Capítulo 3)	Los mercados de trabajo han mejorado su capacidad para ofrecer oportunidades laborales. Aumentaron los empleos formales, mejoró el perfil educativo de la fuerza de trabajo y hubo avances en la inspección laboral para asegurar el cumplimiento de los derechos resguardados en la legislación. Los mercados de trabajo muestran severos problemas estructurales: persiste el predominio del empleo en actividades de baja calidad y productividad (autoempleo y micronegocios), una proporción de la fuerza de trabajo no ha logrado completar la educación primaria, las mujeres enfrentan desventajas. Hay una clara heterogeneidad entre los países en características y desarrollo de sus mercados de trabajo. Panamá y Costa Rica tienen los mejores resultados.
Contar con personas saludables (Capítulo 4)	Desde 1989, las condiciones generales de salud en la región han mejorado: se ha incrementado la esperanza de vida, disminuido la mortalidad infantil y mejorado el acceso y abastecimiento de agua potable. Persisten las grandes asimetrías entre países y a lo interno de ellos, en la cobertura de servicios de salud y el gasto público. Cerca del 70% de los centroamericanos carece de seguro social. La inversión social per cápita es cercana a los 700 dólares en Costa Rica y Panamá, y menor de 200 dólares en los demás países.
Garantizar alimentos a los habitantes (Capítulo 5)	Hay una mayor seguridad alimentaria y nutricional en la región, producto de los avances generales en los indicadores sociales. Se redujo la incidencia de la pobreza en un 5% como promedio regional. Persiste una alta vulnerabilidad alimentaria y nutricional de amplios sectores de la población, por la desigualdad social, la pobreza y la fragilidad en la oferta de alimentos, esto último resultado de una mayor dependencia a las importaciones.
No expulsar a los habitantes (Capítulo 6)	Aproximadamente el 10% de la población de la región vive fuera de sus países y generan el 10% del PIB regional por concepto de remesas. La población expulsada es, por lo general, joven con algún nivel de educación, lo que erosiona la capacidad productiva de los países.
Estabilidad democrática (Capítulo 7)	El principal logro de los últimos veinte años es el fortalecimiento de la democracia electoral. Sin embargo, la democratización de los regímenes sigue siendo un proceso inconcluso. La debilidad de los estados de derecho es el ámbito de menor progreso democrático. La inclusión ciudadana es un proceso incompleto. La población más afectada por exclusiones sociales tiende, también, a ser una excluida política. Las debilidades de la administración de la justicia, en un contexto de aumento de la violencia social y de la amplia acción de los actores ilegales, pone en entredicho la capacidad de los gobiernos electos para responder a las necesidades de las personas. Existe una escasa independencia política de las autoridades electorales y una débil regulación y transparencia en el financiamiento político. Este último es especialmente significativo por encontrarse Centroamérica inmersa en la geopolítica del narcotráfico.
Luchar contra la corrupción (Capítulo 8)	En el istmo la gestión pública es muy vulnerable a las prácticas corruptas, incentivadas por débiles sistemas de control, rendición y petición de cuentas. En los últimos años se han producido dos avances: una presencia más permanente del tema en las agendas de discusión pública y el incremento de la participación ciudadana.
Fortalecer los gobiernos locales (Capítulo 9)	La descentralización de recursos y competencias públicas a favor de los gobiernos locales no termina de materializarse. La debilidad financiera y administrativa de los ayuntamientos constituye la principal barrera para la descentralización. Hay avances puntuales: la tendencia regional de crear mecanismos de democracia directa en los gobiernos locales y el otorgamiento de mejores instrumentos a estos gobiernos, para la rendición de cuentas de las autoridades locales.
Proteger el patrimonio natural (Capítulo 10)	En los últimos años se han desarrollado esquemas territoriales de protección y resguardo de la biodiversidad, los ecosistemas y de los bienes y servicios ambientales que estos generan. Persiste una débil institucionalidad, sin respaldo político, con presupuestos y personal insuficientes. La gestión de la biodiversidad está condicionada por la estructura social de tenencia de la tierra, el crecimiento de la población, las migraciones internas y la pobreza, por prácticas productivas que generan pérdida, degradación y fragmentación de hábitats, sobreexplotación de recursos naturales, contaminación y degradación ambiental.
Contar con energía para producir (Capítulo 11)	En este tema la región tiene un desempeño negativo. Enfrenta serios problemas para garantizar el abastecimiento necesario de energía. Hay una fuerte dependencia de hidrocarburos importados y patrones de uso energético poco eficientes. Mientras la capacidad por desarrollar fuentes renovables supera tres veces la demanda de energía eléctrica del istmo, la participación de las fuentes renovables en la generación de electricidad bajó del 70%, en 1990, a 55% en 2006.

Fuente: Elaboración propia con base en el *Informe Estado de la Región, 2008*.

en especial, en lo relativo a Derechos Humanos. Por la centralidad de los temas de paz, democracia y protección de los Derechos Humanos como ejes de su política exterior, se ha ganado la denominación de “buen samaritano global” (Brisk, 2005). Asimismo, el país también ha alcanzado reconocimiento internacional por su *récord* en nuevos determinantes de prestigio en el nivel mundial¹⁷.

En el contexto de una constante búsqueda de proyección mundial, Costa Rica tradicionalmente ha enfocado sus capacidades políticas en su “vecindario inmediato”, sobre todo cuando siente que de este provienen amenazas a su seguridad o que la región se está convulsionando. Cuando estas amenazas retroceden (o la percepción de ellas), el país ha adoptado una posición más pasiva dentro de la región. Sin embargo, en la actualidad, Centroamérica recobra su importancia dentro de las relaciones internacionales de Costa Rica.

Los primeros dos años de la actual administración son un buen ejemplo de la necesidad de combinar la proyección mundial con una vigorosa política centroamericana. Por una parte, Costa Rica ha llevado adelante un proceso de diversificación y ampliación de sus relaciones diplomáticas. El acercamiento con China, además de la apertura a las relaciones con países árabes moderados y el establecimiento de relaciones diplomáticas con más de dieciséis nuevos países son acciones que empiezan a preparar al país para el mundo multipolar que está en construcción (White, 2008b). Particularmente, el establecimiento de relaciones diplomáticas con China continental, la relación política con el principal actor emergente del siglo XXI -a partir de cuyo contacto se espera una mayor vinculación económica con China y Asia como la zona de mayor dinamismo económico mundial-. Al mismo tiempo, otro importante objetivo de la política exterior, la consolidación de los vínculos comerciales y económicos con los megamercados mundiales atañe a Centroamérica. La aprobación del TLC con los Estados Unidos implicó una negociación multilateral y su entrada

en vigencia exigirá la realización constante de acciones conjuntas con los otros países centroamericanos. La negociación del acuerdo de asociación con la Unión Europea, actualmente en curso, es una negociación regional y su eventual implementación requerirá un fuerte acercamiento con el resto de la región. En ambos casos, el país no puede darse el lujo de ser un socio ausente.

Finalmente, la convergencia de los factores que enfrentan los países centroamericanos al iniciar la segunda década del siglo XXI, y la profundidad y diversidad de los vínculos que los unen con el resto del istmo, le imponen a Costa Rica la necesidad de articular una propuesta y nuevos instrumentos para navegar en Centroamérica y con ella, así como garantizar sus intereses nacionales de manera constructiva para el conjunto de países de la región. Una lectura detallada de la compleja realidad regional es indispensable, pues Costa Rica no puede escapar de Centroamérica pese a sus esfuerzos por tener un canal propio de proyección mundial. En la identificación de los temas que se vuelven imperativos en Centroamérica, se debe partir del reconocimiento de los avances logrados en la región, y concentrarse en las tendencias, oportunidades, desafíos y amenazas que emergen en el istmo.

Costa Rica-Centroamérica: desencuentro de visiones

La dinámica de la relación de Costa Rica con Centroamérica ha estado fuertemente marcada por aspectos que están en permanente fricción. El primero de ellos es la aspiración constante, de todos los países de la región, de integrarse para superar su pequeñez. En teoría, eso no es problemático para Costa Rica. Sin embargo, se transforma en un problema cuando esta aspiración se entiende como la concreción de la “patria mítica”, la “patria grande” que debió constituir la región y que no se logró, luego del fracaso de la República Federal en la primera mitad del siglo XIX (Urcuyo, 2008).

Esta manera de entender la aspiración integracionista confunde dos cosas distintas: la región centroamericana y la

integración centroamericana, que constituye una estrategia específica. Se equipara la actitud de Costa Rica con respecto a la integración, tradicionalmente percibida como escéptica, desinteresada o claramente anti-integracionista con un rechazo constante a su vecindario inmediato (Solís, 2004). Esta confusión tiene dos caras: de parte del resto de la región, el rechazo a la “patria grande” se percibe como un rechazo costarricense a su “centroamericanidad”. De parte de los costarricenses, el rechazo a la “patria grande” se confunde con una manera de mantener su independencia e identidad nacionales. En esta sección se plantea que ambas percepciones son equivocadas, aunque han generado algunos desencuentros en la historia de las relaciones entre Costa Rica y el resto de la región.

Diferenciarse y no depender

En la clase política costarricense existe un conjunto de percepciones sobre Centroamérica que expresan creencias ampliamente difundidas dentro de la población. Estas se originaron en el período inicial de interacción entre los países de la región inmediatamente después de la independencia -período caracterizado por la violencia y la inestabilidad políticas (Solís, 2004)- y, en términos generales, pueden resumirse de la siguiente manera:

- que el vecindario de Costa Rica es una región de dictaduras, militarismo, conflictos armados y subdesarrollo (Solís, 2004);
- que el resto de Centroamérica es una fuente permanente de amenazas para el país, de la cual deriva la constante preocupación por la inestabilidad política en los otros países de la región (Solís, 2004) y;
- que las alianzas (o proyectos conjuntos) con Centroamérica son inestables, por lo que el país no puede apostar a ellas su estrategia de relaciones exteriores exclusivamente.

Una consecuencia de estas definiciones es que, a pesar de que Costa Rica es un

país centroamericano, su “centroamericanidad” no ha tenido un significado positivo en el imaginario nacional. Por el contrario, ha jugado un papel importante como instrumento de autoafirmación y como componente de la tesis de la excepcionalidad costarricense, una imagen que constantemente se proyecta desde aquí al resto del mundo: del único país sin ejército, el más democrático, el más desarrollado, el más estable o más próspero de Centroamérica. La política resultante de este conjunto de percepciones busca, por un lado, la permanente diferenciación con respecto a Centroamérica, y por otro lado, la independencia económica y comercial, por medio de una diversificación de sus alianzas extraregionales, para reducir la dependencia de las regionales (Solís, 2004; Sáenz, 1996).

Costa Rica “vis à vis” la integración regional

La percepción de ser y estar mejor con respecto a su vecindario inmediato está en la base de una constante en las relaciones Costa Rica-integración centroamericana, lo que explica el escepticismo, la cautela y, a veces, la resistencia con respecto a los proyectos colectivos con el resto de la región. Una mirada más a fondo a la historia de la región revela que Costa Rica, pese al escepticismo y las resistencias, históricamente ha tenido una actitud proactiva (Solís, 2004). Ciertamente, ha mostrado grados variables de interés en la integración regional, pero su disciplina y compromiso no difieren sustancialmente de la de los otros países (Sáenz, 1996). Con frecuencia, se ha unido tardíamente a las iniciativas regionales, pero cuando lo ha hecho ha sido un participante relativamente disciplinado. El país ha mostrado resistencias a traspasar ciertas potestades soberanas, a la institucionalidad que se ha generado, como consecuencia del proceso de integración.

Vistazo a la participación histórica

En los últimos 160 años Costa Rica se involucró en la mayoría de las iniciativas de integración regional impulsadas durante este largo período (cuadro 6.3). Ninguna de estas iniciativas fracasó por

causas atribuibles al país y tan solo en cuatro ocasiones Costa Rica decidió rescindir un tratado o acuerdo (Sáenz, 1996). En este sentido, el país ha sido parte de los tres hitos de integración en la vida centroamericana: la República Federal, el Mercado Común Centroamericano (Mercomún) y el Sistema de Integración Centroamericana (SICA).

En el primer caso, Costa Rica formó parte de la República Federal de Centro América desde 1824. Durante su existencia, se apegó a las autoridades de la República, y cuando las instituciones de la unión empezaron a entrar en crisis, reiteró sus llamados para una renovación. La propuesta de reforma constitucional de 1835, que pretendía salvar la Federación, solo fue aprobada por dos de los cinco Estados, Costa Rica y Nicaragua. En 1838, Costa Rica fue el tercer Estado en separarse -después de Honduras y Nicaragua- cuando ya el Congreso Federal había autorizado que los Estados se organizaran según lo estimaran conveniente. Sin embargo, durante la secesión, Costa Rica declaró que participaría en una eventual reorganización de la República (Sáenz, 1996). Su disciplina con respecto a los compromisos adquiridos con la integración fue la mayor de todos los Estados. Fue el único país que pagó puntualmente sus rentas al Gobierno Federal y cumplió con las demás obligaciones que estipulaba la Constitución. Este hecho fue reconocido, años más tarde por el primer Presidente Federal, Don Manuel José Arce y Fagoaga, al dedicar sus memorias al Estado de Costa Rica en 1847 (Sáenz, 1996).

En la mayoría de los intentos de integración de diversa índole que se produjeron entre 1824 y 2007, el retiro de los países de tratados, el impedimento de su ratificación o entrada en vigor, se debieron a situaciones de inestabilidad política, guerras civiles o conflictos bélicos entre los estados miembros. La República Federal fracasó ante la inestabilidad política y las guerras en el norte de Centroamérica. En el período del Mercado Común Centroamericano 1960-1980, fueron la guerra entre El Salvador y Honduras de 1969 y los conflictos político militares internos

en varios países de la región, los que dieron al traste con la continuidad de dicho proceso. Como lección histórica, Costa Rica vio interrumpido su vínculo económico con el resto de la región por los conflictos políticos ocurridos en Nicaragua durante buena parte del período 1970 y 1980.

En resumen, las dificultades históricas que han tenido los países de Centroamérica en su intento de consolidar su condición de Estado-Nación *westfaliano*, están en la base de las percepciones de inseguridad que la región le produce a Costa Rica, tradicionalmente más estable y, aunque con debilidades, uno de los países que mejor ha consolidado los atributos básicos de su condición de Estado-Nación (Sorensen, 1999)¹⁸. Sin embargo, estas percepciones no han impedido al país un involucramiento constante en la región, aunque con niveles de activismo variables.

Costa Rica de cara al SICA

En la actualidad, el país mantiene una participación activa en prácticamente todos los foros regionales que existen en el Sistema de Integración Centroamericana, con la excepción del Parlacen y la Corte Centroamericana, y sostiene una presencia permanente en los foros de interlocución política de más alto nivel. Ha existido una constante participación de los presidentes costarricenses en las cumbres centroamericanas. El país ha suscrito la mayoría de los instrumentos que derivan de dichos encuentros. Entre las últimas seis administraciones de gobierno, la segunda administración del presidente Arias ha aumentado el ausentismo a las reuniones de presidentes (aunque la frecuencia de estas ha tendido a aumentar).

A pesar de esa participación constante, Costa Rica ha sido crítica con respecto a los arreglos institucionales del actual proceso de integración. Al país se le percibe como reactivo a asumir mayores compromisos de integración -y lo ha sido-, sobre todo cuando estos suponen la cesión de facultades o soberanía a un conjunto de instituciones supranacionales. Uno de los factores que ha incidido en esa actitud es la sensación de los gobiernos costarricenses

CUADRO 6.3

Recuento histórico de eventos de integración centroamericana y participación de Costa Rica. 1824-2007

Año	Evento	Costa Rica
1824-1838	República Federal de Centro América	Sí
1842	Proyecto unionista	Sí
1846	Conferencia unionista	Sí
1848	Tratado confederativo	No
1856-1857	Alianza militar	Sí
1862	Proyecto de Unión Centroamericana	Sí
1871 y 1872	Conferencia regional	Sí
1873	Cuádruple alianza	No
1876	Conferencias para unión regional	Sí
1883	Conferencia unionista	No
1885	Intento de restablecer la unión por la fuerza militar	No
1887	Primer Congreso Centroamericano	Sí
1891	Tratado Castro-Rizo	Sí
1896	Conferencia unionista	Sí
1896-1898	República Mayor de Centro América	No
1902	Conferencia presidencial en Corinto	Sí
1904	Segunda Conferencia presidencial en Corinto	No
1907-1918	Primer sistema Washington (Tratado General de Paz y Amistad y otros convenios)	Sí
1921	Conferencia unionista	Sí
1921-1922	República Federal de Centro América	Sí
1922	Convenio con medidas integracionistas	No
1923	Segundo sistema Washington (nuevo Tratado General de Paz y Amistad y otros once convenios)	Sí
1934	Tratado de Confraternidad Centroamericana	No
1945	Reuniones de San Cristóbal y Santa Ana	No
1951	Carta de San Salvador, donde se crea la Organización de Estados Centroamericanos (Odeca)	Sí
1960	Mercado Común Centroamericano (Mercomun)	Sí
1962	Nueva Carta de San Salvador, dirigida a reestructurar la Odeca	Sí
1965	Proyecto de Carta de la Comunidad Centroamericana	No
1968	Reunión de Jefes de Estado	NS
Década de los 70	Propuesta de Secretaría de Integración Económica Centroamericana (Sieca)	NS
1975	Reformulación de este proyecto planteada en reunión de presidentes centroamericanos	NS
1982	Creación de una Comunidad Democrática Centroamericana	Sí
1984	Inicio de las rondas eurocentroamericanas, producto de Costa Rica y la República Federal de Alemania	NS
1986	Reunión de los cinco Presidentes -Esquipulas I-	Sí
1987	Reunión de los cinco Presidentes -Acuerdo para la Paz Duradera Esquipulas II-	Sí
1991	Firma del Protocolo de Tegucigalpa que reemplazó a la antigua ODECA por el Sistema de Integración Centroamericana (SICA)	Sí
1993	Protocolo de Guatemala al Tratado General de Integración Económica	Sí
1994-1998	Concreción de la Alianza para el Desarrollo Sostenible y una propuestas para la reforma y modernización del SICA	Sí
2001	Plan Puebla Panamá	Sí
2002	Incorporación de Costa Rica al proceso de Unión Aduanera Centroamericana	Sí
2002	Plan de Acción de la Integración Económica (incluye la reactivación del compromiso de la Unión Aduanera)	Sí
2004	Plan de Integración Migratoria Centroamericana	No
2007	Convenio Marco de la Unión Aduanera Centroamericana	Sí

Nota: NS significa que no se sabe.

Fuente: Elaboración propia con base en las Memorias del Ministerio de Relaciones Exteriores de Costa Rica; Sáenz, 1996 y 2000 y Solano, 2008.

CUADRO 6.4

Costa Rica: interacción política de alto nivel de los presidentes con Centroamérica

Administración de gobierno	Cantidad de reuniones	Documentos firmados	Ocasiones en que no firmó el Presidente	Porcentaje del total de reuniones
1986-1990: Óscar Arias	7	3	0	0,0
1990-1994: Rafael Ángel Calderón	14	45	0	0,0
1994-1998: José María Figueres	17	61	1	5,9
1998-2002: Miguel Ángel Rodríguez	28	36	1	3,6
2002-2006: Abel Pacheco	47	109	5	10,6
2006-2010: Óscar Arias	24	63	5	20,8

Fuente: Elaboración propia con base en SICA, 2008.

de estar en minoría con respecto al CA-4. Ahora bien, el largo proceso de aprobación, por parte de Costa Rica, del *Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana, Centroamérica y los Estados Unidos*, implicó una lección para el país y para toda la región: la actitud de cautela de Costa Rica frente a compromisos de largo plazo es una característica propia de la sociedad costarricense y no una actitud de desprecio frente a Centroamérica.

Una vez aclarado lo anterior es pertinente cuestionarse cuáles son las diferencias de criterio que mantiene el país con respecto al CA-4, que le impiden ser parte integral del bloque duro del SICA. La primera diferencia se refiere al valor instrumental que la integración tiene para cada país. Unos países persiguen el *unionismo*, pues consideran que los países, individualmente considerados, son inviables, por lo que “integrarse” constituye un fin en sí mismo (BID-Cepal, 1997). Esta visión busca un esquema institucional con amplios y robustos poderes supranacionales para contrarrestar sus propias debilidades.

Costa Rica percibe que la integración es una estrategia que no sustituye los esfuerzos nacionales de cada Estado y que más bien los puede complementar, para que cada país logre maximizar su potencial social, económico o institucional. Costa Rica escoge “a la carta” las opciones que le permitan cumplir dichos objetivos sin sacrificar su excepcionalismo, considerado como la base de su desarrollo, y busca, por tanto un arreglo institucional que implique el mínimo

posible de cesión de potestades (esquema intergubernamental).

En segundo lugar, en el plano de las expectativas, se manejan dos variables. En primer término, el proceso de traslado de lealtades hacia nuevos espacios regionales concebidos como beneficiosos (que forman parte del concepto de integración), se vio interrumpido, en varias oportunidades, por factores ajenos al país, como ya ha sido comentado. Aunado a lo anterior, el hecho de que Costa Rica haya conquistado mejores niveles de desarrollo que sus pares centroamericanos, a pesar de haber enfrentado los retos principales de manera individual, propició que sus gobiernos adoptaran una visión más realista que constructivista o idealista sobre el proceso de integración: la percepción de ser un Estado inviable no forma parte de su imaginario. Por lo tanto, los incentivos para ceder prerrogativas a un orden regional resultan, en ocasiones, poco atractivos.

Estas diferencias se expresan en el momento de acordar la agenda regional. Costa Rica expresa mayor interés en construir todo tipo de regímenes internacionales de cooperación para enfrentar conjuntamente retos comunes, pero defiende una estructura institucional intergubernamental. Desde una perspectiva “más pragmática” de la construcción de bienes públicos regionales, prefiere hablar de integración en el área económica y sectores relacionados, como la generación de infraestructura, que aplicar el término integración *ad infinitum* a cualquier esfuerzo de coope-

ración transnacional que se proponga.

A pesar de las asimetrías y discrepancias de enfoques, los gobiernos centroamericanos tienen un amplio espacio de trabajo conjunto debido a las debilidades del SICA. En efecto el SICA, piedra angular de la integración, ha sido evaluado de manera crítica por la debilidad de su marco institucional, por la falta de concreción de sus compromisos, por el poco nivel de profundidad en el tratamiento de ciertos temas (contrariamente a la amplitud de la agenda regional), por el escaso avance en la profundización de la integración económica, y por la facilidad con que los países abandonan constantemente la agenda regional para priorizar su vinculación con terceros estados más poderosos; y porque su entramado institucional carece de racionalidad y no es efectivo ni eficiente (BID-Cepal, 1997; Caldentey, 2004; Proyecto Estado de la Región, 1999 y Proyecto Estado de la Región-PNUD, 2003). A pesar de estas críticas, el avance logrado durante los últimos diez años en la reforma institucional del SICA es poco. Esta situación constituye uno de los principales rezagos del proceso de integración frente a los nuevos desafíos que se le plantean a la región. Mientras la nueva situación internacional requiere de una acción concertada muy efectiva, la región carece del instrumental actualizado para emprender una segunda etapa de integración regional compatible con la inserción con el resto del mundo que sea capaz de contribuir a obtener mejoras significativas en el

desarrollo humano de sus sociedades.

Finalmente en la región, además de las diferencias existentes en las expectativas y abordajes, existe un gran vacío en la discusión teórica y conceptual sobre los temas de integración: la forma de concebirla, el marco institucional necesario para administrarla, las propuestas estratégicas que deben emprenderse, la forma de financiar el proceso y de desafiar las amplias asimetrías intrarregionales¹⁹. Por esta razón, elaborar un marco conceptual de la integración, desde una perspectiva costarricense, sería uno de los principales instrumentos de su política en la región que este capítulo sugiere más adelante.

Intereses y temas principales en la relación con Centroamérica

Ante al panorama presentado por el *Informe Estado de la Región 2008*, las preguntas básicas que la política pública de Costa Rica hacia Centroamérica debería responder son las siguientes: ¿cuáles son los intereses nacionales de Costa Rica en la región centroamericana?, ¿cuáles son los temas claves de la política exterior de Costa Rica hacia esta región? Para responder estas dos preguntas debe identificarse primero el papel que, en la actualidad, desempeña Centroamérica dentro de la perspectiva estratégica de Costa Rica.

El presente capítulo plantea que la región centroamericana, como entorno geográfico inmediato, es importante para Costa Rica por múltiples y variadas razones, que están íntimamente relacionadas con una concepción clásica de los intereses nacionales de todo Estado-nación: mantener la supervivencia e 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 concebir al istmo cuestiona una definición asentada en muchos círculos políticos costarricenses. Para ellos Centroamérica es, en lo fundamental, un foco de problemas y amenazas, por lo que la política costarricense debe ser reactiva y minimalista (involucrarse solo cuando hay problemas

que amenazan al país) y apostar por una proyección mundial desprovista de consideraciones regionales.

El análisis que esta sección realiza 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 donde la región es relevante para Costa Rica se efectúa una definición de interés nacional (cuadro 6.5). Este ejercicio plantea la plataforma para la consideración de opciones de política exterior que se discuten más adelante en el capítulo.

La definición del interés nacional de un país es un acto de enunciación oficial y el presente Informe no pretende sustituir (ni sustituye) esta potestad estatal. La identificación de intereses nacionales que este ejercicio realiza tiene el propósito de contribuir a la discusión de opciones de política pública, en la medida en que los documentos oficiales no los señalan explícitamente a pesar de que se trata de un tema clave pero poco discutido 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. Sobra mencionar que como toda definición de interés nacional, las afirmaciones de esta sección pueden ser debatidas (y rebatidas): en ambos casos se habrá cumplido con los propósitos del ejercicio.

Primer interés: expandir los lazos comerciales en el espacio económico preferencial

Centroamérica constituye un espacio vital para un sector importante de la economía costarricense. En el 2006, la región representó el destino del 16,9% de las exportaciones de bienes del país. En el 2007, el 23,2% del total del comercio exterior de bienes de Costa Rica -exportaciones e importaciones- se desarrolla en el istmo (CA5 más Panamá). Estos niveles son resultado de un extraordinario dinamismo en las relaciones comerciales, pues los intercambios se han duplicado desde el año 2000. Costa

Rica exporta principalmente bienes manufacturados como preparaciones alimenticias, medicamentos, conductores eléctricos, salsas, refrigeradores y productos laminados de hierro, entre otros. El país es altamente dependiente de las importaciones de maíz, sorgo y arroz y es el principal exportador de alimentos procesados al resto de la región (Cepal, 2008).

La economía costarricense es un actor importante en Centroamérica. Medida por el tamaño de su producción, el país es la segunda economía más grande del istmo. Desde la perspectiva de los intercambios comerciales con la región, es el país que más terreno ha ganado y tiene una solvente posición superavitaria. En efecto, Costa Rica pasó de ser uno de los países que, en los años sesenta del siglo pasado, compraba más y vendía menos a Centroamérica, a ser el segundo que más vende y el que menos compra en la región (cuadro 6.6).

En la actualidad, la integración económica centroamericana es un espacio que no presenta mayor conflictividad para el país. Se ha perfeccionado como zona de libre comercio, pues el 99% de los productos originarios circula sin obstáculos y el 94% del universo arancelario extrarregional está armonizado. En términos económicos, Centroamérica es el esquema de integración más exitoso después de la Unión Europea, medido en términos de la importancia del comercio intrarregional para las respectivas economías. El istmo es el destino del 27% de las exportaciones regionales y presenta un dinamismo importante. En el período 2000-2006, mientras las exportaciones dentro de la región crecieron a un 69,2%, las exportaciones extrarregionales lo hicieron en un 36,7% (Programa Estado de la Nación, 2008). Además, entre los países centroamericanos existe un nivel importante de complementariedad industrial²⁰. En este contexto, la agenda económica de la integración está centrada hoy en solucionar todos los temas técnicos, jurídicos y operativos relacionados con la construcción de la unión aduanera. Los países firmaron el Convenio Marco para la Unión Aduanera en diciembre de 2007

RECUADRO 6.1

El concepto de interés nacional y su aplicación en este capítulo

El concepto de interés nacional (originalmente denominado *raison d'Etat*) deriva de la concepción realista de las relaciones internacionales, aunque tanto el concepto como la manera específica de definirlo constituyen un campo de batalla teórico y político.

El origen del concepto de interés nacional está asociado con el surgimiento del Estado moderno en Europa. Reemplazó antiguos conceptos como la voluntad del príncipe o el interés dinástico. Es una idea formal que supone la existencia de un bien común, posible de definir en el ámbito de un Estado, que trasciende intereses específicos de partidos, facciones u otras entidades menores que un Estado nacional. Es un concepto que conecta la política exterior con la identidad de un pueblo expresado en un Estado-nación. En ese sentido, procura responder una pregunta: ¿qué debe hacerse? (dicho de otro modo: ¿cuál es el mejor curso de acción para un Estado?)

El concepto de interés nacional, tal y como se lo emplea en diversas teorías de las relaciones internacionales, se refiere a relaciones exteriores de un Estado y no a su naturaleza interna. Comprende diversos elementos que no son mutuamente

excluyentes (económicos, políticos, ambientales, entre otros). Usualmente la seguridad es vista como el "núcleo duro", y se entiende como preservación de la soberanía, independencia, e integridad territorial de un Estado-nación.

La noción misma de interés nacional ha sido (y sigue siendo) objeto de crítica. Supone la posibilidad de adscribirle intereses a una entidad compleja como un Estado nacional; supone, además, que esos intereses son más o menos invariables -con independencia de la naturaleza de un Estado o de la orientación de los gobernantes-. Sin embargo, también se han hecho fuertes críticas al concepto de interés nacional como instrumento de análisis. En primer lugar, la noción obvia una cuestión elemental: ¿quién define su contenido específico? En segundo lugar, la concepción realista clásica de las relaciones internacionales se centró en los aspectos militares y, particularmente, en las hipótesis de conflicto militar (aspectos de fuerza), lo que no se adapta a Estados que están más preocupados por los objetivos económicos y sociales de su desarrollo, que por aumentar su poder en la escena internacional.

Otra crítica es que para los países pequeños, el interés nacional tiene una connotación más defensiva que ofensiva, no busca

maximizar la interacción dentro de un juego suma cero, sino defenderse del aislamiento y la vulnerabilidad. Por ello el interés nacional en pequeños estados se articula muchas veces en términos de visibilidad internacional, entre otras razones, porque aumenta el sentido de valor y contrarresta el sentido de vulnerabilidad.

Pese a estas limitaciones, en este trabajo se utiliza el concepto de interés nacional como una herramienta de análisis para resaltar la importancia que las relaciones entre Centroamérica y Costa Rica tienen, no solo para el futuro del país sino para el de la región en su conjunto. Por su naturaleza, este concepto permite conectar las políticas públicas (en el ámbito de las relaciones externas) con una reflexión de carácter estratégico sobre las oportunidades y amenazas que enfrenta el país. Por último, en este trabajo se utiliza el concepto de interés nacional sin que eso signifique que se suscribe a una concepción realista de las relaciones de Costa Rica con Centroamérica.

Fuente: Elaboración propia a partir de Braveboy-Wagner y Snarr, 2003; Braveboy-Wagner, 2003; Burchill, 2005; Minogue, 2005; Roskin, 1994; Viotti y Kauppi, 1993.

CUADRO 6.5

Costa Rica: temas de interés nacional, según ámbito donde la región es relevante

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 de acción regional específicos 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 de la población, y, en especial, 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	Buscar una convergencia 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.

CUADRO 6.6

Costa Rica: comercio de bienes con Centroamérica y Panamá^{a/} 2007

Destino/origen	Exportaciones		Importaciones	
	Monto (dólares)	Porcentaje	Monto (dólares)	Porcentaje
Centroamérica (CA-5)	1.285,0	13,8	541,5	4,2
Panamá	327,2	3,5	223,8	1,7
Total	1.612,2	17,3	765,3	5,9

a/ Se separan ambos destinos en virtud de que el comercio con el resto de Centroamérica se enmarca dentro del régimen del Protocolo de Guatemala, mientras el intercambio con Panamá se rige por otro régimen arancelario, aunque el *Tratado de Libre Comercio entre Costa Rica y Panamá* fue aprobado por unanimidad por la Asamblea Legislativa costarricense, en agosto 2008, y se espera que sea ratificado muy pronto para que empiece a regir.

Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Comercio Exterior.

región CA-5, no la convierte en país de tránsito del mayor volumen comercial intrarregional, como es Nicaragua, por ejemplo. Por esta razón, los costos que supondría, para otro país desviarse de las reglas de comercio, no tendrían nivel de respuesta comparable en el caso costarricense.

En un contexto de debilidad de los Estados de derecho y de falta de independencia de la administración de justicia en toda la región (Programa Estado de la Nación, 2008) ha sido importante que, en años recientes, el Estado costarricense promoviera un mecanismo de solución de controversias comerciales basado en arbitrajes independientes. Ante la falta de “sanciones” colectivas o de una instancia coercitiva para hacerlas cumplir, el Estado costarricense deberá desarrollar una base de aseguramientos de tipo político y estratégico que contribuyan a contrarrestar conflictos comerciales por medios no exclusivamente jurídicos, como las alianzas políticas o las presiones de actores extrarregionales. Sin embargo, mientras persistan las debilidades institucionales y la politización de los poderes judiciales en los países del istmo, no es del interés de Costa Rica participar en órganos jurisdiccionales de carácter supranacional como la Corte Centroamericana de Justicia.

Segundo interés: fortalecer a Centroamérica como plataforma regional de relacionamiento con el mundo

En la segunda mitad del siglo XX, Centroamérica se convirtió, para Costa Rica, en una plataforma que le permitió acceder a mercados internacionales²¹. En la década de 1980, con la política de contención del comunismo del gobierno estadounidense de Ronald Reagan, a todos los países con costas en la Cuenca del Caribe se les otorgó un régimen de acceso preferencial al mercado de los Estados Unidos. Este acceso se dio en el marco de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe, para un conjunto importante de productos no tradicionales.

Posteriormente, Centroamérica logró un trato preferencial para exportar a Europa bajo el Sistema Generalizado de Preferencias. Además, la región negoció

y en estos momentos se encuentra en trámite de aprobación legislativa interna.

El interés que muestra el país en vincularse comercialmente con Centroamérica busca el fortalecimiento de la seguridad jurídica del comercio intrarregional y que sus productos circulen de manera libre y fluida a lo largo y ancho de toda la región (Comex, 2008). En materia de unión aduanera, la prioridad es la armonización arancelaria que permita coordinar todas las preferencias comerciales, que cada país de la región ha negociado individualmente, y el arancel común. Costa Rica mantiene una posición de avance flexible, para que los países que puedan ir progresando a un ritmo más acelerado en ciertos objetivos, lo hagan, de manera unilateral o bilateral, en tanto se respete el marco jurídico y no menoscaben los derechos de los demás países de la región (Comex, 2008). Desde un punto de vista más defensivo, el interés del país es evitar episodios que interrumpan el libre comercio, como ocurrió entre las décadas setenta y ochenta del siglo pasado. Situaciones de este tipo tendrían un fuerte impacto sobre la economía costarricense.

Es importante señalar que, en materia económica, el país ha rechazado avances en relación con la libre movilidad de la población. Mientras que los países del

CA-4 han establecido acuerdos que facilitan el desplazamiento de los nacionales en ese espacio, Costa Rica exige visa a los nicaragüenses y no admite la entrada de centroamericanos de otros países sin el respectivo pasaporte. La razón de fondo es el temor de que la apertura de fronteras pueda estimular significativos flujos inmigratorios, en un contexto de fuertes asimetrías en desarrollo humano entre Costa Rica y el resto de los países. Esta situación no impide que el país formule un interés explícito de avanzar en estos temas pero en aspectos más puntuales relacionados con los mercados laborales: por ejemplo, la necesidad de desarrollar un régimen regional de “intercambio” laboral que, entre otras cosas, discuta los temas de seguridad social e inspección laboral. Hasta el momento las autoridades costarricenses no han planteado propuestas ante sus contrapartes del istmo.

Aún cuando el posicionamiento económico de Costa Rica en Centroamérica es sólido, no puede afirmarse que sea invulnerable. Los bienes que exporta son sustituibles por importaciones de otros orígenes, por ejemplo, norteamericanas, y tienen un bajo nivel de apalancamiento político, en virtud de que le compra poco a cada país y su situación geográfica al extremo sur de la

un trato igual al que recibían los países andinos en el esquema SGP-Drogas de la Unión Europea y luego se benefició del SGP-Plus. De la mano con la región, Costa Rica lideró el proceso de fortalecimiento de la Iniciativa para la Cuenca del Caribe en el 2001. Más recientemente, se negociaron regionalmente los TLC con los Estados Unidos, el Caricom, República Dominicana y Chile y, en la actualidad, se negocia un Acuerdo de Asociación con la Unión Europea.

La importancia de Centroamérica como plataforma de acceso a mercados internacionales para productos costarricenses ha estado basada en la aplicación de estrategias de inserción internacional relativamente similares en todo el istmo. En efecto, en las últimas décadas, los países del istmo han impulsado la promoción de las exportaciones cimentada en la liberalización comercial²² y la apertura de la cuenta de capitales, con un importante componente de negociación extraregional para consolidar esta estrategia.

Actualmente, la plataforma centroamericana evidencia limitaciones que afectan los intereses costarricenses. En primer lugar, la armonización de políticas entre los países del istmo ha sido insuficiente. A la par de negociaciones extrarregionales conjuntas, en los últimos años, también se dio una dispersión de negociaciones individuales que minaron el potencial del arancel común centroamericano (Stuhldreher, 2004). Tampoco se han realizado acciones regionales concertadas en la preparación interna de los países para profundizar la inserción económica internacional, con el manejo inteligente de sus fortalezas comparativas y una visión de largo plazo. En ese sentido, las negociaciones “hacia fuera” han distraído la atención del proceso de profundización y fortalecimiento de la integración interna (Comex, 2008).

En segundo lugar, Centroamérica ha llegado al límite del período de ganancias fáciles por la aplicación de las estrategias de promoción de exportaciones, tanto por razones estructurales de los propios países (sus bajos niveles de productividad, tecnología y desarrollo humano), como por el surgimiento de

nuevos y poderosos competidores y por la evolución misma de la economía mundial²³ (Programa Estado de la Nación, 2008).

En la región coexisten dos situaciones estratégicas de inserción internacional con diferente potencial para impulsar el desarrollo humano en sus respectivas sociedades. Por una parte, hay una situación caracterizada por el bajo nivel tecnológico, sustentada en la agroexportación y la industria de maquila textil, la exportación de personas y el consecuente flujo de remesas como factor indispensable para la estabilidad macroeconómica. Estas condiciones indican poca capacidad de atraer a la inversión extranjera directa, muestra menores niveles de apertura comercial, concentración de exportaciones orientadas al mercado centroamericano y magros resultados económicos y sociales en términos del desarrollo humano. Estas características han configurado una situación estratégica especialmente vulnerable a cambios en la economía internacional y, si no hay variaciones importantes, la probabilidad de apalancar una época de rápido progreso humano sería muy baja.

Por otra parte, en Centroamérica también se observa una segunda situación de inserción internacional basada en una mayor incorporación tecnológica, a la exportación de productos no tradicionales, la industria o los servicios. En estas condiciones, no hay altos volúmenes

de exportación de personas ni de remesas, pero existe una mayor capacidad de atracción de inversión extranjera directa y un alto nivel exportador, orientado a mercados extra-regionales. Aunque esta situación no ha dado pie a los rápidos progresos económicos y sociales que caracterizan a otras regiones y países con inserción internacional ventajosa en Asia, sí se han obtenido mejores resultados en términos de desarrollo humano (cuadro 6.7)

De no adoptar políticas explícitas de carácter regional, el istmo corre el serio peligro de dividirse entre un “sur” más dinámico y desarrollado (Costa Rica y Panamá), con alguna probabilidad de evolucionar hacia una inserción internacional ventajosa, y un “centro-norte” atrapado en un círculo vicioso de bajo progreso económico y social (Nicaragua, Honduras, El Salvador y Guatemala). Esta división fáctica podría dar paso a una fractura regional en el caso de que los países se alinien correlativamente y procuren, en adelante, estrategias distintas, no coordinadas y hasta abiertamente competitivas para obtener mejores condiciones de inserción internacional. Un ejemplo de eso sería la situación hipotética de que Costa Rica y Panamá forjaran una alianza económica -un G2 cerrado- que intensificaran sus relaciones y coordinaran estrechamente sus acciones con cierta prescindencia del resto del istmo. Aunque pudieran haber

CUADRO 6.7

Centroamérica: resultado de las estrategias de inserción ventajosa en la economía internacional. 2007

Estilo de inserción	Resultados	
	Bajos	Intermedios
Agroexportación con maquila y migración	Guatemala, Honduras, Nicaragua, El Salvador ^{a/}	
Agroexportación con alta tecnología y servicios		Costa Rica
Centro logístico internacional de alta tecnología		Panamá

a/ El Salvador está desarrollando un centro logístico de carácter regional pero es aún incipiente.

Fuente: Elaboración propia con base en el *Informe Estado de la Región*, 2008.

ganancias de corto plazo producto de una acción como esta, lo cierto es que Centroamérica perdería una valiosa ventaja que, en décadas pasadas, ha utilizado a su favor: utilizar una plataforma regional conjunta para obtener mayores beneficios que los que los países por separado, o por subgrupos, podrían obtener.

La vulnerabilidad de las economías centroamericanas se ha acrecentado como consecuencia de las nuevas condiciones imperantes en el entorno internacional y de la importancia marginal de sus productos de exportación. Vista en su conjunto, la región ha perdido competitividad internacional debido a diversos factores extrarregionales. En el 2006 el 54% de las exportaciones se ubicaron en sectores dinámicos de la economía mundial donde Centroamérica aumentó su cuota de mercado, pero las exportaciones en sectores en retroceso se duplicaron, pasaron del 9,6% al 21,0% (Programa Estado de la Nación, 2008). Adicionalmente, los instrumentos de política utilizados por todos los gobiernos del istmo han generado problemas que no se habían previsto. La apuesta a los regímenes de zonas francas con exoneraciones fiscales y al margen de las economías para atraer inversión extranjera directa, ha generado débiles encadenamientos productivos y fiscales y la demanda por empleo ha sido, mayoritariamente, de mano de obra poco calificada.

En virtud de los complejos problemas expuestos, Costa Rica mantiene el interés de fortalecer la plataforma que representa Centroamérica para su participación en la economía internacional, y enfrenta (al mismo tiempo) los problemas causados por la división de la región entre un sur más dinámico y un centro-norte relativamente estancado. Esto significa articular con el resto de istmo una propuesta concreta para desarrollar el potencial que ofrece su ubicación geográfica, como centro logístico y comercial internacional, generar actividades de mayor valor agregado y significado geoeconómico y geopolítico internacional, donde cada país vea reflejados sus intereses²⁴.

Ahora bien, si los países decidieran articular los mecanismos de acción

conjunta en este sector, ¿qué tipo de acciones podrían acometerse en el nivel regional para preparar una nueva fase de inserción internacional más ventajosa?, ¿qué incentivos pueden existir para que los países adopten un nivel de “comprometimiento”²⁵ significativo y qué tipo de problemas podrían surgir en el proceso?

Desde un punto de vista ofensivo, aprovechar las ventajas de ubicación geográfica para crear una plataforma de producción de un portafolio de bienes y servicios para socios extrarregionales es fundamental para Centroamérica, Costa Rica incluida (Programa Estado de la Nación, 2008). Las lecciones aprendidas de proyectos regionales, que con este fin ya se han impulsado en el istmo a escala sectorial, enseñan que para alcanzar este objetivo es necesario resolver, al menos, tres aspectos esenciales para:

- generar los recursos necesarios para realizar los estudios técnicos de base, preferiblemente por parte de actores extrarregionales que proporcionen confianza por su neutralidad, y para financiar la etapa de ejecución de la política;
- ponderar el proceso de manera que todos los países ganen algo con la estrategia conjunta;
- tener cuidado con la distribución de beneficios finales, pues los países que estén mejor preparados tenderán a atraer mayores ventajas en el corto plazo, lo que puede hacer surgir competencias entre ellos que, terminen por minar el apoyo al proyecto conjunto -desde el enfoque realista de las relaciones internacionales-, las alianzas son transitorias y solo estables, mientras dure la percepción de que todos están ganando (recuadro 6.2).

¿Qué incentivos podrían tener los países y, particularmente, Costa Rica, para accionar conjunta y coordinadamente en esta materia? En un acto concertado, ganan los países de una sola región que armonicen sus posiciones para insertarse mejor, y que además puedan crear un espacio de prosperidad. También ganarían evitando que se amplíen las brechas

entre el sur dinámico -Costa Rica y Panamá- y el centro-norte más vulnerable, mientras estos últimos pueden aprovechar la ventaja estratégica de ambos países. Pero será el diseño cuidadoso del proyecto y de la distribución de las ganancias lo que determine el éxito de cualquier acción de esta naturaleza, medida en términos de resultados y de sostenibilidad de la iniciativa.

Tercer interés: lograr que Centroamérica sea un entorno inmediato seguro

A Costa Rica se le presentan dos panoramas regionales de seguridad que son de cuidado en términos de sus más clásicos intereses nacionales. Por un lado, la situación de inseguridad ciudadana en toda la región tiene matices sumamente serios, pues en varios países del istmo esta se ha convertido en un problema de orden público y de legitimidad de la autoridad de los estados nacionales (Programa Estado de la Nación, 2008). Por otro lado, esta nueva situación de seguridad ha erosionado la desmilitarización que se había iniciado en los años noventa, situación de la cual el país se ha beneficiado ampliamente.

En cuanto al primer punto, las nuevas amenazas a la seguridad ciudadana no pueden ser resueltas autónomamente por los países centroamericanos por separado, sino que requieren abordajes conjuntos, por el potencial de derrame que tienen estas amenazas²⁶. Ello por cuanto Centroamérica es un “complejo de seguridad”, un conjunto de estados cuyas percepciones y preocupaciones de seguridad están muy vinculadas entre sí (Baylis, 2001 y Buzan et al, 1999).

Esta interdependencia es especialmente importante para los países de Centroamérica, pues su seguridad está siendo afectada por factores de tipo regional que son comunes a todos los países y que sobrepasan sus capacidades nacionales. Estos factores implican la inmersión de Centroamérica en la geopolítica del narcotráfico, las actividades delictivas de las maras, la debilidad de los Estados de Derecho (con la excepción de Costa Rica) y el acceso fácil y generalizado de la población a las armas ligeras, además del tráfico de

RECUADRO 6.2

Centroamérica tan pequeña tan grande. El diseño de Centroamérica como multides­tino turístico**Contribución especial del Ing. Guillermo Alvarado**

EXGERENTE GENERAL DEL ICT Y
MIEMBRO DEL COMITÉ EJECUTIVO
DEL CONSEJO CENTROAMERICANO DE
TURISMO DEL SICA

Como parte del trabajo del Consejo Centroamericano de Turismo (CCT), y con la ayuda de la Agencia de Cooperación de Alemania (GTZ), se realizaron estudios de mercado en los principales mercados turísticos de Europa, a fin de medir las posibilidades de desarrollar a Centroamérica como un multides­tino turístico. Dichos estudios reflejaron que aunque cada país centroamericano mantenía una determinada proporción de mercado, la promoción de un multides­tino permitiría que cada uno de ellos aumentara su participación. La naturaleza de Costa Rica era más atractiva para el turista europeo, si dentro del paquete turístico estaba la cultura Maya de Guatemala, o el Canal de Panamá, o las ciudades coloniales de Granada o Antigua, o el buceo en Belice y Panamá, o las playas de las Islas de la Bahía en Honduras, entre otras. Los productos turísticos de unos complementaban los de los otros países centroamericanos. Así, en el 2002, se creó y adoptó una sola "marca": "Centroamérica, tan pequeña....tan grande". No hay otro destino turístico en el mundo con tal variedad de experiencias vitales, auténticas, en un

espacio tan pequeño como Centroamérica.

Con la adopción de esta política por parte del Consejo de Ministros de Turismo y de la Reunión de Presidentes, se abrió una oficina de promoción de la marca en Europa. Los siete países que conforman el SICA, unieron esfuerzos económicos para promover turísticamente a la región, por medio de la apertura de la Agencia de Promoción Turística de Centroamérica (CATA), que mantiene su sede en Madrid, España. La CATA busca posicionar a Centroamérica como una región con multides­tinios integrados, sostenible y de alta calidad turística, que desarrolla acciones de mercadeo conjunto, como la participación conjunta en las principales ferias turísticas europeas, viajes de familiarización de tour operadores y agentes de viajes, viajes de prensa especializada, acciones de relaciones públicas y seminarios de capacitación sobre este destino, entre otras, todo con enfoque de región y no de países individualmente considerados. Según el acuerdo que dio origen a la acción, la "marca" regional sería solo para destinos de larga distancia, no para el mercado norteamericano, donde cada país competiría solo, por su cercanía y porque los estudios indicaban que el multides­tino era atractivo para el turista europeo.

Los resultados se presentaron en el corto plazo, tanto así que la línea aérea Iberia tomó la decisión de realizar viajes directos de Europa a Centroamérica (anteriormente los turistas europeos debían hacer escala en Miami). Centroamérica y Europa están unidos directamente por vía aérea en forma regular. Por condiciones de demanda, los vuelos directos solo se dirigen a tres países

de la región: Costa Rica, Guatemala y Panamá; los otros países están conectados por medio de una alianza de Iberia con el Grupo TACA.

El turismo europeo comenzó a crecer en el corto plazo en forma significativa, y la política de multides­tino comenzó a beneficiar a Centroamérica como región, aunque no a todos los países por igual, ya que los mercados más consolidados fueron los favorecidos (Costa Rica y Guatemala). Estos resultados, diferenciados en el corto plazo, comenzaron a causar roces dentro del sistema de integración turística y los países empezaron a actuar en contra de los términos del acuerdo original: algunos buscaron realizar acciones diferenciadas (por países o grupos de países) por medio de la plataforma regional, además se violó el acuerdo cuando se empezó a utilizar la "marca" regional en Norteamérica, lo que provocó algunos recelos. Como consecuencia de estas acciones, en la última feria de turismo en España, Costa Rica presentó su propio stand y no participó del regional.

Como reflexión, es importante destacar que las acciones extrarregionales fueron más exitosas en el corto plazo que las políticas de los países para responder internamente. Se construyó una mejor y mayor infraestructura u oferta turística, y como consecuencia, al concentrarse los beneficios, se empezó a generar división. ¿Cómo terminará entonces tan exitosa política de multides­tino? No es posible responder aun, solo el tiempo lo dirá.

armas (Programa Estado de la Nación, 2008; Cerdas, 2008).

En relación con el narcotráfico, la principal amenaza proviene de actores presentes en todos los países de la región, que se han convertido en poderosas fuerzas económicas ilegales, con iniciativa y amplias capacidades empresariales, con relaciones extrarregionales hacia el sur en Colombia y hacia el norte en México, Estados Unidos y Europa²⁷

(Programa Estado de la Nación, 2008). Los informes del Departamento de Estado de EEUU señalan que el narcotráfico ha penetrado la institucionalidad pública en todos los países, con diversas intensidades. Todos los países sufren los efectos del narcotráfico sobre el crimen violento, el sicariato y la corrupción, el financiamiento de la política o la participación directa en puestos de elección popular.

En relación con el tema de las maras, que constituye una gran preocupación de la opinión pública, los estudios recientes demuestran que estas están lejos de ser un actor organizado, con una clara estructura regional de comando y control. Sin embargo, representan una serie amenaza al orden público porque procuran el control de territorios urbanos específicos, donde se dedican especialmente a delitos extorsivos a la población

y a las actividades económicas, como el pago por protección. Están presentes en la zona norte de Centroamérica, no han logrado enraizar en Nicaragua, Costa Rica y Panamá, en buena medida gracias a la barrera que los cuerpos de seguridad nicaragüenses han logrado establecer frente a una eventual expansión de las maras hacia el sur del istmo²⁸.

El tráfico no regulado de armas ligeras en la región, así como la facilidad y falta de control en el acceso de la población a ellas, configuran una situación que aumenta la peligrosidad de los actores ilegales. Debido a ello, aumenta la violencia social y estos actores han adquirido mayor capacidad operativa para realizar las acciones letales. En Centroamérica, la disponibilidad de armas de fuego en manos de la población supera las existencias de armas similares en los arsenales de las fuerzas de seguridad y los ejércitos de la región, lo que agrava la situación de inseguridad. Hacia el año 2000 había 500.000 armas de fuego legalmente registradas, es decir un arma por cada 72 personas. Las cifras de armas en circulación exceden a las registradas. Todos los países de la región cuentan con legislaciones que establecen controles mínimos sobre esta materia.

Estos factores regionales comunes se combinan con la particular configuración social y política de los países, para producir distintas situaciones estratégicas de seguridad. De acuerdo con el *Informe Estado de la Región (2008)*, en Centroamérica coexisten tres situaciones de seguridad distintas, que presentan serios desafíos políticos e institucionales, a cada uno de los países. De no introducirse correctivos efectivos y comprensivos, algunos de los cuales requieren de la cooperación intergubernamental, en varios países se podrían generar escenarios que pondrían en riesgo la estabilidad política democrática (cuadro 6.8) (Programa Estado de la Nación, 2008):

- Desestabilización política, debido a una violencia delictiva superior a la actual y a una institucionalidad del estado de derecho aún más débil.
- *Balkanización* del orden público territorial, como resultado de niveles moderados de violencia social en algunas partes del territorio, mientras que en otras el control operativo entregado a diversos actores del crimen organizado.

- Coexistencia de democracias con niveles ampliados de violencia (social y delictiva focalizada en bolsos de pobreza).

Los crecientes problemas de seguridad en el istmo han creado un problema muy sensible para Costa Rica. El país ha sentido una preocupación histórica en relación con la dimensión militar de la seguridad, el desbalance de fuerzas militares en la región y el desborde de los ejércitos en asuntos propios del régimen civil de seguridad. El proceso de retroceso del militarismo o de desmilitarización²⁹ que se inició con los acuerdos de Esquipulas II (Torres, 2004) constituyó la más importante ganancia de Costa Rica como Estado-nación, en el orden regional que surgió de la era posconflictos. Se dio una reducción regional de los aparatos militares, se instauró un régimen regional de seguridad cooperativa con un pilar en el equilibrio de las fuerzas militares. Además, sus dos vecinos hicieron profundas transformaciones que crearon una situación de mayor seguridad militar para Costa Rica. En Nicaragua, se consolidó el proceso de modernización del sector seguridad, con una clara profesionalización y despolitización, tanto del ejército como de los

CUADRO 6.8

Centroamérica: escenario a mediano plazo de los países que más se aproximan a las situaciones estratégicas prototípicas de inseguridad ciudadana y Estado de derecho. 2007

Situación prototípica	Países que se aproximan	Escenario a mediano plazo ^{a/}
Alta violencia social y delictiva, intensa inseguridad ciudadana, frágiles o incipientes Estados de derecho y aplicación de mano dura	Guatemala, Honduras y El Salvador ^{b/}	Muy alta probabilidad de amenazas severas al orden democrático
Baja violencia social y delictiva, inseguridad ciudadana en aumento, frágiles Estados de derecho y poca o nula aplicación de mano dura	Nicaragua y Panamá ^{b/}	Alta probabilidad de amenazas severas al orden democrático
Baja violencia social y delictiva, inseguridad ciudadana en aumento, robusto Estado de derecho y nula aplicación de mano dura	Costa Rica	Baja probabilidad (pero no despreciable) de amenazas severas al orden democrático

a/ Se trata de escenarios base, si las tendencias y condiciones actuales se mantienen a lo largo del tiempo con pocos cambios. Consúltese el *Informe Estado de la Región (2008)* para una explicación de la metodología, análisis y resultados del ejercicio prospectivo.

b/ Son los casos que muestran al menos una diferencia importante con los otros que han sido agrupados en la misma categoría.

Fuente: Informe Estado de la Región, 2008.

cuerpos de policía. En Panamá, la eliminación del ejército, como institución permanente, le permitió al país consolidar una zona de distensión militar al sur de Centroamérica de la cual se benefició ampliamente.

En los últimos años, la nueva situación de seguridad y las políticas de los Estados Unidos en la región, han ocasionado un nuevo redimensionamiento de los aparatos militares como interlocutores privilegiados de su agenda de seguridad. A esto se suma la utilización de las fuerzas militares por los gobiernos civiles en operaciones de seguridad ciudadana (patrullajes conjuntos con la policía). En el 2007, se realizó el Diálogo sobre Seguridad Estados Unidos-SICA y se esbozó la estrategia de seguridad, pandillas, tráfico de drogas y tráfico ilícito de armas del SICA en agosto del 2007. Adicionalmente, Estados Unidos implementó una estrategia para combatir las pandillas criminales en México y Centroamérica y fomentar la capacidad de los gobiernos para inspeccionar e incautar drogas, armas, bienes y personas cuyo flujo es ilegal (White, 2008b).

Este nuevo enfoque de seguridad no es bien visto por Costa Rica, que empieza a resistirse a participar en los espacios regionales de seguridad. Esto se evidencia en un rechazo a estas estrategias. La Cancillería costarricense mantiene una participación marginal en los procesos de cooperación en materia de seguridad, aunque Costa Rica es parte de la Iniciativa Mérida (White, 2008b). El país decidió no participar en la Comisión de Seguridad de Centroamérica, presidida por los vicescancilleres de la región, pero en la que se incorporaron miembros de la policía y de la milicia de los países que tienen ejército, y además, los viceministros de seguridad y defensa³⁰.

Aunque la diplomacia costarricense se ha abstenido de participar en la Comisión de Seguridad, sus cuerpos policiales siguen relacionadas con los canales de comunicación de las fuerzas de defensa y seguridad de Centroamérica, como actores de la estrategia regional de lucha contra las drogas. Al hacerlo, el país cae en una contradicción: por una parte, preconiza el control y la rectoría civiles del tema de seguridad, pero no lo ejerce

en su propia política exterior; por otra parte, se abstiene de participar en instancias y políticas regionales que tienen esa visión y sirven de contrapeso a la independencia militar que constituye la acción de la Cefac (Conferencia de Fuerzas Armadas de Centroamérica), creada a partir de la iniciativa de los ejércitos y que impulsa su propia agenda de seguridad regional.

La nueva situación de redimensionamiento de “lo militar” en Centroamérica no es posible de modificar por el país, puesto que no tiene el poder político para hacerlo (Cerdas, 2008). Sin embargo, debe mantenerse vigilante ante cualquier cambio que se produzca en los países vecinos, que pueda revertir la situación consolidada de distensión militar en el sur de la región. De igual forma, debe vigilar si el acercamiento de Nicaragua y Honduras al bloque liderado por Venezuela tiene algún componente de cooperación militar que pueda, eventualmente, alterar este *status quo*. Asimismo, el país debe hacer uso de toda su capacidad de acción intra regional y extra regional para oponerse fuertemente a cualquier indicio de cambio de dicho *status quo* en sus países vecinos. Con respecto a los países del norte, deberá estar atento a que el proceso de redimensionamiento no conduzca a nuevos debilitamientos de sus interlocutores -los gobiernos democráticamente electos-.

Con respecto a las nuevas amenazas a la seguridad y a la seria situación estratégica que se vive en la región, al país le corresponde asumir una actitud de involucramiento decidido en la búsqueda de soluciones que, como lo plantea el *Informe Estado de la Región (2008)*, parte del “imperativo ético y político” de que las intervenciones públicas en materia de seguridad ciudadana sean consistentes con los principios y funcionamiento de un Estado democrático de derecho, en tres elementos esenciales: “...la reafirmación del derecho del Estado a castigar, la conciencia de los límites de las intervenciones públicas y la importancia de proteger a las víctimas” (Programa Estado de la Nación, 2008).

En síntesis, el principal desafío en materia de seguridad es la actualización

de la doctrina de seguridad democrática del Estado costarricense frente a las nuevas amenazas no militares en la región. La inestabilidad y violencia políticas en Centroamérica, elementos usualmente relacionados con la dimensión militar de la seguridad, provocaron que el país ejerciera, en distintos momentos, un liderazgo regional cuando la región se convulsionaba y la propia estabilidad costarricense se veía amenazada por la violencia política y militar en el istmo. Sin embargo, en los últimos quince años han variado sustantivamente los factores regionales de inseguridad. Las nuevas amenazas a la seguridad requieren de respuestas nuevas por parte de Costa Rica y de un mayor involucramiento en la región pues, por la naturaleza del problema, el aislacionismo no es una opción.

Cuarto interés: aprovechar las oportunidades de cooperación regional para enfrentar amenazas

América Central provee a Costa Rica de mano de obra que ayuda a suplir sus demandas de crecimiento económico. Asimismo, abastece parte de la demanda de alimentos del país (caso de Nicaragua) y es un socio indispensable para manejar conjuntamente el territorio común, especialmente la protección de los recursos naturales.

Debido a la integración de los mercados laborales en la región (Prisma-Flasco, 2008), Costa Rica tiene un interés nacional en el cierre de las brechas que existen en asuntos relativos a la nutrición, la salud y la educación. En parte, se trata de una constatación realista frente a una situación existente. Si el país va a seguir atrayendo migrantes, le conviene que estos vengán en las mejores condiciones de salud y educación, interés contra el cual conspiran los rezagos actuales en desarrollo humano. Pero también, se trata de evitar catástrofes sociales en el vecindario, que puedan generar situaciones internacionales delicadas.

La precaria condición alimentaria y nutricional de amplios contingentes de la población en América Central, que puede deteriorarse como consecuencia

del alza sostenida de los precios de los alimentos en el mercado global, ha merecido la puesta en marcha de proyectos de alcance regional para revivir la capacidad de producción interna de alimentos. La apuesta regional de revivir la capacidad agrícola de Honduras y Nicaragua, en el marco de normas y procedimientos regionales, es de interés para Costa Rica. De esta manera no solo se lograría mejorar la situación de estos países, que tienen las economías más rezagadas, aprovechar sus condiciones agrológicas para la producción alimentaria, sino que se podrían obtener condiciones preferenciales en alimentos que forman parte de la dieta básica de la población costarricense. Esto requiere, sin embargo, que Honduras y Nicaragua garanticen el respeto a los compromisos que adquirieron como receptores de programas regionales.

La inversión de capitales centroamericanos en actividades agrícolas en Honduras y Nicaragua es conveniente para Costa Rica. A toda costa debe evitarse que inversiones de actores extrarregionales en el sector agrícola centroamericano puedan generar, eventualmente, situaciones como las acontecidas en Europa, con la interrupción del suministro energético de gas desde Rusia hacia varios países de la Unión Europea, por razones percibidas como políticas por los países que sufren dichos racionamientos. Inversiones de actores extrarregionales (tales como las inversiones del esquema del Alba en Honduras y Nicaragua u otros esquemas) pueden provocar posicionamientos políticos de estos actores, al interior de la región.

En segundo lugar, la necesidad de administrar conjuntamente el reducido territorio de la región, con visión de sostenibilidad y prevención de desastres, genera el interés nacional en tanto Centroamérica logre fortalecer las estructuras y políticas de gestión de los recursos naturales, por medio de la atracción de inversión o la cooperación internacional y explorar la venta de productos ambientales de cuencas transfronterizas en la región. De igual forma, será importante lograr acuerdos regionales en torno a un régimen de gestión

integrada de cuencas transfronterizas como los existentes en otras regiones del mundo (López y Cabrera, 2008).

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 desarrollo humano, en los últimos años se han intensificado las interacciones entre ellos, lo que crea un potencial, tanto para el conflicto como para la cooperación.

Las brechas entre Costa Rica y Nicaragua se han venido ensanchando continuamente. A mediados del siglo pasado, las economías de ambos países tenían tamaños similares. En la actualidad, la economía costarricense es casi seis veces mayor que la nicaragüense. En los últimos veinte años, mientras que Costa Rica logró reducir la importancia de los productos primarios dentro de su oferta exportable de 75%, en 1990, a 36,2%, en el 2006, Nicaragua continúa exportando un 90% de productos primarios. En términos comerciales, Costa Rica tiene una posición superavitaria. Nicaragua, por su parte, sufre de mano de obra no calificada a la economía costarricense.

Nicaragua es el país que posee mayor territorio en Centroamérica, pero es, también, la economía más pequeña de la región, pues representa solamente el 5% del PIB regional, casi cinco veces menos que Guatemala, la economía más grande. Es el país con la mayor tasa de desempleo urbano, con 12,5% y el autoempleo representa la alternativa de

inserción laboral para casi la mitad de los ocupados. Los bajos ingresos asociados a puestos de trabajo de baja calidad y productividad, generalmente asociados al autoempleo y al sector informal, dificultan la reducción de la pobreza y la desigualdad (Programa Estado de la Nación, 2008).

Pese a todo, las economías de ambos países centroamericanos se entrelazan cada vez más. Nicaragua se ha convertido en el segundo destino de las exportaciones regionales costarricenses, después de Guatemala. Costa Rica compra en Nicaragua fundamentalmente productos alimenticios: frijoles, carne, naranjas frescas, harina de trigo y agua gaseada, mientras que, Costa Rica, coloca en Nicaragua fundamentalmente productos industriales. Las exportaciones costarricenses a Nicaragua fueron del orden de los 354 millones de dólares en el 2007 y las importaciones de 93 millones de dólares (cuadro 6.9).

Las interacciones económicas y sociales entre ambos países no se limitan a los flujos comerciales. Inversionistas nicaragüenses tienen fuerte presencia en el sistema financiero costarricense y participan en diversos negocios agropecuarios. También empresarios costarricenses tienen importantes 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 entre ambos países (Nowalski, 2004). En particular, hay una importante migración de trabajadores nicaragüenses hacia Costa Rica, donde son contratados

CUADRO 6.9

Costa Rica: intercambio comercial con Nicaragua. 2000-2007 (millones de dólares)

Comercio	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Exportaciones	179,0	165,5	166,0	185,0	220,1	263,8	289,8	354,0
Importaciones	33,6	48,9	38,6	51,1	53,4	58,7	69,3	93,0
Saldo	145,3	116,5	127,4	133,9	166,7	205,1	220,5	261,0

Fuente: Procomer y BCCR.

sobre todo en el sector agropecuario y en servicios personales (empleos domésticos, guardas de seguridad). Se estima que entre un 8-10% de la población radicada en Costa Rica es de origen nicaragüense (Rosero et al., 2002).

En ambos lados de la frontera existen acendrados prejuicios políticos. En extendidos segmentos de la población costarricense existen sentimientos de superioridad en relación con sus vecinos y, con las importantes oleadas migratorias, han surgido algunos sentimientos xenófobos. En Nicaragua, se han desarrollado actitudes anti-costarricenses, producidas en parte por rumores y tratamientos inexactos relativos a determinados eventos. Además, los políticos han utilizado la “carta tica” para generar sentimientos de unidad nacional.

Contrariamente a las expectativas generadas por la teoría transaccionalista de las relaciones interestatales (a más transacciones, más cooperación, menos conflicto), la 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 convivencia de ciudadanos nicaragüenses en Costa Rica, en su calidad de trabajadores migrantes en labores de menor valor agregado, ha sido un elemento que ha exacerbado los sentimientos nacionalistas en ambos lados de las fronteras y que ha generado episodios de sentimientos xenófobos en Costa Rica (Sandoval, 2007).

Un análisis comparativo sobre la generación de conflictos en etapas anteriores al actual nivel de interacción, escapa a los alcances de este trabajo, pero sí se denota que, en la actualidad, existen más espacios de interlocución y resolución de conflictos que en el pasado. Contrariamente a lo que podría esperarse, la agenda bilateral se ha beneficiado de la posibilidad de recurrir a foros judiciales o cuasi judiciales para dirimir sus conflictos. El diferendo por los derechos de navegación de Costa Rica en el Río San Juan, se ventila, en la actualidad, en la Corte Internacional de Justicia de la Haya y ya no es fuente de amenazas y tensiones entre ambos países³¹. La denuncia por violación de

Derechos Humanos ante 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 reunión de la Comisión Binacional, ambos países retomaron la agenda comprensiva de relaciones bilaterales (White, 2008b).

Uno de los desafíos más importantes para la política exterior de Costa Rica es construir una política frente a un vecino que retrocede en materia económica, social y de democracia electoral³². Se trata, no solo de un país fronterizo, sino del vínculo físico entre Costa Rica y el resto de la región centroamericana. En este sentido, el interés nacional derivado de la actual situación de incremento de interacción asimétrica entre los dos países, es generar estructuras de diplomacia de segundo carril, así como iniciativas permanentes de diplomacia pública³³, por medio de redes de interacción social, que abran canales de entendimiento entre sociedades y estructuras, proporcionen amortiguadores para posibles conflictos coyunturales o se conviertan en motor de nuevas formas de aprendizaje conjunto de las cuales surjan identidades compartidas de vecindad constructiva. A toda costa el país debe evitar que sus relaciones con Nicaragua se constituyan en causa de la inestable situación de la política interna en ese país.

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

El interés nacional de Costa Rica en la región puede resumirse, desde el punto de vista clásico, en la posibilidad de contar con un vecindario estable y próspero; que aliente las perspectivas de progreso para Costa Rica (vecinos prósperos lo promoverán), con una mayor y más ordenada vinculación intrarregional y una estrategia centroamericana conjunta, tanto de carácter ofensivo como defensivo. En el segundo caso se procura mejorar la posición internacional de la región y potenciar su ubicación geográfica estratégica; en el primer caso, se trata de enfrentar las amenazas que generan los rezagos individuales

relativos al desarrollo, la seguridad, el progreso social y la democracia en la estabilidad económica y política de la región.

Más allá de que el país lo quiera o no, la “región” se está convirtiendo en un filtro cada vez más relevante mediante el cual grandes actores de la estructura mundial de poder desean relacionarse con los pequeños estados centroamericanos. Tal es el caso de los Estados Unidos y la Unión Europea, la India, Rusia, Brasil, Japón, o Corea, que ya han entablado foros de diálogo y cooperación o acuerdos económicos y comerciales con Centroamérica, por medio de su sistema de integración y no con los países en forma individual. Esa es una realidad que Costa Rica no puede ignorar, al igual que no puede soslayar el dinamismo del comercio intrarregional y el proceso de regionalización empresarial que ha ganado espacios en la región.

La materialización de los intereses nacionales de Costa Rica en Centroamérica requiere de una definición conceptualmente clara sobre la región, el proceso de integración, el papel que puede desempeñar el país, los instrumentos con los que cuenta y la forma en que puede utilizarlos. En esta sección se formulan una serie de reflexiones e ideas sobre estrategias e instrumentos de política pública que pueden contribuir a que el país logre formular una política exterior centroamericana acorde con la definición de intereses nacionales desarrollada en la sección anterior.

¿Ejerce Costa Rica liderazgo regional?

El punto de partida para una política exterior de carácter estratégico hacia la región, es el examen de las capacidades del país para impulsar acciones en el istmo, en consonancia con sus intereses nacionales. En ese 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. Aunque el país presenta una superioridad relativa con respecto a Centroamérica: esta no es de suficiente envergadura como para

ubicarla en una posición de supremacía regional³⁴.

Costa Rica no tiene superioridad evidente en otros determinantes clásicos de poder en el concierto inter-estatal: Guatemala sigue siendo la economía más grande, Nicaragua el país más extenso, El Salvador el país más poblado, Panamá el país con la mejor infraestructura de todo el istmo y Costa Rica no tiene capacidad militar (ni ofensiva ni defensiva, aspecto que continúa siendo un determinante de poderío nacional).

Es innegable que el país tiene mejores indicadores en casi todos los ámbitos económicos, sociales y políticos que se examinen; un dato básico que debe tomarse en cuenta en sus relaciones con Centroamérica (cuadro 6.10). Sin embargo, comparte con el resto de la región su condición de 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 con pocos vínculos con el resto de la economía. También comparte con Panamá la mayoría de los indicadores económicos y sociales y la condición de superioridad con respecto a la región. En resumen, Costa Rica tiene una posición de superioridad relativa -no supremacía- en la región. En ese sentido, no cuenta con la posición que, por ejemplo, Brasil o Sudáfrica ostentan en la constelación regional, para influenciar el desarrollo de las agendas propias de esas comunidades de naciones.

CUADRO 6.10

Costa Rica: resultados alcanzados en la región en relación con algunos indicadores seleccionados

Resultado	Situación
Goza del más alto nivel en desarrollo humano	Se ubica en la posición 48 de 177 países en el Índice de Desarrollo Humano, el otro país centroamericano con alto desarrollo humano es Panamá, que se ubica en la posición 62
Es la segunda economía más grande de la región	Después de Guatemala, que representa el 24% del PIB regional
Es la economía con el mejor desempeño	Creció en promedio 5% en el período 1990-2006
Tiene el más elevado producto por habitante de Centroamérica	Creció un 60% en el período 1990-2006
En el nivel mundial, clasifica como una economía de "alto ingreso medio" ^{a/}	4.793 dólares en el 2006
Recibe más flujos de inversión extranjera directa	Junto con Panamá, recibieron el 62% de la IED regional, creciendo en 1990-2006 de 162 millones de dólares a 1.469 millones de dólares
Recibe más flujos de turismo	Capta el 38% de los ingresos generados por esta actividad en la región
Ha diversificado más su economía, los mercados de sus exportaciones y sus fuentes de generación energética	60% de las exportaciones centroamericanas a la UE son de Costa Rica 92% de la generación eléctrica es hidroeléctrica o, eólica o geotérmica
Es el país que más comercia con el resto del mundo	El país tuvo la mayor participación relativa en el total de exportaciones (30%) e importaciones (24%) de la región
Es el que más invierte en gasto social	Invierte 17,5% del PIB en gasto público social
Es el que tiene las instituciones más consolidadas y una democracia y Estado de Derecho de larga data	En especial en administración de justicia, protección de los Derechos Humanos y mecanismos de rendición de cuentas y control en el ejercicio del poder

a/ El Banco Mundial utiliza una metodología para clasificar las economías basada en el Ingreso Nacional Bruto por habitante, a partir de la cual surgen tres grandes categorías: economías de bajo ingreso, economías de ingreso medio y economías de alto ingreso. Además, el grupo de economías de ingreso medio está subdividido en dos: las de "bajo-ingreso medio" son aquellas cuyos ingresos por habitante se ubican entre los 936 y 3.705 dólares y las de "alto-ingreso medio" son las que tienen un ingreso por habitante entre 3.706 y 11.455 dólares. Otros países de América Latina que se ubican en este rango son Argentina, Chile, Brasil, Panamá, Venezuela y Uruguay.

Fuente: Elaboración propia con base en el *Informe Estado de la Región, 2008*.

Pese a no ser, por su potencial, un líder natural, han existido momentos en la historia, en los que Costa Rica ha ejercido un liderazgo regional que le permitió convocar, articular y motivar a todos los actores a fin de resolver problemas comunes. Pueden señalarse tres hitos de liderazgo donde el país ha dirigido procesos que han movilizad al conjunto de la región (Solís, 2004; Sáenz, 1996; Aguilera, 2004). Dos de ellos coinciden en una circunstancia: cuando la situación de violencia, inestabilidad o conflicto armado en la región impone una amenaza inmediata a la seguridad nacional del país o cuando los demás países se sienten imposibilitados para actuar, aceptan el liderazgo costarricense. El tercero se dio en tiempos de paz: la iniciativa costarricense de la Alianza para el Desarrollo Sostenible (Alides) en el período 1994-1998.

Durante la Campaña Nacional contra los filibusteros 1856-67, el presidente costarricense Juan Mora Fernández articuló la alianza militar que enfrentó la Falange Americana que había ocupado Nicaragua, apoyado por cuerpos armados de El Salvador y Guatemala. Esta alianza logró expulsar a los invasores (Aguilera, 2004 y Vega, 1981). El segundo episodio ocurrió durante el período de guerras civiles en la década de los años ochenta del siglo pasado, cuando el presidente de Costa Rica, Oscar Arias, propuso un Plan de Paz que permitió abrir el proceso político hacia una salida negociada de la crisis, frente a la escalada militar impulsada por las superpotencias.

Una actitud orientada a considerar el proceso de integración regional se desarrolló después de los hechos citados. A pesar de que históricamente se achaca a Costa Rica el escaso compromiso con la integración, el registro histórico revela, como se explicó en una sección anterior, la falta de disciplina y cumplimiento por parte de todos los países o la existencia de condiciones en el resto de la región que, como la violencia política, impidieron la adopción de políticas de largo plazo. Más recientemente, en los años noventa, cada país profundizó su vinculación con la economía internacional sin mayores consideraciones con respecto al

compromiso de construcción regional, a menudo compitieron con los otros países para ofrecer incentivos más generosos y obtener inversión extranjera directa. La dolarización de la economía salvadoreña y la proliferación de acuerdos comerciales bilaterales de cada país constituyen ejemplos claros de esta falta de disciplina.

En síntesis, si se analizan las condiciones del país, desde el punto de partida en 1838 -fecha de su separación del resto de Centroamérica-, hasta su punto de llegada en el 2008, los indicadores económicos, sociales y políticos reflejan ventajas comparativas para Costa Rica en relación con sus vecinos. Estas ventajas no corresponden a una dotación de recursos materiales, sino a su capacidad, como sociedad, de desarrollar una base institucional, política, social y económica más sólida que la del resto de los países de la región. Esta base le ha permitido generar más bienestar y desarrollo, así como aprovechar mejor las oportunidades, producto de las estrategias que el país ha impulsado en diversas épocas históricas. En años recientes, Costa Rica se ha beneficiado de la estrategia de apertura económica y desarrollo hacia afuera a partir de los años noventa, así como de la integración regional en mayor grado que el resto de países. Estas condiciones pueden propiciar, a lo interno de la región, actitudes defensivas y competitivas, o, por el contrario, una actitud de aprendizaje conjunto que permita a toda la región beneficiarse del “saber hacer” de cada país y, en este caso, del costarricense. La consecuencia de una situación o de la otra dependerá, en buena medida, de la actitud que adopte el país.

Claridad conceptual para distinguir región e integración

Otro punto de partida de una política estratégica para Centroamérica es la claridad conceptual. En ese sentido, resulta necesario retomar la distinción entre región e integración. La forma de abordar a la región en su conjunto debe distinguirse de la forma de aproximarse al proceso de integración centroamericana, una estrategia específica que se ha adoptado en el istmo para resolver los dilemas del desarrollo.

Con sus diferentes configuraciones e interacciones, internas y externas, la región es una realidad no planificada que demanda una política exterior multidimensional, que incluya facetas políticas, económicas, ambientales, y sociales entre otras; es decir, implica un acercamiento comprensivo y de largo plazo. La participación dentro de un proyecto de integración debe ser parte de esa política regional, pero no se agota en ella. Si la integración llegara a fracasar como proyecto estratégico -como ha ocurrido más de una vez a lo largo de los dos últimos siglos-, la región se mantendría vigente como una realidad de interacción inmediata. Por esa razón, la política centroamericana debe intentar desarrollarse, tanto en el plano bilateral como en el regional, ya sea a partir del proyecto de integración o desde los regímenes de cooperación que se han construido en Centroamérica.

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

- **Lograr un grado mayor de estabilidad de las alianzas** y proyectos de cooperación “intracentroamericanos”, históricamente inestables. Cualquier compromiso que se adopte, ya sea de integración, de cooperación o de transformación, debe trascender el contenido retórico, con la finalidad de que sea viable y de que contenga una ponderación apropiada de los valores e intereses de cada país participante, esto garantizará su estabilidad, aunque haya que reformarlo a lo largo del tiempo.
- **Mejorar el apalancamiento político del país** (*leverage*) frente a sus contrapartes en el CA-5 y establecer equilibrios políticos al interior de la región. Costa Rica es un “jugador en solitario”, no ha establecido vínculos bilaterales con ningún país, como sí lo ha hecho Guatemala con El Salvador. Además, Costa Rica está solo frente al CA-4, no ha tenido posibilidad de ejercer influencia alguna en el proceso de reforma institucional del SICA, pero

RECUADRO 6.3

Costa Rica en Centroamérica: ni liderazgo transformacional ni idealismo**Contribución especial de Rodolfo Cerdas**

MIEMBRO DEL CONSEJO CONSULTIVO
DEL INFORME ESTADO DE LA NACIÓN

Desde hace un tiempo se ha venido propagando la tesis de que Costa Rica debe compartir su experiencia democrática con los otros pueblos centroamericanos y casi conducirlos de la mano, a los "pobrecitos", al reino democrático del cual nosotros somos los príncipes, voceros, representantes y maestros. Este planteamiento muestra, a mi juicio, dos cosas: la ignorancia tica sobre la realidad social y política del istmo y la soberbia de la élite nacional, que cree que la falta de democracia en los demás países está motivada por una falta de inteligencia, *savoir faire* y capacidad.

No se entiende aun que los regímenes políticos imperantes son el resultado natural de una correlación de fuerzas sociales y políticas, basadas en estructuras sociales, económicas y productivas objetivas, muchas de ellas heredadas de la Colonia o de las primeras décadas de la República, pues establecieron vínculos particulares con poderes externos que condicionaron la vida interna, en virtud del carácter dependiente y periférico de nuestras economías. Además, estas estructuras constituyeron una argamasa cultural particular, que varía de país a país y que permea y solidifica todo el sistema, que responde a una determinada ideología de dominación, que dio origen a regímenes cerrados en el norte y, abiertos, en Costa Rica. Por eso, ni los EEUU han podido modelar como han querido -y lo han querido muchas veces- la realidad centroamericana según su conveniencia.

Por las razones apuntadas y por muchas más, debemos ser muy modestos en los propósitos que nos proponemos y en las metas que tratemos de alcanzar. Para

ser oídos y atendidos, tenemos que partir de la realidad de los otros y no de la nuestra. Nosotros contamos con una institucionalidad que no existe realmente en los demás países del área, aunque existan los nombres. Y, dadas las antipatías acumuladas, que envuelven también sentimientos contradictorios de simpatía y respeto, debemos evitar con sumo cuidado, la actitud del experimentado vecino de mesa que recomienda soluciones y políticas, como se recomiendan platos de un menú hartamente conocido, así como no permitiríamos que lo hicieran con nosotros. Más que ningún otro pueblo, los ticos debemos tener presente que correr el menor riesgo de que eso suceda sería altamente dañino y gravoso para nuestras relaciones exteriores.

Por el contrario, una política regional de parte de Costa Rica debe estar construida, al menos, sobre una amplia comprensión de los aspectos que se mencionan a continuación. En primer lugar, se debe partir de una visión realista. En la región existen políticas distintas en relación con el poder y también se buscan nuevos equilibrios, esta situación exige una notable claridad conceptual en las políticas regionales, que impulse nuestro país. Sobre todo debe considerarse el papel de los actores externos que ejercen su influencia sobre la dinámica de la región: los Estados Unidos, la Unión Europea, Venezuela, China, Taiwán, Cuba, y Colombia -como referente de los Estados Unidos en América Latina- entre otros. También debe tomarse en cuenta la geopolítica que permea la agenda de seguridad según la cual, sobre todo después del 11 de septiembre y en el marco de la lucha contra el narcotráfico, se han hecho graves concesiones a los militares, y se han anulado los denodados esfuerzos que venía haciendo la sociedad civil para evitar su intervención en temas como la seguridad ciudadana e interna.

A lo anterior hay que sumar los conflictos limítrofes en toda la región, que no son menos importantes y que han conducido a varios países ante la Corte Internacional de Justicia de la Haya, para dirimir sus conflictos, ejemplo de ello son las pretensiones, de

algunos países, sobre los derechos marítimos que actualmente ostentan y que confrontan los reclamos de otros países (Colombia). La zona Caribe es también un área de conflicto que no se ha empezado a demarcar en lo que corresponde a los derechos de Costa Rica.

Hay que partir de un concepto claro sobre el proceso de integración, por eso Costa Rica ha planteado, en varias reuniones del SICA, la necesidad de revisar sustancialmente la institucionalidad integracionista: una rectificación posible, inmediata y notoriamente eficaz. La institucionalidad regional no es efectiva en la actualidad, debe haber una salida inteligente a la parálisis. Sin embargo, se mantiene un amplio espacio que permitiría conferir un contenido concreto al proceso de integración, para desarrollar programas orientados a integrar infraestructura, energía, comunicaciones, prevención de desastres, facilitar la coordinación policial, informática, el desarrollo de acuerdos de cooperación en el nivel educativo y cultural, etc. Deben diferenciarse claramente los temas de integración y los de cooperación: los conceptos no son intercambiables.

En cuanto a Panamá, se ha exagerado el interés real de la élite panameña en la integración. Su ingreso proviene de la América del Sur y, obviamente, del tránsito por el Canal; su estructura de producción sigue siendo, competitiva y no complementaria de la nuestra y su acercamiento a entes vacíos como el Parlacen, no es sino el resultado de una clase política acostumbrada al más alto nivel del *spoils system* que caracteriza su sistema. Pero cuando consideren conveniente salirse lo harán porque su principal aporte sigue siendo el de servicios, sobre todo bancarios y financieros. Lo anterior debilita cualquier propuesta de construir un eje Costa Rica-Panamá para contrarrestar las dinámicas del norte de la región.

aplica efectivamente su poder de veto cuando lo considera necesario. Aunque Panamá y Belice a menudo se suman a Costa Rica en los asuntos regionales, el país tiene interés de construir espacios con mayores posibilidades de interdependencia, por ejemplo, con Panamá, el único país de la región con el que comparte características político-institucionales (no poseen ejército), resultados de desarrollo humano, sociedades más inclusivas y estilos de inserción internacional.

■ **Mejorar la percepción sobre Costa Rica en el bloque regional.**

La percepción permanente de que Costa Rica no tiene interés en establecer vínculos regionales (posición de líder egoísta similar al liderazgo de Brasil en el Mercosur), debe ser paulatinamente sustituida por un patrón de conducta que combine una actitud franca con respecto a los límites establecidos por el país en relación con el proyecto regional, así como con liderazgos sectoriales que construyan y generen cooperación en aquellas áreas que escoja. Lo anterior debe contribuir a mejorar la percepción negativa sobre la contribución del país al ordenamiento regional (recurso al poder blando³⁵).

■ **Construir alianzas bilaterales**

de interdependencia, como amortiguadores de potenciales situaciones de conflictividad regional. En la actualidad, el panorama político de corto y mediano plazo es complejo: un gobierno sandinista en Nicaragua, en Honduras un presidente afín a Daniel Ortega con vínculos similares, políticos e ideológicos, fuera de la región. Un posible gobierno del FMLN en El Salvador podría -aunque no necesariamente será así-, fortalecer ese alineamiento político. Ante este panorama, podría conformarse un eje Guatemala-Costa Rica, que son las economías más grandes de la región y las que más se han desarrollado turísticamente, para 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-7, Costa Rica cuenta con dos aliados tradicionales, Belice y Panamá, pero estos son miembros que obtienen ganancias marginales de su articulación al SICA. En el caso de Belice, su apuesta de alianza primaria está dirigida al Caricom y, en el caso de Panamá, sus intenciones se orientan a fortalecer su posición individual como centro logístico y a establecer una posible vinculación estrecha con los países del sur de América. Además, la participación de estos dos países en el SICA es marginal pues no son miembros de la integración económica, que constituyen su eje central. Panamá ha declarado sus intenciones de pertenecer a este organismo, pero la concreción de dicho objetivo no será posible 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

Costa Rica tiene diversas opciones, en relación con los instrumentos de política pública, para impulsar los intereses y los objetivos de sus relaciones con Centroamérica. En esta sección se sugieren algunas ideas que podrían contribuir a mejorar el posicionamiento del país en la región. Estas ideas no constituyen un modelo y tampoco son una enumeración exhaustiva de todas sus posibilidades de aplicación. Sin embargo, sí son propuestas que deben tomarse en cuenta, pues procuran responder a los problemas, posibilidades e intereses analizados a lo largo de este capítulo.

El uso positivo de su posición de superioridad relativa

La superioridad relativa de Costa Rica -que no es supremacía- en la región plantea más allá de la comparación, como ejercicio constante de autoafirmación

nacional, la gran interrogante de cómo utilizar esta posición para apalancar sus intereses en la región. La política de diferenciación y búsqueda de posicionamiento mundial que ha seguido Costa Rica a lo largo de su historia, la ha ubicado en un lugar cómodo en la estratificación mundial -un país pequeño con autoridad moral-, y con ciertos niveles de independencia relativa con respecto a las potencias mundiales (al menos en temas relacionados con seguridad y derechos humanos). Lejos de constituir un factor de competencia con otros países esta puede ser una condición que ayude a consolidar negociaciones extrarregionales de la región. Esto quedó evidenciado cuando, en abril del presente año, los presidentes centroamericanos buscaron el liderazgo de Costa Rica para rechazar, en conjunto, algunas condicionalidades políticas que la Unión Europea estaba imponiendo en el proceso de negociación del Acuerdo de Asociación entre ambas regiones³⁶. La posición internacional de reconocimiento que tiene Costa Rica puede servir de hecho como un activo para la región, por su capacidad para desempeñar una función de apalancamiento internacional.

El país no debe tratar de utilizar su capital político y su superioridad relativa para asumir una posición de liderazgo “transformacional” en la región, a menos que exista una situación de extrema convulsión donde Costa Rica esté exenta, como fue el caso de los años ochenta durante el proceso de Esquipulas o, en el siglo XIX, con la alianza militar liderada por Costa Rica.

Una política de cooperación regional de Costa Rica para Centroamérica

Costa Rica no tiene recursos para financiar el desarrollo de Centroamérica, como lo hicieron los países europeos más importante con España, Portugal y Grecia. Sin embargo, tiene una ventaja notable en la calidad de sus recursos humanos, por su amplia experiencia en la gestión de política pública donde los países centroamericanos son notablemente deficitarios. Estos recursos humanos podrían ser, sistemáticamente,

puestos al servicio de una política regional.

El saber-hacer costarricense podría contribuir a desarrollar un proceso de aprendizaje conjunto en la región, por medio de la creación de una agencia de cooperación para Centroamérica, su vecindario inmediato, que evite transferir recursos financieros que el país no tiene, y permita ofrecer conocimiento y saber-hacer de manera articulada. De hecho, en la realidad existe un aspecto de las relaciones Costa Rica-Centroamérica que no está documentado en las cifras oficiales, y que se refiere a la contratación de personal técnico costarricense en diversos campos como asesores o consultores en toda la región.

En el pasado, Costa Rica inició un proceso de articulación de una propuesta de cooperación horizontal regional, con apoyo de la Organización de Estados Americanos (OEA), como un primer paso para desarrollar un efectivo sistema de cooperación Sur-Sur en Centroamérica. Una opción de la política es retomar dichas iniciativas y, en virtud de los flujos de cooperación que está recibiendo la región, tratar de desarrollar un ámbito formal de cooperación intrarregional, que cambie la dinámica actual orientada únicamente a la búsqueda de fondos externos, por una política que destaque la construcción de agendas, por medio del intercambio de experiencias aprendidas en la región.

Liderar un proceso de aprendizaje conjunto centroamericano, como recurso de poder blando, tiene el potencial de mejorar la imagen del país en la región, además, permitiría crear estructuras virtuosas de interdependencia que expresaran el proceso de integración ligado a las capacidades reales de acción conjunta con que cuenta la región.

Fortalecer capacidades institucionales para la cuestión regional

La multiplicidad de puntos de contacto que existen en Centroamérica demandan que la preparación y el conocimiento de los asuntos regionales sea una capacidad de toda la administración pública costarricense, a partir de los lineamientos de las instituciones rectoras y, mediante la

capacitación que estas puedan ofrecer. Este aspecto se torna estratégico porque al país le corresponde, cada tres años, asumir la *Presidencia pro tempore* de la integración centroamericana. Es un período de seis meses en los que Costa Rica tiene la responsabilidad de conducir los foros intergubernamentales y supervisar de cerca las instituciones de la integración. La presidencia la ejerce en ámbitos que involucran a instituciones diversas, desde el Ministerio de Ambiente, hasta el Ministerio de Educación Pública, por lo que mostrar una sólida posición administrativa redundará en mejor y mayor capacidad del país para cumplir con sus funciones.

Uno de los aspectos que no está estilizado en el proceso de integración centroamericano es la modalidad que utilizará cada país para proveer una estructura interna que dé seguimiento a los acuerdos y políticas de integración. La excepción la constituye el ámbito comercial, donde sí existen rectorías claras en todos los ministerios de Comercio o Economía, definidas desde los años sesenta del siglo pasado. El Ministerio de Relaciones Exteriores es la entidad a la que le corresponde por ley la coordinación de la política exterior en general. No existe, sin embargo, una instancia de coordinación inter-institucional que articule las capacidades de la administración pública, establezca una doctrina consistente en todos los temas que se atienden en el nivel regional y, sobre todo, que internalice las decisiones regionales en política pública nacional, prepare la posición-país frente a los asuntos regionales y, evite que posibles contradicciones, competencias o divergencias de criterio se lleven al plano regional y disminuyan la posición del país ante la región. En el pasado se han presentado roces entre las dos instituciones -Relaciones Exteriores y COMEX-, sobre el estilo y contenido de la política hacia Centroamérica.

Otros esquemas de integración han resuelto este tema de diversas maneras. En el Caricom, por ejemplo, en cada país el Presidente o Primer Ministro designa un Ministro Líder (*Lead Minister*) que, además de cumplir con las tareas propias de su cartera específica, desempeña

la función de autoridad central y tiene la potestad de coordinar con las otras instancias de gobierno y con los otros ministros. El Ministro Líder envía un reporte al Gabinete en el que establece las tareas que deben realizarse, a partir de ahí se conforman los diferentes grupos de trabajo.

En la Unión Europea la función de incorporar los compromisos de la integración en la institucionalidad y las políticas públicas nacionales, la realiza un ente gubernamental nacional que funciona como autoridad central. En algunos países se trata de una secretaría de Estado (viceministro), en otros de un ministerio; en la mayoría de ellos existen consejos inter-institucionales que realizan estas funciones. Ejemplos de esta figura se encuentran en España, donde existe la Comisión Interministerial de Asuntos de la Unión Europea; en la República Checa hay un Consejo de Secretarios de Estado para la Integración Europea; y en Alemania, el Comité de Secretarios de Estado/Directores Generales para los asuntos europeos (*Staatssekretärsausschuss für Europafragen*).

En todo caso, tanto el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto como el Ministerio de Comercio Exterior de Costa Rica deben contar con un conjunto de profesionales que tengan conocimiento y manejo adecuado de los asuntos regionales, en especial del ámbito político, para poner en marcha cualquier estrategia comprensiva. Es necesario crear este acervo profesional pues la asignación de recursos siempre es competitiva y, por exclusión, las prioridades que Costa Rica coloca en otras áreas, como la relativa a la política multilateral, pueden ganar la asignación de recursos.

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

Una parte del instrumental propio de la política costarricense hacia Centroamérica está constituida por actores y procesos de regionalización que no han sido oficialmente reconocidos dentro del proceso de integración regional, y que expresan, además, los puntos de contacto que se han establecido dentro

de la región centroamericana. Antes o foros regionales que convocan a funcionarios públicos como el *Ombudsman* (Defensoría de los Habitantes), los Fiscales Generales, funcionarios judiciales agrupados en el Consejo Judicial Centroamericano, para citar algunos ejemplos, son instancias técnicas en las que el país puede aportar a la construcción regional y poner a disposición sus capacidades técnicas y conocimientos especializados para elevar los niveles de progreso. De igual manera existen organizaciones de este tipo 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 regionalmente, que pueden aportar insumos relativos a las decisiones que deben tomarse para potenciar el espacio económico ampliado.

Acercamiento Costa Rica-Panamá

Existen múltiples posibilidades de acción conjunta entre Costa Rica y Panamá que permiten mejorar su inserción internacional. Estas acciones deben ser sopesadas como elementos significativos para construir un eje Costa Rica-Panamá, que potencie no solo a los dos países, sino también al extremo sur de la región. Entre otros componentes, este eje podría responder a una estrategia de alianza productiva, política, comercial y de relaciones externas, fundamentada en dos pilares: el aporte de Panamá relativo a la plataforma de organismos internacionales e infraestructura y el aporte de capital humano costarricense que podría apoyar esta participación panameña (esto ya ocurre pues, como en el resto de Centroamérica, en Panamá hay importante presencia de profesionales costarricenses, aunque no se ha cuantificado).

Además, Costa Rica podría contribuir con su capacidad instalada en aspectos concernientes a la atracción de inversión relacionada con tecnología y servicios. Ambos países podrían coordinar posiciones en algunos foros internacionales donde los países encuentren valores de cooperación y logren consensos en asuntos de seguridad (ciudadana, regional, e

internacional) por tener posiciones estratégicas de seguridad bastante cercanas y formar parte de una zona desmilitarizada, situación única en el mundo.

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. Reflejaría una especie de cansancio producido por la imposibilidad de Costa Rica de ejercer mayor influencia sobre la forma en que se conduce el proceso de integración, más allá de lo comercial.

A pesar de lo inconveniente de esta situación, el país debe proponer políticas consistentes con los nuevos actores de la región centroamericana ampliada. Desde esta perspectiva, Costa Rica debe concentrar sus acciones en promover, consolidar o darle más contenido a alianzas no tradicionales con Belice, República Dominicana, y acercarse al proceso de transición en Cuba. Promover las alianzas, que de todas formas ya tiene en el Caribe, y buscar una mayor participación de Colombia -país de empatías tradicionales- en la región, para contrarrestar el papel de México y Venezuela, además de consolidar una relación con mayor contenido bilateral. De igual forma puede fortalecer 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 afianzar alianzas extrarregionales también contribuirá a mejorar su apalancamiento político frente a la región.

Propuesta de Costa Rica para la integración regional

La posición del país frente a las decisiones adoptadas ante la integración, en los últimos años, ha sido más defensiva que ofensiva. Esto es explicable si el país no ha tenido posibilidad o no ha arriesgado su poder político para formar coaliciones que impulsen su estrategia de integración y, por el contrario, se ha visto obligado a reaccionar frente a propuestas de parte del CA-4 que no

son de su interés. Costa Rica tiene una difícil posición de minoría frente al bloque CA-4 y dejarse llevar por la mayoría (posición conocida como *bandwagoning* en política internacional) no constituye una opción atractiva, en virtud de su posición inicial de superioridad relativa. Costa Rica, no considera automáticamente cada proyecto de integración como una ganancia, sino que los valora sobre una base *ad hoc*: el potencial para ganar o para perder que tiene la acción regional propuesta.

Precisamente por la incómoda situación en la que se encuentra, los demás países del istmo esperan de Costa Rica una posición más clara y comprensiva sobre la manera en que entiende la integración y el tipo de acciones concretas que propone para darle al proceso un rumbo más exitoso, que trascienda los logros de la integración comercial. No se trata de un ejercicio simple de enunciación retórica. Si el país asume esta opción política, debería acometer al menos tres tipos de procesos: en primer lugar, elaborar una propuesta sobre la integración regional que plantee un proceso de articulación interna donde se recojan las acciones que diversos actores estatales están desarrollando en la región centroamericana. Adicionalmente, el país deberá arriesgar capacidades políticas propias, como lo ha hecho en el pasado, para negociar activamente acuerdos operativos en áreas que posibiliten un salto cualitativo en el proceso de integración regional.

Por último, la reiteración de que Costa Rica no está interesada en un proyecto constitutivo supranacional no implica que el país no pueda reflexionar ampliamente sobre las condiciones desde las cuales estaría dispuesto 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* (Islandia, Noruega, Suiza y Liechtenstein)-. Estos países, sin entrar en un proceso de integración supranacional, han creado un conjunto de instituciones con fuerte capacidad regional para hacer realidad los compromisos

jurídicamente vinculantes que establecen los países³⁷. Este proceso de fortalecimiento institucional regional debe comprender la mejora en la operatividad de los órganos políticos y de las instituciones burocráticas y funcionales del SICA.

Sin afán de ser taxativos, algunas propuestas concretas, por el nivel de sencillez y por su potencial, podrían ser las siguientes:

- Una reforma radical del mecanismo de nombramiento de los jefes de las instituciones regionales (para que además de ser un proceso político, tenga importantes elementos profesionales y de transparencia: los candidatos deben ser conocidos por la opinión pública y ser objeto de observación por parte de la sociedad civil y los medios). El actual mecanismo no le genera confianza a ningún país, sobre la imparcialidad en el comportamiento de los funcionarios regionales y le resta liderazgo a los jefes seleccionados.
- Adoptar un reglamento general de procedimientos para el sistema que, al estilo del existente en la Unión Europea (*Rules of Procedure of the Council of Europe*, en www.eu.int) introduzca el orden procesal en la integración regional y el accionar de los órganos de acuerdo con el Estado de Derecho regional, sobre todo para los órganos de conducción política.
- Conferir carácter estratégico a la reunión de presidentes y, resguardar su poder constituyente. Empezar a delegar una parte de la actividad legislativa a los consejos de ministros. La ejecución de los mandatos deberá descansar en dos pilares: las instituciones burocráticas del sistema y las instancias nacionales para la coordinación y ejecución de la política de integración, tal y como sucede en la Unión Europea.
- Con base en lo anterior, se requeriría acordar que todos los países propiciaran un anclaje institucional interno que garantizaran la estabilidad de la integración, y pudieran incorporarse, en la política pública nacional, los temas relativos a ella, para el cumplimiento de los compromisos de convergencia vinculante. Existen algunos métodos que ya han sido mencionados en este capítulo, entre ellos, el abordaje alemán se considera el más conveniente para la realidad institucional de Centroamérica: Consejo de Viceministros/Secretarios de Estado para los temas de la integración.
- Dentro del orden procesal, cada decisión que sea sometida a consideración de la reunión de presidentes y que tenga carácter programático regional, debería estar acompañada de los estudios técnicos correspondientes, de la estimación de los recursos que se necesitarían para ejecutarla y de la identificación de posibles fuentes.
- Adoptar estrictas normas de rendición de cuentas y transparencia de parte de todas las instituciones del sistema, tales como la publicación en línea de todos sus presupuestos y proyectos de cooperación, con consecuencias en caso de incumplimiento. Lo anterior constituirá un paso previo para la consolidación de un sistema de financiamiento que les dé a las instituciones, mayor autonomía operativa con respecto a los gobiernos.
- Elaboración de un informe anual unificado del SICA con base en el cual la Reunión de Presidentes, como órgano máximo del Sistema, informe a todos los actores y a la ciudadanía en general de lo actuado en cada período, en relación con el proyecto de integración y de acuerdo con los recursos aportados por todos los centroamericanos y por los fondos de cooperación internacional dirigidos al desarrollo de la región.
- La elaboración del presupuesto unificado con base en la presupuestación por programas u otros conceptos que posibilite la asignación presupuestaria de acuerdo con las prioridades programáticas del Sistema.
- Reiterar la negativa costarricense de incorporarse al Parlacen en su estado actual. Aunque este órgano procure asimilarse a su homólogo europeo, fue el proceso gradual de pérdida de veto por parte de los países, lo que generó la necesidad de otorgarle mayores poderes a un parlamento para someter al escrutinio las instituciones regionales y aprobar legislación, en un nuevo sistema de pesos y contrapesos, entre las instituciones supranacionales y los órganos inter-gubernamentales representados en el Consejo de Ministros y el Consejo de Europa (Christiansen, 2001). Mientras Centroamérica no entre en una etapa de desarrollo supranacional, la base jurídica de la integración seguirá siendo contractual y no constitucional (Cremona, 2003), razón por la cual no es necesaria una institución permanente de veinte diputados por país que consuma recursos escasos que podrían dirigirse al financiamiento de otras áreas más funcionales de la integración regional.

Las opciones anteriores no descartan que una vez finalizadas las negociaciones extrarregionales con la Unión Europea que consumen, en la actualidad, la totalidad del esfuerzo político e institucional de los países centroamericanos, la región se involucre en un proceso de revisión amplia de su marco normativo e institucional, quince años después de haber entrado en vigor, y que Costa Rica asuma una posición de liderazgo en una futura reformulación del proceso de integración.

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

La coordinación de este capítulo estuvo a cargo de Elaine White, con la colaboración de Jorge Vargas Cullell.

El documento base fue preparado por Elaine White. Jorge Vargas Cullell efectuó la edición técnica y preparó algunas secciones. Participaron en la edición técnica Leda Muñoz y Enrique González.

Colaboró como asistente de investigación Carolina Urcuyo.

El taller de consulta se realizó el día 4 de agosto del 2008 y se contó con la participación de: José Miguel Alfaro, Arnoldo Brenes, Rodolfo Cerdas, Rafael Díaz, Enrique González, Miguel Gutiérrez, Guido Miranda, Leda Muñoz, Alejandro Solano, Sergio Ugalde, Carolina Urcuyo, Constantino Urcuyo, Jorge Vargas, Evelyn Villarreal y Elaine White.

Un agradecimiento especial a Rodolfo Cerdas por la elaboración del documento sobre la posición de Costa Rica en Centro América, un extracto del cual aparece como recuadro en el capítulo, y al Ing. Guillermo Alvarado por su aporte sobre el tema de Turismo, que también se recoge en el documento. **Se agradece** igualmente a Jorge Arturo Sáenz por la valiosa información facilitada y la lectura crítica de versiones preliminares de este trabajo, y a Luis Guillermo Solís por sus comentarios a la versión final del capítulo.

NOTAS

1 Una "región" es una expresión territorial determinada por procesos históricos, características étnicas, geográficas, políticas o sociales comunes, capaces de crear una identidad territorialmente delimitada y delimitable (Proyecto Estado de la Región, 1999).

2 En este sentido, una región se reconfigura constantemente por la dinámica de las relaciones intrarregionales y por las interacciones de tipo geográfico, geopolítico o económico con actores y procesos continentales, regionales y globales.

3 Los objetivos de "Fortalecer la región como bloque económico para insertarlo exitosamente en la economía internacional" y "Reafirmar y consolidar la autodeterminación de Centroamérica en sus relaciones externas, mediante una estrategia única que fortalezca y amplíe la participación de la región, en su conjunto, en el ámbito internacional", fueron definidos en el artículo 3, incisos f) y g) del *Protocolo de Tegucigalpa*. Un análisis comparativo con otros bloques en América Latina que siguieron el mismo propósito, refleja que Centroamérica no ha sido especialmente exitosa en este componente del proyecto regional, porque no generó una articulación coherente de política exterior conjunta sino una dispersión de las estrategias de negociaciones comerciales, a veces en conjunto, a veces individuales. Dos factores contribuyeron a esta realidad: i) los países de la región se consideran competidores hacia fuera; ii) los potenciales beneficios del acceso a mercados extrarregionales más grandes sobrepasan claramente los beneficios derivados del mercado interno (40 millones de personas), véase el análisis comparado de Stuhldreher (2004).

4 Costa Rica no es parte del Parlacen, la Corte de Justicia, ni del Tratado de Seguridad Democrática. Panamá y Belice no participan en la integración económica. Belice es parte del Tratado Marco de Seguridad Democrática pero no Panamá y este último sí forma parte del Parlacen.

5 El régimen de integración económica está desarrollado en el *Protocolo de Guatemala* de 1993, en el cual se retomó, actualizó y re-orientó el esquema de integración que estableció el *Tratado General de Integración Económica* de 1960 y que funcionó bajo el nombre de Mercosur o Mercado Común de Centroamérica. Además de los caóticos intentos del siglo XIX (Sáenz, 1996), en los años cincuenta se dieron pasos más ordenados para construir un esquema de integración, con dos brazos separados entre sí: por un lado se dio forma a una expresión de articulación política entre países -la mayoría regidos por dictaduras militares-, y con un fuerte peso de los temas de seguridad, conocida como la Organización de Estados Centroamericanos (Odeca). También se constituyó como parte del esquema la Confederación de los Ejércitos Centroamericanos (Condeca). Por otra parte, con apoyo de la Cepal, y como expresión de las corrientes de pensamiento sobre desarrollo económico,

los países del área firmaron el *Tratado General de Integración Económica* en 1960, donde se estableció como meta, el desarrollo de un mercado común para sustentar la estrategia de sustitución de importaciones.

6 Aún dentro de este bloque podrían distinguirse dos alineaciones: El Salvador y Guatemala, en el norte, que evoluciona de manera más simultánea, mientras Honduras y Nicaragua, en el centro, comparten el menor desarrollo humano y económico.

7 Los conceptos no son sinónimos. Como se mencionó, una región constituye una expresión territorial de procesos históricos o características comunes "no planificadas"; mientras, "la integración regional es el resultado de políticas y estrategias concientemente elaboradas para enlazar las diversas economías y sociedades de una región, mediante la creación de un espacio económico, social y político regido por un marco institucional y jurídico comunes, que establecen reglas y modos de operación también comunes. En este sentido, pueden existir procesos de integración en zonas en las que no se han conformado, al menos durante el período inicial, una región. Este es el caso del Mercosur, el Nafta y, más antiguamente, la Comunidad Andina, pero también hay regiones no integradas como la constituida por los países del norte de África" (Proyecto Estado de la Región, 1999).

8 Inicialmente conocido como *Plan Puebla Panamá*, una iniciativa de vinculación comercial y de infraestructura para unir al istmo centroamericano con los Estados del sur-sureste de México, cuya iniciativa de base fue la propuesta elaborada por el Incae con el fin de construir un Corredor Logístico Centroamericano que levantara los obstáculos físicos a la integración regional.

9 Centroamérica en su conjunto muestra un patrón característico en las relaciones con los Estados Unidos, que ha estado sometida a una particularidad de variaciones cíclicas que van desde el intervencionismo militar hasta el descuido, según sea el signo político del gobierno de turno o la percepción de amenazas que tengan los Estados Unidos en un momento dado. La abrumadora influencia de los Estados Unidos en la región se deja sentir en los países de la región, por medio de mecanismos de fuerza o de formas más sutiles, y esta es una de las variables que la definen (Rosenberg y Solís, 2007).

10 La doctrina prevaleciente en la administración Bush enfatiza la concepción de guerra total, que privilegia la solución militar ante los problemas que han tenido un impacto directo en el redimensionamiento de las fuerzas militares en la región, las cuales se han convertido en interlocutor privilegiado para la agenda de lucha contra el terrorismo y el narcotráfico (Urcuyo, 2004 y 2008; Cerdas, 2008).

11 El 2008 ha sido un buen año para el fortalecimiento de la presencia de Venezuela en Centroamérica. Costa Rica solicitó la incorporación a Petrocaribe en agosto de 2008: el acuerdo de

cooperación energética de Venezuela para compra de petróleo en condiciones preferenciales, después que lo hicieran Nicaragua en el 2007, Guatemala y Honduras, en julio y enero de 2008 respectivamente. Además de Nicaragua, Honduras se incorporó a la Alternativa Bolivariana para las Américas (Alba) en agosto de 2008, con una ceremonia en Tegucigalpa a la que asistieron además de Hugo Chávez, Daniel Ortega y Evo Morales y el vicepresidente cubano. De los seis países participantes en el Alba, iniciativa cubano-venezolana de integración comercial de oposición a la agenda de tratados comerciales de los Estados Unidos en Latinoamérica, dos son centroamericanos. Los otros miembros son Cuba, Venezuela, Dominica y Bolivia. Tanto Petrocaribe como el Alba, son instrumentos del proyecto político de Hugo Chávez en oposición a los Estados Unidos y sustentado en la geopolítica del petróleo.

12 Más detalles sobre la política de China en América Latina y su influencia en Centroamérica en Erikson y Chen (2007).

13 El acompañamiento de la Unión Europea a Centroamérica como región, data de la década de los años ochenta, con el ejercicio que la diplomacia europea desplegó en búsqueda de una salida negociada a la crisis centroamericana. Desde entonces se desarrolló una relación de cooperación con perspectiva regional, y se constituyó el primer foro de diálogo y cooperación con enfoque regional que Centroamérica tuvo con un actor mundial. A partir del 2005 se intensificó la apuesta de la Unión Europea por el proyecto de integración regional, al aprobar el Programa de Apoyo a la Integración Centroamericana (Pairca), y un programa de apoyo al proceso de unión aduanera.

14 La identificación de dilemas estratégicos es una novedad en el *Informe Estado de la Región (2008)*, que responde al objetivo de contribuir a un debate centroamericano sobre las opciones y estrategias que el istmo tiene delante de sí, identifica las tendencias actuales, escenarios y alternativas de acción en relación con dos temas: la inserción internacional de la región y el dilema estratégico de la seguridad ciudadana.

15 Sobre la acción conjunta de carácter regional el *Informe Estado de la Región* apuesta por la integración regional como un instrumento ventajoso para acometer acciones conjuntas en temas de orden estratégico para los países de la región.

16 Concepto de reciente desarrollo que incorpora la mercadotecnia a las relaciones exteriores de los países. Se refiere a la colección de imágenes e ideas alrededor de un país o a la forma en que este es percibido por la audiencia. Como toda marca tiene un componente experiencial -que es la suma de las experiencias de contacto con la marca-. Pero también tiene un aspecto psicológico, conocido como "imagen de marca", que es una construcción simbólica

creada en las mentes de las personas y consiste en toda la información y expectativas asociadas con el producto o concepto y es fundamental para la diferenciación entre los competidores.

17 Por ejemplo, Costa Rica ocupa el quinto lugar en el nivel mundial en desempeño ambiental, según el *Índice de Desempeño Ambiental (Environmental Performance Index)* desarrollado por el Centro de Política y Ley Ambiental de la Universidad de Yale, en conjunto con la Red de Información del Centro Internacional de Ciencias de la Tierra de la Universidad de Columbia. El índice cuantifica y clasifica numéricamente el desempeño ambiental de las políticas de un país. Asimismo, ocupa el primer lugar de América Latina y el lugar 44 a nivel mundial en la clasificación del índice de competitividad turística de acuerdo con el *Travel and Tourism Competitiveness Index* desarrollado por el Foro Económico Mundial que mide los factores que hacen atractiva la realización de inversiones o el desarrollo de negocios en el sector de viajes y turismo de un país específico. Es uno de los países con mejores índices de atracción de inversión extranjera directa per capita. Finalmente, es uno de los ocho primeros países en el mundo en participación política de las mujeres, de acuerdo con la Unión Interparlamentaria Mundial, que monitorea la presencia de mujeres en los congresos nacionales (<http://www.ipu.org/wmn-e/classif.htm>). En el compendio estadístico se incluye un conjunto de indicadores internacionales que amplían este tema.

18 De acuerdo con este autor en su estudio sobre patrones de conflicto y condiciones de *Statehood* o atributos de Estado-Nación, no todos los países en desarrollo son estados débiles, tal es el caso de Uruguay, Chile y Costa Rica.

19 En otros esquemas, de los cuales la Unión Europea es la expresión más avanzada, la construcción del proceso de integración ha estado acompañada de un amplio debate teórico y conceptual. La región se ve influenciada por la producción intelectual europea cuyo debate entre funcionalistas, federalistas y transaccionistas (Mariscal, 2003), dio origen al proyecto que hoy conocemos como Unión Europea, con un marco institucional que combina la fortaleza de los órganos supranacionales (Comisión Europea, Parlamento y Corte Europea) con los espacios donde se decantan los intereses nacionales en foros intergubernamentales (Consejo de Ministros, Consejo de Europa y Consejo de Representantes Permanentes-Coreper).

20 De acuerdo con el estudio de Cepal, 2008, los productos alimenticios y las bebidas explican casi el 30% del total de las exportaciones "intracentroamericanas" en el 2006. Los diez principales alimentos y bebidas comercializados en la región representan el 43% del total del comercio alimentario intrarregional. En el 2006 Costa Rica proveía al resto de la región casi la totalidad de las "demás preparaciones alimenticias"; Guatemala casi la mitad del rubro de agua y otras bebidas no alcohólicas; El Salvador casi la mitad de

productos de panadería, pastelería y galletería; Nicaragua, prácticamente la totalidad de carne de bovinos deshuesada, fresca o refrigerada; El Salvador y Guatemala, la gran mayoría de productos a base de cereales; Honduras el 40% de aceites de palma, y Nicaragua el 65% de harina de maíz y la casi totalidad de los frijoles. Aunque no aparecen entre los primeros productos, se debe destacar que Costa Rica y Nicaragua tienen ciertas ventajas en la producción y exportación de leche y sus derivados.

21 Por su parte, Costa Rica también resultó beneficiada por el clima de paz y estabilidad política imperante en toda la región desde los noventa hasta ahora, período en que ha logrado captar más inversión extranjera directa. Aunque es difícil pronosticar qué habría pasado con la propuesta de atracción de inversiones de Costa Rica en un contexto de violencia política en la región, es de esperar que una situación de esa naturaleza redujera la percepción de seguridad para las inversiones.

22 "Ante el reducido tamaño de sus mercados internos, la abrupta caída en los niveles de cooperación y asistencia internacional registrados al término de los conflictos militares y las políticas promovidas por las instituciones financieras multilaterales, los países centroamericanos no poseían otra alternativa para promover el crecimiento económico que profundizar rápidamente la inserción internacional" (Pomareda, 2008, en *Informe Estado de la Región 2008*).

23 "Por un lado las condiciones estructurales de sociedades donde se implantaron instrumentos de política, determinan que los resultados económicos y sociales no hayan sido los esperados, el crecimiento económico ha sido moderado o bajo y volátil y la importancia de los sectores de baja productividad e ingresos como generadores de empleo limitan la posibilidad de las personas de aprovechar mejor este dinamismo. Estas son sociedades con poblaciones poco numerosas, mayoritariamente de bajo poder adquisitivo y empleadas en sectores de baja productividad, con la excepción parcial de Costa Rica y Panamá. Estas condiciones iniciales limitaron las posibilidades de transferencia de tecnología y conocimiento, así como el impacto de estos proyectos productivos en ampliar las oportunidades de las personas" (Programa Estado de la Nación, 2008).

24 En este sentido, el *Informe Estado de la Región 2008* plantea que es en la búsqueda de una mejor inserción internacional para Centroamérica donde más incentivos se generan para la acción regional coordinada o integrada, tanto desde una perspectiva ofensiva -creación de condiciones para la nueva fase de la inserción-, como de las acciones defensivas, para evitar que las debilidades se conviertan en obstáculos que impidan promover una inserción ventajosa (Programa Estado de la Nación, 2008).

25 Término utilizado en las teorías de la integración (Mariscal, 2003).

26 Para un análisis más detallado de funcionamiento del régimen de seguridad, véase www.state.gov.

27 Cabe mencionar la constitución de una zona ampliada del Gran Caribe para la cooperación en la persecución del narcotráfico en las aguas del Mar Caribe. Esta zona de cooperación fue creada en el Convenio para la supresión del tráfico ilícito de estupefacientes entre los países de Centroamérica, los países y protectorados y territorios especiales del Caribe, Cuba, República Dominicana y Estados Unidos, Francia y Reino Unido. Este convenio fue firmado en el 2003.

28 Hay un fuerte debate sobre el impacto real de las maras sobre el crimen y la violencia en Centroamérica, pareciera que la violencia homicida se ejerce especialmente entre miembros de distintas maras, por el control de territorios específicos, aunque estudios recientes patrocinados por el gobierno de Estados Unidos señalan que estas organizaciones muestran un involucramiento creciente en mercados locales de drogas y por ello, tienen vínculos con el narcotráfico para la distribución de drogas al menudeo (*Informe Estado de la Región 2008*).

29 La expresión formal de este proceso ha sido la reducción de los efectivos militares y de los gastos de seguridad y defensa, la relativa pérdida del poder político y económico, los intentos, en unos países más que en otros, de redefinición doctrinaria, la aceptación, de parte de policías y militares de la primacía de la autoridad civil legítimamente electa, la modernización de la base jurídica de cuerpos policiales y castrenses y la separación orgánica, funcional, operativa e institucional de las fuerzas de defensa y de las fuerzas de seguridad (Torres, 2004).

30 Decidió participar como observador, y envió siempre a un funcionario diplomático de menor rango acreditado en el país donde se realizara la reunión. Solo en la primera mitad de 2008, Costa Rica empezó a participar en la Comisión de Seguridad integrada por viceministros con representación del viceministro de la Presidencia.

31 Hace varios años el ex presidente nicaragüense Arnoldo Alemán amenazó con poner un impuesto patriótico del 30% a las importaciones costarricenses, si Costa Rica materializaba su caso ante la Corte de la Haya. Finalmente el gobierno nicaragüense optó por poner una visa a los viajeros costarricenses. Debe recordarse también que esta contramarcha incidió en el hecho de que una proporción importante de las importaciones nicaragüenses utilizaran puertos y carreteras costarricenses para internar las mercancías.

32 El pacto sandinista-liberal consiguió un reparto del nombramiento de los funcionarios de las instituciones claves del Estado, Poder Judicial e 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 consolidó el control bipartidista sobre la estructura de gestión electoral, reinstauró el monopolio de los partidos sobre las candidaturas a puestos públicos y se impusieron barreras más altas para la inscripción de nuevos partidos. Se otorgó, al Consejo Supremo Electoral, la facultad de eliminar agrupaciones políticas que no participaran en una elección y se establecieron umbrales menores para la elección del Presidente. Las nuevas regulaciones permitieron a las autoridades electorales cancelar la acreditación a dos partidos políticos de oposición.

33 La expresión diplomacia de segundo carril es una traducción del término en inglés *Second Track Diplomacy*, que se refiere a la construcción de tejido de relaciones entre sectores, organizaciones o grupos de la sociedad civil de diferentes países, con el objetivo de promover acuerdos que puedan ser trasladados, posteriormente, a los canales oficiales de la conducción de las relaciones inter-estatales. Diplomacia pública, por su parte, se refiere a las acciones que despliegan los gobiernos, por medio de su aparato diplomático, para comunicarse directamente con los ciudadanos de otros países.

34 La supremacía se lograría si Costa Rica tuviera un grado supremo en cualquier línea de análisis, lo que implicaría una preeminencia o superioridad jerárquica. Véanse, por

ejemplo, los casos de Brasil en el Cono Sur o el de Sudáfrica en la región SADC (*Southern Africa Development Community*), o Alemania-Francia en la Unión Europea. La superioridad relativa -no absoluta- se evidencia si comparamos a Costa Rica con países 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, superior más de diez veces, al de Costa Rica (52.110 dólares) y una Producción Nacional doce veces mayor. 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 de 74 en Dinamarca.

35 Este concepto se origina en la diáda "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 un Estado posee. El "poder blando" por el contrario, tiene un carácter más contingente y relacional. Deriva de la capacidad del Estado para explotar, de manera más conveniente su situación, y movilizar recursos como su prestigio, influencia o capacidad de negociación y liderazgo en un momento clave.

36 Se produjo una cumbre extraordinaria de presidentes, a instancias del presidente Saca de El Salvador. Los presidentes vinieron a reunirse con el presidente Arias en Costa Rica, a pesar de que era El Salvador quien ostentaba la presidencia *pro tempore* en el primer semestre del año. Nicaragua y El Salvador tienen dificultades para integrarse como estados miembros del Estatuto de Roma que crea la Corte Penal Internacional. Al finalizar la reunión, los presidentes dieron una conferencia de prensa y el presidente Arias criticó la "hipocresía de la Unión Europea en este proceso de condicionalidades" (La Nación, 13 de marzo de 2008).

37 A pesar de ser un acuerdo eminentemente intergubernamental, la EFTA tiene una efectiva corte, una Autoridad de Vigilancia (*EFTA Surveillance Authority*) para, entre otros propósitos, hacer cumplir las estrictas provisiones en materia de competencia y *anti-trust*. 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).

P
A
R
T
E



Anexo estadístico y metodológico

CAPÍTULO
7Anexo
Metodológico**Introducción**

Los Informes *Estado de la Nación* han dado constante seguimiento y análisis a temas relacionados con el desarrollo humano y su sostenibilidad. En procura del constante mejoramiento de estos esfuerzos de monitoreo y análisis, se promueven nuevas formas de recolección de información, así como la generación de nuevos indicadores, técnicas e instrumentos (cuestionarios, grupos focales, evaluaciones de desempeño, talleres, foros, consulta a distintas fuentes), que permitan correr la frontera de la información y profundizar en el análisis de la realidad nacional.

En la elaboración del Informe se revisa una amplia variedad de investigaciones relativas a los distintos temas, en las que se aplican diferentes metodologías¹ que son de interés para investigadores y especialistas, así como para aquellos lectores del Informe que deseen conocer y entender mejor sus resultados. Ofrecer información detallada en este sentido es el principal objetivo del anexo metodológico, que incluye una selección de aportes metodológicos aplicados a distintos temas para ser considerados en futuros trabajos.

En esta edición del Anexo se exponen tres apartados, en el primero de ellos “Estimaciones relevantes”, se describen los detalles del cálculo del índice de Theil para la serie histórica 2000 a 2007; en el segundo apartado, se presentan algunos de los principales vacíos y problemas encontrados en el acceso a la información en varios de los

temas desarrollados en el Informe; en el tercer y último apartado se exponen las metodologías de seis aportes relevantes que complementan su desarrollo en los diferentes capítulos y fortalecen el monitoreo del estado de la situación costarricense. En primer lugar, se presentan las metodologías utilizadas en cuatro temas desarrollados en el capítulo 2: estudio sobre la variabilidad en el riesgo de morir por enfermedad cardiovascular; criterios seguidos para la evaluación de los indicadores de seguimiento del desarrollo humano; estimación de la carga de enfermedad en Costa Rica mediante el indicador Avisa (años de vida saludables perdidos ajustados por discapacidad); y la superación de la exclusión extrema y generación de empleos de calidad mínima; además se exponen en detalle dos temas tratados en el capítulo 5: valoración del referéndum mediante grupos focales; y por último los resultados del referéndum sobre el TLC-CA: comparación de las elecciones presidenciales y el referéndum.

Estimaciones relevantes**Actualización de la estimación del índice de Theil**

En el presente Informe se incorpora una nueva serie histórica del índice de Theil (cuadro 7.1), que complementa la información disponible en materia de desigualdad salarial que, año tras año, presenta el Informe. Este índice mide el grado de desigualdad de los ingresos

salariales de las personas, entendidos como el pago monetario que recibe una persona por su trabajo asalariado o independiente. Nótese que no se incluyen los ingresos provenientes de otras fuentes como son las pensiones, becas, transferencias en dinero, rentas de la propiedad, etc. Una de las ventajas que presenta el índice de Theil sobre otros indicadores de desigualdad, es que puede dividirse en dos importantes componentes: la desigualdad debida a las inequidades “entre” y “dentro” de grupos, lo cual brinda un aporte adicional cuando interesa estudiar el efecto de variables específicas sobre la desigualdad total.

Para el *Noveno Informe* se publicó una estimación del índice de Theil correspondiente al periodo 1990-2002 y basada en la población de quince años y más, para ese cálculo se hicieron ajustes en los factores de ponderación, logrando que las estimaciones fueran comparables con los años anteriores al 2000. En el presente Informe se actualizó la estimación correspondiente al periodo 2000-2007 tomando en cuenta la población de doce años y más, con los factores de ponderación oficiales dados por el INEC, sin ningún tipo de ajuste. Se decide hacer esto para lograr una mayor facilidad de duplicación del ejercicio, así como para establecer la comparabilidad posterior hasta que el INEC vuelva a ajustar los ponderadores de la Encuesta de Hogares, de acuerdo con los datos que se obtengan en el próximo censo de población.

El índice de Theil toma valores entre cero (la distribución de los ingresos es totalmente equitativa) y $\ln(n)$. Para el cálculo del índice se elaboró una base de datos de acuerdo con la información disponible en las bases de la Encuesta de Hogares del 2000 al 2007, específicamente utilizando las siguientes variables:

- Ingreso en la ocupación principal: se eliminaron los ingresos “cero” e “ignorados”.
- Todas las personas de 12 años y más ocupadas y que sean receptoras de ingresos conocidos en su ocupación principal.

■ Variables de desagregación: región de planificación, zona, sexo, edad, nivel educativo, categoría ocupacional, horas trabajadas, grupo ocupacional, rama de actividad.

En términos matemáticos el índice de Theil se representa de la siguiente manera:

$$T = T_{\text{entre}} + T_{\text{dentro}}$$

$$T = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n \frac{y_i}{\bar{y}} \ln \left(\frac{y_i}{\bar{y}} \right),$$

$$T_{\text{ENTRE}} = \sum_{i=1}^{n_j} \frac{n_i}{n} \frac{\bar{y}_j}{\bar{y}} \ln \left(\frac{\bar{y}_j}{\bar{y}} \right),$$

$$T_{\text{Dentro}} = \sum_{j=1}^k \frac{n_j \bar{y}_j}{n \bar{y}} T_j$$

Donde:

\bar{y} : es el promedio de ingresos total,
 \bar{y}_j : es el promedio de ingresos en el subgrupo j ,

y_i : es el ingreso de la i -ésima persona,

n : población total,

n_j : población en el subgrupo j .

Problemas de información

Es necesario resaltar que la falta de regularidad y sistematización en la producción de datos estadísticos ha sido una limitante que enfrenta el Informe

CUADRO 7.1

Contribución a la desigualdad^{a/} en la distribución de los ingresos por clasificación, según año 2000-2007

Año	Sexo		Región		Zona		Grupos de edad		Nivel educativo		Categoría ocupacional		Horas trabajadas		Grupo ocupacional ^{b/}		Rama de actividad ^{b/}			
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%		
2007																				
THEIL	0,45	100,0	0,45	100,0	0,45	100,0	0,45	100,0	0,45	100,0	0,45	100,0	0,45	100,0	0,45	100,0	0,45	100,0	0,45	100,0
Total entre	0,01	2,3	0,01	2,8	0,02	4,3	0,03	6,0	0,13	28,0	0,08	17,7	0,04	9,2	0,18	40,0	0,07	15,4		
Total dentro	0,44	97,8	0,44	97,3	0,43	95,7	0,42	94,0	0,32	72,0	0,37	82,3	0,41	90,8	0,27	60,0	0,38	84,6		
2006																				
THEIL	0,40	100,0	0,40	100,0	0,40	100,0	0,40	100,0	0,40	100,0	0,40	100,0	0,40	100,0	0,40	100,0	0,40	100,0	0,40	100,0
Total entre	0,01	1,9	0,01	2,7	0,02	4,2	0,03	7,3	0,12	30,2	0,07	18,5	0,04	10,4	0,16	39,4	0,08	19,0		
Total dentro	0,40	98,2	0,39	97,4	0,39	95,8	0,37	92,8	0,28	69,8	0,33	81,5	0,36	89,6	0,24	60,6	0,33	81,0		
2005																				
THEIL	0,36	100,0	0,36	100,0	0,36	100,0	0,36	100,0	0,36	100,0	0,36	100,0	0,36	100,0	0,36	100,0	0,36	100,0	0,36	100,0
Total entre	0,01	2,0	0,01	3,3	0,02	5,0	0,02	6,7	0,11	31,3	0,06	17,4	0,04	11,7	0,15	41,9	0,08	21,1		
Total dentro	0,35	98,0	0,35	96,7	0,34	95,0	0,34	93,3	0,25	68,7	0,30	82,6	0,32	88,3	0,21	58,1	0,29	78,9		
2004																				
THEIL	0,36	100,0	0,36	100,0	0,36	100,0	0,36	100,0	0,36	100,0	0,36	100,0	0,36	100,0	0,36	100,0	0,36	100,0	0,36	100,0
Total entre	0,00	1,1	0,02	4,4	0,02	5,6	0,03	6,9	0,12	33,3	0,06	16,9	0,04	11,5	0,16	44,0	0,06	17,8		
Total dentro	0,36	99,0	0,35	95,6	0,34	94,4	0,34	93,1	0,24	66,7	0,30	83,1	0,32	88,5	0,20	56,0	0,30	82,2		
2003																				
THEIL	0,40	100,0	0,40	100,0	0,40	100,0	0,40	100,0	0,40	100,0	0,40	100,0	0,40	100,0	0,40	100,0	0,40	100,0	0,40	100,0
Total entre	0,00	1,2	0,02	3,8	0,02	5,8	0,03	7,8	0,13	31,4	0,06	16,2	0,05	11,3	0,16	38,7	0,06	15,3		
Total dentro	0,40	98,8	0,39	96,2	0,38	94,2	0,37	92,2	0,27	68,6	0,34	83,8	0,36	88,7	0,25	61,3	0,34	84,7		
2002																				
THEIL	0,42	100,0	0,42	100,0	0,42	100,0	0,42	100,0	0,42	100,0	0,42	100,0	0,42	100,0	0,42	100,0	0,42	100,0	0,42	100,0
Total entre	0,00	1,1	0,01	3,4	0,02	5,4	0,03	7,4	0,13	30,7	0,07	15,8	0,04	10,4	0,16	38,4	0,07	16,4		
Total dentro	0,42	98,9	0,41	96,6	0,40	94,6	0,39	92,6	0,29	69,3	0,36	84,2	0,38	89,6	0,26	61,6	0,35	83,6		
2001																				
THEIL	0,42	100,0	0,42	100,0	0,42	100,0	0,42	100,0	0,42	100,0	0,42	100,0	0,42	100,0	0,42	100,0	0,42	100,0	0,42	100,0
Total entre	0,01	1,5	0,02	4,2	0,02	5,7	0,03	7,3	0,13	30,7	0,07	16,9	0,04	9,2	0,16	38,0	0,07	15,7		
Total dentro	0,41	98,5	0,40	95,8	0,40	94,3	0,39	92,7	0,29	69,3	0,35	83,2	0,38	90,8	0,26	62,0	0,35	84,3		
2000																				
THEIL	0,35	100,0	0,35	100,0	0,35	100,0	0,35	100,0	0,35	100,0	0,35	100,0	0,35	100,0	0,35	100,0	0,35	100,0	0,35	100,0
Total entre	0,00	1,2	0,01	3,3	0,02	6,2	0,03	7,7	0,10	28,6	0,05	14,0	0,03	7,2						
Total dentro	0,34	98,8	0,34	96,7	0,33	93,8	0,32	92,3	0,25	71,4	0,30	86,0	0,32	92,8						

a/ Índice de Theil para las personas ocupadas de 12 años o más.

b/ A partir del año 2001 se utiliza la nueva clasificación por rama de actividad CIIU3 y grupo ocupacional CIUO 2000.

Fuente: Segura, 2008 con base en las EHPM del INEC.

año tras año, y este año se ha presentado de forma especial en varios de los capítulos. En primer lugar, la evaluación del desempeño ambiental ha enfrentado diversas dificultades debido principalmente, a la fragmentación y dispersión de los datos e investigaciones. En el año 2007, la falta de información disponible y oportuna alcanzó una magnitud inédita en algunas entidades públicas clave, la desactualización de estadísticas de pesca; producción forestal; permisos de aprovechamiento; corta en sistemas agroforestales o bosques; y estadísticas generales del Sinac sobre áreas protegidas y uso forestal, son algunos casos centrales relativos a este punto. Esto ha dificultado el avance en la elaboración de un esquema de indicadores sistemático y representativo para dar seguimiento al desempeño ambiental y que apoyen las políticas de planificación territorial, la legislación y las acciones públicas. Los procesos de revisión, a la luz de estos problemas, han llevado a identificar, de manera tentativa, algunos campos en que se requiere una mayor sistematización y regularidad en los datos, así como la creación de indicadores. Partiendo de algunos hallazgos temáticos que el capítulo ha señalado sobre el tema ambiental, el cuadro 7.2 resume algunas de estas áreas que necesitan atención particular. La identificación de escenarios para temas centrales y sus indicadores puede permitir una mejor valoración del desempeño para un año específico. Aunque existe un conjunto de aspiraciones definidas para el capítulo, estas no están acompañadas del marco de indicadores señalados.

En el ámbito económico también se presentaron limitaciones de información, aunque no tan marcadas como en lo ambiental. La información disponible sobre mano de obra es escasa y se comienza a sentir la necesidad de una encuesta nacional de empleo sobre la cual el BCCR, INEC y MTSS han manifestado un interés abierto pero no se ha concretado la operacionalización del proyecto. La Encuesta de Hogares no brinda datos suficientes sobre las destrezas y capacidades de la población ocupada ni sobre calidad de empleo. El

rediseño de la EHPM, actualmente en ejecución, puede ser una herramienta que solvente, en algún grado, este faltante. El levantamiento del directorio de establecimientos no permite identificar la demanda de mano de obra por parte de los establecimientos ni su calificación, aspecto que se torna relevante si se toma en cuenta la escasez de datos que ofrezcan puntos de partida relativos a las necesidades de capacitación y formación laboral en el nivel nacional, así como la identificación de desequilibrios en el mercado, en términos de demanda y oferta de mano de obra. Esfuerzos importantes de la Uccaep, Cinde, INA, entre otros, dan luces sobre este aspecto, sin embargo, requieren un mayor apoyo gubernamental para mantener y fortalecer los estudios de largo plazo. Datos como crédito al sector agropecuario de fuentes no bancarias con montos por producto; la inversión extranjera directa al sector agropecuario con totales sectoriales y montos por producto presentan problemas de sistematización pues la información está a nivel agregado sin un desglose por producto. En el ámbito fiscal, la falta de periodicidad en los datos dificultó el cruce de información sobre contribuyentes y recaudación, según rama de actividad económica. Igualmente se tuvo problemas para cuantificar el monto de la recaudación de cada año, correspondiente a lo aportado por nuevos contribuyentes. El rezago de información dificultó la obtención oportuna de datos en temas como presupuesto consolidado del sector público e informes de cartera vencida.

Asimismo, este año se presentaron algunos problemas con el acceso a la información que normalmente suministra el Poder Judicial y se señalaron variables que ameritan una revisión cuidadosa en su registro. El sistema de gestión encargado de generar los reportes estadísticos presentó inconsistencias en los reportes de algunas dependencias y en el momento de su instalación: 713 expedientes desaparecidos, una gran cantidad de asuntos que venían siendo reportados “con rebeldía”² pasaron a considerarse “en trámite”. No fue posible obtener información consolida-

da para el año 2007 sobre la cantidad de personas encarceladas con prisión preventiva. Un análisis del crecimiento de la variable “casos en trámite” en las materias: civil, contencioso administrativo, agrario, familia y pensiones alimentarias, permite concluir que las cifras de los últimos cuatro años están sobreestimadas, debido a que incluyen expedientes con más de seis meses de inactividad. Se recomienda utilizar estas cifras con precaución. Con el propósito de mejorar el análisis del tema de impunidad es recomendable que se generen estadísticas en las siguientes variables: número de personas con sentencia firme que se encuentran pendientes de captura, cantidad de resoluciones de prisión preventiva dictadas por los jueces penales, órdenes de libertad dictadas por los jueces en los casos en que los fiscales solicitan prisión.

En procura de un mejoramiento constante de las condiciones de vida de la población costarricense enmarcadas en un desarrollo humano sostenible, es que el Programa Estado de la Nación hace un llamado a las distintas entidades, con el objetivo de velar por el constante mejoramiento de la información generada, que de una u otra forma evidencia su labor diaria y contribuye enormemente a profundizar el conocimiento sobre los temas y condiciones específicas.

Aportes metodológicos

Variabilidad en el riesgo de morir por enfermedad cardiovascular: un análisis espacial por área de salud

Como se analiza en el capítulo 2 del Informe, las enfermedades cardiovasculares (ECV) siguen siendo la principal causa de muerte en el país, y a pesar de los logros alcanzados estos muestran diferencias por zona geográfica y área de salud. Exponer la metodología empleada en un estudio reciente (Aparicio y Morera, 2008) en el que se calculó una razón de mortalidad estandarizada suavizada por área de salud, pretende brindar un insumo relevante en el estudio futuro de los factores que pueden estar influyendo en las inequidades existentes.

CUADRO 7.2

Apuntes hacia la construcción de un esquema de evaluación ambiental

Eje temático	Algunos señalamientos recientes en el capítulo	Aspectos que requieren avance en materia de indicadores
General: gestión ambiental	<ul style="list-style-type: none"> ■ Se refuerza el peso de temas de la agenda gris y café ■ Alejamiento de las aspiraciones de usos sostenibles de recursos y del territorio 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Indicadores prospectivos (escenarios) ■ Indicadores de sostenibilidad ■ Indicadores de desempeño institucional
Ordenamiento territorial	<ul style="list-style-type: none"> ■ Una deuda con el desarrollo humano sostenible ■ No ha habido uso adecuado de los instrumentos de regulación ■ La falta de OT genera impactos ambientales y compromete zonas específicas ■ Se repiten patrones desordenados y expansivos (GAM, zonas costeras) ■ También es una ventana para rescatar zonas bajo presión (Osa) 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Indicadores de uso del territorio y cambios de uso (largo plazo) ■ Indicadores de disponibilidad de recursos naturales ■ Indicadores de presión de uso ■ Evaluación de existencia y uso de instrumentos de regulación. ■ Indicadores de impactos específicos del uso (estado de ecosistemas y biodiversidad, contaminación, conflictos, denuncias, otros) ■ Indicadores sobre cuencas hidrográficas
Patrones de uso de los recursos naturales	<ul style="list-style-type: none"> ■ Situaciones límite en la disponibilidad y calidad de recursos clave (agua, energía limpia, madera, calidad del aire, recursos marinos) ■ Problemas de sostenibilidad en el uso, limitada gestión en esta dirección 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Indicadores de uso (agua, tierra, madera, tierra agrícola, recursos marinos, energía, entre otros). ■ Escenarios sobre patrones de uso ■ Indicadores de disponibilidad de los recursos ■ Indicadores de calidad de los recursos
Impactos en la salud humana y ambiental	<ul style="list-style-type: none"> ■ Alto uso de agroquímicos ■ Aumenta impacto en la calidad del aire ■ Mal manejo de residuos sólidos ■ Poco control sobre aguas residuales ■ Se compromete calidad del agua ■ Poco control de accidentes químicos y tecnológicos 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Indicadores de impacto en la salud (seguimiento a intoxicaciones, contaminación del aire, agroquímicos, otros) ■ Accidentes tecnológicos y gestión del riesgo ■ Indicadores sobre generación, recolección y tratamiento de residuos sólidos y líquidos ■ Deforestación, calidad de la cobertura forestal ■ Indicadores de calidad de agua, aire, suelo.
Conservación	<ul style="list-style-type: none"> ■ Ha sido base de la gestión ambiental en el país ■ Muestra vulnerabilidad en su gestión institucional e impactos externos ■ El bosque requiere más protección ■ Hay nuevas presiones sobre las ASP 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Indicadores de integridad y riqueza ecológica en áreas protegidas ■ Capacidades institucionales ■ Calidad de ecosistemas ■ Cobertura forestal ■ Indicadores de presión antropogénica ■ Indicadores de vulnerabilidad al cambio climático
Gestión institucional	<ul style="list-style-type: none"> ■ Sector fragmentado y disperso ■ Pocas capacidades ante la magnitud de la tarea ■ Aumenta la participación de la sociedad civil ■ Alto grado de conflictividad socioambiental con base en la acción u omisión institucional 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Capacidades institucionales ■ Normativa ■ Indicadores de la gestión local ■ Instrumentos de regulación ■ Conflictos socioambientales

Fuente: Elaboración propia.

El objetivo es medir la variabilidad del riesgo de muerte por ECV en cada área de salud, respecto al nivel nacional e identificar patrones de alta mortalidad. El estudio mide el comportamiento de las muertes por estas causas en el periodo 1970-2007 y se utiliza un análisis espacial del 2000 al 2007, donde se relaciona el riesgo de morir según área de salud con la influencia de las zonas vecinas y del índice de desarrollo social.

Se utilizó la definición dada por la Organización Mundial de la Salud para la ECV: “el rápido desarrollo de signos focales o globales de compromiso de la función cerebral, con síntomas de 24 horas o más, o que lleven a la muerte sin otra causa que el origen vascular” (OMS, 2006). Se emplea un “suavizamiento” de tasas de mortalidad en áreas pequeñas por medio de la estadística bayesiana y su representación geográfica en mapas, esto resulta muy ventajoso para el tratamiento de datos en áreas pequeñas, que anteriormente constituían una de las limitantes en este tipo de investigaciones.

El análisis de la información emplea estadística descriptiva y mapas por área de salud, e incluye un indicador de riesgo de muerte conocido como “Razón de Mortalidad Estandarizada Suavizada” (RMES) (Minsap, 2000; Bembibre et al., 2004), que mide el riesgo relativo de muerte por área de salud, según edad, sexo y diferencias socioeconómicas (aproximadas por el IDS). Para su cálculo se ajustó un modelo jerárquico espacial con covariables a partir de lo propuesto por Tomas, al., 2004, el cual es un caso específico de la familia de modelos denominados “*Convolution Priors*” propuesta por Besag, York y Mollie, 1991. El modelo y el proceso inferencial se llevaron a cabo desde el punto de vista de la estadística bayesiana, y en concreto se utilizó el método de *Gibbs Sampling* basado en técnicas de Monte Carlo con Cadenas de Markov.

En términos algebraicos el modelo es el siguiente:

$$O_i \sim \text{Poisson}(\mu_i) \\ \log \mu_i = \log E_i + \alpha + \beta * IDS_i + S_i + \eta_i$$

Donde O_i son las defunciones observadas, E_i las defunciones esperadas, IDS_i es la covariable, S_i es el componente espacial que utiliza la aproximación conocida como modelo condicional autorregresivo (CAR) y η_i es el componente de efectos aleatorios para el cual se asume una distribución “a priori” Normal.

En cuanto a la modelización del componente S_i , se asume una dependencia espacial por lo que las estimaciones del riesgo en un área determinada dependen de las áreas vecinas. De forma que los pesos (o ponderaciones espaciales) son máximos (igual a la unidad) si las áreas son adyacentes y mínimos (igual a cero) en otro caso (Kelsall y Wakefield, 2002).

En términos algebraicos el modelo es el siguiente:

$$S_i | S_{-i} \rightarrow N(\bar{S}_i, \omega_s^2 | m_i)$$

Donde: $S_{-i} = (S_1, \dots, S_{j-1}, S_{j+1}, \dots, S_n)$; $S_j = \sum_{i \in \delta_j} S_i \delta_j$ es el conjunto de áreas vecinas (adyacentes) al área j , y m_i es el número de vecinos.

Los datos empleados fueron obtenidos del Centro Centroamericano de Población (CCP); Dirección Actuarial de la CCSS; Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. Las muertes por ECV corresponden a las defunciones registradas con los códigos 100-199 de la Clasificación Internacional de Enfermedades (CIE-1020) para el periodo 2000-2007. Con la información de defunciones por distrito se construyó una base de datos relativa al área de salud (AS), separada por grupos decenales de edad y sexo. En el caso del Índice de Desarrollo Social se tomaron los datos por distrito y se agruparon por área de salud calculando un promedio ponderado con el tamaño relativo del distrito dentro de la composición del AS.

Criterios considerados en la evaluación de los indicadores de seguimiento del desarrollo humano del país

Como se mencionó en el capítulo 2 del presente Informe, Costa Rica goza de importantes logros en materia de acumulación de capacidades que la han posicionado en lugares de privilegio

en el nivel mundial; sin embargo, es necesario un constante monitoreo de las mejoras, persistencias o retrocesos en la situación actual del país. Como aporte al seguimiento de este tema, se facilita la metodología utilizada en la elaboración del balance general de las principales tendencias del país en materia de desarrollo humano. Para lograr este fin se estructuraron dos frentes metodológicos: por un lado, se exponen los pasos seguidos para estudiar la evolución de indicadores nacionales para el año 2007 con respecto a los últimos dieciséis años (1990-2006), y un segundo frente en el cual se describen los pasos seguidos para evaluar el grado de avance de Costa Rica (alto, medio o bajo) mediante la comparación internacional (cuadro 7.3). El criterio de escogencia de los indicadores se basó principalmente, en la importancia que estos tienen en el seguimiento de las aspiraciones en Desarrollo Humano, a las que tradicionalmente el Informe ha dado seguimiento, y en segundo lugar en su disponibilidad, tanto nacional como internacionalmente.

Para establecer las comparaciones internacionales se siguió el procedimiento sugerido por el profesor Aníbal Pérez Liñán, de la Universidad de Pittsburg, por medio del cual se elaboraron escalas ordinales de acuerdo con las siguientes pautas:

- A partir del *ranking* de valores de los indicadores para los países a nivel mundial, se determinaron los umbrales máximo y mínimo para la definición de los intervalos. La aspiración es la comparación con el resto del mundo, pero en algunos indicadores, debido a limitaciones de información, dicha comparación sólo fue posible con los países de la OECD (inversión social) o con América Latina (Cepal).
- Los valores en el umbral superior fueron tratados como 100 (muy alto), y los ubicados por debajo del umbral inferior como 0 (muy bajo).
- Se calculó un rango continuo para todos los valores de X entre los umbrales, con base en la fórmula

$X/(\text{MAX}-\text{MIN}) \cdot 100$. A partir de esta fórmula, se estimó el valor para Costa Rica.

- A partir de los valores extremos, se dividió el rango MAX-MIN en tres intervalos similares (0 a 0,33; 0,34 a 0,67; 0,68 a 1) correspondientes a bajo, medio y alto.

- A partir de los tres intervalos, se construyeron los siguientes niveles: Alto, cuando el valor del país está por encima del 67% del rango de escala; Medio, cuando el valor está entre el 34% y el 66% y Bajo, cuando el valor del país está por debajo del 33% del rango.

Para la evaluación de la tendencia de los indicadores nacionales en el 2007, se realizó lo siguiente:

- Se construyó una serie para cada indicador que comprende el periodo 1990-2007. Se calcularon los estadísticos básicos: promedio, desviación estándar, crecimiento promedio

CUADRO 7.3

Parámetros de comparación internacional según indicador

Indicador	Año	Valores extremos		Valor para Costa Rica	Unidad	Fuente
		Máximo	Mínimo			
Esperanza de vida al nacer	2005	Japón: 82,3	Zambia: 40,5	79,2	Años	PNUD
Tasa de mortalidad infantil ^{a/}	2005	Sierra Leona: 165	Islandia: 2	11,0	Por mil nacidos vivos	PNUD
Tasa neta de cobertura en educación secundaria	2006	Francia, Japón, Suecia: 99	Mozambique: 4,2	68,9	Porcentaje	Unesco
Población de 18 a 64 años con secundaria completa o más	2005	Kazajstán, Rusia, Lituania: 94	Marruecos: 17	42,0	Porcentaje	Unesco
Años de escolaridad promedio de la población en edad activa	2000	Canadá, Nueva Zelanda, Noruega, Estados Unidos: 12	Nigeria, Mozambique, Mali, Guinea-Bissau: 0,8	6,0	Años	Unesco
Usuarios de Internet por mil habitantes ^{b/}	2005	Islandia: 869, Suecia: 765, Holanda: 739	Tayikistán: 1	254,0	Por mil habitantes	PNUD
Gasto Público Social como porcentaje del PIB ^{c/}	2003	Suiza: 31,3	Korea: 5,7	18,0	Porcentaje	OECD
Inversión social per cápita ^{c/}	2003	Luxemburgo: 12.362	México: 655	772,0	Dólares	OECD
Tasa de desempleo ^{a/}	2004	Macedonia: 36,7	Tailandia: 1,5	6,7	Porcentaje	Banco Mundial
Salario mínimo real por hora en dólares	2004	Luxemburgo: 10,1	México: 0,5	1,2	Dólares	OECD
Tasa de homicidios ^{a/}	2000-2004	Colombia: 62,7	Pakistán: 0	6,2	Por cien mil habitantes	PNUD

a/ En este indicador hay que tener cuidado con la interpretación, pues entre menor sea la tasa, mejor es el nivel que se ocupa. Por tanto, un nivel alto se asigna a las tasas más bajas.

b/ En este indicador se modificó el valor máximo de referencia, pues la distribución de los datos es asimétrica, concentrada en los niveles inferiores. Para determinar el valor máximo se procedió a restarle al máximo observado una desviación estándar, cuyo resultado es 664. Algunos datos generales observados del rango son: el promedio de usuarios para todos los países del mundo es 181 por mil habitantes, un tercio de los países tiene menos de 40 usuarios por mil. Costa Rica está en el grupo con la 3ª parte más alta y ocupa la posición 50 entre 175 países con información.

c/ Estos indicadores utilizan como parámetros de comparación los países de la OECD (30 en total) debido a las limitaciones de información en el nivel mundial.

Fuente: Elaboración propia.

anual, cambio anual en puntos porcentuales entre 2006 y 2007 y la diferencia entre el valor último (2007) y el primero (1990).

- Luego se calculó la tendencia para el período 1990-2006 y a partir de esta, se estimó el valor esperado en el 2007. Se comparó el valor real mostrado en el 2007 con el valor estimado para cada indicador y se establecieron tres umbrales: Mejora: cuando el indicador avanzó más de lo esperado, es decir, el valor real es mayor al estimado; Sin Cambios: cuando el valor real y el estimado coinciden, y Desmejora: cuando se avanzó menos de lo esperado en ese indicador, es decir, el valor real es menor al estimado.
- Como criterio adicional, se comparó el crecimiento promedio anual para el período 1990-2006 y se comparó con el crecimiento anual más reciente (2006-2007) y se calificó con base en los umbrales anteriores. Esto con el fin de valorar la coyuntura anual y determinar si el cambio en el 2007 es significativo.
- Luego se compararon los dos resultados y se asignó la valoración general. En algunos casos las valoraciones no coinciden entre ellas, pues, por ejemplo, el valor estimado es menor al real (desmejora), pero el crecimiento anual es mayor al promedio de largo plazo (mejora); en estos casos prevalece la coyuntura anual, siempre y cuando el crecimiento sea significativo.

Estimación parcial de la Carga de enfermedad en Costa Rica para el año 2005

De acuerdo con la línea expuesta en el capítulo de Equidad e integración social, donde se expone la necesidad de contar con indicadores que integren cada vez más las mediciones de mortalidad y morbilidad en el estudio de la salud costarricense, es que se expone la metodología de la investigación denominada Carga de Enfermedad en Costa Rica. En este caso, por medio del indicador AVISA (años de vida saludables

perdidos ajustados por discapacidad), integrado, además por los AVP (años de vida perdidos prematuramente) y los AVD (años de vida con discapacidad). Su metodología se utiliza por la relevancia que el indicador tiene como medida de brecha al cuantificar la diferencia entre una situación actual y una ideal, y mostrar cargas de mortalidad prematuras y discapacidad debidas a padecimientos específicos, y sobre todo por la importancia de ser un potencial instrumento para la toma de decisiones al evidenciar las dimensiones de mortalidad y discapacidad y mortalidad por condición estudiada. Sumado a esto se cuenta con un valor agregado: poder desagregar la información por sexo, grupos de edad y zona geográfica para un periodo de tiempo de un año.

Debido a problemas en la disposición de datos se recurrió a una serie de supuestos validados con el programa DISMOD I³ con el fin de hacer los ajustes necesarios.

Para el estudio se consideraron tres grupos de enfermedades y lesiones (cuadro 7.4): el primero corresponde a enfermedades transmisibles, maternas, perinatales y nutricionales, entre las enfermedades que conforman este grupo se pueden mencionar: dificultad respiratoria y asfixia en el periodo perinatal, VIH/Sida, bajo peso al nacer, infecciones respiratorias bajas, aborto, parto obstructivo, entre otras. El segundo grupo corresponde a enfermedades no transmisibles como dependencia del alcohol, trastornos depresivos mayores, asma, artritis reumatoide, infarto agudo del miocardio, diabetes Mellitus entre otras; y el tercer grupo corresponde a las lesiones o causas externas, grupo compuesto por accidentes de vehículo de motor, lesiones accidentales, intoxicación por plaguicidas, quemaduras, accidentes ofídicos.

En este tipo de estudio se emplean ponderaciones en términos de la pérdida de funcionalidad en caso de discapacidad o bien por valores relativos relacionados con la pérdida de vida por grupos de edad. En este sentido hay cuatro convencionalismos que se aplican internacionalmente y hacen posible la *comparabilidad* entre países. Para

realizar el ejercicio de carga de enfermedad se deben considerar las siguientes preguntas: ¿cuánto debe vivir una persona?, ¿resulta más valorada socialmente la vida en adultos jóvenes que en mayores o niños?, ¿qué tiene más sentido para la sociedad: un año de vida saludable en el momento presente o en el futuro? ¿cómo medir la consecuencia no letal de una enfermedad de manera que pueda ser utilizada en cualquier contexto?

A partir de las convenciones asumidas para dichas preguntas (que son estándares recomendados por la OMS) se establecen los siguientes criterios para llevar cabo la estimación de carga de enfermedad:

- Expectativa de vida estandarizada. Para hacer la estimación de la carga de los AVP se toma como expectativa de vida estándar para la mujer 82,5 años y para el hombre 80 años; que corresponden a los valores de la expectativa de vida japonesa que es la más elevada en el mundo.
- Tasa de descuento. La aplicación de una tasa de descuento tiene la finalidad de estimar el valor presente neto de los años de vida perdidos. Esto tiene una base conceptual donde las personas prefieren obtener beneficios en el presente y no posponerlos para más adelante, o visto desde otra perspectiva, posponer los costos para más adelante y así no tener que cubrirlos hoy. Por ejemplo un año de vida ganado en diez años vale 24% menos (aplicando una tasa del 3%) que un año de vida ganado ahora. Al aplicar la tasa de descuento para los AVP se estaría suavizando el peso en los años de vida ocurridas en muertes a edades tempranas, para el ejercicio de Costa Rica se aplicó una tasa de descuento del 3%.
- Ponderación por edad. El ajuste por edad se realiza debido a una valoración social que otorga un peso menor a las edades extremas. Ejercicios realizados por los investigadores de carga de enfermedad con grupos de distintas edades, han mostrado que

CUADRO 7.4

Desglose de los grupos de enfermedades y lesiones consideradas en el estudio sobre carga de enfermedad

Enfermedades transmisibles, maternas, perinatales y nutricionales	Enfermedades no transmisibles	Lesiones
Dificultad respiratoria y asfixia en el período perinatal	Dependencia del alcohol	Accidentes de vehículo de motor
VIH/Sida	Trastornos depresivos mayores	Lesiones accidentales
Bajo peso al nacer	Asma	Intoxicación por plaguicidas
Infecciones respiratorias bajas	Artritis reumatoide	Quemaduras
Aborto	Infarto agudo del miocardio	Accidentes ofídicos
Parto obstructivo	Diabetes Mellitas	
Hepatitis B, Hepatitis C	Anomalías congénitas	
Enfermedades diarreicas	Osteoartritis	
Tuberculosis	Enfermedad cerebrovascular	
Meningitis	Enfermedad pulmonar obstructiva crónica (EPOC)	
Enfermedad hipertensiva del embarazo	Cáncer de estómago	
Paludismo	Cirrosis hepática	
Infecciones respiratorias altas	Dependencia de drogas	
Otitis	Cáncer de colon y recto	
Sífilis congénita	Epilepsia	
Dengue hemorrágico	Nefritis y nefrosis	
Hemorragia del embarazo, parto y puerperio	Linfoma y mieloma	
Dengue clásico	Cáncer de pulmón, traquea y bronquios	
Lepra	Leucemia	
Infecciones respiratorias altas (incluye faringitis)	Enfermedades de Parkinson	
Gonorrea	Cáncer de próstata	
Eclampsia	Cáncer cervicouterino	
Sífilis (excluida la congénita)	Cáncer de hígado	
Varicela	Angina de pecho (angor)	
Sepsis puerperal	Cáncer de mama	
Leishmaniasis	Insuficiencia cardíaca congestiva por cardiopatía isquémica	
	Cáncer de vejiga	
	Úlcera péptica	
	Cáncer de piel	
	Hipertrofia benigna prostática	

Fuente: Ministerio de Salud, 2007.

la relevancia en grupos de edad intermedia es la misma.

- **Ponderación asignada a la discapacidad.** La ponderación asignada por discapacidad es aquel valor que se ha asignado a las personas según distintos niveles de discapacidad, según estándares recomendados por la OMS. Los estándares consideran para cada una de las condiciones estudiadas, la edad en el momento del padecimiento así como la existencia o no de tratamiento.

En el caso de Costa Rica para la estimación de la Carga de enfermedad se tomaron como insumo las siguientes variables y desagregaciones:

- **Esperanza de vida:** se utilizan las tablas de vida modelo derivadas por Coale y Demeny en 1966, las cuales establecen patrones de mortalidad para diferentes regiones del mundo. Específicamente se utiliza la familia oeste -nivel 25- de tablas de vida modelo, que presenta condiciones similares de mortalidad a las

observadas en el Continente. De igual forma, el presente estudio toma como referencia la esperanza de vida del Japón (82,5 años) correspondiente a mujeres, pues, como ya se mencionó, es la más alta registrada en el mundo.

- **Año de referencia:** se tomó el 2005 como referencia para algunas de las condiciones. Para aquellas en las que no había información se utilizaron años previos ajustados según población. Por ejemplo, para el cáncer se

efectuó una estimación a partir de los datos disponibles entre los años 1997 a 2003.

- **Lesiones y enfermedades:** se acordó con el Ministerio de Salud una lista de las principales enfermedades y lesiones para incluir en el estudio, que suman 61 causas (cuadro 7.4)
- **Área geográfica:** se consideraron las provincias y a lo interno de ellas los cantones prioritarios establecidos por el Ministerio de Salud. La determinación de si un cantón es o no prioritario se definió de acuerdo con parámetros de índole socioeconómico, puesto que se espera que enfermedades del grupo I y III (cuadro 7.4) predominen en cantones con peor situación social. La estimación se realiza para cada uno de los grupos, según sean cantones prioritarios o no. Debido a la escasa cantidad de casos por, sexo y grupo de edad, no se realizó una estimación para cada cantón.
- **Grupos de edad:** Se han definido los siguientes grupos de edad: menos de 1, 1-4, 5-9, 10-19, 20-49, 50-64, 65 y más años de edad.
- **Sexo:** Para cada una de las áreas geográficas determinadas se hace un análisis, tanto para mujeres como para hombres.

La superación de la exclusión extrema y la generación de empleos de calidad mínima en Costa Rica

En el Decimotercer Informe se dio un primer paso para identificar la existencia de un grupo de hogares que conforman un núcleo de pobreza estimado en aproximadamente 150.089 hogares para el 2007, este grupo ha sufrido permanentemente una serie de carencias que los llevan a tener condiciones de vida y situaciones laborales deficitarias. En el presente Informe se da un segundo paso en la exploración de diferentes alternativas para la superación de dicho bloqueo, se identifican los factores que contribuyen en el diseño y ejecución de planes de empleo que faciliten una

inserción laboral adecuada y, sobre todo, favorezcan la transición de la exclusión extrema a la relativa. No se pretende dar una solución única, sino más bien complementar una adecuada canalización de recursos en procura de que las familias y sus miembros tengan mejores condiciones de vida y de acceso a los mercados laborales en el marco de las leyes vigentes.

El objetivo entonces es determinar cuántos empleos, asalariados y autoempleos de calidad mínima necesitaría cada hogar en estado de exclusión extrema para superar el bloqueo. De acuerdo con esta línea de análisis se utilizaron modelos de tipo logístico en donde la variable dependiente fue codificada con 0 para aquellos hogares en situación de exclusión extrema o bloqueo, mientras los valores 1 corresponden a casos de hogares clasificados como excluidos relativos. Entre las variables independientes se tomaron en cuenta el número de personas menores de 12 años y mayores de 64 años, características del jefe(a) de hogar (sexo, años de escolaridad y nacionalidad, esta última aproximada por el lugar de nacimiento), en relación con las variables de ingreso se tomaron en cuenta todos los ingresos de origen salarial del hogar, y de igual manera se hizo con los generados por actividades de autoempleo. Para tratar estos montos como “proxies” de empleo de calidad mínima se procedió a transformarlos, respectivamente, en un cociente entre el monto total de ingresos salariales del hogar entre 120.000 colones (mediana del salario de empleos asalariados con un nivel medio de precariedad), así como de un ingreso de autoempleo también de calidad mínima: cociente entre el monto total de ingresos por autoempleo del hogar entre 140.000 colones (mediana del ingreso de autoempleos intermedios).

Debido a las diferencias existentes entre los mercados de trabajo de la Región Central y el resto del país se tuvieron que especificar dos modelos territoriales (cuadro 7.5): uno para la Región Central, donde se da un predominio de empleo asalariado, y otro para el resto del país donde el autoempleo

posee una mayor relevancia. Las simulaciones fueron aplicadas en cuatro estratos para la Región Central pensando en captar mejor la heterogeneidad de los hogares de la Región Central.

En el desarrollo del estudio se tuvo la limitante de contar únicamente con las variables de inserción laboral disponibles en la base de datos de la Encuesta de Hogares, por lo que quedaron de lado las dimensiones de la ciudadanía social (educación o *empleabilidad* y seguridad social), por consiguiente sólo se utilizaron las variables disponibles y no se tuvieron “proxies”, excepto los ingresos de origen salarial que, como se indicó anteriormente, se utilizan como “proxies” de empleo.

Valoración de referéndum con grupos focales

Con el objetivo de entender cómo llegaron los ciudadanos costarricenses a tomar su decisión con respecto al referéndum, ya sea que se abstuvieran o que votaran, y en este segundo caso, que lo hicieran a favor o en contra del TLC-CA, se efectuó un estudio exploratorio utilizando una metodología cualitativa, consistente en sesiones de grupos focales. Estas son reuniones en las que un grupo de personas (entre 6 y 8) conversan en profundidad sobre un tema específico.

La actividad es facilitada por un moderador o moderadora cuya misión es establecer el tema y las reglas que regirán la reunión, así como plantear preguntas y actividades orientadas a obtener la información necesaria para satisfacer los objetivos del estudio, además debe procurarse la participación de todos los panelistas convocados. La riqueza de la técnica de grupos focales radica en ahondar en las motivaciones, pensamientos y sentimientos alrededor de un tema. Al abordarlo en grupo, se observa la dinámica entre lo que aporta la persona individual y el consenso o los consensos que construyen entre sí los panelistas. Cabe destacar que, los resultados no son representativos de la población total costarricense.

Se realizaron doce sesiones (cuadro 7.6) con la participación de 101 personas. Se le dio especial atención a

CUADRO 7.5

Modelos de regresión logística en la superación de la exclusión extrema por región, según variable. 2006

Variables	Región Central				Resto del país			
	B	SE	Sig.	Exp. (B)	B	SE	Sig.	Exp. (B)
Número de menores de 12 años	-1,556	0,093	0,000	0,211	-1,529	0,095	0,000	0,217
Número de mayores de 64 años	-0,314	0,115	0,006	0,730	-0,447	0,126	0,000	0,639
Jefatura femenina	-0,360	0,143	0,012	0,698	-0,488	0,160	0,002	0,614
Años de escolaridad del jefe o jefa de hogar	0,060	0,026	0,020	1,061				
Región								
Pacífico Central					0,475	0,238	0,000	1,609
Brunca					0,567	0,213	0,046	1,762
Huetar Atlántica					0,746	0,206	0,008	2,109
Huetar Norte					1,066	0,232	0,000	2,903
Empleo asalariado ^{a/}	3,053	0,167	0,000	21,183	3,675	0,204	0,000	39,465
Autoempleo ^{b/}	3,158	0,203	0,000	23,529	4,316	0,264	0,000	74,870
Ingresos no laborales	0,000	0,000	0,000	1,000	0,000	0,000	0,000	1,000
Constante	-1,378	0,204	0,000	0,252	-2,148	0,215	0,000	0,117
Significación del modelo			0,000				0,000	
Cox y Snell R- cuadrado			0,445				0,479	
Porcentaje de aciertos			83,700				82,600	
Valor del corte			0,570				0,500	

a/ Cociente entre el monto total de ingresos salariales del hogar entre 120.000 colones.

b/ Cociente entre el monto total de ingresos por autoempleo del hogar entre 140.000 colones.

Fuente: Pérez y Mora, 2007.

los “ciudadanos comunes”, es decir, que no estuvieran relacionados con las cúpulas de las tendencias del “SÍ o del “NO”. Seis sesiones fueron realizadas fuera del Valle Central. La variable geográfica se consideró importante porque en los resultados del referéndum se observaron diferencias significativas, tanto en los niveles de participación como en la intención del voto entre las zonas urbanas del Gran Área Metropolitana y el resto del país. Se contó con la participación de hombres y mujeres, costarricenses por nacimiento o naturalización, que en el momento del referéndum tuvieran derecho a votar (formaran parte del padrón electoral), entre 20 y 49 años de edad, de niveles socioeconómicos medio amplio y popular (C+/C, y C-/D), residentes en el Área Metropolitana o en las ciudades de Limón o Liberia (y sus zonas de influencia) y que no hubieran sido líderes activos de alguno de los movimientos a favor o en contra del TLC-CA.

Para comprender en profundidad las motivaciones individuales que tuvieron las personas para votar a favor o en

CUADRO 7.6

Sesiones focales según sector socioeconómico y región geográfica. 2008

Cobertura geográfica y nivel socioeconómico	Decisión del voto		
	Votó a favor	Votó en contra	Se abstuvo
Área metropolitana (6 sesiones)			
Medio-medio alto (C/C+)	1 sesión	1 sesión	1 sesión
Medio bajo-popular (C-/D)	1 sesión	1 sesión	1 sesión
Liberia y su zona de influencia			
Medio bajo-popular (C-/D)	1 sesión	1 sesión	1 sesión
Limón y su zona de influencia			
Medio bajo-popular (C-/D)	1 sesión	1 sesión	1 sesión

Fuente: Unimer, 2008.

contra, o las razones por las que no fueron a votar quienes se abstuvieron, se efectuó una separación de los panelistas según su decisión de voto (o su abstención), se garantizó la heterogeneidad de los grupos y las de sus opiniones y criterios, y se promovió un ambiente de reflexión menos amenazante para el intercambio de las ideas individuales.

De esa manera se trataron de reproducir las confrontaciones del debate nacional en torno al TLC. La distribución por nivel socioeconómico correspondió al perfil de la población meta del estudio en las zonas de interés.

Las sesiones se realizaron entre el 15 y el 27 de mayo del 2008. En promedio tardaron 1 hora y 30 minutos. En la

mayoría de las sesiones hubo entre ocho y nueve panelistas por sesión.

Comparación entre elecciones presidenciales y referéndum

Como parte del estudio sobre el referéndum, se procuró verificar si sus resultados eran parte de las tendencias políticas características de los años recientes en Costa Rica. Para lograrlo se recurrió a la comparación de los resultados del referéndum con los de las elecciones nacionales del 2006. Es importante aclarar que fueron consideradas las limitaciones que supone la asimilación de dos procesos electorales que, por sus diferencias, no son directamente comparables. Además, el análisis no pretende derivar conclusiones acerca del comportamiento de los electores como individuos, sino en el nivel agregado, las tendencias mostradas por el electorado.

En el estudio se tomó como variable de análisis el cambio en los niveles de votación de las fuerzas que apoyaron al SÍ y al NO entre las elecciones nacionales de febrero de 2006 y el referéndum de octubre de 2007. La comparación de niveles de votación entre estos eventos electorales requiere de algunos supuestos,

dado que se trata de procesos electorales de naturaleza distinta, donde no hay garantía de transferencia de lealtades partidarias, especialmente en Costa Rica, país en que los niveles de lealtad partidaria son bajos y se experimentan niveles importantes de volatilidad electoral (Programa Estado de la Nación, 2007)

Para comparar los niveles agregados de votación se utilizó la noción de “apelación electoral”. Según esta, aún cuando las electoras y los electores no tengan una lealtad partidaria sólida, tendrán más “empatía” hacia la posición que en un referéndum formulen los líderes políticos de los partidos por los que votaron en las elecciones más próximas. Así pues, la apelación electoral no supone lealtad sino proximidad actitudinal. Se trata de un supuesto razonable puesto que un 70% o más del voto PLN en el 2006 votó SÍ en el referéndum, y una proporción similar del voto PAC en el 2006 votó NO en el 2007. En resumen, en el estudio lo que se mide es si la apelación electoral aumenta o disminuye.

El procedimiento empleado fue el siguiente: (a) identificación de la posición que los partidos participantes en

las elecciones nacionales de 2006 asumieron en relación con el TLC-CA, (b) clasificación de los partidos en tres grupos: SÍ, No, y “No adjudicable”, (c) agregación de los votos obtenidos por todos los partidos clasificados dentro de un mismo grupo.

Con base en este procedimiento, se crearon dos variables denominadas “Arrastre electoral del Sí en 2006” y “Arrastre electoral del NO en 2006” que fueron comparados, mediante un ejercicio de estática comparativa, con los resultados del referéndum.

Para el análisis del cambio en el arrastre electoral entre el 2006 y el 2007 se utilizó un modelo de regresión lineal (OLS). La variable dependiente fue el cambio en el arrastre electoral por municipio. Las variables independientes fueron: el nivel de desarrollo humano del cantón, el Índice de Rezago Social 2006, el tamaño demográfico relativo del cantón, el porcentaje de población urbana en el 2000 y el nivel de abstencionismo en el cantón; resultaron significativas las variables: abstencionismo, Índice de Desarrollo Humano y tamaño relativo del cantón.

CUADRO 7.7

Clasificación de los partidos en las elecciones nacionales del 2006, según su posición frente al TLC-CA

Posición	Partidos
Sí	Partido Liberación Nacional (PLN), Partido Unidad Socialcristiana (PUSC), Movimiento Libertario (ML), Partido Restauración Nacional (PRN), Partido Unión Nacional (PUN).
No	Partido Acción Ciudadana (PAC), Frente Amplio (FA), Partido Accesibilidad Sin Exclusión (PASE)
No adjudicable	Votos blancos, nulos y de los partidos que no efectuaron manifestación pública en relación con el TLC-CA.

Nota: No se incluyen otros partidos que representaron el 2,3% del voto presidencial y el 10,1% del voto legislativo.

Fuente: Vargas, 2008.

La preparación de este capítulo estuvo a cargo de Rafael Segura.

Un agradecimiento especial por sus comentarios a: Leda Muñoz, Elisa Sánchez, Enrique González, Natalia Morales y Leonardo Merino.

NOTAS

1 Para más información, véanse las ponencias completas que sustentan el Decimocuarto Informe, en el sitio www.estadonacion.or.cr

2 Se declara un caso como rebelde cuando el imputado no comparece a un citatorio pero ya había sido contactado en una citación previa.

3 DISMOD (*Disease Modeling*) es un programa de cómputo gratuito, suministrado por la Organización Mundial de la Salud para evaluar la consistencia de casos incidentes, y para la estimación de los años de vida vividos con discapacidad (AVD).

Compendio Estadístico

El presente Informe incorpora, como novedad, un compendio con índices elaborados por diversas instituciones en el nivel mundial o latinoamericano. En él se puede consultar el valor obtenido por Costa Rica en cada indicador, así como la posición del país en el mundo y respecto a América Latina y el Caribe. La clasificación en grandes temas es consistente con la clasificación de las variables e indicadores nacionales.

Otro elemento inédito con respecto a la última publicación, es la incorporación de más variables con perspectiva de género, tales como: la tasa de participación femenina ampliada, puestos directivos ocupados por mujeres y hombres, cobertura en educación primaria y secundaria por sexo, asistencia a la educación regular de personas con edades de 14 a 17 años desagregada por sexo, la tasa de deserción en educación secundaria por sexo, hogares pobres con jefatura femenina y jóvenes de 12 a 17 años en el quintil más pobre, que solo trabajan en oficios domésticos de su hogar. Anteriormente, estas variables formaban parte del cuadro de indicadores de género del capítulo de *Equidad e Integración Social*.

Además, se presenta información actualizada sobre el índice de Theil, procedimiento que se había descontinuado hace unos años. El nuevo cálculo está basado en la población de 12 años o más y la información corresponde al período 1990-2007.

Por diferentes motivos no ha sido posible actualizar algunas variables correspondientes al año 2007. Por segundo año consecutivo no se cuenta con estadísticas confiables sobre el número de vehículos en circulación, sin embargo, para resolver en forma parcial la ausencia de cifras, se acude al número de vehículos que pagaron el derecho de circulación y que se presentaron a la revisión técnica de Riteve.

Al cierre de edición de este Informe no fue posible obtener información relativa a Incopesca, Sinac y Conare en temas relacionados con desembarques según litoral y especie, visitantes al Sistema Nacional de Áreas de Conservación y diplomas otorgados por las diferentes universidades públicas y privadas.

El MEP suministró en los últimos días las nuevas cifras de cobertura en educación basadas en estimaciones y proyecciones de población recientes, realizadas por el INEC-CCP en agosto del presente año. En próximas ediciones del Informe serán modificadas aquellas variables que se vean afectadas por estos cambios.

Las series estadísticas complementadas con las notas técnicas, permiten al usuario contar con la información necesaria para realizar sus interpretaciones y análisis en forma confiable. En total se presentan 264 variables provenientes de más de 45 fuentes generadoras de datos. Esta información puede ser

consultada, también, por medio del sitio Web www.estadonacion.or.cr

Con el afán de suministrar información de calidad, se realizó una revisión de las series correspondientes a los últimos cinco años para modificar aquellas cifras que han sido actualizadas con información tardía o cuya serie es recalculada por un cambio en la metodología de registro o recolección de los datos. Junto con ese proceso, se ha efectuado una revisión de aquellas variables que con el tiempo han presentado problemas, ya sea porque han dejado de ser producidas por las instituciones generadoras de datos, porque han perdido relevancia, por dificultades para el acceso sistemático a la información o porque no son suficientemente robustas para la interpretación de un tema determinado.

En su mayoría las variables consignadas en el Compendio provienen de registros administrativos nacionales y son suministradas por diferentes instituciones comprometidas con los usuarios, lo que facilita el acceso a información de calidad. Se agradece la colaboración de las y los funcionarios que trabajan directamente en la producción de los datos, así como el apoyo desinteresado de las instituciones que hacen posible la actualización del material aquí presentado.

ESTADÍSTICAS SOCIALES

- Indicadores generados por Estado de la Nación
- Indicadores generados por otras instituciones
- Datos primarios

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Desarrollo humano											
Índice de desarrollo humano											
Valor del IDH	0,889	0,889	0,801	0,797	0,821	0,820	0,832	0,834	0,838	0,841	0,846
Posición en IDH	33	34	45	48	41	43	42	45	47	48	48
Índice de desarrollo relativo al género											
Valor del IDG	0,825	0,818	0,795	0,789	0,813	0,814	0,824	0,823	0,829	0,831	0,842
Posición en IDG	36	39	42	46	42	41	41	44	44	42	47
Índice de potenciación de género											
Valor del IPG	0,494	0,503	0,550	0,553	0,571	0,579	0,670	0,664	0,668	0,675	0,680
Posición en IPG	26	28	23	24	23	26	19	19	19	21	24
Demografía											
Estructura de la población											
Por grupos de edad											
<i>Menores de 5 años</i>	11,0	10,7	10,4	10,1	9,8	9,6	9,4	9,2	9,0	8,8	8,6
<i>De 5 a 12 años</i>	18,4	18,1	17,6	17,3	16,9	16,5	16,0	15,7	15,3	15,0	14,6
<i>De 13 a 17 años</i>	10,3	10,4	10,5	10,6	10,6	10,6	10,5	10,3	10,1	10,0	9,7
<i>De 18 a 24 años</i>	12,3	12,5	12,7	13,0	13,1	13,3	13,4	13,6	13,6	13,6	13,7
<i>De 25 a 59 años</i>	40,7	40,9	41,2	41,5	41,9	42,3	42,7	43,2	43,8	44,3	44,8
<i>De 60 años y más</i>	7,3	7,4	7,5	7,6	7,7	7,8	7,9	8,0	8,2	8,4	8,6
(habitantes por kilómetro cuadrado)											
Densidad de población	71,56	73,33	75,10	76,82	78,44	80,03	81,60	83,14	84,65	86,14	87,6
(por 1.000 habitantes)											
Tasa bruta de natalidad	21,34	20,54	20,46	19,92	19,06	17,40	17,49	17,01	16,54	16,18	16,34
(por 1.000 habitantes)											
Tasa bruta de mortalidad	3,90	3,93	3,92	3,81	3,89	3,67	3,79	3,75	3,73	3,81	3,81
(por 1.000 nacidos vivos)											
Tasa de mortalidad infantil	14,20	12,60	11,78	10,21	10,82	11,15	10,10	9,25	9,78	9,70	10,05
(personas)											
Tamaño promedio del hogar	4,1	4,0	4,1	4,1	4,0	3,9	3,9	3,8	3,8	3,7	3,7
(años)											
Esperanza de vida al nacer	77,00	77,05	77,37	77,74	77,62	78,59	78,31	78,50	79,10	79,05	79,25
Por sexo											
<i>Hombres</i>	74,54	74,84	74,95	75,34	75,37	76,19	76,42	76,20	76,77	76,47	76,73
<i>Mujeres</i>	79,58	79,37	79,91	80,26	79,99	81,12	80,30	80,91	81,55	81,75	81,90

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Población total	3.656.519	3.747.006	3.837.674	3.925.331	4.008.265	4.089.609	4.169.730	4.248.481	4.325.808	4.401.849	4.476.614
Por sexo											
Hombres	1.859.976	1.905.866	1.951.858	1.996.350	2.038.585	2.080.026	2.120.743	2.160.688	2.199.858	2.238.327	2.276.106
Mujeres	1.796.543	1.841.140	1.885.816	1.928.981	1.969.680	2.009.583	2.048.987	2.087.793	2.125.950	2.163.522	2.200.508
Población menor de 15 años	1.229.537	1.239.003	1.246.386	1.247.273	1.242.999	1.239.771	1.236.354	1.230.203	1.222.959	1.217.132	1.211.746
Población mayor de 64 años	187.824	194.527	200.945	207.941	215.471	223.303	231.482	239.976	248.566	257.551	266.486
Población femenina de 15 a 49 años	947.334	977.172	1.007.223	1.037.977	1.068.325	1.096.627	1.123.531	1.150.169	1.175.452	1.198.503	1.220.162
Defunciones totales	14.260	14.708	15.052	14.944	15.609	15.004	15.800	15.949	16.139	16.766	17.070
Nacimientos totales	78.018	76.982	78.526	78.178	76.401	71.144	72.938	72.247	71.548	71.291	73.144
Hospitalarios	73.751	72.240	74.846	75.184	73.019	70.707	69.222	68.620	67.695	67.032	68.669
Nacimientos de madres adolescentes	15.249	15.374	16.041	16.610	15.461	14.454	14.835	14.792	14.256	13.997	14.481
Menores de 15 años	526	569	597	611	601	473	479	446	454	469	500
De 15 a 19 años	14.723	14.805	15.444	15.999	14.860	13.981	14.356	14.346	13.802	13.528	13.981

Empleo

	(porcentajes)										
Tasa de desempleo abierto	5,7	5,6	6,0	5,2	6,1	6,4	6,7	6,5	6,6	6,0	4,6
Por sexo											
Hombres	4,9	4,4	4,9	4,4	5,2	5,6	5,8	5,4	5,0	4,4	3,3
Mujeres	7,5	8,0	8,2	6,8	7,6	7,9	8,2	8,5	9,6	8,7	6,8
Tasa neta de participación	53,8	55,3	54,8	53,6	55,8	55,4	55,5	54,4	56,8	56,6	57,0
Por sexo											
Hombres	74,5	75,6	75,1	72,8	73,7	73,2	73,3	73,0	73,9	73,5	73,2
Mujeres	33,5	35,6	35,5	35,0	38,6	38,2	38,5	36,8	40,4	40,7	41,6
Tasa de subempleo visible	4,2	4,8	4,8	3,8	4,3	4,9	5,5	5,3	5,5	5,2	4,5
Por sexo											
Hombres	3,6	4,1	3,9	3,3	3,7	3,9	4,6	4,1	4,4	3,9	3,4
Mujeres	5,6	6,3	6,6	4,8	5,5	6,8	7,0	7,5	7,5	7,3	6,4
Tasa de subempleo invisible	3,2	2,7	3,0	3,0	3,3	3,3	2,8	2,6	2,9	3,8	2,9
Por sexo											
Hombres	3,8	3,1	3,4	3,5	3,5	3,8	3,1	3,1	3,3	4,2	3,2
Mujeres	2,1	1,8	2,0	2,2	2,9	2,2	2,2	1,8	2,1	3,1	2,2
Tasa de ocupación	50,7	52,2	51,5	50,8	52,4	51,8	51,8	50,9	53,0	53,3	54,4
Por sexo											
Hombres	70,9	72,3	71,4	69,6	69,8	69,1	69,0	69,0	70,2	70,2	70,8
Mujeres	31,0	32,7	32,6	32,6	35,7	35,2	35,3	33,6	36,5	37,2	38,7
Tasa de participación femenina ampliada	41,5	44,1	43,3	41,5	44,6	45,4	46,4	44,5	48,2	47,7	47,4
Puestos directivos del total de ocupados											
Por sexo											
Hombres	3,9	3,8	4,8	4,7	2,7	2,6	2,7	3,0	3,3	3,0	3,9
Mujeres	3,3	3,5	4,5	4,1	1,7	1,7	2,1	2,1	2,0	2,3	2,5

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Fuerza de trabajo	1.301.625	1.376.540	1.383.452	1.535.392	1.653.321	1.695.018	1.757.578	1.768.759	1.903.068	1.945.955	2.018.444
Por zona											
<i>Urbana</i>	594.753	629.709	683.293	951.372	1.023.803	1.046.458	1.090.812	1.105.132	1.175.355	1.211.109	1.256.278
<i>Rural</i>	706.872	746.831	700.159	584.020	629.518	648.560	666.766	663.627	727.713	734.846	762.166
Por sexo											
<i>Hombres</i>	892.647	928.056	925.223	1.024.301	1.068.789	1.099.119	1.134.924	1.156.072	1.214.087	1.226.392	1.263.893
<i>Mujeres</i>	408.978	448.484	458.229	511.091	584.532	595.899	622.654	612.687	688.981	719.563	754.551
Por edad											
<i>12-14</i>	22.636	23.765	20.618	16.344	18.691	16.688	13.500	11.056	11.981	16.130	11.317
<i>15-19</i>	138.024	144.357	135.149	149.049	156.818	150.155	154.126	141.574	147.274	146.145	153.761
<i>20-24</i>	178.242	192.622	198.172	226.012	243.499	251.132	265.918	254.252	272.007	287.455	310.410
<i>25-29</i>	174.541	182.800	180.201	190.622	201.585	211.160	225.668	234.209	253.544	257.169	263.838
<i>30-39</i>	343.664	358.996	382.597	411.394	426.797	439.602	448.455	438.674	464.483	457.019	480.444
<i>40-49</i>	245.449	260.030	261.908	315.972	351.157	362.477	373.566	406.073	430.847	436.246	422.962
<i>50-59</i>	126.127	136.981	129.662	150.880	166.113	174.051	187.782	193.458	221.590	243.861	265.476
<i>60-69</i>	55.439	55.450	51.540	54.788	63.682	64.451	65.106	65.479	72.939	72.282	83.592
<i>70 y más</i>	15.938	17.462	17.609	16.720	21.324	18.179	21.287	20.802	23.794	26.266	23.884
<i>Ignorado</i>	1.565	4.077	5.996	3.611	3.655	7.123	2.170	3.182	4.609	3.382	2.760
Por rama de actividad											
<i>Agríc. caza silvi. pesca/Agríc. y ganadería</i>	263.385	270.781	270.843	261.761	247.335	256.451	251.666	245.910	271.240	257.023	254.317
<i>/Pesca</i>					7.950	9.283	9.068	8.540	10.569	9.466	10.029
<i>Exp. minas y canteras/Minas y canteras</i>	1.520	1.646	2.299	2.842	2.151	2.305	2.486	3.903	4.232	4.747	2.614
<i>Industrias manufactureras</i>	203.859	216.005	217.024	225.001	250.778	241.017	244.710	245.526	259.565	257.561	261.999
<i>Electricidad, gas y agua</i>	14.136	13.278	13.562	11.962	20.351	22.430	22.567	24.359	21.136	22.830	21.560
<i>Construcción</i>	89.132	89.151	89.514	104.764	117.340	117.836	121.861	118.668	125.337	137.601	157.019
<i>Comercio mayor y menor/Com. y reparación</i>	249.235	267.062	286.558	327.609	307.905	318.700	341.033	348.963	351.425	367.914	381.158
<i>/Hoteles y restaurantes</i>					92.186	90.027	97.931	98.246	108.138	105.231	114.840
<i>Transporte, almacenaje y comunicaciones</i>	67.218	75.217	77.004	92.507	88.570	94.000	96.683	100.002	115.931	120.837	129.924
<i>Establecimientos financieros</i>	64.095	73.695	68.580	82.129							
<i>Intermediación financiera</i>					30.568	33.602	37.727	37.504	37.470	39.865	50.017
<i>Actividades inmobiliarias y empresariales</i>					97.281	109.635	107.600	107.507	108.875	112.848	125.986
<i>Administración pública</i>					74.832	74.314	79.222	80.092	83.263	88.201	89.899
<i>Enseñanza</i>					87.364	94.719	100.176	98.674	106.708	111.303	113.763
<i>Salud y atención social</i>					60.364	54.229	50.760	53.589	65.169	65.108	64.921
<i>Servi.comuna.soc y pers./Servi.comun. y pers.</i>	328.023	346.403	338.731	402.891	62.945	61.067	75.025	65.771	67.568	67.491	76.539
<i>Hogares con servicio doméstico</i>					81.140	89.726	86.483	99.789	132.661	142.822	134.966
<i>Organizaciones extraterritoriales</i>					2.310	2.548	2.621	3.887	2.006	2.601	1.296
<i>Actividad no bien especificada</i>	8.593	11.211	7.344	10.933	6.027	5.611	7.866	6.196	7.197	4.790	7.014
<i>Busca por primera vez</i>	12.429	12.091	11.993	12.993	15.924	17.518	22.093	21.633	24.578	27.716	20.583
Por sector institucional											
<i>Gobierno Central</i>	88.295	89.914	84.964	109.740	108.547	109.810	116.285	114.378	131.251	131.078	126.671
<i>Instituciones autónomas y semiautónomas</i>	80.729	92.261	78.693	101.329	107.348	108.232	106.718	112.537	114.786	126.364	127.832
<i>Municipalidades</i>	10.079	7.985	8.116	11.789	11.259	11.218	10.747	11.329	10.757	12.494	12.309
<i>Sector privado</i>	1.108.173	1.169.525	1.196.858	1.297.551	1.407.635	1.445.810	1.498.341	1.504.455	1.619.440	1.645.276	1.656.952
<i>Organismos internacionales</i>	1.383	3.577	2.828	1.990	2.533	2.430	3.394	4.427	2.256	3.027	1.888
<i>Ignorado</i>	537	1.187	0	0	75	0	0	0	0	0	0
Población ocupada	1.227.333	1.300.005	1.300.146	1.455.656	1.552.924	1.586.491	1.640.387	1.653.879	1.776.903	1.829.928	1.925.652
Por zona											
<i>Urbana</i>	559.750	595.871	640.738	901.225	964.560	975.296	1.017.800	1.030.849	1.094.386	1.137.980	1.195.948
<i>Rural</i>	667.583	704.134	659.408	554.431	588.364	611.195	622.587	623.030	682.517	691.948	729.704
Por región											
<i>Central</i>	806.494	862.288	852.411	984.232	1.042.426	1.060.719	1.101.873	1.108.842	1.187.346	1.233.333	1.296.976
<i>Chorotega</i>	84.334	84.279	88.760	100.732	112.644	110.971	111.047	115.650	123.273	123.027	126.444
<i>Pacífico Central</i>	66.538	67.226	68.037	74.036	76.863	79.367	81.620	84.707	87.768	87.898	97.019

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
<i>Brunca</i>	117.920	117.873	113.408	103.129	109.127	109.820	111.710	108.099	116.975	118.069	128.898
<i>Huetar Atlántica</i>	94.099	107.333	113.322	120.427	132.628	140.902	144.665	151.045	167.900	173.771	177.781
<i>Huetar Norte</i>	57.948	61.006	64.208	73.100	79.236	84.712	89.472	85.536	93.641	93.830	98.534
Por sexo											
<i>Hombres</i>	849.192	887.490	879.626	979.138	1.013.039	1.037.498	1.068.958	1.093.573	1.153.891	1.172.622	1.222.597
<i>Mujeres</i>	378.141	412.515	420.520	476.518	539.885	548.993	571.429	560.306	623.012	657.306	703.055
Por edad											
<i>12-14</i>	20.506	20.615	17.157	14.547	16.978	15.464	12.216	9.305	11.148	14.272	9.868
<i>15-19</i>	118.353	121.208	112.315	126.840	129.724	121.785	120.019	114.965	114.537	116.008	128.462
<i>20-24</i>	161.239	176.351	178.611	206.651	216.773	223.031	238.417	224.361	241.730	257.167	285.930
<i>25-29</i>	165.409	173.870	168.701	181.321	191.207	198.173	210.538	219.820	239.141	244.029	251.450
<i>30-39</i>	331.302	344.624	368.323	397.271	409.759	421.947	431.222	422.333	443.581	441.319	468.397
<i>40-49</i>	237.433	253.398	254.219	308.301	339.500	348.968	360.895	390.246	415.188	420.814	413.410
<i>50-59</i>	122.363	133.489	126.898	146.891	161.811	169.573	181.493	185.706	214.383	238.179	259.304
<i>60-69</i>	53.576	55.076	50.652	53.571	62.354	62.896	62.574	63.275	69.826	69.189	82.347
<i>70 y más</i>	15.587	17.348	17.406	16.652	21.163	17.947	20.843	20.744	23.230	25.569	23.724
<i>Ignorado</i>	1.565	4.026	5.864	3.611	3.655	6.707	2.170	3.124	4.139	3.382	2.760
Por rama de actividad											
<i>Agríc.caza silvi. pesca/Agríc. y ganadería /Pesca</i>	252.718	261.584	256.454	251.226	234.323	242.742	239.811	237.262	260.490	246.906	244.752
					7.573	8.766	8.567	8.066	9.485	9.265	9.846
<i>Exp. minas y canteras/Minas y canteras</i>	1.479	1.595	2.131	2.508	1.795	2.305	2.237	3.556	3.985	4.691	2.614
<i>Industrias manufactureras</i>	190.974	203.501	203.995	215.604	232.907	226.277	230.058	229.476	242.683	243.897	251.569
<i>Electricidad, gas y agua</i>	13.645	13.103	13.249	11.712	19.557	21.859	22.086	23.559	20.548	22.041	21.060
<i>Construcción</i>	84.017	81.176	82.623	97.053	107.886	106.580	109.616	107.292	115.731	126.704	151.788
<i>Comercio mayor y menor/Com. y reparación /Hoteles y restaurantes</i>	234.211	251.735	268.577	310.173	292.858	303.355	322.392	329.917	332.158	352.146	366.511
					85.956	82.459	89.930	91.416	98.016	97.829	108.271
<i>Transporte, almacenaje y comunicaciones</i>	65.770	73.272	74.611	90.459	86.043	90.238	94.033	96.295	111.858	118.484	125.724
<i>Establecimientos financieros</i>	62.465	70.119	65.386	78.907							
<i>Intermediación financiera</i>					29.248	32.016	35.543	36.689	36.239	38.205	49.472
<i>Actividades inmobiliarias y empresariales</i>					92.735	103.187	101.234	101.978	103.002	108.204	121.618
<i>Administración pública</i>					73.306	71.871	76.262	78.498	81.357	86.493	88.684
<i>Enseñanza</i>					85.007	91.895	98.376	95.943	104.079	108.409	110.741
<i>Salud y atención social</i>					59.437	52.998	49.248	51.291	62.734	62.470	64.013
<i>Servi.comuna.soc y pers./Servi.comun. y pers.</i>	313.927	333.685	326.194	388.185	60.900	58.529	72.098	62.921	64.853	65.868	72.696
<i>Hogares con servicio doméstico</i>					75.595	83.411	79.281	90.786	121.170	131.150	128.561
<i>Organizaciones extraterritoriales</i>					2.167	2.548	2.383	3.887	2.006	2.601	1.121
<i>Actividad no bien especificada</i>	8.127	10.235	6.926	9.829	5.631	5.455	7.232	5.047	6.509	4.565	6.611
Por categoría ocupacional											
<i>Patrono socio activo</i>	90.364	102.624	105.280	83.200	123.423	124.860	140.834	134.189	132.466	140.925	139.223
<i>Trabajador cuenta propia</i>	240.948	232.328	233.669	298.351	315.633	329.150	316.691	343.080	334.872	354.416	344.779
<i>Asalariado</i>	858.094	922.223	922.617	1.041.393	1.068.885	1.083.416	1.139.570	1.137.326	1.268.904	1.293.652	1.406.597
<i>Trabajador no remunerado</i>	37.927	42.830	38.580	32.712	44.983	49.065	43.292	39.284	40.661	40.935	35.053
Por tamaño de establecimiento											
<i>De 1 a 4 empleados</i>	583.476	603.344	612.733	651.615	707.956	742.973	743.156	732.959	796.163	807.912	820.185
<i>De 5 a 9 empleados</i>	104.107	110.585	105.556	115.666	117.850	118.311	131.003	126.545	141.662	138.868	151.163
<i>Más de 10 empleados</i>	517.463	556.878	554.994	656.366	695.052	694.261	740.714	772.591	822.433	871.051	939.360
<i>Ignorado</i>	22.287	29.198	26.863	32.009	32.066	30.946	25.514	21.784	16.645	12.097	14.944
Por sector institucional											
<i>Gobierno Central</i>	85.576	87.802	83.642	107.563	106.478	107.254	114.158	112.262	128.896	128.561	126.671
<i>Instituciones autónomas y semiautónomas</i>	79.424	90.206	77.343	99.826	105.363	104.737	104.029	110.099	112.468	124.113	127.832
<i>Municipalidades</i>	9.872	7.536	7.799	11.329	10.527	10.267	9.630	10.755	10.168	12.241	12.309
<i>Sector privado</i>	1.050.541	1.109.812	1.128.534	1.234.992	1.328.326	1.361.803	1.409.536	1.416.336	1.523.324	1.561.986	1.656.952
<i>Organismos internacionales</i>	1.383	3.462	2.828	1.946	2.155	2.430	3.034	4.427	2.047	3.027	1.888
<i>Ignorado</i>	537	1.187		0	75	0	0	0	0	0	0

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Por categoría ocupacional según zona											
Zona urbana	559.750	595.871	640.738	901.225	964.560	975.296	1.017.800	1.030.849	1.094.386	1.137.980	1.195.948
<i>Patrono socio activo</i>	43.134	50.886	51.232	50.842	78.213	79.321	87.312	85.635	79.387	85.320	85.858
<i>Trabajador cuenta propia</i>	102.198	93.550	110.965	167.458	183.045	184.091	187.304	203.987	196.255	207.254	203.775
<i>Asalariado</i>	405.872	441.597	466.296	673.347	688.078	694.989	727.398	727.072	805.480	826.734	894.463
<i>Trabajador no remunerado</i>	8.546	9.838	12.245	9.578	15.224	16.895	15.786	14.155	13.264	18.672	11.852
Zona rural	667.583	704.134	659.408	554.431	588.364	611.195	622.587	623.030	682.517	691.948	729.704
<i>Patrono socio activo</i>	47.230	51.738	54.048	32.358	45.210	45.539	53.522	48.554	53.079	55.605	53.365
<i>Trabajador cuenta propia</i>	138.750	138.778	122.704	130.893	132.588	145.059	129.387	139.093	138.617	147.162	141.004
<i>Asalariado</i>	452.222	480.626	456.321	368.046	380.807	388.427	412.172	410.254	463.424	466.918	512.134
<i>Trabajador no remunerado</i>	29.381	32.992	26.335	23.134	29.759	32.170	27.506	25.129	27.397	22.263	23.201

Gasto público

(millones de colones corrientes)

Gasto social	506.453	610.956	718.646	851.335	1.007.053	1.129.294	1.289.457	1.445.641	1.637.026	1.938.025	2.354.027
Salud	138.500	172.779	213.331	246.628	289.832	342.808	398.798	412.769	465.155	560.479	687.558
Educación	130.562	161.890	185.188	231.217	277.501	332.897	383.634	440.157	500.306	577.247	702.984
Asistencia social	182.790	213.151	248.192	293.112	339.523	338.883	377.133	433.610	502.241	593.213	719.511
Vivienda	48.731	56.621	65.735	73.296	90.082	104.519	119.379	147.910	155.964	192.264	225.671
Servicios recreativos, culturales y religiosos	5.870	6.514	6.200	7.082	10.116	10.187	10.513	11.196	13.359	14.823	18.303

(colones del 2006)

Gasto social real per cápita	361.069,9	380.671,0	397.282,7	414.673,2	431.772,1	434.702,9	444.794,7	435.761,9	425.870,1	444.481,5	485.444,8
Salud	98.742,1	107.654,3	117.933,8	120.128,9	124.265,0	131.958,2	137.564,3	124.421,6	121.009,5	128.544,6	141.787,4
Educación	93.082,5	100.869,7	102.375,9	112.622,5	118.978,0	128.143,1	132.333,6	132.677,4	130.154,0	132.390,3	144.968,6
Asistencia social	130.318,1	132.809,0	137.205,6	142.770,8	145.569,7	130.447,3	130.091,1	130.703,6	130.657,4	136.051,9	148.376,7
Vivienda	34.742,5	35.279,1	36.339,7	35.701,4	38.622,5	40.232,8	41.179,4	44.584,6	40.573,8	44.095,3	46.537,7
Servicios recreativos, culturales y religiosos	4.184,7	4.058,9	3.427,7	3.449,6	4.337,0	3.921,4	3.626,3	3.374,7	3.475,4	3.399,5	3.774,4

Salud

(por 10.000 habitantes)

Tasa de mortalidad por los cinco grandes grupos de causas	38,7	39,0	39,0	39,2	38,8	36,7	37,9	37,5	37,3	38,1	38,0
Enfermedades del aparato circulatorio	11,1	11,2	11,9	12,4	12,1	11,0	10,5	10,8	10,8	11,0	11,2
Tumores	7,8	8,0	8,1	8,1	8,5	7,9	8,2	8,4	8,3	8,5	8,5
Clasificación suplementaria de causas externas	4,4	4,5	4,7	4,8	4,4	4,5	4,6	4,3	4,7	4,9	4,8
Enfermedades del aparato respiratorio	4,3	4,6	4,1	3,9	3,9	3,1	3,7	3,6	3,4	3,1	3,4
Enfermedades del aparato digestivo	2,4	2,6	2,6	2,7	2,5	2,6	2,7	2,6	2,5	2,7	2,8
Las demás causas	8,7	8,2	7,6	7,3	7,4	7,5	8,2	7,8	7,6	8,0	7,3

(por 100.000 habitantes)

Tasa de enfermedades de declaración obligatoria											
Dengue	406,7	69,7	68,2	128,8	235,1	299,2	472,5	221,4	873,8	273,8	583,4
Diarrea	3.240,8	3.528,7	3.632,9	4.320,8	3.814,9	3.384,5	2.839,8	2.813,6	3.943,2	4.959,1	4.952,9
Gonorrea	56,6	56,3	50,4	33,3	31,8	36,4	28,5	36,5	34,0	29,2	30,8
Hepatitis	33,9	39,3	55,3	45,5	39,9	27,4	22,9	22,1	24,7	22,4	23,3
Intoxicaciones por alimentos	16,2	17,7	20,3	18,8	20,7	24,5	16,9	13,2	10,3	8,6	8,0
Otras intoxicaciones (no incluye plaguicidas)	35,3	34,6	36,5	36,6	32,5	51,2	32,6	17,1	7,4	7,5	5,3
Paludismo	141,3	136,6	103,7	48,7	33,9	25,0	17,2	30,3	81,9	66,0	27,2
Rubéola	1,2	2,8	39,0	2,3	2,9	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Sarampión	0,8	0,1	0,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
SIDA	7,1	7,5	5,7	7,2	3,7	2,1	2,7	4,6	5,8	4,2	4,1
Sífilis	41,4	36,8	23,5	20,3	19,8	18,6	18,3	27,8	29,2	25,8	26,1
Tos ferina	0,9	0,8	0,3	0,6	1,3	0,8	0,5	0,3	0,2	9,3	11,0
Tuberculosis	18,0	16,6	22,1	24,0	24,2	17,0	16,4	17,3		11,5	11,8

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
(porcentajes)											
Cobertura de vacunación en niños											
VOP3 - poliomielitis (menores de 1 año)	97	89	86	80	94	94	88	90	91	89	89
SRP - sarampión (1 año)	100	86	89	82	85	94	90	88	89	90	91
(por 100.000 habitantes)											
Tasa de mortalidad por suicidio	6,0	6,9	6,5	6,7	5,8	7,0	7,9	7,7	7,7	8,9	7,3
Por sexo											
<i>Hombres</i>	10,0	11,9	11,3	11,6	10,1	12,0	13,3	13,1	12,9	14,3	11,9
<i>Mujeres</i>	1,8	1,7	1,6	1,6	1,4	1,8	2,2	2,2	2,2	2,9	1,7
Población total servida por acueducto	3.226.736	3.368.207	3.574.507	3.824.593	3.965.322	4.089.609	4.120.000	4.248.481	4.371.733	4.412.025	4.476.614
Por ente administrador											
<i>ICAA</i>	1.583.333	1.569.027	1.637.967	1.659.781	1.717.161	1.892.272	1.916.937	1.982.656	2.011.654	2.052.765	2.074.941
<i>Municipalidades</i>	607.133	724.992	842.099	653.713	637.668	670.309	713.367	744.995	785.246	769.038	766.142
<i>CAAR's/Asadas</i>	890.195	926.336	937.839	1.098.496	963.376	980.980	995.715	1.031.426	1.078.719	1.128.910	1.175.092
<i>ESPH</i>	144.392	146.169	154.919	180.000	185.726	191.481	191.481	198.590	207.511	205.486	205.486
<i>Ministerio de Salud</i>	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
<i>Acueductos privados</i>	1.683	1.683	1.683	0	0	0	0	0	0	0	0
<i>Acueductos privados + fácil acceso</i>				136.013	358.137	252.327	199.500	186.933	174.938	176.507	178.851
<i>Sin información</i>				96.590	103.254	102.240	103.000	103.881	113.665	79.319	76.102
Abortos atendidos en hospitales de la CCSS	8.705	8.850	9.160	9.711	8.220	8.332	8.967	8.074	7.974	8.078	8.115
Enfermedades de transmisión sexual											
Gonorrea	1.987	2.118	1.945	1.269	1.278	1.487	1.190	1.551	1.471	1.287	1.377
Sífilis	1.452	1.386	905	775	796	760	761	1.183	1.262	1.136	1.168
Chancro blando	145	113	84	42	43	55	70	59	71	65	62
Uretritis no gonocócica	556	561	471	99	80	109	78	75	59	56	33
SIDA	177	284	219	275	150	119	112	196	249	185	185
Muertes por accidentes de tránsito	582	630	671	670	668	673	623	585	616	687	685
Por provincia											
<i>San José</i>	179	202	185	204	196	202	178	164	142	212	195
<i>Alajuela</i>	120	114	115	132	124	130	120	128	121	127	132
<i>Cartago</i>	61	51	49	64	44	47	50	41	46	39	54
<i>Heredía</i>	41	51	50	67	52	58	54	48	65	65	50
<i>Guanacaste</i>	45	51	78	55	74	71	73	62	62	68	83
<i>Puntarenas</i>	71	58	79	79	75	68	70	55	94	96	84
<i>Limón</i>	65	103	115	69	103	97	78	87	86	80	87
(personas)											
Víctimas de accidentes de tránsito											
<i>Lesionados</i>	9.970	13.647	14.554	16.069	17.115	17.370	18.646	19.596	20.730	7.885	8.067
<i>Muertos in situ</i>	307	324	305	336	438	397	363	321	278	329	339
Intoxicaciones por plaguicidas	924	655	679	757	641	727	861	764	560	766	592

Seguridad social

	(porcentajes)											
Cobertura de la PEA por seguro de salud												
Asalariada	68,72	66,54	66,45	63,65	61,38	61,80	60,56	61,80	61,01	64,25	68,09	
No asalariada	76,77	81,02	82,51	75,33	43,12	36,54	37,76	39,14	45,27	48,13	47,11	

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Cobertura de la PEA por seguro de pensiones											
Asalariada	62,95	61,14	61,22	58,57	56,48	57,27	56,05	56,83	56,16	59,27	63,07
No asalariada	12,93	21,03	26,86	25,01	18,91	17,57	21,23	21,70	26,41	30,00	31,03
Cobertura de seguro de riesgos del trabajo	82,4	82,5	78,5	71,2	72,6	73,8	68,0	71,5	73,0	73,9	67,8
Relación pensionados/cotizantes régimen de pensiones	14,94	14,63	14,16	14,53	15,62	15,76	15,52	15,70	15,02	14,27	13,38
Razón pensionados por vejez/población 65 y más años	17,99	18,07	18,13	17,93	17,92	17,79	17,89	17,90	18,01	18,21	18,86
Consultas en seguro de salud por habitante											
Externa y de urgencias	3,12	3,29	3,40	3,35	3,39	3,49	3,60	3,70	3,75	3,76	3,74
(por 100 habitantes)											
Especialidades médicas	73,86	67,67	66,56	62,39	62,87	63,80	62,85	63,67	61,87	59,20	54,01
Medicamentos despachados en											
Consulta externa, por consulta médica externa	2,88	3,01	2,64	2,69	2,78	2,85	2,69	2,85	2,68	2,97	3,21
Hospitalización, por egreso hospitalario	12,79	13,56	14,23	14,35	15,24	16,65	16,13	14,56	13,58	12,15	11,97
Exámenes de laboratorio de hospitalización por egresos hospitalarios	25,39	25,21	25,50	24,00	25,59	27,24	27,93	29,61	30,61	33,19	33,94
(camas por 1.000 habitantes)											
Camas de hospital por habitante	1,66	1,63	1,59	1,54	1,49	1,45	1,42	1,38	1,32	1,29	1,27
(por 100 habitantes)											
Ocupación de camas	81,18	79,61	80,54	81,67	82,37	81,29	81,65	80,91	83,14	82,15	83,84
Giro de camas	51,31	51,56	53,06	55,49	56,23	56,33	57,10	58,08	59,28	56,90	57,35
(días)											
Estancia promedio en hospitales	5,91	5,50	5,80	5,46	5,33	5,16	5,73	5,29	5,33	5,97	5,60
(por 1.000 egresos)											
Tasa de mortalidad hospitalaria	19,89	20,04	19,72	18,98	19,85	21,25	21,87	21,74	19,40	20,02	19,88
Cesáreas practicadas en hospitales de la CCSS	15.414	15.414	16.476	16.023	16.206	14.893	15.250	14.972	14.648	14.844	14.712
Partos atendidos en maternidades de la CCSS	73.875	72.620	74.928	75.306	73.072	67.850	69.261	68.716	67.820	67.036	68.633
Por región programática											
<i>Hospitales nacionales</i>	27.284	27.256	28.305	27.948	27.138	25.062	25.107	24.712	22.916	22.751	23.091
<i>Clínicas metropolitanas</i>								1	422	0	0
<i>Central Norte</i>	11.570	11.279	11.825	12.101	12.156	11.080	11.778	11.176	11.654	11.543	11.867
<i>Central Sur</i>	7.345	7.251	7.101	7.060	6.671	6.307	6.413	6.305	6.443	6.533	6.442
<i>Huetar Norte</i>	4.081	4.014	3.973	4.167	4.077	3.771	3.793	3.958	4.057	4.114	4.399
<i>Chorotega</i>	5.795	5.529	5.708	5.835	5.860	5.586	5.720	5.537	5.800	5.870	6.360
<i>Pacífico Central</i>	3.673	3.212	3.558	3.684	3.587	3.430	3.570	3.631	3.769	3.632	3.729
<i>Huetar Atlántica</i>	7.370	7.426	7.570	7.721	7.275	6.973	7.250	7.722	7.243	7.104	7.266
<i>Brunca</i>	6.757	6.653	6.888	6.790	6.308	5.641	5.629	5.674	5.516	5.489	5.479
Egresos hospitalarios de la CCSS	303.941	305.317	313.582	325.216	330.618	333.013	338.866	338.686	337.072	326.582	329.540
Por servicios											
<i>Medicina</i>				51.823	49.631	48.726	51.879	50.914	54.251	49.279	52.949
<i>Cirugía</i>				81.235	92.560	101.069	103.486	111.141	112.607	110.576	109.996
<i>Ginecología</i>				29.528	30.274	31.034	28.764	27.953	26.997	27.079	25.366
<i>Obstetricia</i>				96.875	93.742	88.728	90.779	90.907	89.322	88.484	90.068
<i>Pediatría</i>				42.035	43.133	41.887	41.704	35.776	35.301	33.100	32.825
<i>Neonatología</i>				15.244	13.128	13.198	13.912	13.651	12.734	12.535	13.343
<i>Pensión</i>				2.935	2.415	2.376	2.027	1.716	0	0	0
<i>Psiquiatría</i>				5.541	5.735	5.995	6.315	6.628	5.860	5.529	4.993

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Población cubierta por seguro de salud	3.625.189	3.710.567	3.795.945	3.881.323	3.963.915	4.046.507	4.129.099	4.211.692	4.294.284	4.369.603	4.444.922
Asalariado	660.736	685.870	717.106	726.048	727.603	754.731	770.032	800.123	842.139	896.419	972.208
Familiar asegurado directo	1.610.973	1.715.326	1.678.982	1.747.523	1.699.632	1.670.715	1.686.124	1.771.179	1.803.623	1.803.438	1.748.979
No asegurado	416.897	393.320	413.758	469.640	495.489	534.139	606.829	513.826	532.491	546.200	551.170
Cuenta propia	107.047	108.671	111.424	105.343	104.876	113.628	118.826	132.423	145.776	170.411	201.798
Convenio	52.865	56.410	58.292	61.473	63.326	63.431	65.422	71.029	73.768	76.482	79.321
Asegurado por el Estado y familiares	435.023	404.452	466.901	426.945	491.525	521.999	507.879	539.097	523.903	502.504	511.166
Pensionado IVM	98.566	103.179	107.863	112.195	118.320	123.632	126.678	133.199	135.652	139.990	142.820
Pensionado régimen especial	38.138	43.348	45.181	47.609	49.412	50.425	54.044	55.270	56.005	56.928	58.644
Pensionado régimen no contributivo	69.983	70.694	68.897	67.594	76.718	85.476	82.662	80.326	77.723	76.299	75.063
Familiar pensionado	134.961	129.297	127.541	116.953	137.014	128.331	110.603	115.220	103.204	100.932	103.753
Asegurados directos en seguro de salud	1.570.831	1.596.355	1.715.535	1.693.159	1.663.781	1.714.597	1.725.394	1.809.011	1.854.966	1.919.033	2.041.020
Directos activos	931.265	974.682	1.026.693	1.038.816	927.806	931.790	954.280	1.003.575	1.061.683	1.143.312	1.253.327
Directos pensionados	204.543	217.221	221.941	227.398	244.450	260.808	263.235	266.339	269.380	273.217	276.527
Por cuenta del Estado	435.023	404.452	466.901	426.945	491.525	521.999	507.879	539.097	523.903	502.504	511.166
(a junio de cada año)											
Asegurados directos activos en seguro de salud	931.265	974.682	1.026.693	1.038.816	927.806	931.790	954.280	1.003.575	1.061.683	1.143.312	1.253.327
Por rama de actividad											
<i>Agricultura, ganadería, silvicultura</i>	127.187	132.181	135.476	130.866	135.262	136.729	136.788	142.142	149.503	150.444	155.389
<i>Pesca</i>							4.070	4.105	4.458	5.292	5.744
<i>Minas y canteras</i>	1.515	1.563	1.448	1.442	1.270	1.350	1.212	1.246	1.525	1.624	1.874
<i>Industria manufacturera</i>	136.418	136.032	135.074	133.399	127.327	119.580	119.464	116.728	118.044	124.018	132.448
<i>Electricidad, gas y agua</i>	12.463	12.840	13.209	15.539	9.938	13.408	10.310	14.352	15.301	15.696	15.311
<i>Construcción</i>	25.357	28.937	31.786	30.784	36.461	41.078	43.237	41.357	43.604	52.464	68.136
<i>Comercio</i>	110.971	116.155	124.846	128.870	130.253	134.977					
<i>Comercio, reparación vehículos automotores y enseres domésticos</i>							105.147	112.861	116.824	124.671	137.260
<i>Hoteles y restaurantes</i>							30.625	33.294	36.739	39.378	43.116
<i>Transporte, almacenamiento, comunicación</i>	27.627	28.351	31.672	33.043	41.645	42.381	44.439	45.877	48.426	50.836	53.869
<i>Establecimientos financieros</i>	46.305	49.761	54.518	59.679	80.904	88.312					
<i>Intermediación financiera</i>							29.805	30.482	31.483	34.208	38.577
<i>Actividades inmobiliarias empresariales y de alquiler</i>							63.184	70.946	79.994	90.905	104.133
<i>Administración pública y defensa</i>							150.718	153.678	158.483	163.078	167.950
<i>Enseñanza</i>							21.249	21.865	24.597	25.791	29.427
<i>Servicios</i>	225.082	236.458	247.365	253.887	228.174	242.588					
<i>Servicios sociales y de salud</i>							12.180	12.362	12.801	14.432	15.549
<i>Otras actividades de servicio</i>							53.008	59.150	62.989	68.522	70.977
<i>Hogares privados con servicio doméstico</i>							9.535	10.116	10.511	11.027	11.288
<i>Organizaciones extraterritoriales</i>							483	591	625	515	481
<i>Actividades no especificadas</i>	218.340	232.404	251.299	251.307	136.572	111.387	118.826	132.423	145.776	170.411	201.798
Por sector institucional											
Asalariados	660.736	685.870	717.106	726.048	727.603	754.731	770.032	800.123	842.139	896.419	972.208
<i>Empresa privada</i>	488.404	505.446	529.851	535.045	527.934	545.473	554.036	579.571	614.099	662.261	732.317
<i>Instituciones autónomas</i>	88.534	96.551	101.384	102.973	103.468	107.516	110.731	113.008	116.114	119.773	122.534
<i>Gobierno Central</i>	77.727	77.612	79.329	80.817	89.842	95.088	97.562	99.404	103.524	105.650	108.439
<i>Servicio doméstico</i>	6.071	6.261	6.542	7.213	6.359	6.654	7.703	8.140	8.402	8.735	8.918
No asalariados	270.529	288.812	309.587	312.768	200.203	177.059	184.248	203.452	219.544	246.893	281.119
<i>Cuenta propia</i>	217.664	232.402	251.295	251.295	136.877	113.628	118.826	132.423	145.776	170.411	201.798
<i>Convenios especiales</i>	52.865	56.410	58.292	61.473	63.326	63.431	65.422	71.029	73.768	76.482	79.321
Asegurados en seguro de riesgos del trabajo	706.915	760.446	723.976	741.367	775.141	800.052	775.515	813.762	926.505	956.074	952.848

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Asegurados directos activos en régimen de seguro de pensiones	659.744	705.163	761.485	771.979	757.316	784.570	816.244	848.495	903.266	980.724	1.085.720
Hombres	453.248	489.791	536.220	533.773	525.650	544.570	566.922	588.453	625.662	677.030	747.440
Mujeres	197.496	215.372	225.265	238.206	231.666	240.000	249.322	260.042	277.604	303.694	338.280
Pensionados en régimen de seguro de pensiones	98.566	103.179	107.863	112.195	118.320	123.632	126.678	133.199	135.652	139.990	145.308
Por riesgo											
<i>Invalidez</i>	31.942	33.335	34.541	35.608	37.184	38.591	40.085	41.596	42.833	43.596	44.047
<i>Vejez</i>	33.782	35.148	36.424	37.288	38.622	39.717	41.407	42.947	44.771	46.901	50.270
<i>Muerte</i>	32.842	34.696	36.898	39.299	42.514	45.324	45.186	48.656	48.048	49.493	50.991
Por sexo											
<i>Hombres</i>	56.866	58.982	61.015	62.801	65.640	68.051	69.681	72.038	73.572	75.608	78.398
<i>Mujeres</i>	41.700	44.197	46.848	49.394	52.680	55.581	56.997	61.161	62.080	64.382	66.910
Pensionados en régimen no contributivo	69.983	97.246	94.657	95.294	99.184	107.069	101.595	97.581	93.202	90.370	87.621
(miles)											
Consultas totales del seguro de salud	11.114	11.984	12.627	12.726	13.351	14.120	14.865	15.567	16.099	16.411	16.635
Consulta externa	8.590	9.189	9.576	9.413	9.863	10.575	11.131	11.580	11.783	11.794	11.823
<i>Medicina general</i>	4.858	5.352	5.582	5.367	5.505	6.014	6.328	6.591	6.762	6.748	6.915
<i>Especialidades</i>	2.634	2.465	2.476	2.369	2.473	2.581	2.595	2.682	2.657	2.587	2.401
<i>Odontología</i>	796	1.056	1.195	1.350	1.533	1.609	1.835	1.926	1.917	1.988	2.021
<i>Otros profesionales</i>	302	316	323	327	352	371	374	382	447	471	486
Consulta de urgencias	2.524	2.795	3.051	3.313	3.488	3.545	3.734	3.987	4.316	4.617	4.812
Número promedio de camas de hospital en seguro de salud	5.924	5.922	5.910	5.861	5.880	5.860	5.878	5.831	5.686	5.628	5.647
Días de incapacidad otorgados por institución											
INS	1.473.407	1.509.877	1.502.509	1.631.386	1.543.506	1.539.664	1.329.688	1.297.594	1.513.206	1.891.797	2.769.731
CCSS	4.756.089	4.898.389	5.069.398	5.152.486	4.968.746	4.894.499	5.154.312	5.267.846	5.458.019	5.774.211	6.469.672
<i>Enfermedad</i>	3.431.276	3.581.366	3.741.049	3.769.746	3.698.083	3.665.004	3.914.508	4.011.483	4.131.979	4.324.214	4.829.782
<i>Maternidad</i>	1.324.813	1.314.424	1.327.855	1.379.978	1.269.835	1.228.452	1.238.198	1.254.865	1.326.040	1.449.997	1.639.890
<i>INS</i>		2.599	494	2.762	828	1.043	1.606	1.498	0	0	0
Ordenes de incapacidad según régimen en seguro de salud	487.498	511.221	560.336	552.764	558.227	552.767	592.052	617.517	691.978	778.279	904.963
Enfermedad	473.504	497.607	546.646	538.023	546.167	540.883	581.552	606.868	680.756	766.067	891.189
Maternidad	13.994	13.614	13.690	14.741	12.060	11.884	10.500	10.649	11.222	12.212	13.774
(millones de colones corrientes)											
Gastos por incapacidades de la CCSS	6.241	7.367	8.269	10.893	11.627	13.546	15.934	16.877	18.882	19.772	23.227
(colones corrientes, promedio institucional)											
Costo por consulta en seguro de salud	6.094	7.707	7.826	9.348	10.332	11.832	13.417	14.032	14.509	17.982	19.704
(colones)											
Monto de pensión promedio en CCSS											
Por vejez	40.559	45.936	52.916	58.769	66.323	76.380	85.776	95.796	110.165	129.084	153.283
Por invalidez	28.284	32.820	38.215	43.069	48.425	55.994	61.822	68.177	77.130	87.923	102.930
Por muerte	22.304	20.400	23.579	26.253	28.835	32.540	36.651	39.113	45.419	51.462	61.424
Régimen no contributivo	7.500	7.251	7.455	8.822	9.703	12.684	13.124	14.432	15.811	17.639	33.018
(millones de colones)											
Ingresos por contribuciones a seguro de pensiones											
Cuotas patronales	32.192,0	38.884,6	46.595,0	56.173,9	48.784,1	68.930,5	78.613,0	88.899,4	104.614,0	127.406,0	156.538,0
Cuotas obreras	18.241,0	22.376,1	25.150,5	32.351,5	47.519,9	48.673,9	48.333,7	61.636,7	65.328,5	83.572,8	108.297,6

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Educación											
(porcentajes)											
Aprestamiento de niños de primer grado	66,7	74,4	77,6	81,5	82,7	85,2	86,0	89,0	87,2	85,9	92,2
Por zona y sexo											
Total											
Niños	66,5	74,0	77,3	80,9	82,3	85,0	85,6	88,6	86,5	85,8	92,0
Niñas	66,9	74,8	77,9	82,2	83,1	85,5	86,4	89,4	87,9	86,1	92,3
Zona urbana	88,6	94,8	95,5	97,4	94,5	94,6	60,5	93,8	91,9	90,8	96,5
Niños	89,2	94,8	95,1	97,4	94,5	94,9	60,3	93,4	91,7	90,9	96,9
Niñas	88,0	94,8	96,0	97,4	94,6	94,3	60,6	94,3	92,0	90,7	96,0
Zona rural	52,2	61,8	66,8	72,3	76,0	79,9	118,4	82,6	81,0	79,6	86,4
Niños	51,7	61,0	66,7	71,4	75,5	79,4	117,2	82,5	79,6	79,2	85,6
Niñas	52,8	62,6	66,9	73,3	76,6	80,5	119,8	82,8	82,5	80,1	87,2
Desgranamiento por nivel											
Primaria	35,0	32,7	31,2	27,4	27,5	24,5	23,4	23,7	22,6	23,7	23,3
III ciclo	66,8	66,0	65,9	62,6	61,8	60,4	57,6	53,9	51,0	51,0	50,7
Undécimo año	76,1	77,0	76,0	74,4	74,7	73,1	70,9	69,9	69,3	69,0	66,5
Rendimiento en educación regular											
Aprobados I y II ciclos	88,4	88,3	90,2	90,6	90,9	91,2	90,7	90,5	88,8	88,7	89,3
Aprobados III ciclo y educación diversificada en horario diurno	78,6	78,0	83,4	82,7	82,2	81,1	81,9	80,0	79,0	78,4	79,4
Reprobados I y II ciclos	11,7	11,7	9,8	9,4	9,1	8,8	9,3	9,5	11,2	11,3	10,7
Reprobados III ciclo y educación diversificada en horario diurno	21,4	22,0	16,6	17,3	17,8	18,9	18,1	20,0	21,0	21,6	20,6
Tasa bruta de escolaridad en educación tradicional											
Interactivo II			6,0	6,9	19,9	26,5	33,0	37,2	42,6	44,9	44,7
Transición			83,7	82,5	87,8	88,3	91,7	91,4	93,6	93,7	79,1
I ciclo			113,2	112,5	111,6	111,0	110,8	110,8	112,1	114,4	112,6
II ciclo			96,1	98,2	98,9	100,1	100,7	99,2	98,9	98,7	98,9
III ciclo			82,3	85,9	86,3	90,6	95,4	101,3	104,6	105,3	105,6
Educación diversificada			32,7	34,5	37,8	39,8	41,6	43,8	46,7	50,0	51,0
Tasa neta de escolaridad en educación regular											
Interactivo II			5,8	6,6	19,8	26,3	33,0	37,2	42,6	44,9	44,7
Transición			83,0	81,8	87,2	87,4	91,0	90,7	93,1	93,3	78,6
I ciclo			101,7	101,8	101,0	100,9	100,9	101,8	102,9	105,1	104,0
II ciclo			85,1	87,0	88,1	89,2	89,4	89,3	89,3	89,1	89,4
III ciclo			70,8	73,8	73,9	75,8	79,8	83,6	86,2	87,2	86,7
Educación diversificada			24,0	26,1	29,1	29,8	30,3	31,6	33,5	35,8	35,9
Cobertura en educación primaria											
Por sexo											
Hombres			98,6	99,2	99,2	99,6	99,6	99,5	100,0	101,2	100,4
Mujeres			99,1	99,5	99,6	100,0	100,0	99,8	100,4	101,6	101,0
Cobertura en educación secundaria											
Por sexo											
Hombres			41,2	43,3	45,4	48,2	50,5	52,8	55,4	57,1	57,5
Mujeres			70,7	74,9	74,6	74,6	77,5	82,0	84,0	85,2	85,2

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Asistencia a la educación regular en edades de 14 a 17 años											
Por sexo											
Hombres	57,0	55,4	58,7	60,9	67,7	69,1	67,3	72,3	77,7	75,5	76,7
Mujeres	60,6	57,5	63,4	63,6	69,8	73,6	72,2	72,9	78,9	78,4	80,2
Porcentaje de repitencia escolar											
I ciclo	12,8	12,4	11,8	10,6	10,7	9,8	9,6	9,6	9,5	9,6	10,1
II ciclo	6,9	7,2	6,7	5,6	5,9	5,2	5,1	5,0	5,2	5,5	5,5
III ciclo diurno	13,0	12,4	12,4	10,3	10,9	11,4	11,7	11,7	12,9	12,9	13,9
Educación diversificada diurna	6,4	6,5	5,5	4,9	4,9	7,4	7,3	6,5	7,6	8,1	8,2
Porcentaje de deserción intra-anual											
I ciclo	5,1	5,4	5,0	4,5	5,0	4,2	4,3	3,6	3,6	3,9	2,6
II ciclo	3,8	4,3	3,6	3,6	4,0	3,7	3,5	3,1	3,2	3,6	2,4
III ciclo diurno	13,0	12,9	10,8	11,9	12,9	12,5	10,7	11,7	12,7	13,2	12,7
III ciclo nocturno	41,0	40,6	34,9	31,7	28,0	26,5	23,7	27,6	26,5	28,9	32,1
Educación diversificada diurna	5,0	5,5	4,9	5,7	7,3	6,6	6,2	6,6	6,9	8,0	7,1
Educación diversificada nocturna	28,2	29,6	23,0	12,9	13,9	16,0	14,4	15,9	18,9	18,6	19,4
Tasa de deserción en educación secundaria											
Por sexo											
Hombres	11,7	11,9	10,5	11,3	12,7	12,0	10,5	11,5	12,7	13,2	12,7
Mujeres	9,6	9,3	7,8	9,0	9,9	9,1	7,7	8,6	9,1	9,6	9,2
Población de 12 años y más	2.418.437	2.488.771	2.523.152	2.866.292	2.964.526	3.060.827	3.167.179	3.250.480	3.349.747	3.436.046	3.542.173
Por nivel de instrucción											
Sin instrucción	120.295	128.273	130.865	139.703	135.270	140.773	135.897	141.425	127.087	127.046	127.211
Preparatoria	1.290	2.321	2.120	7.849	3.002	4.027	1.960	3.566	42	222	194
Educación especial	6.032	4.627	8.014	5.832	8.742	5.646	6.377	5.642	6.456	8.603	8.168
Primaria incompleta	514.777	513.253	518.546	555.254	562.189	554.469	527.804	533.892	537.088	576.532	573.363
Primaria completa	757.630	775.966	779.598	881.600	867.920	892.829	924.770	942.748	968.446	947.155	970.656
Secundaria académica	678.564	652.156	687.544	815.589	866.098	912.956	977.949	1.026.001	1.075.127	1.110.044	1.190.776
Secundaria técnica	53.336	82.808	61.892	69.611	78.620	75.821	87.343	88.890	83.601	93.802	84.658
Superior	271.726	311.649	315.237	369.118	412.216	448.226	454.451	484.636	535.731	554.591	578.605
Ignorado	14.787	17.718	19.336	21.736	30.469	26.080	27.114	23.680	16.169	18.051	8.542
Matrícula en transición	63.585	67.325	69.679	68.576	72.893	72.560	73.810	72.216	74.089	74.463	61.775
Por sexo											
Niños	32.641	34.348	35.734	35.002	37.289	36.985	37.743	36.774	37.891	38.016	31.643
Niñas	30.944	32.977	33.945	33.574	35.604	35.575	36.067	35.442	36.198	36.447	30.132
Zona urbana	30.974	31.080	30.632	28.268	29.262	28.620	43.999	43.058	44.144	44.694	37.386
Niños	15.880	15.693	15.758	14.494	15.032	14.509	22.351	22.000	22.587	22.806	19.102
Niñas	15.094	15.387	14.874	13.774	14.230	14.111	21.648	21.058	21.557	21.888	18.284
Zona rural	32.611	36.245	39.047	40.308	43.631	43.940	29.811	29.158	29.945	29.769	24.389
Niños	16.661	18.655	19.976	20.508	22.257	22.476	15.392	14.774	15.304	15.210	12.541
Niñas	15.950	17.590	19.071	19.800	21.374	21.464	14.419	14.384	14.641	14.559	11.848
Matrícula primer grado	105.314	102.992	103.331	101.073	98.150	99.388	98.139	96.397	95.811	98.868	94.466
Por sexo											
Niños	55.435	54.081	54.135	53.067	51.339	51.785	51.118	50.489	50.106	51.621	49.347
Niñas	49.879	48.911	49.196	48.006	46.811	47.603	47.021	45.908	45.705	47.247	45.119
Zona urbana	37.991	37.312	36.957	35.658	34.004	34.538	53.902	53.157	53.132	54.619	52.873
Niños	19.741	19.308	18.992	18.558	17.692	17.885	27.748	27.599	27.594	28.347	27.312
Niñas	18.250	18.004	17.965	17.100	16.312	16.653	26.154	25.558	25.538	26.272	25.561

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Zona rural	67.323	65.680	66.374	65.415	64.146	64.850	44.237	43.240	42.679	44.249	41.593
<i>Niños</i>	35.694	34.773	35.143	34.509	33.647	33.900	23.370	22.890	22.512	23.274	22.035
<i>Niñas</i>	31.629	30.907	31.231	30.906	30.499	30.950	20.867	20.350	20.167	20.975	19.558
Repitentes de primer grado	18.377	17.509	16.546	15.627	15.220	13.867	13.718	13.438	12.968	12.650	13.679
Por sexo											
<i>Niños</i>	10.584	9.991	9.676	8.920	8.827	7.915	7.893	7.894	7.572	7.448	8.041
<i>Niñas</i>	7.793	7.518	6.870	6.707	6.393	5.952	5.825	5.544	5.396	5.202	5.638
Zona urbana	4.694	4.631	4.427	4.199	4.105	3.613	6.582	6.271	6.271	6.010	6.540
<i>Niños</i>	2.636	2.550	2.485	2.373	2.360	2.050	3.702	3.670	3.614	3.502	3.768
<i>Niñas</i>	2.058	2.081	1.942	1.826	1.745	1.563	2.880	2.601	2.657	2.508	2.772
Zona rural	13.683	12.878	12.119	11.428	11.115	10.254	7.136	7.167	6.697	6.640	7.139
<i>Niños</i>	7.948	7.441	7.191	6.547	6.467	5.865	4.191	4.224	3.958	3.946	4.273
<i>Niñas</i>	5.735	5.437	4.928	4.881	4.648	4.389	2.945	2.943	2.739	2.694	2.866
Matrícula I ciclo	289.284	289.632	288.523	284.425	281.112	278.597	276.462	273.240	271.976	274.193	268.750
Matrícula II ciclo	235.989	240.005	246.534	254.571	257.104	257.507	256.390	251.068	249.445	247.312	245.055
Matrícula III ciclo	155.679	163.595	170.851	182.963	187.923	200.249	213.001	225.185	232.275	233.468	232.579
Técnica	25.292	27.049	29.254	30.743	30.812	32.543	34.999	36.314	36.418	36.855	37.983
Académica diurna	113.180	120.575	126.767	136.484	141.076	149.485	157.586	165.510	171.256	171.528	170.189
Académica nocturna	17.207	15.971	14.830	15.736	16.035	18.221	20.416	23.361	24.601	25.085	24.407
Matrícula educación diversificada	64.472	63.733	64.574	69.865	78.135	84.592	88.299	92.354	98.287	105.040	106.169
Técnica	18.300	17.343	16.961	18.149	19.722	21.266	21.930	22.169	23.461	25.238	26.086
Académica diurna	36.664	38.196	40.566	44.605	51.389	54.765	56.504	59.012	62.862	66.906	67.048
Académica nocturna	9.508	8.194	7.047	7.111	7.024	8.561	9.865	11.173	11.964	12.896	13.035
Matrícula inicial por dependencia	834.807	852.376	868.439	889.972	916.096	935.401	954.225	962.352	979.418	989.397	968.560
Pública	755.444	770.171	783.217	802.126	827.944	844.990	862.823	870.453	885.478	896.340	871.015
Semipública	19.366	19.552	19.469	19.751	20.148	20.263	19.918	19.978	20.087	19.883	20.253
Privada	59.997	62.653	65.753	68.095	68.004	70.148	71.484	71.921	73.853	73.174	77.292
Acciones formativas en el INA	7.914	6.529	5.935	7.283	8.962	9.856	10.718	11.398	12.048	11.059	11.344
Por sector económico											
Agropecuario	1.563	1.390	949	1.019	1.132	1.291	1.418	1.447	1.513	1.055	1.144
Industrial	2.948	2.719	2.525	3.014	3.385	3.645	4.172	4.414	4.230	3.856	4.013
Comercio y servicios	3.403	2.420	2.461	3.250	4.445	4.920	5.128	5.537	6.305	6.148	6.187
Participantes en acciones formativas en el INA	110.061	93.250	83.236	103.839	127.017	139.333	154.674	179.573	196.291	182.503	189.222
Por sexo											
Hombres	62.838	54.675	46.657	56.011	64.529	69.161	76.057	84.615	89.226	85.736	87.716
Mujeres	47.223	38.575	36.579	47.828	62.488	70.172	78.617	94.958	107.065	96.767	101.506
Por sector económico											
Agropecuario		21.994	14.041	14.551	15.088	16.944	18.872	20.173	20.354	19.298	20.086
Industrial		36.873	33.613	38.918	43.446	47.612	54.793	70.885	70.743	59.437	62.387
Comercio y servicios		34.383	35.582	50.370	68.483	74.777	81.009	88.515	105.194	103.768	106.749
Aprobados en acciones formativas en el INA	59.802	82.114	74.113	93.115	114.211	125.383	139.256	153.369	170.356	164.489	169.395
Por sexo											
Hombres	34.705	48.205	41.792	50.047	57.597	61.839	68.083	74.661	79.508	76.974	78.309
Mujeres	25.097	33.909	32.321	43.068	56.614	63.544	71.173	78.708	90.848	87.515	91.086

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Por sector económico											
<i>Agropecuaria</i>	11.194	19.516	12.670	13.092	13.763	15.311	17.391	18.711	18.823	17.734	18.313
<i>Industrial</i>	22.324	32.984	30.662	35.487	39.807	44.041	51.137	56.308	57.287	55.156	57.617
<i>Comercio y servicios</i>	26.284	29.614	30.781	44.536	60.641	66.031	70.728	78.350	94.246	91.599	93.465
Participantes en modalidad formación/ producción individualizada en el INA											
Por sexo	13.357	11.163	11.349	10.566	12.274	11.252	11.255	10.917	9.449	9.229	9.124
Hombres		2.125	2.484	2.220	2.819	2.432	2.241	2.270	1.651	1.547	1.657
Mujeres		9.038	8.865	8.346	9.455	8.820	9.014	8.647	7.798	7.682	7.467
Diplomas otorgados por las instituciones de educación superior	17.364	21.179	23.280	26.469	23.302	26.051	25.739	26.472	26.800	28.781	
Universidad de Costa Rica	4.257	4.161	4.381	3.955	4.131	4.118	4.378	4.112	4.234	4.258	
Universidad Nacional	2.378	2.253	2.526	2.586	2.389	2.830	2.849	3.152	3.264	2.868	
Instituto Tecnológico de Costa Rica	713	832	735	876	834	1.084	1.104	996	1.287	1.369	
Universidad Estatal a Distancia	1.582	2.067	2.125	2.173	1.659	2.214	2.176	2.114	2.372	2.353	
Universidades privadas	8.434	11.866	13.513	16.879	14.289	15.805	15.232	16.098	15.643	17.933	
Universidades estatales											
Por grado académico											
<i>Diplomado</i>	1.494	1.648	1.568	1.566	1.048	1.449	1.491	1.456	1.486	1.373	
<i>Profesorado</i>	615	354	272	284	332	301	277	325	257	266	
<i>Bachillerato</i>	3.893	4.022	4.618	4.390	4.348	4.717	4.633	4.845	5.473	5.276	
<i>Licenciatura</i>	2.348	2.539	2.560	2.515	2.267	2.429	2.895	2.652	2.681	2.733	
<i>Especialidad profesional</i>	211	226	220	214	190	188	169	188	168	140	
<i>Maestría</i>	368	524	527	614	820	1.146	1.030	889	1.072	1.030	
<i>Doctorado</i>	1	0	2	7	8	16	12	19	20	30	
Por área de conocimiento											
<i>Artes, Letras y Filosofía</i>	367	369	427	428	461	466	437	500	460	451	
<i>Ciencias Básicas</i>	469	534	668	534	742	766	795	950	1.035	960	
<i>Ciencias Sociales</i>	2.897	2.870	2.667	2.991	2.833	3.084	3.363	2.870	3.091	3.327	
<i>Educación</i>	3.579	3.733	4.095	3.714	3.030	4.004	3.951	3.929	4.404	3.962	
<i>Recursos Naturales</i>	318	279	374	404	389	396	376	386	421	410	
<i>Ingeniería</i>	505	556	602	675	723	724	790	875	947	1.011	
<i>Ciencias de la Salud</i>	793	966	932	840	832	805	792	859	796	721	
<i>Formación general</i>	2	6	2	4	3	1	3	5	3	6	
Universidades privadas											
Por grado académico											
<i>Bachillerato</i>	4.653	6.527	6.719	8.567	7.643	8.802	7.535	8.236	7.588	8.735	
<i>Licenciatura</i>	3.198	4.297	5.499	6.577	5.306	5.663	6.382	6.011	6.412	6.991	
<i>Maestría</i>	577	1.035	1.271	1.707	1.308	1.315	1.297	1.836	1.622	2.000	
<i>Doctorado</i>	6	7	24	17	24	21	14	11	9	65	
<i>Especialidad profesional</i>	0	0	0	11	8	4	4	4	12	142	
Por área de conocimiento											
<i>Artes, Letras y Filosofía</i>	279	374	301	195	196	253	249	359	302	284	
<i>Ciencias Básicas</i>	265	347	442	261	542	636	685	866	853	777	
<i>Ciencias Sociales</i>	4.822	6.331	7.228	7.960	6.227	7.238	7.235	6.832	6.355	7.093	
<i>Educación</i>	1.578	3.032	3.644	5.568	4.797	5.207	4.449	5.024	5.103	6.413	
<i>Recursos Naturales</i>	4	8	2	12	34	56	51	34	28	41	
<i>Ingeniería</i>	424	506	627	1.181	793	713	745	942	794	877	
<i>Ciencias de la Salud</i>	1.062	1.268	1.269	1.702	1.700	1.702	1.818	2.041	2.208	2.448	

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Vivienda											
(1976=100)											
Indice de precios de insumos para la construcción de viviendas	5.652,7	6.111,2	6.806,6	7.478,9	8.012,7	8.983,0	9.871,5	11.786,0	13.133,7	15.544,7	18.514,3
(millones de colones de 1991)											
PIB real del sector construcción	41.962,7	49.263,6	48.472,7	50.596,1	57.879,1	56.986,6	59.741,9	63.482,6	63.331,6	74.874,5	88.529,7
Número de permisos de construcción registrados											
Edificios y viviendas	25.526	24.150	22.866	27.190	30.580	27.213	30.404	31.949	33.061	34.150	
Bonos de vivienda familiar pagados	20.287	10.652	6.602	14.337	11.857	9.238	8.449	11.568	9.917	8.756	11.442
(metros cuadrados)											
Area de construcción	1.759.721	1.879.527	1.920.105	2.157.333	2.561.696	2.402.314	2.582.239	2.723.683	3.053.300	3.373.461	3.820.236
Por tipo de obra											
<i>Vivienda</i>	1.275.037	1.222.829	1.237.873	1.457.734	1.800.777	1.633.520	1.830.340	1.947.591	2.168.786	2.328.980	2.629.089
<i>Comercio y oficinas</i>	233.048	318.238	334.553	415.329	429.579	386.069	466.309	505.428	583.334	768.144	776.180
<i>Industrias</i>	180.593	198.157	166.394	101.844	163.294	181.784	134.152	106.017	123.946	97.369	261.966
<i>Otros</i>	71.043	140.303	181.285	182.426	168.046	200.941	151.438	164.647	177.234	178.968	153.001
Por tipo de vivienda											
<i>Vivienda familiar</i>	1.186.263	1.121.664	1.066.455	1.276.187	1.545.810	1.446.273	1.577.838	1.738.131	1.773.925	1.789.917	2.111.770
<i>Vivienda multifamiliar</i>	88.774	101.165	171.418	181.547	254.967	187.273	252.502	209.460	394.861	539.063	517.319
<i>Otros</i>	484.684	656.698	682.232	699.599	760.919	768.804	751.899	776.092	884.514	1.044.481	1.191.147
Viviendas por tipo de tenencia	784.128			837.060	967.060	999.587	1.040.612	1.082.662	1.114.210	1.155.926	1.182.108
Zona urbana	356.259			399.319	584.235	638.999	626.643	655.431	666.126	695.609	710.272
<i>En precario</i>	3.535			7.750	12.924	12.781	9.470	13.589	12.196	12.142	9.309
<i>Propia totalmente pagada</i>	194.532			241.098	347.874	397.671	378.747	386.702	386.977	425.146	432.970
<i>Propia pagando a plazos</i>	67.961			63.102	97.131	93.905	89.136	94.164	98.215	87.024	80.910
<i>Alquilada</i>	75.108			66.312	96.700	100.096	116.290	125.421	137.841	136.428	151.601
<i>Otras</i>	15.123			18.084	28.048	32.718	33.000	34.130	30.285	34.694	35.225
<i>Ignorado</i>				2.973	1.558	1.828	0	1.425	612	175	257
Zona rural	427.869			437.741	382.825	360.588	413.969	427.231	448.084	460.317	471.836
<i>En precario</i>	1.157			4.612	2.766	3.782	7.009	7.208	5.446	8.662	7.803
<i>Propia totalmente pagada</i>	288.373			303.227	263.182	236.070	280.518	290.991	306.051	313.877	317.731
<i>Propia pagando a plazos</i>	45.965			36.890	30.522	28.318	33.026	31.957	29.765	31.235	27.804
<i>Alquilada</i>	38.633			32.142	30.471	44.010	39.884	40.133	50.072	53.620	58.788
<i>Otras</i>	53.741			58.476	55.061	48.000	53.193	56.201	56.348	52.152	59.651
<i>Ignorado</i>				2.394	823	408	339	741	402	771	59
Viviendas según hacinamiento	784.128			837.060	967.060	999.587	1.040.612	1.082.662	1.114.210	1.155.926	1.182.108
Zona urbana	356.259			399.319	584.235	638.999	626.643	655.431	666.126	695.609	710.272
<i>Con hacinamiento</i>	17.745			22.551	24.869	25.746	21.692	23.796	20.969	23.609	19.923
<i>Sin hacinamiento</i>	338.514			375.978	558.755	612.789	604.761	630.792	645.157	672.000	690.349
<i>Hacinamiento ignorado</i>				719	611	464	190	843	0	0	0
Zona rural	427.869			437.741	382.825	360.588	413.969	427.231	448.084	460.317	471.836
<i>Con hacinamiento</i>	39.241			35.668	32.734	31.467	30.050	29.404	25.866	27.640	27.758
<i>Sin hacinamiento</i>	388.628			400.928	349.873	328.987	383.576	397.448	422.218	432.521	444.078
<i>Hacinamiento ignorado</i>				1.145	218	134	343	379	0	156	0
Viviendas por condición de servicios básicos	784.128			837.060	967.060	999.587	1.040.612	1.082.662	1.114.210	1.155.926	1.182.108
Zona urbana	356.259			399.319	584.235	638.999	626.643	655.431	666.126	695.609	710.272
Tiene servicios	351.408			388.927	568.277	627.330	616.948	644.816	659.212		
Servicios deficientes										12.654	9.052

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
<i>Servicios óptimos</i>										675.932	696.845
<i>No tiene servicios</i>	4.851			5.483	12.045	10.670	9.249	9.604	6.433	6.600	3.831
<i>Ignorado</i>				4.909	3.913	999	446	1.011	481	423	544
Zona rural	427.869			437.741	382.825	360.588	413.969	427.231	448.084	460.317	471.836
<i>Tiene servicios</i>	409.535			412.158	360.681	346.103	395.234	413.604	436.580		
<i>Servicios deficientes</i>										80.233	72.184
<i>Servicios óptimos</i>										367.166	389.623
<i>No tiene servicios</i>	18.334			19.702	20.623	12.859	18.129	12.240	11.267	12.706	9.713
<i>Ignorado</i>				5.881	1.521	1.626	606	1.387	237	212	316

Pobreza

(porcentajes)

Intensidad de la pobreza (brecha) entre los hogares

Total país	7,4	6,8	8,0	7,5	7,5	7,6	6,9	7,7	7,7	7,1	5,4
Zona urbana	5,6	4,9	6,4	5,8	5,9	6,0	5,6	6,4	6,8	6,2	5,0
Zona rural	8,7	8,3	9,3	10,0	9,7	9,8	8,9	9,6	9,2	8,5	6,1
Severidad de la pobreza entre los hogares											
Total país	3,8	3,5	4,3	4,0	4,0	4,0	3,7	4,0	4,0	3,7	2,6
Zona urbana	2,8	2,3	3,4	3,0	3,0	3,0	2,9	3,2	3,5	3,2	2,3
Zona rural	4,6	4,3	5,0	5,4	5,3	5,3	4,8	5,1	4,8	4,5	2,9

(porcentajes)

Incidencia de la pobreza entre los hogares

Total país											
<i>No pobres</i>	79,3	80,3	79,4	79,4	79,7	79,4	81,5	78,3	78,8	79,8	83,3
<i>No satisface necesidades básicas</i>	15,0	14,4	13,9	14,5	14,4	14,9	13,4	16,1	15,6	14,9	13,4
<i>Extrema pobreza</i>	5,7	5,3	6,7	6,1	5,9	5,7	5,1	5,6	5,6	5,3	3,3
Zona urbana											
<i>No pobres</i>	83,7	83,9	82,7	82,9	83,1	82,7	84,6	81,1	81,3	81,7	84,3
<i>No satisface necesidades básicas</i>	13,2	13,3	12,7	13,1	13,0	13,8	12,1	14,8	14,2	14,0	13,0
<i>Extrema pobreza</i>	3,2	2,9	4,5	4,1	3,9	3,5	3,3	4,0	4,5	4,3	2,6
Zona rural											
<i>No pobres</i>	75,9	77,6	76,5	74,6	74,8	74,6	76,9	74,0	75,1	77,0	81,7
<i>No satisface necesidades básicas</i>	16,5	15,3	15,0	16,5	16,3	16,6	15,3	18,0	17,8	16,2	14,0
<i>Extrema pobreza</i>	7,6	7,1	8,5	8,8	8,9	8,8	7,8	8,0	7,1	6,8	4,2
Región Central											
<i>No pobres</i>	84,6	85,0	84,4	84,6	84,6	84,1	86,0	82,9	82,7	83,8	86,3
<i>No satisface necesidades básicas</i>	11,9	11,7	11,2	11,7	11,9	12,3	11,0	13,5	13,4	12,3	11,1
<i>Extrema pobreza</i>	3,5	3,3	4,4	3,7	3,5	3,5	3,0	3,6	3,9	3,9	2,6
Región Chorotega											
<i>No pobres</i>	64,0	65,9	64,5	64,7	68,8	67,3	69,4	66,9	70,7	65,6	74,9
<i>No satisface necesidades básicas</i>	23,7	22,7	22,3	22,0	18,9	19,0	19,7	23,1	19,2	22,3	18,7
<i>Extrema pobreza</i>	12,3	11,5	13,2	13,3	12,4	13,7	10,9	10,0	10,1	12,1	6,3
Región Pacífico Central											
<i>No pobres</i>	75,2	79,2	71,3	73,5	70,4	73,5	74,0	74,4	72,8	73,7	79,2
<i>No satisface necesidades básicas</i>	18,0	15,1	20,6	18,0	18,8	19,4	19,8	17,7	18,8	20,8	16,7
<i>Extrema pobreza</i>	6,9	5,7	8,2	8,5	10,9	7,1	6,2	7,9	8,4	5,5	4,0
Región Brunca											
<i>No pobres</i>	67,7	65,9	65,9	65,1	65,2	64,3	66,4	59,6	68,0	67,2	76,0
<i>No satisface necesidades básicas</i>	21,6	22,3	19,3	21,8	19,9	22,6	21,5	26,9	21,2	23,2	19,3
<i>Extrema pobreza</i>	10,7	11,7	14,8	13,1	14,9	13,1	12,1	13,6	10,8	9,5	4,7
Región Huetar Atlántica											
<i>No pobres</i>	74,3	79,3	78,5	77,3	76,6	76,4	80,6	76,4	73,0	78,3	79,8
<i>No satisface necesidades básicas</i>	18,8	15,4	14,6	16,4	17,7	17,5	12,3	17,9	20,3	15,7	15,5
<i>Extrema pobreza</i>	6,8	5,3	6,9	6,3	5,7	6,1	7,1	5,6	6,7	6,0	4,7

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Región Huetar Norte											
<i>No pobres</i>	72,8	73,6	73,7	69,7	71,9	75,4	77,2	72,6	75,3	77,3	80,7
<i>No satisface necesidades básicas</i>	17,7	18,8	17,8	19,8	19,0	18,6	16,1	17,5	17,7	17,5	17,3
<i>Extrema pobreza</i>	9,5	7,6	8,5	10,5	9,1	6,0	6,7	9,9	6,9	5,2	2,1
Pobreza total											
Por jefatura											
<i>Masculina</i>				18,4	18,3	19,2	16,7	19,6	19,3	17,9	15,1
<i>Femenina</i>				27,8	26,3	24,9	24,0	27,7	26,4	26,3	20,6
Hogares pobres con jefatura femenina	27,1	27,1	33,0	31,4	32,1	29,9	32,5	33,6	33,5	36,1	36,4
Jóvenes de 12 a 17 años en el quintil más pobre que solo trabajan en oficios domésticos de su hogar											
Por sexo											
<i>Hombres</i>				3,0	3,9	0,9	1,1	1,5	2,5	2,8	1,4
<i>Mujeres</i>				22,0	23,6	23,2	19,0	20,7	13,3	14,1	9,4
(colones corrientes, valor por persona)											
Límites de pobreza por zona											
Zona urbana											
<i>No satisface necesidades básicas</i>	17.599	20.706	22.151	24.276	26.084	28.895	30.828	35.866	43.340	47.086	54.160
<i>Extrema pobreza</i>	8.073	9.498	10.161	11.136	11.965	13.255	14.141	16.452	19.881	21.599	24.844
Zona rural											
<i>No satisface necesidades básicas</i>	13.812	16.436	17.509	19.334	20.516	22.714	24.171	28.543	34.665	37.907	43.261
<i>Extrema pobreza</i>	7.011	8.343	8.888	9.814	10.414	11.530	12.270	14.489	17.596	19.242	21.960
Total de hogares por niveles de pobreza	670.634	700.181	713.875	805.533	797.712	840.186	909.868	960.637	1.039.913	1.062.315	1.114.293
<i>No pobres</i>	531.769	562.151	566.524	639.824	635.648	666.986	741.209	751.957	819.192	847.258	927.832
<i>No satisface necesidades básicas</i>	100.876	101.081	99.546	116.894	114.744	125.461	121.899	154.739	162.773	158.458	149.759
<i>Extrema pobreza</i>	37.989	36.949	47.805	48.815	47.320	47.739	46.760	53.941	57.948	56.599	36.702
Población total por niveles de pobreza	3.266.040	3.333.669	3.405.400	3.803.640	3.897.661	3.990.617	4.082.568	4.173.864	4.263.495	4.349.405	4.437.490
<i>No pobres</i>	2.082.983	2.182.530	2.206.296	2.523.910	2.440.279	2.509.597	2.761.765	2.779.654	2.982.999	3.043.988	3.336.187
<i>No satisface necesidades básicas</i>	472.591	454.426	468.985	523.596	509.771	545.633	522.598	631.754	694.566	663.278	632.649
<i>Extrema pobreza</i>	181.503	164.774	217.415	232.504	213.757	225.541	227.264	240.547	237.511	234.705	151.890
<i>Sin ingresos</i>	36.318	31.835	36.324	46.569	65.806	58.529	52.252	52.989	33.094	35.621	27.598
<i>Ignorado</i>	492.645	500.104	476.380	477.061	668.048	651.317	518.689	468.920	348.419	371.813	289.166
Ingreso											
Índice de Theil				0,347	0,419	0,424	0,400	0,364	0,361	0,404	0,451
Coefficiente de Gini	0,380	0,389	0,400	0,412	0,433	0,430	0,425	0,418	0,406	0,420	0,426
Relación entre el ingreso per cápita de los hogares del décimo decil y los del primero	15,5	16,5	19,5	19,6	23,3	20,3	21,8	20,7	18,3	19,9	17,0
Relación entre el ingreso per cápita de los hogares del quinto quintil y los del primero (porcentaje acumulado)	8,0	8,5	9,1	9,7	11,2	10,8	10,5	10,2	9,5	10,0	9,6
Porcentaje acumulado por decil, del ingreso promedio mensual de los hogares											
Decil 1	1,3	1,3	1,1	1,1	1,0	1,1	1,1	1,2	1,2	1,1	1,2
Decil 2	4,3	4,1	3,7	3,7	3,4	3,5	3,6	3,9	3,7	3,7	3,8
Decil 3	8,3	8,0	7,6	7,4	6,9	7,1	7,1	7,3	7,5	7,4	7,4
Decil 4	13,5	13,0	12,7	12,2	11,4	11,7	11,7	12,0	12,5	12,1	12,0

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Decil 5	19,9	19,3	18,9	18,2	17,2	17,4	17,5	18,1	18,4	18,0	17,8
Decil 6	27,8	27,2	26,6	25,8	24,6	24,7	24,9	25,4	26,1	25,4	25,0
Decil 7	37,7	37,1	36,2	35,4	33,9	34,0	34,3	34,8	35,7	34,8	34,2
Decil 8	50,2	49,8	48,6	47,9	45,9	45,9	46,7	47,1	48,2	46,8	46,0
Decil 9	67,3	67,2	66,2	65,7	62,9	63,2	64,2	64,3	65,6	63,8	62,6
Decil 10	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
(porcentaje)											
Relación de ingresos						81,79	80,94	82,78	77,27	76,87	73,67
Por rama de actividad											
<i>Agricultura y ganadería</i>						81,94	88,15	80,13	80,07	89,85	82,24
<i>Industria manufacturera</i>						66,31	66,71	65,72	60,09	63,64	56,47
<i>Electricidad, gas y agua</i>						103,16	79,69	132,19	78,12	157,15	147,21
<i>Construcción</i>						102,58	119,05	103,66	89,57	121,39	78,60
<i>Comercio y reparación</i>						62,14	65,48	68,54	64,35	65,79	57,47
<i>Hoteles y restaurantes</i>						58,94	65,00	65,21	61,32	63,67	71,25
<i>Transporte y comunicaciones</i>						100,81	108,85	112,14	114,58	99,21	90,75
<i>Intermediación financiera</i>						80,30	73,63	66,47	62,93	72,20	86,52
<i>Actividades inmobiliarias</i>						80,78	71,92	90,65	88,70	74,69	74,64
<i>Administración pública</i>						97,14	108,41	96,78	106,70	92,96	96,61
<i>Enseñanza</i>						77,16	86,92	90,39	93,89	90,68	81,04
<i>Salud y atención social</i>						90,44	69,03	81,86	71,00	69,59	75,33
<i>Servicios comunitarios y personales</i>						60,22	56,08	62,41	69,32	76,91	74,15
<i>Hogares con servicio doméstico</i>						59,73	73,50	71,51	65,17	62,84	68,55
(1984=100)											
Índice de salario mínimo nominal promedio	887,7	1.025,3	1.153,1	1.272,4	1.418,6	1.538,2	1.677,2	1.853,0	2.114,1	2.396,2	2.654,7
(1984=100)											
Índice de salario mínimo real promedio	109,9	113,8	116,3	115,6	115,9	115,1	114,7	112,8	113,1	115,0	116,5
(1984=100, a diciembre de cada año)											
Índice de salario mínimo real	110,3	111,9	113,3	113,7	115,2	112,3	111,8	110,0	110,6	113,8	113,4
(colones)											
Ingreso promedio mensual del hogar por deciles											
	122.383,0	150.205,0	161.794,0	194.603,8	222.514,5	235.239,9	261.532,0	272.304,3	318.308,6	365.152,1	451.691,3
Decil 1	16.032,6	19.040,0	18.387,0	21.919,1	22.543,5	25.334,3	28.247,5	31.289,3	36.977,0	40.924,6	55.450,6
Decil 2	36.066,9	41.607,0	42.343,0	49.112,0	52.245,0	56.985,3	64.810,2	71.143,7	83.324,0	92.872,9	115.313,1
Decil 3	49.991,5	58.945,0	62.899,0	72.449,2	78.167,3	83.834,0	93.987,2	101.279,2	118.665,4	134.747,1	162.747,0
Decil 4	63.161,0	75.779,0	81.490,0	93.594,4	100.713,4	107.941,2	120.305,3	128.988,5	154.536,3	172.471,8	210.121,1
Decil 5	78.825,6	94.148,0	100.969,0	117.216,4	129.949,7	136.284,4	152.074,9	162.544,1	196.210,9	217.116,8	263.380,5
Decil 6	96.662,1	118.078,0	124.291,0	147.652,3	164.370,6	171.902,3	193.950,9	202.004,3	244.143,4	272.319,6	325.462,9
Decil 7	120.409,7	148.584,0	155.293,0	187.548,7	206.120,4	216.838,1	244.630,3	255.600,5	307.157,2	340.552,6	412.747,9
Decil 8	153.757,8	190.515,0	201.469,0	243.487,8	267.357,8	282.336,4	325.952,0	336.340,1	397.795,9	441.234,0	532.816,7
Decil 9	208.251,9	261.119,0	283.569,0	344.891,4	379.097,9	400.328,0	458.132,6	468.591,4	553.526,8	616.693,9	751.446,5
Decil 10	404.761,0	497.134,0	552.283,0	669.599,6	826.220,1	881.255,7	938.250,3	972.008,0	1.095.203,3	1.326.936,9	1.691.722,2
(colones corrientes)											
Ingreso promedio mensual de los ocupados en la ocupación principal											
Por rama de actividad											
<i>Agríc.caza silvi.pesca/Agríc. y ganadería /Pesca</i>	47.370	55.184	64.902	71.717	69.656	75.004	84.462	94.171	104.139	122.710	141.281
<i>Exp. minas y canteras/Minas y canteras</i>	68.480	77.768	99.575	70.791	84.406	151.428	120.745	175.036	180.250	269.110	200.254
<i>Industrias manufactureras</i>	70.725	81.762	91.399	108.865	121.804	139.171	155.549	161.912	181.218	198.771	237.664
<i>Electricidad, gas y agua</i>	103.814	128.135	140.022	147.913	193.780	218.383	245.573	245.293	290.169	283.564	390.852
<i>Construcción</i>	70.995	85.356	89.855	103.891	119.720	122.755	140.584	144.592	155.866	171.874	215.456
<i>Comercio mayor y menor/Com. y reparación /Hoteles y restaurantes</i>	73.804	85.414	98.026	109.569	121.357	136.288	143.025	147.744	160.256	189.929	243.728
					118.342	104.407	122.688	127.022	140.337	164.265	194.841

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
<i>Transporte, almacenaje y comunicaciones</i>	86.948	110.116	117.048	142.506	158.908	162.849	170.543	187.765	203.977	267.035	311.188
<i>Establecimientos financieros</i>	112.175	136.992	149.443	174.461							
<i>Intermediación financiera</i>					249.056	279.903	277.297	322.956	380.032	428.327	467.959
<i>Actividades inmobiliarias y empresariales</i>					160.220	159.541	190.911	197.835	230.692	263.789	340.083
<i>Administración pública</i>					205.101	208.763	235.259	251.551	303.836	368.253	381.277
<i>Enseñanza</i>					177.447	190.093	206.426	226.957	241.973	262.562	301.137
<i>Salud y atención social</i>					201.776	243.545	247.922	255.803	275.612	329.782	368.348
<i>Servi.comuna.soc y pers./Servi.comun. y pers.</i>	79.632	94.036	102.545	121.103	104.757	117.276	140.618	140.516	155.359	183.335	171.843
<i>Hogares con servicio doméstico</i>					42.162	43.044	47.331	52.641	52.516	63.149	73.388
<i>Organizaciones extraterritoriales</i>					288.875	293.812	276.126	340.200	502.805	613.623	575.860
<i>Actividad no bien especificada</i>	60.627	67.363	80.542	120.190	96.173	228.164	189.792	305.608	149.772	211.992	406.664
Por sector institucional											
Público	119.798	144.336	155.549	174.230	206.855	219.267	242.254	261.021	293.578	343.491	379.665
Privado	64.152	75.836	86.009	100.502	113.006	122.497	135.415	142.344	154.558	179.327	219.150
(colones corrientes, a julio de cada año)											
Salario mínimo minimorum	45.240	51.584	57.460	63.544	71.968	77.584	85.358	89.388	101.478	122.694	135.356

ESTADÍSTICAS ECONÓMICAS

- Indicadores generados por Estado de la Nación
- Indicadores generados por otras instituciones
- Datos primarios

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Cuentas nacionales y producción sectorial											
(porcentajes)											
Crecimiento del PIB real por persona	2,93	5,78	5,67	-0,47	-1,01	0,85	4,36	2,36	4,00	6,93	5,53
Crecimiento real del ingreso nacional disponible por persona	4,39	5,70	-4,26	-0,84	1,94	1,39	2,06	1,03	2,00	6,13	5,94
Formación bruta de capital fijo real/PIB	20,49	23,71	21,01	20,44	20,75	21,49	21,65	20,65	20,33	20,76	22,59
Ahorro nacional neto/PIB	7,63	9,73	6,29	6,73	8,07	8,73	9,88	10,71	10,47	12,15	13,07
(miles de millones de colones)											
Producto interno bruto											
A precios de mercado	2.984,0	3.626,8	4.512,8	4.914,5	5.394,6	6.060,9	6.983,6	8.143,6	9.511,6	11.515,4	13.551,2
(miles de colones)											
Per cápita en colones	816,1	967,9	1.175,9	1.252,0	1.345,9	1.482,0	1.674,8	1.916,8	2.198,8	2.616,0	3.027,1
(dólares)											
Per cápita en dólares	3.508,5	3.763,5	4.116,2	4.062,4	4.092,4	4.118,8	4.201,2	4.377,0	4.601,1	5.116,9	5.859,4
(millones de colones de 1991)											
PIB real	1.191.864	1.291.955	1.398.182	1.423.360	1.438.682	1.480.435	1.575.249	1.642.346	1.739.182	1.892.473	2.031.143
Menos: impuestos sobre los productos y las importaciones (netos de subvenciones)	118.581	128.885	130.545	131.225	135.312	138.978	143.562	146.019	149.287	162.779	173.465
Valor agregado bruto a precios básicos	1.073.282	1.163.070	1.267.636	1.292.135	1.303.370	1.341.457	1.431.687	1.496.327	1.589.895	1.729.694	1.857.678
Según sector											
<i>Agricultura, silvicultura y pesca</i>	133.360	144.296	150.831	151.855	153.972	148.946	159.939	161.100	167.951	188.876	202.330
<i>Extracción de minas y canteras</i>	1.201	1.312	1.232	1.310	1.393	1.351	1.408	1.516	1.631	2.049	1.999
<i>Industria manufacturera</i>	254.540	283.502	353.529	343.198	312.058	322.660	349.857	363.691	402.857	444.735	473.597
<i>Construcción</i>	41.963	49.264	48.473	50.596	57.879	56.987	59.742	63.483	63.332	74.875	91.628
<i>Electricidad y agua</i>	32.444	35.259	37.445	39.854	41.489	43.705	46.258	48.127	50.955	54.059	54.719
<i>Comercio, restaurantes y hoteles</i>	224.524	243.544	249.383	253.093	257.966	262.062	270.898	281.484	292.944	307.784	328.395
<i>Transporte, almacenaje y comunicaciones</i>	108.786	117.627	125.686	138.467	151.211	169.399	192.633	215.808	236.580	261.456	282.687
<i>Servicios financieros y seguros</i>	42.519	45.265	49.525	54.805	57.381	61.248	68.200	74.762	79.929	88.630	99.398
<i>Actividades inmobiliarias</i>	64.527	66.429	68.672	70.250	72.112	73.372	75.362	77.592	79.808	82.926	86.743
<i>Otros servicios prestados a empresas</i>	28.122	29.803	34.115	39.651	46.404	49.732	53.840	58.078	62.072	72.562	83.879
<i>Servicios de administración pública</i>	32.896	32.901	33.230	34.071	35.273	35.637	36.002	36.711	37.466	37.704	38.123
<i>Servicios comunales, sociales y personales</i>	132.945	140.594	145.411	149.147	151.680	156.863	162.286	164.377	170.321	175.823	182.286
Menos: servicios de intermediación financiera medidos indirectamente	24.543,8	26.727,2	29.895,4	34.163,8	35.448,7	40.504,7	44.737,6	50.399,3	55.951,7	61.783,6	68.104,9

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
(millones de colones corrientes)											
Formación bruta de capital fijo	538.478	740.341	811.325	873.951	987.278	1.143.140	1.338.174	1.515.964	1.787.194	2.299.332	2.954.475
Variación de existencias	1.161	1.626	-42.745	-42.817	108.261	227.921	103.477	367.626	567.806	647.154	416.647
Ingreso nacional disponible neto	2.786.573	3.333.583	3.765.435	4.273.963	4.899.227	5.537.266	6.361.991	7.394.601	8.674.962	10.612.888	12.587.126
Ahorro nacional neto	227.601	352.816	283.794	330.957	435.367	529.370	689.717	872.027	996.213	1.398.661	1.771.179
Comercio exterior											
(porcentajes)											
Crecimiento de las exportaciones	11,90	31,39	20,57	-12,20	-14,16	4,82	15,93	3,27	11,50	16,70	13,87
Grado de apertura	(porcentajes)										
Total	86,18	98,77	97,80	94,46	83,96	88,27	95,22	95,65	102,87	104,33	102,40
Sin zona franca	74,33	75,96	64,69	66,11	58,75	60,98	65,07	66,57	70,79	70,85	73,67
Déficit comercial/PIB	3,88	2,83	-3,67	1,32	5,00	7,59	6,22	7,64	10,84	12,30	11,53
Déficit de cuenta corriente/PIB	3,75	3,69	4,12	4,33	3,68	5,09	5,02	4,28	4,93	4,67	6,02
Reservas internacionales netas/importaciones por mes	3,48	2,58	4,02	3,53	3,52	3,62	4,04	3,93	4,02	4,65	5,09
Tasa de devaluación	11,06	11,02	9,96	6,75	7,33	10,77	10,59	9,50	8,37	4,42	-3,56
(millones de dólares)											
Exportaciones	4.205,5	5.525,6	6.662,4	5.849,7	5.021,4	5.263,5	6.102,2	6.301,5	7.026,4	8.199,8	9.337,0
Tradicional	1.049,2	1.142,7	969,4	877,7	738,8	691,1	793,8	800,7	757,2	915,2	1.002,5
No tradicional	3.156,3	4.382,9	5.693,0	4.972,0	4.282,6	4.572,4	5.308,3	5.500,7	6.269,1	7.284,6	8.334,6
Por sector											
Industriales	1.121,0	1.244,4	1.134,7	1.090,2	1.029,3	1.022,7	1.057,3	1.208,1	1.425,3	1.648,4	1.878,0
Agrícolas	1.766,0	1.900,5	1.542,9	1.404,4	1.278,3	1.256,1	1.409,8	1.472,3	1.528,7	1.819,3	1.961,2
Perfeccionamiento activo	427,2	444,5	396,1	398,9	366,4	354,1	331,7	373,3	388,4	459,4	472,4
Zonas francas	891,3	1.936,2	3.588,8	2.956,3	2.347,4	2.630,6	3.303,3	3.247,8	3.683,9	4.272,7	5.025,5
Por destino											
MCCA	412,5	482,2	531,9	557,5	558,9	524,0	575,4	662,1	750,7	845,6	955,2
Resto del mundo	2.474,5	2.662,7	2.145,6	1.937,0	1.748,7	1.754,8	1.891,8	2.018,3	2.203,3	2.622,1	2.884,0
Importaciones	4.969,6	6.238,7	6.354,6	6.388,5	6.568,6	7.187,9	7.663,2	8.268,0	9.823,6	11.546,7	12.955,2
Materias primas	2.666,0	3.302,7	3.558,8	3.475,2	3.645,2	3.982,4	4.195,3	4.700,5	5.570,0	6.653,6	6.918,3
Bienes de capital	878,6	1.199,8	1.156,7	1.098,2	1.048,1	1.241,8	1.435,3	1.266,1	1.536,3	1.679,6	2.075,8
Bienes finales (de consumo)	1.203,0	1.475,4	1.318,9	1.343,0	1.464,8	1.592,0	1.586,6	1.719,2	1.880,9	2.208,0	2.817,2
Combustibles y lubricantes	222,0	260,8	320,2	472,1	410,5	371,7	446,0	582,2	836,5	1.005,5	1.143,9
(millones de dólares)											
Saldo cuenta de capitales	0,0	0,0	2,2	18,1	19,3	13,0	25,3	12,7	15,9	1,1	21,2
(millones de dólares)											
Saldo cuenta corriente	-480,9	-520,7	-650,5	-690,7	-602,9	-856,9	-880,1	-795,8	-981,0	-1.052,7	-1.577,9
(millones de dólares)											
Saldo cuenta comercial	-497,6	-399,0	580,3	-210,5	-820,1	-1.277,7	-1.089,4	-1.421,3	-2.158,9	-2.769,9	-3.024,0
(millones de dólares, saldo a fin de año)											
Reservas monetarias internacionales netas del BCCR	1.140,3	991,6	1.472,1	1.317,6	1.329,8	1.499,8	1.838,9	1.921,7	2.312,6	3.114,5	4.113,6
(millones de dólares)											
Variación reservas monetarias internacionales netas del SBN	-106,7	138,7	-423,8	186,3	144,4	-159,7	-196,9	-331,3	-1.089,1	-731,3	-204,0
(colones, promedio del mes de diciembre)											
Tipo de cambio interbancario de venta	243,7	270,6	297,5	317,6	340,9	377,6	417,8	457,6	496,1	519,0	501,6
Tipo de cambio interbancario de compra	243,3	270,1	297,0	317,1	340,3	376,9	416,6	456,0	494,1	515,2	495,8

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Turismo											
	(millones de dólares)										
Ingreso de divisas por concepto de turismo	719,3	883,5	1.036,1	1.229,2	1.095,5	1.078,0	1.199,4	1.357,4	1.569,9	1.620,8	1.902,0
	(miles)										
Número de turistas que ingresaron	811	942	1.031	1.088	1.131	1.113	1.239	1.453	1.679	1.716	1.935
Visitantes al Sistema de Parques Nacionales	742.761	810.098	866.083	812.102	861.226	919.632	994.379	1.063.592	1.066.821	1.205.123	
Nacionales	452.680	485.950	495.829	471.528	479.853	507.801	463.602	476.633	455.487	558.466	
Extranjeros	290.081	324.148	370.254	340.574	381.373	411.831	530.777	586.959	611.334	646.657	
Finanzas públicas											
	(porcentajes)										
Déficit Gobierno Central/PIB	2,95	2,46	2,21	2,98	2,91	4,29	-2,86	-2,73	-2,10	-1,05	0,6
Deuda interna del Gobierno Central/PIB	25,24	24,83	26,92	26,74	27,98	28,59	26,93	27,51	25,25	22,91	19,29
Servicio de la deuda Gobierno Central / gastos del Gobierno Central	25,42	21,73	25,41	23,76	25,21	25,39	26,05	25,86	27,31	26,03	21,33
Deuda pública externa/PIB	20,53	20,38	19,35	19,75	19,35	19,48	21,31	20,89	18,21	16,02	13,85
Pérdidas Banco Central/PIB	0,38	-0,27	-1,58	-1,78	-1,18	-1,43	-1,57	-1,31	-1,43	-1,14	-0,71
	(millones de colones corrientes)										
Ingresos tributarios	359.568	440.021	521.343	584.978	691.803	778.084	906.626	1.057.935	1.265.779	1.577.733	2.028.942
Impuestos a los ingresos y utilidades	62.463	84.750	127.678	128.805	163.060	185.600	231.850	266.864	323.591	394.095	531.552
Impuestos a la propiedad	12.828	17.191	16.867	22.680	21.601	27.110	30.984	36.607	43.020	62.860	83.478
Impuestos sobre bienes y servicios	222.477	278.457	319.380	382.893	450.446	505.358	574.561	663.491	788.278	987.436	1.245.461
<i>Selectivo de consumo</i>	68.950	92.435	100.571	117.219	95.788	65.440	66.110	73.084	90.913	111.538	153.643
<i>Sobre las ventas</i>	148.039	175.742	195.277	222.775	266.282	297.621	331.460	397.377	485.168	626.707	797.850
<i>Otros</i>	5.489	10.279	23.532	42.899	88.377	142.296	176.991	193.030	212.197	249.191	293.968
Impuestos comercio exterior y transacciones internacionales	50.991	56.477	45.930	46.704	51.111	56.938	67.766	87.429	105.990	131.301	165.3890
<i>A las importaciones</i>	44.497	48.646	38.928	42.066	46.940	52.638	56.242	70.217	85.985	105.743	134.576
<i>A las exportaciones</i>	4.974	5.886	4.851	1.930	1.381	1.516	1.690	1.446	969	1.284	2.432
<i>Otros</i>	1.520	1.945	2.151	2.709	2.790	2.783	9.834	15.766	19.036	24.274	28.382
Otros impuestos	3.308	2.285	2.429	3.896	5.586	3.078	1.466	3.545	4.900	2.041	3.061
Ingresos por distribuir aduaneros	7.500	862	9.059	0	0	0	0	0	0	0	0,0
	(millones de colones corrientes)										
Ingresos totales del Gobierno Central	363.540	444.485	547.434	599.101	704.130	781.798	925.482	1.079.611	1.290.286	1.599.921	2.054.142
Aduanas	168.214	211.240	229.288	267.266	293.898	361.168	335.675	389.108	472.477	602.359	780.506
Renta	55.924	77.001	118.859	122.032	152.654	169.880	217.494	254.438	312.169	381.297	519.130
Ventas	75.460	78.024	85.853	91.066	130.382	144.688	154.601	199.399	241.970	307.280	385.029
Consumo	26.630	28.955	28.886	27.899	31.780	12.129	13.276	12.794	16.195	17.909	20.153
Otros	37.312	49.265	84.548	90.839	95.416	93.933	204.436	223.873	247.474	291.076	349.326
	(millones de colones corrientes)										
Gasto público total						1.824.816	2.044.106	2.294.641	2.587.341	2.964.987	3.509.777
Gobierno Central						849.312	946.699	1.090.525	1.236.549	1.420.602	1.577.364
Gobiernos locales						46.984	52.331	64.756	80.517	95.063	117.126
Instituciones descentralizadas no empresariales						524.991	606.803	653.413	754.326	895.536	1.111.412
Instituciones públicas financieras						130.564	163.264	177.554	183.424	194.678	192.377
Órganos descentralizados						102.986	96.525	105.445	120.535	134.395	235.361
Empresas públicas no financieras						169.979	178.484	202.947	211.990	224.713	276.136

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
(millones de colones corrientes)											
Gastos totales del Gobierno Central	445.309	533.921	646.425	739.274	848.376	1.021.564	1.140.933	1.280.593	1.441.267	1.678.118	1.967.388
Giros	262.268	323.652	374.968	406.087	384.547	468.290	551.596	649.158	744.728	872.609	1.170.796
Intereses	113.211	116.026	164.226	175.653	213.866	259.417	297.267	331.155	393.565	436.807	419.667
Transferencias	65.960	89.598	102.013	152.169	243.313	282.271	286.589	295.402	298.101	363.455	371.264
Comisiones bancarias	3.825	4.018	3.875	3.625	3.436	3.084	3.951	4.583	4.778	4.864	5.183
Otros	46	627	1.343	1.740	3.214	8.502	1.530	295	95	382	479
(millones de colones corrientes)											
Financiamiento del déficit del Gobierno Central											
Externo neto	-24.792	49.609	64.474	70.872	54.567	61.244	67.245	77.765	-3.385	-32.067	-25.025
Interno neto	106.560	39.827	34.516	69.301	89.679	178.522	148.207	123.218	154.367	110.264	-61.728
(millones de colones corrientes)											
Déficit del sector público											
no financiero	-34.953	-30.010	-70.387	-97.224	-93.766	-239.801	-203.179	-186.101	-81.804	86.656	205.557
(millones de colones corrientes)											
Deuda pública interna	1.132.012	1.281.582	1.775.105	1.861.907	2.012.707	2.413.451	2.736.936	3.119.156	3.474.431	4.022.699	4.437.180
(millones de colones corrientes)											
Deuda interna bonificada sector público general	866.081	960.418	1.407.070	1.484.320	1.475.927	1.828.359	1.978.727	2.245.576	2.653.513	3.140.977	3.470.025
(millones de dólares)											
Deuda pública externa	2.640,2	2.872,4	3.056,5	3.150,6	3.174,6	3.280,6	3.733,0	3.883,7	3.625,8	3.607,4	3.634,1
(dólares)											
Deuda pública externa per cápita	722,1	766,6	796,4	802,6	792,0	802,2	895,3	914,1	838,2	819,5	811,8
(millones de dólares)											
Servicio total pagado de la deuda pública externa	583,2	405,3	527,9	591,0	708,5	691,6	1.125,9	1.095,5	759,7	536,6	553,7
(millones de colones corrientes, a diciembre de cada año)											
Servicio de la deuda del Gobierno Central											
Intereses internos	103.022	103.577	142.867	149.549	174.019	211.223	237.216	257.745	312.505	349.411	331.346
Intereses externos	10.189	12.449	21.359	26.104	39.847	48.193	60.051	73.410	81.059	87.396	88.320
(millones de colones corrientes, acumulado a diciembre)											
Pérdidas del Banco Central	11.337	-9.834	-71.226	-87.679	-63.579	-86.645	-109.468	-106.425	-135.786	-131.347	-96.269

Sector financiero

(porcentaje anual, a diciembre de cada año)

Tasas de interés pasivas por plazo

Depósitos en colones a 1 mes

<i>Bancos estatales</i>	13,5	14,5	14,5	13,5	12,3	12,0	10,1	10,0	10,8	9,3	6,0
<i>Bancos privados</i>	19,3	20,4	19,5	18,5	14,7	15,8	15,1	12,8	13,6	10,9	7,1

Depósitos en colones a 3 meses

<i>Bancos estatales</i>	15,3	17,0	15,5	14,0	12,8	14,0	11,3	11,1	11,8	9,5	6,5
<i>Bancos privados</i>	19,6	25,0	21,7	20,7	17,4	18,5	17,0	14,7	15,1	11,5	7,4

Depósitos en colones a 6 meses

<i>Bancos estatales</i>	16,4	19,0	16,3	14,5	13,5	14,9	11,8	11,6	15,0	11,2	6,9
<i>Bancos privados</i>	20,7	26,1	25,5	20,7	19,0	19,8	18,9	15,8	15,6	15,3	7,6

Tasas de interés activas por sector

Agricultura-mercadeo

<i>Bancos estatales</i>	23,0	26,0	27,0	26,0	26,0	31,5	28,8	29,3	30,3	21,0	21,0
<i>Bancos privados</i>	30,0	34,0	34,5	34,5	32,0	31,0	31,0	26,8	28,5	26,0	26,0

Ganadería

<i>Bancos estatales</i>	23,0	26,0	27,0	26,5	26,5	26,5	23,8	24,3	25,3	21,0	21,0
<i>Bancos privados</i>	30,0	34,0	34,5	34,5	32,0	31,0	31,0	26,8	28,5	25,0	20,0

Industria

<i>Bancos estatales</i>	23,0	26,0	27,0	26,0	26,0	26,5	23,8	24,3	25,3	21,0	21,0
<i>Bancos privados</i>	31,0	34,0	34,5	34,5	32,0	31,0	31,0	26,8	28,5	26,0	26,0

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	
Vivienda												
<i>Bancos estatales</i>	21,2	25,0	26,5	26,5	25,5	25,0	20,0	19,3	20,3	18,8	18,8	
<i>Bancos privados</i>	30,0	34,0	34,0	32,0	32,0	29,0	31,0	25,0	25,0	24,5	24,5	
Otras actividades												
<i>Bancos estatales</i>	31,0	28,0	29,5	28,5	28,5	29,8	28,6	24,3	25,3	20,3	25,6	
<i>Bancos privados</i>	35,0	34,8	34,5	34,5	36,0	31,5	31,0	28,0	29,3	26,8	26,8	
Tasa básica pasiva	18,5	24,5	18,3	15,5	16,0	17,5	13,8	14,3	15,3	11,3	7,0	
(puntos porcentuales, a diciembre de cada año)												
Márgenes de intermediación en colones												
<i>Bancos estatales</i>	12,92	13,34	16,10	15,55	18,55	18,11	16,15	13,73	11,27	9,48	7,91	
<i>Bancos privados</i>	11,47	10,32	10,92	10,21	10,34	10,17	10,92	11,17	11,4	11,97	11,32	
Márgenes de intermediación en dólares												
<i>Bancos estatales</i>	6,98	2,72	3,38	5,06	1,52	3,05	5,55	6,84	9,41	9,07	7,33	
<i>Bancos privados</i>	2,25	3,67	4,04	3,76	4,35	3,75	4,35	4,42	4,31	5,10	4,41	
(millones de colones, a diciembre de cada año)												
Emisión monetaria	146.843,7	165.349,2	229.813,1	202.710,7	223.034,9	249.870,2	275.367,1	277.736,2	332.168,6	413.183,0	546.261,5	
(millones de colones, saldos a fin de mes)												
Base monetaria	196.058,0	242.907,2	273.880,2	292.400,3	281.744,7	306.139,5	379.187,6	446.085,6	580.967,1	735.497,4	976.471,2	
(millones de colones, promedio)												
Medio circulante	201.165,6	255.844,7	307.563,8	367.093,9	412.731,8	473.925,3	575.523,3	644.783,8	741.144,4	895.464,2	1.106.025,2	
Coefficiente de liquidez	0,07	0,07	0,07	0,07	0,08	0,08	0,08	0,08	0,08	0,08	0,08	
(millones de colones, saldos a diciembre)												
Liquidez total	927.920	1.160.260	1.371.999	1.639.696	1.821.573	2.201.738	2.589.516	3.466.728	4.198.624	5.104.610	5.887.608	
(millones de colones, a diciembre de cada año)												
Depósitos en cuenta corriente	174.873,7	192.111,6	237.257,7	300.227,6	328.360,5	424.195,4	514.351,3	497.768,4	624.637,5	773.272,1	973.101,3	
(millones de colones, saldos a fin de mes)												
Depósitos de bancos comerciales en BCCR	305.682	359.396	414.378	503.643	501.162	600.544	717.050	967.513	1.217.300	1.580.283	2.009.730,0	
(millones de colones corrientes)												
Crédito interno neto total del SBN	650.568	841.684	1.145.544	1.169.159	1.407.697	1.483.403	1.890.978	2.326.027	2.936.198	3.505.585	4.181.532	5.319.072
Público	300.880	398.095	475.730	375.603	370.852	206.143	341.367	457.051	730.993	640.948	509.056	232.500
Privado	349.688	443.589	669.814	792.507	1.030.787	1.269.947	1.541.280	1.848.265	2.172.951	2.801.593	3.578.638	4.962.277
Privado financiero no bancario				6.058	7.313	8.331	20.711	32.254	63.044	93.837	124.295	
(millones de colones, a diciembre de cada año)												
Riqueza financiera del sector privado	1.160.865	1.387.876	1.756.461	2.043.392	2.398.043	2.877.325	3.445.993	4.051.391	5.041.659	5.937.515	7.028.765	
Efectivo en poder del público	106.815	124.167	144.264	143.027	158.090	171.807	188.849	209.093	251.064	310.855	397.460	
Depósitos bancarios	733.245	925.873	1.124.413	1.351.794	1.532.020	1.836.014	2.132.701	2.961.328	3.620.662	4.448.879	5.171.541	
Bonos de estabilización monetaria	92.099	103.613	222.895	196.372	274.896	368.257	582.439	424.225	606.654	7710.881	891.434	
Sistema de inversiones a corto plazo	7.363	2.127	2.475	412	4.638	2.164	6.988	1.189	205	11.259	27.341	
Bonos fiscales	221.343	232.096	262.414	351.786	428.399	499.083	535.015	455.556	563.073	455.641	540.989	
(millones de colones corrientes)												
Préstamos al sector privado no financiero	443.656	669.814	792.508	1.030.787	1.269.947	1.541.280	1.848.265	2.172.951	2.801.593	3.578.638	4.962.277	
Industria	66.461	98.925	116.320	150.373	153.696	160.867	192.520	183.844	220.747	264.404	345.212	
Agricultura	38.496	54.174	58.929	75.238	77.502	73.414	70.147	79.496	108.803	114.240	137.842	
Vivienda y construcción	62.050	116.369	136.039	191.964	292.680	393.981	509.237	672.357	850.304	1.122.087	1.609.523	
Otros	276.649	400.346	481.221	613.212	746.070	913.018	1.076.361	1.237.254	1.621.739	2.077.908	2.869.700	

Precios

(Julio 2006 = 100, promedio anual)

Índice de precios al consumidor	38,36	42,83	47,14	52,30	58,19	63,52	69,52	78,09	88,86	99,05	108,32
(porcentajes)											
Tasa anual de inflación	11,20	12,36	10,11	10,25	10,96	9,68	9,87	13,13	14,07	9,43	10,81

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
	(a julio de cada año, colones)										
Costo per cápita/mes canasta básica alimentaria	7.682,9	8.831,9	9.434,9	10.160,6	11.013,4	12.180,3	13.053,2	15.195,7	18.367,4	20.015,7	23.598,3
Urbana	8.269,2	9.514,8	10.218,2	10.984,6	11.930,9	13.222,3	14.171,8	16.454,9	19.764,8	21.488,4	25.406,8
Rural	7.134,2	8.197,4	8.737,3	9.406,6	10.177,5	11.227,7	12.029,0	14.033,0	17.093,2	18.675,8	21.934,8
	(colones por kW/h, promedio anual)										
Precio energía eléctrica empleada en el sector residencial	13,8	13,3	14,4	16,4	21,2	22,9	24,1	28,7	33,2	38,4	42,9
	colones por litro, promedio anual)										
Precio promedio de combustibles empleados en el sector transporte											
Gasolina regular				186,0	190,0	197,1	244,4	305,6	406,4	489,7	502,8
Gasolina súper				195,6	198,1	205,5	255,6	319,7	429,1	510,0	530,6
Jet-fuel				122,0	123,5	128,7	159,0	204,2	292,3	335,3	402,4
Diesel				133,7	137,9	142,5	179,7	227,3	304,3	348,0	389,5
	(dólares)										
Precio de la llamada telefónica a EEUU											
Tres primeros minutos, tarifa reducida	5,2	5,2	3,5	2,4	2,3	2,3	2,3	2,3	2,5		
Un minuto o fracción, tarifa reducida										0,4	0,4
	(colones)										
Precio de la llamada telefónica local											
Impulso en exceso	3,2	3,3	3,3	3,0	3,3	3,3	3,3	3,3	3,6		
Un minuto o fracción										3,6	4,0

Energía

	(mW)										
Capacidad instalada de generación de energía eléctrica	1.370	1.402	1.505	1.721	1.701	1.775	1.939	1.961	1.961	2.096	2.182
	(mW/h)										
Generación de energía eléctrica											
Total	5.589.236	5.787.746	6.188.635	6.921.584	6.929.491	7.484.489	7.564.893	8.061.867	8.212.151	8.641.435	8.987.513
Privada	468.849	578.500	768.467	1.112.799	1.121.351	1.138.431	1.107.331	1.204.601	1.064.485	1.423.099	1.550.194

Telecomunicaciones

	(por 100 habitantes)										
Densidad de líneas telefónicas fijas	19,5	20,8	22,4	23,5	24,2	25,8	27,8	31,6	32,1	32,1	32,1
	(por 1.000 habitantes)										
Densidad de teléfonos públicos	2,5	2,8	2,8	3,3	4,3	6,0	5,2	5,1	4,9	4,7	4,7
Líneas telefónicas instaladas	692.200	758.852	823.384	983.358	996.284	1.132.061	1.198.462	1.402.385	1.456.197	1.423.005	1.534.046
Clientes del sistema telefónico nacional	563.871	610.475	672.265	734.738	785.571	832.721	876.719	896.106	923.688	952.378	1.012.945
Clientes del sistema celular	67.978	105.164	138.178	205.275	311.329	459.235	756.235	911.539	926.390	1.465.293	1.540.599

Transporte

	(porcentajes)										
Crecimiento vehicular	7,8	7,7	3,1	4,7	3,6	3,8	29,7	6,5	6,5		
Número de personas por vehículo	6,6	6,3	6,3	6,1	6,0	5,9	4,7	4,5	4,3		
Número de vehículos en circulación	551.750	572.073	612.300	641.302	664.563	689.763	894.501	952.295	1.013.823		
Vehículos que pagaron el derecho de circulación		472.743	522.833	607.102	630.363	722.664	728.421	705.975	705.546	729.487	797.902
Vehículos que se presentaron a la revisión periódica de RITEVE							606.644	604.650	576.184	664.764	674.779

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Accidentes de tránsito	44.571	51.493	57.734	59.496	64.797	68.804	53.668	52.362	57.129	68.607	69.761
(toneladas métricas)											
Carga transportada por ferrocarril			198.600	222.814	199.352	181.192	119.231	145.589	131.074	247.003	231.254
Pasajeros movilizados por el Aeropuerto Juan Santamaría	1.936.060	2.298.499	2.257.480	2.160.869	2.108.816	2.282.498	2.584.399	2.892.068	3.243.440	3.656.421	4.262.343
Locales	156.695	119.809	166.637	166.254	136.442	140.468	166.315	130.301	134.101	262.411	280.339
Internacionales	1.779.365	2.178.690	2.090.843	1.994.615	1.972.374	2.142.030	2.418.084	2.761.767	3.109.339	3.394.010	3.982.004
(miles de colones corrientes)											
Inversión pública bruta en sector transporte	11.487.674	12.256.033	20.394.765	41.781.791	37.124.543	33.835.032	51.007.535	39.350.325	37.001.238	77.782.273	99.333.309
Carreteras	5.518.033	8.478.100	14.991.444	36.050.174	30.548.472	23.317.956	36.894.095	36.659.117	32.533.509	49.813.088	78.577.239
Puertos	3.164.893	1.175.453	1.878.616	3.643.056	4.889.615	2.683.184	2.796.003	815.562	1.135.407	2.544.715	558.936
Aeropuertos	1.974.098	1.545.000	3.074.385	1.072.161	1.045.346	4.727.622	9.514.330	606.347	754.882	751.550	1.230.335
Ferrocarriles							132.737	214.679	11.300	408.700	536.199
Tuberías	830.650	1.057.480	450.320	1.016.400	641.110	3.106.270	1.670.370	1.054.620	2.566.140	24.264.220	18.430.600

ESTADÍSTICAS AMBIENTALES

- Indicadores generados por Estado de la Nación
- Indicadores generados por otras instituciones
- Datos primarios

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Tierra											
(hectáreas)											
Áreas silvestres protegidas	1.266.395		1.300.944	1.275.545	1.288.565	1.289.173	1.286.075	1.279.886	1.333.250	1.326.585	1.332.601
Parques nacionales			567.852	624.098	623.773	625.634	621.267	617.186	625.531	628.990	629.122
Reservas biológicas			21.432	21.674	21.675	21.675	21.663	22.032	22.032	22.036	22.036
Refugios nacionales de vida silvestre			175.524	178.189	180.034	180.642	182.473	184.983	243.040	236.302	237.145
Reservas forestales			284.133	227.834	227.834	227.834	227.545	228.630	221.239	216.257	216.481
Zonas protectoras			163.714	155.829	155.816	153.955	166.404	153.516	153.506	157.713	157.711
Humedales			88.289	66.359	77.871	77.871	65.122	71.992	66.388	63.723	68.542
Reserva natural absoluta				1.330	1.330	1.330	1.367	1.315	1.332	1.334	1.334
Monumento nacional				232	232	232	234	232	232	230	230
Visitantes al Sistema de Parques Nacionales	742.761	810.098	866.083	812.102	861.226	919.632	994.379	1.063.592	1.066.821	1.205.123	
Nacionales	452.680	485.950	495.829	471.528	479.853	507.801	463.602	476.633	455.487	558.466	
Extranjeros	290.081	324.148	370.254	340.574	381.373	411.831	530.777	586.959	611.334	646.657	
(hectáreas)											
Área sembrada de las principales actividades	436.046	428.422	456.621	448.454	440.435	435.514	439.533	444.519	442.215	455.727	399.348
(millones de dólares)											
Importación total de agroquímicos											
Plaguicidas	156,0	89,2	102,0	109,3	105,3	110,4	122,2	140,9	108,4	136,9	136,7
Fertilizantes	250,4	65,8	70,5	88,9	65,8	61,9	89,6	95,4	130,7	115,2	128,0
(porcentajes)											
Valor agregado agropecuario como porcentaje del PIB real	11,2	11,2	10,8	10,7	10,7	10,1	10,2	9,8	9,6	9,8	9,8
(millones de colones de 1991)											
Valor agregado bruto del sector agropecuario											
Agricultura	99.823	107.918	111.534	110.384	111.675	107.148	117.524	119,67	124.202	140.633	149.934
Pecuario	26.405	28.964	31.870	33.161	32.722	32.726	32.863	32.932	34.381	36.302	38.013
Silvicultura de extracción de madera	3.279	3.561	3.609	3.846	4.989	4.333	4.500	4.099	4.099	4.099	4.099
Pesca	3.853	3.854	3.818	4.465	4.585	4.738	5.052	4399	4.501	4.204	4.035

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Bosque											
	(hectáreas)										
Área sometida a pago de servicios ambientales											
Protección de bosque	88.829,8	47.803,8	55.776,0	26.583,2	20.629,0	21.818,9	65.405,0	71.081,0	53.493,0	19.972,0	60.567,0
Manejo de bosque	9.324,5	7.620,4	5.124,8	0,0	3.997,0	1.999,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Reforestación	4.629,4	4.172,5	3.156,0	2.456,8	3.281,0	1.085,5	3.155,0	1.557,0	3.602,0	4.866,0	5.826,0
Plantaciones con recursos propios	0,0	319,0	724,1	0,0	0,0	0,0	204,8	0,0	0,0	0,0	0,0
Área sometida a pago de servicios ambientales en comunidades indígenas											
	1.142,0	1.308,0	1.142,0	3.773,0	4.199,0	2.550,0	6.888,0	7.014,0	6.640,0	2.900,0	6.555,6
Número de contratos de PSA											
	1.200	597	622	271	287	279	672	760	755	619	1.180
	(metros cúbicos)										
Volumen autorizado para aprovechamiento de madera											
	582.287	619.335	612.409	464.338	402.166	453.262	558.869	1.767.948		526.623	
	(millones de colones)										
Total de crédito forestal											
	103,5	88,8	107,0	45,2	69,6	114,2	159,7	228,3	104,9	159,4	170,0
Crédito para reforestación	31,6	3,7	0,0	0,0	11,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Crédito para la industria	39,3	52,5	78,8	27,6	34,1	93,9	105,7	158,7	38,0	107,1	121,2
Otros créditos	32,6	32,6	28,2	17,6	24,2	20,3	54,0	69,5	66,9	52,3	48,8
	(hectáreas)										
Área afectada por incendios forestales											
		64.893,5	11.191,5	36.896,3	57.511,4	50.337,0	32.782,6	35.228,3	14.822,2	15.191,6	32.421,9
Atmósfera											
Estación Aeropuerto Juan Santamaría											
	(grados Celsius)										
Temperatura											
<i>Media de estación seca (mes de marzo)</i>	23,1	25,6	22,6	22,5	23,8	25,1	24,6	23,8	24,3	24,1	24,5
<i>Media de estación lluviosa (mes de octubre)</i>	22,8	22,6	20,9	21,9	23,4	23,4	23,3	23,4	22,0	23,5	22,15
	(km/hora)										
Viento											
<i>Velocidad media</i>	16,7	22,2	16,9	15,6	15,9	17,4	13,5	15,3	15,1	14,6	13,8
	(milímetros)										
Precipitación											
<i>Promedio anual acumulado (porcentajes)</i>	1.827,3	2.301,7	1.946,7	1.524,1	1.286,6	1.509,6	2.328,1	1.598,9	1.704,9	1.972,2	2.227,4
Humedad relativa											
<i>Promedio anual</i>	82	80	82	79	75	71	76	74	76	65	64
Desechos											
	(toneladas métricas por día)										
Ingreso promedio diario de basura											
Relleno sanitario Río Azul	946	1.075	1.227	1.237	940	728	807	747	768		
Parque de Tecnología Ambiental					353	678	729	684	707	796	1.247
	(gramos por persona por día)										
Producción per cápita diaria de basura para el cantón central de San José											
	955	983	1.083	1.064	1.025	1.107	1.146	1.088	1.036	1.032	1.036

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Consumo de energía											
(porcentajes)											
Población cubierta por el servicio eléctrico	93,3	94,1	94,4	97,1	97,3	97,5	97,7	97,9	98,1	98,4	98,6
(porcentajes)											
Consumo de diesel como porcentaje del consumo de hidrocarburos	39,3	39,3	38,2	37,1	40,5	40,5	41,1	44,8	40,5	41,9	43,1
(kW/h, miles de habitantes)											
Consumo residencial de energía eléctrica per cápita	579,5	606,5	620,1	639,0	651,2	665,3	684,8	694,9	707,1	723,5	733,7
(kW/h)											
Consumo promedio anual de electricidad por abonado											
Sector residencial	2.597	2.666	2.685	2.733	2.740	2.751	2.793	2.806	2.825	2.852	2.848
Sector industrial	120.431	131.299	140.365	145.929	152.319	163.866	176.002	184.190	194.210	208.101	226.643
(terajulios)											
Consumo final de derivados de petróleo	58.751	63.479	68.338	70.155	70.665	73.749	74.740	72.818	79.247	82.742	87.259
(monto CIF en miles de dólares)											
Importaciones totales de derivados de petróleo	276.730	235.148	290.994	455.423	420.918	422.793	525.770	699.382	998.031	1.249.569	1.451.710
(terajulios)											
Consumo de energía sector transportes	41.607	45.553	47.875	46.697	47.962	60.629	54.014	54.647	60.325	62.918	66.733
Agua											
Porcentaje promedio de cobertura de la población con servicio de agua de calidad potable											
				72,5	75,8	78,4	79,5	82,8	82,2	81,2	82,0
Recursos marino-costeros											
Embarcaciones de la flota nacional											
Pangas y botes		1.854		1.507	1.722	2.212	1.908	1.829	1.862		
Lanchas y barcos		632		535	712	752	713	680	777		
(toneladas métricas)											
Desembarque total según litoral											
Pacífico	21.148	17.909	21.009	24.765	26.418	25.357	20.114	15.570	15.112		
Atlántico	421	363	665	1.051	796	622	557	535	541		
(toneladas métricas)											
Desembarque total según grupos de especies											
Escama	4.799	5.900	6.512	5.055	4.511	4.270	3.916	3.910	3.590		
Crustáceos	2.123	1.474	1.849	1.614	1.137	1.169	1.313	1.442	1.375		
Pelágicos	14.613	10.812	13.313	19.147	21.566	20.540	15.442	10.753	10.687		
(toneladas métricas)											
Producción acuícola por especie											
Tilapia	4.817	5.346	6.588	8.100	8.500	13.190	14.679	18.987	17.328	13.000	19.489
Trucha	152	104	181	250	210	500	513	515	522	524	532
Camarón	2.404	2.348	2.465	1.350	1.800	4.097	5.051	5.076	5.714	5.726	5.274
Langostino	79	87	35	15	10	5	5	5	5	4	4

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
	(miles de dólares)										
Exportaciones de productos pesqueros											
Peces ornamentales		383	291	270	252	304	348	241	274	312	280
Camarón		61.289	45.520	17.076	14.269	15.545	10.543	12.263	12.517	9.312	6.007
Pescado		101.262	59.530	73.966	85.562	89.226	83.757	71.563	74.827	68.649	73.560
Número de playas ganadoras de Bandera Azul Ecológica											
Bandera Azul Ecológica	19	24	27	35	37	45	56	50	57	58	59

ESTADÍSTICAS POLÍTICAS

- Indicadores generados por Estado de la Nación
- Indicadores generados por otras instituciones
- Datos primarios

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Formación de leyes											
(días naturales)											
Duración promedio de las leyes aprobadas en la corriente legislativa											
Legislativo	635	572	694	431	543	525	573	640	708	723	553
Ejecutivo	684	613	394	494	573	378	292	385	661	873	548
(días naturales)											
Duración promedio de las leyes aprobadas para la sanción del Ejecutivo											
Legislativo	17	14	26	18	20	15	20	28	25	22	27
Ejecutivo	14	12	27	17	16	16	37	19	21	26	22
Leyes aprobadas por iniciativa											
Legislativo	85	25	76	53	110	48	44	22	56	57	32
Ejecutivo	43	48	51	48	66	27	18	8	12	18	17
Convenios internacionales aprobados por la Asamblea Legislativa											
	15	25	29	28	34	14	6	3	2	12	7
Proyectos presentados en la Oficina de Iniciativa Popular											
			66	46	69	75	81	72	58	94	65
Administración de justicia											
Entrada neta en las oficinas de primera instancia											
	318.844	352.213	392.793	406.897	446.036	460.915	471.124	485.744	478.883	487.525	527.719
(meses, semanas y días)											
Duración promedio de los recursos votados por la Sala Cuarta, sobre el fondo del asunto											
Hábeas corpus	19d	19d	17d	17d	17d	17d	17d	15d	16d	17d	16d
Recursos de amparo	3m1s	3m	2m	2m3s	2m3s	2m3s	5m1s	4m1s	3m3s	3m1s	2m1s
Acciones de inconstitucionalidad	26m	19m3s	17m	25m1s	20m1s	24m3s	24m	20m2s	22m2s	29m2s	22m3s
Número de habitantes por juez											
	7.949	6.990	6.902	6.756	6.560	6.282	6.105	5.901	5.640	5.571	5.479
Productividad global por juez											
	698	595	697	718	674	669	686	691	623	599	604

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Presos sin condena por cada mil expedientes en trámite		78	86	89	72	75	74	57	45	48	
Número de jueces y magistrados	460	536	556	581	611	651	683	720	767	790	817
Denuncias netas ingresadas al sistema de justicia											
Por tipo de delito											
<i>Delitos contra la vida</i>	12.905	14.605	14.349	14.394	14.170	14.414	16.210	16.657	16.400	16.179	17.660
<i>Delitos contra la propiedad</i>	33.573	50.335	51.495	48.723	52.598	52.851	60.633	61.636	64.153	65.061	66.073
<i>Delitos sexuales</i>	2.686	3.154	3.438	3.695	4.441	4.644	5.296	5.708	5.178	4.982	5.333
<i>Delitos por infracciones a la Ley de Psicotrópicos</i>	2.295	2.554	3.167	4.592	6.424	8.310	9.275	10.722	12.913	12.370	18.575
Presos sin condena	784	800	902	1.289	1.295	1.427	1.501	1.436	1.204	1.272	1.083
Personas condenadas por los tribunales y juzgados penales											
Por tipo de delito											
<i>Delitos contra la vida</i>	2.058	683	507	507	537	603	627	686	557	710	728
<i>Delitos contra la propiedad</i>	2.866	1.306	1.228	1.120	1.174	1.301	1.290	1.493	1.408	1.279	1.259
<i>Delitos sexuales</i>	492	419	441	413	520	578	535	693	594	541	560
<i>Delitos por infracciones a la Ley de Psicotrópicos</i>	489	433	493	461	649	544	500	524	493	415	490
Personas condenadas por los tribunales superiores y juzgados penales											
Por pena impuesta											
<i>Días multa</i>	7.872	3.456	3.186	3.005	3.497	3.712	3.627	4.134	3.628	3.586	3.736
<i>Prisión efectiva</i>	1.284	241	168	182	170	175	175	134	90	148	144
<i>Prisión ejecución condicional</i>	2.796	1.874	1.928	1.929	2.232	2.267	2.194	2.756	2.401	2.202	2.387
	3.792	1.341	1.090	894	1.095	1.270	1.258	1.244	1.137	1.236	1.205
Casos entrados en oficinas judiciales de primera instancia	664.641	629.376	726.757	798.198	934.213	996.534	926.940	953.847	553.798	536.377	582.740
Por materia											
<i>Civil</i>	86.016	67.331	72.420	76.349	72.797	73.868	74.786	78.287	74.659	83.300	98.789
<i>Agraria</i>					3.040	3.028	3.007	3.027	3.092	3.343	3.131
<i>Familia</i>		16.839	16.994	19.028	21.103	22.173	22.596	23.754	24.266	24.476	25.762
<i>Contenciosa</i>	23.175	26.438	28.970	22.861	22.728	22.929	23.032	24.117	26.755	31.182	34.612
<i>Penal</i>	99.430	104.638	105.929	111.126	116.356	118.667	133.542	141.906	144.102	143.408	15.949
<i>Trabajo</i>	18.019	17.693	16.939	24.188	21.257	19.951	20.398	20.454	19.586	20.796	21.115
<i>Contravenciones</i>	42.686	42.855	59.490	53.304	50.747	48.087	46.812	50.845	49.240	47.386	47.729
<i>Tránsito</i>	349.155	299.980	363.974	419.545	537.540	594.417	507.889	515.037	114.348	86.953	98.361
<i>Pensiones alimentarias</i>	14.332	15.383	16.309	17.509	20.261	21.712	22.297	23.433	23.827	23.499	23.505
<i>Penal juvenil</i>	7.576	8.338	9.554	10.837	11.703	12.259	12.193	11.494	9.953	9.863	9.921
<i>Violencia doméstica</i>	15.336	20.996	26.437	32.643	43.929	46.012	47.086	48.073	47.396	46.213	44.914
<i>Constitucional</i>	8.916	8.885	9.741	10.808	12.752	13.431	13.302	13.420	16.574	15.958	16.952
Asuntos ingresados en las salas del Poder Judicial											
Sala Primera	419	582	750	788	1.088	746	637	830	712	733	664
Sala Segunda	400	437	793	826	762	723	877	1.177	986	1.257	1.064
Sala Tercera	1.333	1.305	1.536	1.202	1.283	1.349	1.383	1.779	1.614	1.691	1.440
Sala Cuarta	8.916	8.885	9.741	10.808	12.752	13.431	13.302	13.420	16.574	15.958	16.951

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Votos de fondo dictados por los tribunales de segunda instancia											
Por tribunal											
Civil	1.769	2.425	2.709	3.336	3.131	2.922	3.109	3.539	3.223	3.262	3.004
Trabajo	2.015	2.966	3.932	4.629	4.928	6.507	6.656	5.307	4.453	6.074	5.288
Agrario	407	411	361	247	427	462	454	522	553	756	569
Contencioso-administrativo	866	1.365	1.318	1.304	1.002	853	661	662	660	752	644
Familia	553	710	769	1.344	1.450	1.344	1.450	1.809	1.467	1.666	1.406
Resoluciones dictadas por la Sala Constitucional											
Total	8.250	8.584	8.570	10.056	11.493	10.793	13.925	13.150	15.391	16.368	16.145
Con lugar	2.814	2.067	2.214	2.351	3.099	3.409	6.710	4.053	5.507	5.056	5.818
Con lugar parcial										72	413
Sin lugar	2.306	2.979	3.118	3.512	3.872	3.040	2.923	3.277	3.453	4.503	4.144
Rechazados de fondo	1.001	1.083	930	1.133	1.297	1.255	1.162	1.585	1.579	1.600	1.257
Rechazados de plano	2.129	2.455	2.308	3.060	3.225	3.089	3.130	4.235	4.852	5.137	4.513
Hábeas corpus	1.282	1.084	1.346	1.479	1.385	1.318	1.260	1.537	1.770	1.132	1.041
Con lugar	169	143	136	132	109	175	183	221	446	168	104
Con lugar parcial										4	33
Sin lugar	654	569	766	906	828	686	647	782	718	584	624
Rechazados de fondo	135	156	166	145	177	172	125	156	131	92	70
Rechazados de plano	324	216	278	296	271	285	305	378	475	284	210
Recursos de amparo	6.626	7.178	6.950	8.296	9.813	9.202	12.429	11.317	13.333	14.962	14.882
Con lugar	2.608	1.889	2.036	2.194	2.965	3.215	6.506	3.814	5.034	4.854	5.704
Con lugar parcial										61	368
Sin lugar	1.624	2.382	2.310	2.570	3.001	2.325	2.242	2.461	2.707	3.875	3.490
Rechazados de fondo	750	827	689	908	1.027	1.009	972	1.368	1.397	1.454	1.147
Rechazados de plano	1.644	2.080	1.915	2.624	2.820	2.653	2.709	3.674	4.195	4.718	4.173
Acciones de inconstitucionalidad	342	322	274	280	294	272	236	295	288	274	222
Con lugar	37	35	42	25	25	19	21	18	27	34	10
Con lugar parcial										7	12
Sin lugar	28	28	42	36	43	29	34	34	28	44	30
Rechazadas de fondo	116	100	75	80	93	74	65	61	51	54	40
Rechazadas de plano	161	159	115	139	133	150	116	182	182	135	130
Movimientos ocurridos en las demandas por violencia doméstica											
Casos entrados	15.336	20.996	26.437	32.643	43.929	46.012	47.086	48.073	47.396	46.213	44.914
Casos terminados	7.339	19.514	25.023	30.852	42.258	46.349	47.922	50.918	47.242	45.884	50.571
Mantiene la medida provisional	1.433	4.150	5.958	8.982	13.554	16.745	16.956	18.239	16.491	15.971	16.338
No comparecencia de la víctima	2.106	6.446	8.553	9.334	11.650	15.222	15.331	10.846	9.666	9.302	8.458
Control ciudadano											
Denuncias presentadas ante la Defensoría de los Habitantes											
	1.358	2.082	1.678	1.627	1.476	1.956	2.094	1.874	2.302	2.044	2.257
Demandas en la Comisión Nacional del Consumidor											
	2.515	2.245	2.143	1.650	938	702	874	1.193	1.768	1.916	2.074
Audiencias públicas en la Aresep											
	70	79	74	61	75	118	128	79	57	76	88
Número de contralorías de servicios											
	53	70	80	155	153	160	175	165	171	190	197

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Gobiernos locales											
Carga tributaria	2,72	2,39	2,23	2,50	2,63	2,70	2,81	2,88	2,87	3,25	3,30
Presión tributaria	41,21	40,58	36,31	37,53	37,52	35,36	37,42	37,32	37,90	40,89	38,30

Credenciales canceladas a autoridades**municipales**

Alcaldes						0	0	4	3	18	6
Regidores						20	47	38	63	29	35
Síndicos						23	2	6	5	30	14
Concejales de distrito						0	29	17	9	14	26

(millones de colones del 2006)

Ingresos totales	78.775,1	75.942,9	85.897,9	94.817,8	100.891,8	112.884,2	118.293,9	126.855,0	131.464,2	150.503,6	174.403,7
Ingresos corrientes	55.337,4	55.812,7	59.019,4	66.008,2	69.966,8	74.398,7	79.101,4	83.063,7	85.522,0	103.146,0	109.295,7
Ingresos de capital	23.437,6	20.130,2	26.878,5	28.809,6	30.925,1	38.485,4	39.192,5	43.791,3	45.942,2	47.357,5	65.108,0

(millones de colones del 2006)

Egresos totales	62.739,7	60.447,1	66.414,2	72.677,5	77.410,3	83.195,8	82.137,1	89.474,3	97.224,9	104.809,0	117.586,9
Por categoría											
<i>Gastos corrientes</i>	43.745,2	46.126,9	50.534,9	53.487,3	58.060,2	61.231,1	62.971,0	66.857,5	66.674,0	76.279,0	88.652,6
<i>Inversión real</i>	14.688,7	11.067,5	11.864,8	14.948,6	15.516,3	16.123,5	15.478,5	18.500,7	27.058,4	24.610,5	25.380,5
<i>Demás egresos</i>	4.305,8	3.252,7	4.014,6	4.241,7	3.833,7	5.841,2	3.687,6	4.116,1	3.492,4	3.919,3	3.553,8

Organización ciudadana**Número de organizaciones activas****de la sociedad civil**

Por tipo

<i>Asociaciones civiles</i>	9.467	10.568	11.356	13.094	13.999	15.386	15.926	16.938	17.990	18.950	
<i>Sindicatos</i>	283	279	212	205	253	219	244	260	268	271	270
<i>Cooperativas</i>	517	526	556	551	501	453	499	538	491	501	509
<i>Asociaciones solidaristas</i>	1.389	1.398	1.043	1.058	1.067	1.074	1.191	1.212	1.106	1.141	1.121
<i>Asociaciones de desarrollo comunal</i>	1.635	1.732	1.685	1.661	1.866	1.790	2.506	2.705	2.754	2.821	2.809
<i>Cámaras empresariales afiliadas a Uccaep</i>	39	45	47	46	44	44	40	40	40	42	43

Seguridad pública y privada

Permisos de portación de armas de fuego	8.456	8.489	11.479	12.746	21.049	16.125	9.635	18.134	13.877	9.590	11.740
Personal de seguridad privada acreditado	5.141	4.423	3.511	1.411	1.171	1.550	2.246	10.446	9.525	9.926	9.077
Personal de seguridad pública	8.459	8.397	8.343	9.340	9.791	9.785	9.719	9.825	9.799	9.795	10.592

Criminalidad

(por 100.000 habitantes)

Tasa de delitos dolosos contra la vida

Excluyendo agresión	58	62	57	52	48	51	69	69	71	71	77
Incluyendo agresión	191	206	194	189	186	188	215	223	211	206	221

(por 100.000 habitantes)

Tasa de homicidios dolosos	5,7	6,0	6,4	6,1	6,4	7,6	7,0	6,2	6,9	7,7	8,0
Tasa de víctimas de homicidios dolosos	5,9	6,1	6,5	6,4	6,5	6,4	7,2	6,6	7,4	8,0	8,2

(por 100.000 habitantes)

Tasa de delitos sexuales	73,5	84,2	89,6	94,1	110,8	113,6	127,0	134,4	119,7	113,2	11,91
--------------------------	------	------	------	------	-------	-------	-------	-------	-------	-------	-------

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Víctimas de homicidio	217	230	250	251	257	258	300	280	319	351	369
Por sexo											
<i>Hombres</i>	194	203	216	213	225	220	254	238	262	306	332
<i>Mujeres</i>	23	27	34	38	32	38	46	42	57	45	37
Víctimas de homicidio por arma de fuego	113	122	125	131	139	134	156	164	196	217	226

INDICADORES INTERNACIONALES

POSICIÓN DE COSTA RICA EN EL MUNDO Y EN LATINOAMÉRICA Y EL CARIBE

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Indicadores sociales								
Índice de brecha de género								
Valor del índice							0,69	0,70
Posición en América Latina y el Caribe							3	3
Posición en el mundo							30	28
Total de países							115	128
Índice de empoderamiento político de las mujeres								
Valor del índice							0,28	0,28
Posición en América Latina y el Caribe							1	1
Posición en el mundo							15	16
Total de países							115	128
Índice de desarrollo humano (IDH)								
Valor del índice	0,80	0,82	0,82	0,83	0,83	0,84	0,84	0,85
Posición en América Latina y el Caribe	8	5	6	4	5	5	5	5
Posición en el mundo	48	41	43	42	45	47	48	48
Total de países	174	162	173	175	177	177	177	176
Índice de pobreza humana (IPH)								
Valor del índice (%)	4,00	4,00	4,00	4,40	4,40	4,00	4,40	4,40
Posición en América Latina y el Caribe	2	2	2	4	4	3	4	5
Posición en el mundo	2	2	2	4	4	3	4	5
Total de países	85	90	88	94	95	103	102	95
Índice de desarrollo humano relativo al género (IDG)								
Valor del índice	0,79	0,81	0,81	0,82	0,82	0,83	0,83	0,84
Posición en América Latina y el Caribe	5	5	5	4	5	5	4	5
Posición en el mundo	46	42	41	41	44	44	42	47
Total de países	143	146	146	144	144	140	136	157
Índice de potenciación de género								
Valor del índice	0,55	0,57	0,58	0,67	0,66	0,67	0,68	0,68
Posición en América Latina y el Caribe	5	4	4	2	2	2	2	4
Posición en el mundo	24	23	26	19	19	19	21	24
Total de países	70	64	66	70	78	80	75	93

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Indicadores económicos								
Índice de libertad económica								
Valor del índice	68,37	67,58	67,55	67,04	66,40	66,66	66,44	64,55
Posición en América Latina y el Caribe	10	11	8	8	8	8	7	10
Posición en el mundo	32	40	35	41	40	37	42	49
Total de países	161	155	156	156	155	155	157	157
Índice de libertad comercial								
Valor del índice	70,00	70,00	70,00	70,00	70,00	70,00	59,41	58,97
Posición en América Latina y el Caribe	10	10	8	8	8	8	14	15
Posición en el mundo	37	40	35	43	41	38	80	88
Total de países	161	155	156	156	155	155	157	157
Libertad de comercio internacional								
Valor del índice	75,60	71,80	71,00	77,60	76,40	73,40	77,40	82,40
Posición en América Latina y el Caribe	1	7	6	3	3	6	4	2
Posición en el mundo	37	56	62	36	42	63	53	39
Total de países	161	155	156	156	155	155	157	157
Libertad fiscal								
Valor del índice	83,19	83,16	83,29	83,19	82,98	83,01	82,95	82,95
Posición en América Latina y el Caribe	9	11	11	11	12	10	10	8
Posición en el mundo	24	26	30	30	34	36	36	40
Total de países	161	155	156	156	155	155	157	157
Libertad de inversión								
Valor del índice	70,00	70,00	70,00	70,00	70,00	70,00	70,00	70,00
Posición en América Latina y el Caribe	7	7	7	5	5	4	4	5
Posición en el mundo	13	16	19	17	17	18	18	20
Total de países	161	155	156	156	155	155	157	157
Libertad financiera								
Valor del índice	50,00	50,00	50,00	50,00	50,00	50,00	50,00	40,00
Posición en América Latina y el Caribe	14	13	16	15	16	17	15	19
Posición en el mundo	48	44	53	60	65	64	61	108
Total de países	161	155	156	156	155	155	157	157
Libertad frente a la corrupción								
Valor del índice	56,00	51,00	54,00	45,00	45,00	43,00	49,00	42,00
Posición en América Latina y el Caribe	4	4	4	7	7	8	5	6
Posición en el mundo	36	41	39	55	54	53	42	55
Total de países	161	155	156	156	155	155	157	157
Índice Networked Readiness (NRI)								
Valor del índice			3,57	3,46	3,17	2,80	3,77	3,87
Posición en América Latina y el Caribe			5	4	6	9	6	6
Posición en el mundo			49	49	61	69	56	60
Total de países			82	102	104	155	122	127
Índice de competitividad global								
Valor del índice					4,12	3,72	4,25	4,11
Posición en América Latina y el Caribe		2	4	6	3	7	3	5
Posición en el mundo		35	43	51	50	64	53	63
Total de países		75	80	102	104	117	125	131
Satisfacción con la economía								
Valor porcentual				17,0	30,0	25,0		26,0
Posición en América Latina y el Caribe				7	2	9		9
Total de países				17	18	18		18

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Indicadores ambientales								
Índice de desempeño ambiental (EPI)^{a/}								
Valor del índice							81,60	90,50
Posición en América Latina y el Caribe							1	1
Posición en el mundo							15	5
Total de países							133	149
Índice de la huella ecológica								
Valor del índice	2,77		1,95		2,10		2,00	
Posición en América Latina y el Caribe	17		13		13		16	
Posición en el mundo	94		84		87		88	
Total de países	151		146		146		147	
Índice de biocapacidad								
Valor del índice			2,31		1,60		1,50	
Posición en América Latina y el Caribe			13		16		15	
Posición en el mundo			50		70		69	
Total de países			146		148		146	
Indicadores políticos								
Índice de libertad en el mundo (DP, LC)^{b/}								
Valor del índice [DP(0-40), LC(0-60)] ^{c/}				(38,52)	(38,52)	(38,54)	(38,54)	(38,53)
Calificación en América Latina y el Caribe	Libre	Libre	Libre	Libre	Libre	Libre	Libre	Libre
Calificación en el mundo	Libre	Libre	Libre	Libre	Libre	Libre	Libre	Libre
Total de países	192	192	192	192	192	192	194	193
Apoyo a la democracia								
Valor porcentual	83,00	71,00	77,00	77,00	67,00	73,00	75,00	83,00
Posición en América Latina y el Caribe	2	2	2	2	3	3	2	1
Total de países	17	17	18	17	18	18	18	18
Satisfacción con la democracia								
Valor porcentual	60,00	51,00	75,00	46,00	47,00	39,00	48,00	47,00
Posición en América Latina y el Caribe	2	2	1	1	1	5	4	4
Total de países	17	17	17	17	18	18	18	18
Índice de libertad de prensa^{d/}								
Valor del índice			De 16 a 30	De 11 a 20	19,00	19,00	18,00	20,00
Posición en América Latina y el Caribe			Libre	Libre	9	7	5	6
Posición en el mundo			Libre	Libre	37	35	27	33
Total de países			186	198	193	194	194	195
Índice de percepción de la corrupción								
Valor del índice		4,50	4,50	4,30	4,90	4,20	4,10	5,00
Posición en América Latina y el Caribe		4	4	5	4	4	5	7
Posición en el mundo		40	40	50	41	51	55	46
Total de países		91	102	133	146	159	163	180

a/ Las cifras anotadas en el año 2007 corresponden al año 2008.

b/ DP: Derechos Políticos, LC: Libertades Civiles.

c/ Corresponde a los subpuntajes agregados, en Derechos Políticos el máximo puntaje es 40, y en Libertades Civiles el máximo puntaje es de 60.

d/ Para los años 2002 y 2003 el informe oficial de Freedom House no cuenta con un ranking asociado para los países, únicamente se especifica si el país es libre o no.

FUENTES, DEFINICIONES Y NOTAS TÉCNICAS

VARIABLES SOCIALES

Nombre	Fuente	Nota técnica
Abortos atendidos en hospitales de la CCSS	CCSS. Dirección Actuarial y de Planificación Económica. Departamento de Estadística	<i>Expulsión o extracción de toda (completa) o cualquier parte de la placenta (incompleta), o membranas sin un feto identificable o con una defunción fetal o recién nacido sin posibilidad de sobrevivir, que pesa menos de 500 gramos. En ausencia de conocimiento del peso puede utilizarse una estimación de la duración de la gestación, de menos de 22 semanas completas (154 días), teniendo en cuenta desde el primer día del último período menstrual normal o, si no se conociera el período de gestación, la talla menor de 25 centímetros, de coronilla a talón.</i>
Acciones formativas en el INA	INA. Dirección de Planificación y Evaluación. Departamento de Planes y Estadísticas	<i>El término acción formativa se emplea como sinónimo de módulo y es la estrategia empleada para responder a las necesidades de formación o capacitación de los diferentes grupos de población y empresas. Sector económico: no incluye talleres públicos.</i>
Aprestamiento de niños de primer grado	Elaboración propia con datos del Ministerio de Educación. División de Planeamiento. Departamento de Estadística	<i>Porcentaje de niños de primer grado que recibieron educación preescolar el año anterior. Se calcula como la razón de la matrícula en preparatoria del año i-1 entre la diferencia de la matrícula de primer grado y de repitentes en primer grado del año i.</i>
Aprobados en acciones formativas en el INA	INA. Dirección de Planificación y Evaluación. Departamento de Planes y Estadísticas	<i>Cantidad de personas que aprobaron los módulos o acciones formativas. Para obtener la condición de aprobado, el alumno debe cumplir las exigencias técnicas y administrativas establecidas en relación con una acción formativa. Sector económico: no incluye talleres públicos.</i>
Área de construcción	INEC. Estadísticas de la construcción	<i>Áreas en metros cuadrados de construcción de viviendas, comercio y oficinas, industrias y otros. Esta información se extrae de los permisos de construcción extendidos por las municipalidades del país. A partir del año 2007 se realizan cambios en el registro de la información. Para efectos de mantener una clasificación similar a la anterior se registra la siguiente información en comercio y oficinas: locales comerciales, edificios administrativos, oficinas, hoteles, albergues, moteles, galerones, cobertizos y alares; en industrias: fábricas, industria, ingenios, bodegas, talleres y departamentos de materiales; en otros: muros, tapias, vallas, salas de reuniones públicas, centros educativos, canchas, césped, parqueos y otros. En vivienda familiar se registran: casas y viviendas y en viviendas multifamiliar se registran: apartamentos y condominios.</i>
Asegurados directos activos en seguro de salud	CCSS. Dirección Actuarial y de Planificación Económica. Departamento de Estadística	<i>Población ocupada que cotiza para el seguro de salud. Incluye asalariados y no asalariados (cuenta propia y convenios especiales). A partir del año 2003 se utiliza la nueva clasificación por rama de actividad (CIU-3).</i>

Nombre	Fuente	Nota técnica
Asegurados directos activos en régimen de seguro de pensiones	CCSS. Dirección Actuarial y de Planificación Económica. Departamento de Estadística	<i>Población ocupada que cotiza en el régimen de seguro de pensiones.</i>
Asegurados directos en seguro de salud	CCSS. Dirección Actuarial y de Planificación Económica. Departamento de Estadística	<i>Población total que cotiza en el seguro de salud.</i> Incluye ocupados, pensionados y por cuenta del Estado. Las cifras de asegurados por cuenta del Estado se vieron afectadas a partir de 1996, dadas las variaciones que sufrieron los niveles de pobreza registrados por la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, por efecto de cambios en la canasta básica.
Asegurados del seguro de riesgos del trabajo	INS. Boletines estadísticos del seguro de riesgos del trabajo	<i>Población cubierta por el seguro de riesgos del trabajo.</i>
Bonos de vivienda familiar pagados	Banhvi. Departamento de Comunicaciones	<i>Cantidad de bonos de vivienda pagados por el Sistema Financiero Nacional de la Vivienda.</i>
Camas de hospital por habitante	CCSS	<i>Cantidad de camas de hospital por cada mil habitantes.</i> Una cama hospitalaria es aquella dispuesta para el alojamiento de un paciente internado durante las 24 horas del día. Se consideran camas hospitalarias las dedicadas a la atención regular de los pacientes internados, las de aislamiento y las cunas e incubadoras de Pediatría.
Cesáreas practicadas en hospitales de la CCSS	CCSS	<i>Cantidad de intervenciones quirúrgicas que tienen por objeto extraer el producto de la concepción, vivo o muerto, de 22 semanas cumplidas o más, así como los anexos ovulares, a través de laparotomía e incisión en la pared uterina.</i>
Cobertura de la PEA por seguro de pensiones	CCSS	<i>Población económicamente activa que está cubierta por el seguro de pensiones.</i> Desde 1998 las cifras muestran un crecimiento, debido a que a partir de ese año se hizo obligatoria, para la categoría de cuenta propia, la cotización en el régimen de pensiones.
Cobertura de la PEA por seguro de salud	CCSS	<i>Población económicamente activa que está cubierta por el seguro de salud.</i>
Cobertura de seguro de riesgos del trabajo	INS. Boletines estadísticos del seguro de riesgos del trabajo	<i>Población asalariada ocupada que está cubierta por el seguro de riesgos del trabajo.</i> Relaciona la población asegurada con la población asalariada ocupada.
Cobertura de vacunación en niños	Ministerio de Salud. Unidad de Vigilancia de la Salud	<i>Porcentaje de cobertura de vacunación en niños y niñas menores de un año, tercera dosis en el caso de la poliomielitis, y niños y niñas de un año en sarampión, rubéola y paperas.</i>
Cobertura en educación primaria	MEP	<i>Porcentaje de la población que se encuentra dentro del sistema tradicional de enseñanza, en los niveles de I y II ciclo.</i> La serie fue ajustada utilizando las nuevas proyecciones de población de agosto 2008.
Cobertura de educación secundaria	MEP	<i>Porcentaje de la población que se encuentra dentro del sistema tradicional de enseñanza, en los niveles de III ciclo y educación diversificada.</i> La serie fue ajustada utilizando las nuevas proyecciones de población de agosto 2008.
Coefficiente de Gini	Estimación propia a partir de la Encuesta de Hogares, INEC	<i>Medida numérica agregada de la desigualdad de los ingresos, que varía de 0 (igualdad perfecta) a 1 (desigualdad perfecta). Cuanto más elevado es el coeficiente, mayor es la desigualdad en la distribución de los ingresos; contrariamente, mientras más bajo sea el valor, más equitativa es la distribución.</i>
Consultas en seguro de salud por habitante	CCSS	<i>Promedio de atenciones regulares de salud por habitante, proporcionadas por un profesional calificado a una persona no hospitalizada.</i> Una misma persona puede tener varias consultas en un año por la misma causa o por causas diferentes, o consultar por varias causas en la misma consulta.

Nombre	Fuente	Nota técnica
Consultas totales del seguro de salud	CCSS	<i>Atención regular de salud impartida por personal calificado, tanto en consulta externa como en urgencias, a una persona no hospitalizada.</i> Una misma persona puede tener varias consultas en un año por la misma causa o por causas diferentes, o consultar por varias causas en la misma consulta.
Costo por consulta del seguro de salud	CCSS. Dirección Actuarial y de Planificación Económica. Departamento de Estadística	<i>Costo anual promedio de una consulta para un asegurado en el seguro de salud.</i>
Defunciones totales	INEC. Sección Estadísticas Vitales	<i>Defunción es la desaparición permanente de todo tipo de signo de vida, cualquiera que sea el tiempo transcurrido desde el nacimiento (cesación postnatal de las funciones vitales sin posibilidad de resucitar). Por tanto, esta definición excluye las defunciones fetales.</i>
Densidad de población	Elaboración propia con datos del Centro Centroamericano de Población, UCR	<i>Habitantes por kilómetro cuadrado.</i> Número total de habitantes dividido por la superficie. Para el cálculo se utilizaron 51.100 km ² de territorio nacional.
Desgranamiento por nivel	MEP. Expansión del Sistema Educativo	<i>Porcentaje de la población de una cohorte que no termina con éxito el nivel de educación regular. Supone el seguimiento de la disminución de una cohorte que se matricula en el primer año del primer ciclo, hasta la culminación de un nivel determinado que puede ser primaria, tercer ciclo o educación diversificada.</i> No considera deserción y repitencia. Los cálculos son realizados con datos de horario diurno.
Días de incapacidad otorgados por institución	CCSS INS. Dirección Actuarial	<i>Cantidad de días en que un grupo de personas está imposibilitado o no facultado para desempeñar sus funciones como trabajador.</i> En el caso de la CCSS se refiere a enfermedad y maternidad; el régimen de enfermedad incluye fase terminal. En el caso del INS se refiere a accidentes laborales. A partir del año 2005 se dejó de registrar el dato de días de incapacidad reportado por la CCSS con respecto a casos del INS, de conformidad con el artículo 12 del Reglamento de Salud de la CCSS. Las cifras del INS se refieren a días pagados en el año.
Diplomas otorgados por las instituciones de educación superior	Antes de 1996: Morera, X. y Salas, L., 1995. Recopilación y procesamiento de los diplomas otorgados por las universidades privadas. 1983-1995: Oficina de Planificación de la Educación Superior. Conare A partir de 1996: OPES, Conare	<i>Cantidad de diplomas otorgados por las instituciones de educación superior.</i> <i>El diploma es el documento probatorio de que una persona ha cumplido los requisitos correspondientes a un plan de estudios, extendido por una institución de educación superior.</i> Incluye las cuatro universidades públicas y todas las privadas. Universidades privadas: la categoría "Otros" no especifica ni la carrera ni el grado académico. Datos del 2001 al 2006, preliminares.
Egresos hospitalarios de la CCSS	CCSS	<i>Se define como egreso hospitalario o episodio de hospitalización, el retiro de un paciente, vivo o por defunción, de los servicios de internamiento de un hospital.</i> Este concepto no toma en cuenta los traslados internos (de un servicio a otro) dentro del hospital, ni los recién nacidos sanos en el mismo. El egreso sano puede producirse por orden médica, por salida exigida por el paciente, por traslado formal a otro centro o por fuga del paciente. En cada caso se registra la forma de egreso y se anota en el expediente con la firma del médico responsable y de los testigos, cuando se requiere. A partir del 2005 la CCSS no brinda más el servicio de pensión en los hospitales de la institución.
Enfermedades de transmisión sexual	Ministerio de Salud. Informe Anual	<i>Enfermedades de transmisión sexual consideradas por el Ministerio de Salud como de declaración obligatoria por su transmisibilidad o impacto en la salud pública.</i>
Esperanza de vida al nacer	Centro Centroamericano de Población, UCR	<i>Años que en promedio puede esperar vivir un recién nacido si las condiciones de mortalidad imperantes en el momento de su nacimiento se mantienen constantes a lo largo de toda su vida.</i> Se corrige el período 2002-2004 debido al registro de defunciones inscritas tardíamente. Se actualiza la serie en agosto 2008.

Nombre	Fuente	Nota técnica
Estancia promedio en hospitales	CCSS	<i>Tiempo promedio de estadía de las personas internadas en un hospital.</i> Se obtiene sumando las estancias de los egresados de un período y dividiendo entre el número de egresos o episodios de hospitalización del mismo período. En los análisis específicos por causas se excluye del cálculo la cirugía mayor ambulatoria, cuya estancia promedio es siempre de un día.
Estructura de la población por grupos de edad	INEC-CCP. Estimaciones y Proyecciones de Población 1970-2050	<i>Total de personas que habitualmente residen en un país o territorio, clasificados por grupos de edad: menores de 5 años, de 5 a 12 años, de 13 a 17 años, de 18 a 24 años, de 25 a 59 años, de 60 años y más.</i>
Exámenes de laboratorio de hospitalización por egresos hospitalarios	CCSS	<i>Cantidad de exámenes de laboratorio realizados a las personas internadas, por egreso hospitalario.</i> Es la relación entre la cantidad de pruebas efectuadas en un laboratorio clínico a una persona hospitalizada, con fines de diagnóstico, pronóstico o investigación, y la cantidad de egresos hospitalarios.
Fuerza de trabajo	INEC. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. Tabulados	<i>Conjunto de personas de 12 años o más de edad que trabajaron al menos una hora en la semana de referencia o que, sin haberlo hecho, buscaron trabajo en las últimas cinco semanas.</i> En la desagregación por sector de actividad el total no coincide, debido a que no contempla las personas que buscan trabajo por primera vez. A partir del año 2001 se utiliza la nueva clasificación por rama de actividad (CIU-3).
Gastos por incapacidades de la CCSS	CCSS	<i>Gastos de la CCSS producidos por incapacidades otorgadas a los asegurados en seguro de salud.</i>
Gasto social	De 1995 a 1996: Mideplan. Área de Análisis del Desarrollo A partir de 1997: Ministerio de Hacienda, Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria	<i>Monto del gasto público destinado a los programas de corte universal (educación, salud, asistencia social, vivienda, servicios recreativos, culturales y religiosos).</i> A partir del 2002 se han realizado cambios metodológicos en el proceso de consolidación, que pueden afectar la tendencia de la serie. Mediante Decreto Ejecutivo n° 33046, de junio de 2006, se pasó de 13 a 10 funciones clasificadoras y se efectuaron cambios en el gasto de algunas funciones, debido a que se reubicaron entidades. La serie está actualizada con esta metodología a partir del año 2002.
Gasto social real per cápita	De 1995 a 1996: Mideplan. Área de Análisis del Desarrollo A partir de 1997: Ministerio de Hacienda, Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria	<i>Monto del gasto social por persona en las siguientes áreas de atención social: educación, salud, asistencia social, vivienda y servicios recreativos, culturales y religiosos.</i> Para el cálculo del valor real se utiliza el IPC promedio del año con respecto al 2006 (año base) y para calcular el per cápita se utilizan las proyecciones de población.
Giro de camas	CCSS	<i>Número de pacientes que, en promedio, recibió cada cama hospitalaria de dotación normal en un período determinado, que suele ser un año; también se le llama "velocidad cama" o índice de renovación.</i> Se calcula dividiendo los egresos hospitalarios de un período determinado entre el número de camas de dotación normal.
Hogares pobres con jefatura femenina	Hogares pobres con jefatura femenina INEC. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples	<i>Porcentaje de hogares pobres con jefatura femenina, del total de hogares pobres.</i>
Incidencia de la pobreza entre los hogares	INEC. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples	<i>Porcentaje de hogares que se encuentran en situación de pobreza por no contar con ingresos suficientes para satisfacer sus necesidades básicas.</i>

Nombre	Fuente	Nota técnica
Índice de desarrollo humano	PNUD. Informe de Desarrollo Humano	<i>Es un índice sintético que mide los adelantos medios de un país en desarrollo humano, en tres dimensiones: vivir una vida larga y saludable, tener acceso a la educación y a un nivel de vida digno. Las variables utilizadas para calcularlo son: esperanza de vida al nacer, tasa de alfabetización de adultos, tasa combinada de matrícula en primaria, secundaria y nivel terciario, y el PIB per cápita PPA en US\$.</i> El dato para cada año corresponde a la fecha de publicación del Informe, aunque la medición es realizada con dos o más años de rezago.
Índice de desarrollo relativo al género	PNUD. Informe de Desarrollo Humano	<i>Este índice ajusta el progreso medio en desarrollo humano (IDH) para reflejar las desigualdades entre hombres y mujeres. Primero se calculan los índices femeninos y masculinos de cada componente del IDH y luego se combinan, de tal forma que se penalicen las diferencias en el grado de adelanto entre hombres y mujeres. Finalmente, para cada variable se construye el índice de la variable igualmente distribuida.</i>
Índice de potenciación de género	PNUD. Informe de Desarrollo Humano	<i>Mide las oportunidades de las mujeres, más que su capacidad, y refleja las desigualdades en tres esferas: participación política, participación económica y poder sobre los recursos económicos.</i>
Índice de precios de la construcción	INEC. Departamento de Índices y Estadísticas	<i>Cambio porcentual promedio que han tenido los precios de los insumos para la construcción de viviendas.</i>
Índice de salario mínimo nominal promedio	BCCR. División Económica	Promedio anual. A partir de agosto de 1994 en el cálculo del índice se incluye el 2% del salario escolar, que es retenido por la empresa y pagado en forma acumulada y diferida en enero de cada año, según el decreto 23495-MTSS, publicado en <i>La Gaceta</i> n° 138, del 20 de julio de 1994.
Índice de salario mínimo real	BCCR. División Económica	Datos a diciembre de cada año.
Índice de salario mínimo real promedio	BCCR. División Económica	Promedio anual.
Índice de Theil de desigualdad salarial	Estimación propia a partir de la Encuesta de Hogares, INEC	<i>Índice del comportamiento de la desigualdad salarial. Tiene como límite inferior 0, lo cual indica que el salario total está perfectamente distribuido entre los asalariados, y como límite superior $LN(n)$, lo que indica una distribución desigual del salario.</i> En el año 2006 se descontinúa la serie debido a dificultades técnicas para calcular las cifras.
Ingreso por contribuciones al seguro de pensiones	CCSS. Dirección Actuarial y de Planificación Económica. Departamento de Estadística	<i>Monto en colones recibido por la CCSS por concepto de liquidación de cuotas obreras y patronales del régimen de seguro de pensiones.</i>
Ingreso promedio mensual de los ocupados en la ocupación principal	INEC. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples	<i>Ingreso promedio mensual de los ocupados en la ocupación principal, percibido en cada rama de actividad.</i> Este ingreso es el que perciben los ocupados mensualmente por concepto de trabajo dependiente, en el caso de los asalariados, o por concepto de trabajo independiente, en el caso de los patronos y el de los trabajadores por cuenta propia.
Ingreso promedio mensual del hogar por deciles	INEC. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples	<i>Ingreso promedio mensual de los hogares clasificados en cada decil.</i> El ingreso promedio del hogar contempla la suma de todos los ingresos de las personas del hogar, siempre que su relación de parentesco con el jefe o jefa del mismo no sea servidor doméstico ni pensionista.
Intensidad de la pobreza entre los hogares	Estimación propia a partir de la Encuesta de Hogares, INEC	<i>Se conoce también como brecha de pobreza y determina si el ingreso de los hogares pobres se ha alejado o no de la línea de pobreza, o sea, si son hogares más pobres o no.</i> El indicador tiene como límite inferior 0, lo cual significa que el ingreso de los hogares no se ha alejado de la línea de pobreza, y como límite superior 1, lo que indica que los ingresos de los hogares se han alejado de la línea de pobreza y, por ende, ha empeorado su situación.
Intoxicaciones por plaguicidas	Ministerio de Salud. Memoria Anual	<i>Intoxicaciones ocasionadas por envenenamiento con plaguicidas, tóxicos o venenos, que alteran en forma negativa la salud y pueden ocasionar la muerte.</i>

Nombre	Fuente	Nota técnica
Jóvenes de 12 a 17 años en el quintil más pobre que solo trabajan en oficios domésticos de su hogar	INEC. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples	Porcentaje de jóvenes de 12 a 17 años que pertenecen al 20% de los hogares más pobres según ingresos y que solo trabajan en oficios domésticos de su hogar.
Límite de pobreza por zona	INEC. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples	Cantidad en colones corrientes que se utiliza cada año, como criterio para clasificar a una persona dentro de los niveles de pobreza (pobreza extrema, no satisface necesidades básicas, no pobre).
Matrícula I ciclo	MEP. Expansión del Sistema Educativo	Número de estudiantes inscritos en el primer ciclo de educación regular (primero, segundo y tercer grados), al iniciarse el año lectivo. No incluye escuelas nocturnas.
Matrícula II ciclo	MEP. Expansión del Sistema Educativo	Número de estudiantes inscritos en el segundo ciclo de educación regular (cuarto, quinto y sexto grados), al iniciarse el año lectivo. No incluye escuelas nocturnas.
Matrícula III ciclo	MEP. Expansión del Sistema Educativo	Número de estudiantes inscritos en el tercer ciclo de educación regular (séptimo, octavo y noveno años), al iniciarse el año lectivo. El total incluye horario diurno y nocturno, así como colegios artísticos.
Matrícula educación diversificada	MEP. Expansión del Sistema Educativo	Número de estudiantes inscritos en el cuarto ciclo de educación regular (décimo y undécimo años en educación académica, y décimo, undécimo y duodécimo años en educación técnica), al iniciarse el año lectivo. El total incluye colegios artísticos.
Matrícula inicial por dependencia	MEP. Expansión del Sistema Educativo	Número total de estudiantes inscritos en educación regular, en los centros de enseñanza públicos, privados y privados subvencionados, al iniciarse el año lectivo. Incluye: preescolar, I, II y III ciclos, educación diversificada, educación especial y colegios artísticos tanto diurnos como nocturnos.
Matrícula primer grado	MEP. Expansión del Sistema Educativo	Número de estudiantes inscritos en primer grado de educación regular, al iniciarse el año lectivo. Incluye colegios artísticos. A partir del año 2003 se utiliza la clasificación urbana y rural, del Censo 2000.
Matrícula de transición	MEP. Expansión del Sistema Educativo	Número de estudiantes inscritos en el año inmediatamente anterior a primer grado, al iniciarse el año lectivo. Incluye colegios artísticos. A partir del año 2003 se utiliza la clasificación urbana y rural, del Censo 2000.
Medicamentos despachados	CCSS	Promedio de medicamentos, por consulta externa o egreso hospitalario, ordenados por un profesional calificado para un paciente. La consulta médica externa no incluye las consultas de urgencias.
Monto de pensión promedio en CCSS	CCSS. Dirección Actuarial y de Planificación Económica. Departamento de Estadística	Monto promedio en colones que recibe cada mes un pensionado de la CCSS. Montos mensuales pagados, divididos por el número de casos. Cifras a junio de cada año.
Muertes por accidentes de tránsito	Ministerio de Salud	Cantidad de víctimas que mueren en accidentes ocasionados por vehículos automotores. La modalidad de la muerte puede ser: atropello, caída de vehículo, colisión, precipitación de vehículo, vuelco.
Nacimientos de madres adolescentes	INEC. Sección Estadísticas Vitales	Nacimientos registrados en los que las madres son mujeres en edades inferiores a los 20 años (menores de 15 y de 15 a 19 años).

Nombre	Fuente	Nota técnica
Nacimientos totales y hospitalarios	INEC. Sección Estadísticas Vitales	<i>Cantidad de nacimientos totales y nacimientos hospitalarios. La definición de nacido vivo es la expulsión o extracción completa de un producto de la concepción del cuerpo de su madre, independientemente de la duración del embarazo, y que después de dicha separación respire o dé cualquier otra señal de vida, como latidos del corazón, pulsaciones del cordón umbilical o movimientos efectivos de los músculos de contracción voluntaria, tanto si se ha cortado o no el cordón umbilical y esté o no desprendida la placenta. Nacimientos hospitalarios son aquellos que se realizan con asistencia de médicos, enfermeras, personal capacitado de atención primaria de salud o parteras tradicionalmente calificadas.</i>
Número de permisos de construcción registrados (edificios y viviendas)	INEC. Estadísticas de la construcción	<i>Número de permisos de construcción extendidos por las municipalidades del país. Este permiso contiene información sobre área, valor de la construcción, materiales predominantes, tipo de permiso, etc.</i>
Número promedio de camas de hospital en el seguro de salud	CCSS	<i>Cantidad promedio de camas dedicadas a la atención regular de los pacientes internados.</i>
Ocupación de camas	CCSS	<i>Razón de uso de las camas de un servicio. Es una razón de camas ocupadas en un día (o día paciente) con respecto al total de camas de dotación normal (o días cama), durante cualquier período, expresada como porcentaje.</i>
Órdenes de incapacidad según régimen en seguro de salud	CCSS	<i>Órdenes de incapacidad firmadas por personal médico de la CCSS. El régimen de enfermedad incluye fase terminal.</i>
Partos atendidos en maternidades de la CCSS	CCSS	<i>Número total de partos atendidos en las maternidades de los hospitales de la Caja Costarricense de Seguro Social. Un parto es el proceso fisiológico por medio del cual el útero expulsa o trata de expulsar el feto y la placenta a las 22 semanas o más de gestación. Este acto da origen a un nacimiento o a una defunción fetal.</i>
Participantes en acciones formativas en el INA	INA. Dirección de Planificación y Evaluación. Departamento de Planes y Estadísticas	<i>Cantidad de participantes en las acciones formativas en el INA. Ver definición de acción formativa. Los participantes son personas matriculadas o incorporadas a cualquier acción formativa. Una persona puede haber participado en más de una acción formativa dentro de una misma región o módulo de formación. Sector económico: no incluye talleres públicos. Los datos de 1996 incluyen participantes de talleres públicos.</i>
Participantes en modalidad formación/producción individualizada en el INA	INA. Dirección de Planificación y Evaluación. Departamento de Planes y Estadísticas	<i>Número de participantes en los tradicionalmente llamados talleres públicos, que se caracterizan por la flexibilidad de los procesos de enseñanza y aprendizaje, desde el contenido de la acción formativa, los horarios, la secuencia del aprendizaje, los recursos y medios utilizados, hasta la producción de bienes.</i>
Pensionados en régimen de seguro de pensiones	CCSS. Dirección Actuarial y de Planificación Económica. Departamento de Estadística	<i>Cantidad de pensionados en el régimen de pensiones por invalidez, vejez y muerte.</i>
Pensionados en régimen no contributivo	CCSS. Dirección Actuarial y de Planificación Económica. Departamento de Estadística	<i>Cantidad de beneficiarios del régimen no contributivo de la CCSS. Este régimen protege a los ancianos, a los discapacitados, a las madres solas y a los huérfanos en evidente estado de necesidad, que no disfrutaban de los beneficios de los restantes regímenes de pensiones existentes en el país. Es administrado por la CCSS y financiado por el Fondo de Asignaciones Familiares. Se le denomina así porque sus beneficiarios no pagan cuotas (contribuciones) durante su vida activa para obtener el derecho a la pensión.</i>
PIB real del sector construcción	BCCR. Cuentas Nacionales	<i>Valor total, en millones de colones de 1991, de bienes y servicios producidos por la industria de la construcción, en el territorio económico del país en un período determinado.</i>
Población cubierta por programas de atención primaria	CCSS. Gerencia de Modernización	<i>Corresponde a la cobertura de la población de los EBAIS que están funcionando en cada año. En el año 2006 se discontinúa la serie debido a que la CCSS no genera más el dato.</i>

Nombre	Fuente	Nota técnica
Población cubierta por seguro de salud	CCSS. Dirección Actuarial y de Planificación Económica. Departamento de Estadística	<i>Cantidad de personas de la población nacional que se encuentran en cada uno de los tipos de seguro de salud.</i> Los datos del período 1991-2001 han sido corregidos con base en la actualización de las cifras de población nacional (Censo 2000). A partir de 1996, la variable "Asegurado por el Estado y familiares" aumenta, como resultado de variaciones en los registros de niveles de pobreza por efecto de cambios en la canasta básica. En 1999, el dato de la variable "Pensionado régimen especial" incluye hasta setiembre. En el 2000, el dato de la variable "Pensionado régimen especial" está a julio. La variable "Cuenta propia" cambia su serie debido a ajustes por depuración del sistema de información. Los datos del año 2000 se ajustaron de acuerdo con nueva información de la base de datos de la Encuesta de Hogares del 2000, corregida por el Censo 2000.
Población de 12 años y más por nivel de instrucción	Elaboración propia con datos de Encuesta de Hogares, INEC	<i>Personas de 12 o más años de edad clasificadas según el nivel de educación alcanzado.</i> La categoría "Ignorado" incluye todos los niveles.
Población femenina de 15 a 49 años	INEC-CCP. Estimaciones y Proyecciones de Población 1970-2050	<i>Total de mujeres de 15 a 49 años que residen en el país.</i>
Población ocupada	INEC. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. Tabulados	<i>Personas en la fuerza de trabajo que laboraron por lo menos una hora en la semana de referencia o que, sin haberlo hecho, tenían un empleo del cual estuvieron ausentes por razones circunstanciales.</i> A partir del año 2001 se utiliza la nueva clasificación por rama de actividad (CIU-3).
Población total	Centro Centroamericano de Población, UCR	<i>Total de personas que habitualmente residen en un país o territorio.</i>
Población mayor de 64 años	INEC-CCP. Estimaciones y Proyecciones de Población 1970-2050	<i>Total de personas mayores de 64 años que habitualmente residen en un país o territorio.</i>
Población menor de 15 años	INEC-CCP. Estimaciones y Proyecciones de Población 1970-2050	<i>Total de personas menores de 15 años que habitualmente residen en un país o territorio.</i>
Población total por niveles de pobreza	INEC. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. Tabulados	<i>Total de personas de todas las edades clasificadas en tres niveles de pobreza: pobreza extrema, no satisface necesidades básicas y no pobres.</i> No incluye servicio doméstico y pensionistas. Incluye ajuste en la canasta básica.
Población total servida por acueducto	Antes del 2000: ICAA. Sistemas de Información A partir del 2000: ICAA. Laboratorio Nacional de Aguas	<i>Población que dispone de un sistema de abastecimiento de agua conocido (generalmente público), administrado por diversos entes.</i> Para su cálculo se utilizan las conexiones, multiplicadas por un factor equivalente al promedio de personas por vivienda. La información de los CAAR correspondiente al 2003 es una estimación fundamentada en el Programa de Vigilancia 2002-2003.
Porcentaje de deserción escolar	MEP. Departamento de Estadística	<i>Total de niños y niñas excluidos del sistema educativo regular dividido entre la matrícula inicial de cada año.</i>
Porcentaje acumulado por decil, del ingreso promedio mensual de los hogares	INEC. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples	<i>Porcentaje del ingreso promedio mensual de todos los hogares, acumulado hasta el decil correspondiente. Cada porcentaje reúne tanto lo percibido por el conjunto de hogares del decil de interés, como lo percibido por los grupos anteriores.</i> Elaboración propia con datos de ingreso promedio mensual de los hogares.
Porcentaje de repitencia escolar	MEP. Departamento de Estadística	<i>Se calcula dividiendo los repitentes entre la matrícula del año anterior.</i>
Puestos directivos del total de ocupados	INEC. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples	<i>Porcentaje de puestos directivos ocupados por hombres/mujeres del total de puestos ocupados por hombres/mujeres</i>
Relación de ingresos por rama de actividad	INEC. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples	<i>Porcentaje del ingreso de los hombres, que es percibido por las mujeres.</i> Relaciona el ingreso promedio mensual de los ocupados y ocupadas, en la ocupación principal.
Relación entre el ingreso per cápita de los hogares del décimo decil y los del primero	INEC. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples	<i>Relaciona el ingreso per cápita promedio de los hogares clasificados en el décimo decil, con los ingresos per cápita promedio de los hogares clasificados en el primer decil.</i> Datos calculados con ajuste en los factores de expansión.

Nombre	Fuente	Nota técnica
Relación entre el ingreso per cápita de los hogares del quinto quintil y los del primero	INEC. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples	<i>sRelaciona el ingreso per cápita promedio de los hogares clasificados en el quinto quintil, con los ingresos per cápita promedio de los hogares clasificados en el primer quintil. Datos calculados con ajuste en los factores de expansión.</i>
Relación pensionados / cotizantes régimen de pensiones	CCSS	<i>Relaciona la cantidad de pensionados en cada año con los cotizantes del régimen de pensiones, para ese mismo año. Porcentaje de pensionados por cada cien cotizantes.</i>
Rendimiento en educación regular	MEP. Departamento de Estadística	<i>Se refiere al rendimiento definitivo (aprobados y reprobados) en educación regular. Se calcula dividiendo el número de estudiantes aprobados o reprobados entre la matrícula final, multiplicado por cien.</i>
Repetentes primer grado	MEP. Expansión del Sistema Educativo	<i>Cantidad de estudiantes que se encuentran repitiendo el primer grado.</i>
Salario <i>mínimo minimorum</i>	INEC. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples	<i>Salario mínimo de protección legal que el Estado garantiza a los trabajadores que no se enmarcan en ninguna ocupación específica dentro del Decreto de Salarios Mínimos.</i>
Severidad de la pobreza entre los hogares	Estimación propia a partir de la Encuesta de Hogares, INEC	<i>Refleja lo que sucede con la desigualdad entre los ingresos de los hogares pobres. El indicador toma valores entre 0 (valor mínimo) y 1 (valor máximo); un aumento en ellos refleja un empeoramiento de la situación; un valor de 0 indica que no hay desigualdad entre los ingresos, y un valor de 1 indica desigualdad total entre los ingresos de los hogares pobres.</i>
Tamaño promedio del hogar	INEC. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. Módulo de Empleo	<i>Promedio de personas que viven en un hogar, sin tomar en cuenta aquellas que mantienen una relación de servicio doméstico o pensionista con respecto al jefe o jefa del hogar. Número de personas dividido por el número de hogares.</i>
Tasa bruta de escolaridad en educación regular	MEP. Expansión del Sistema Educativo. INEC-CCP. Estimaciones y Proyecciones de Población 1970-2050	<i>Relación entre la población matriculada en un nivel escolar determinado y el total de población que según los reglamentos de educación debería estar matriculada en ese nivel. Interactivo II y transición son los dos años precedentes al primer grado de escuela. A partir del 2002 el MEP cambió la fórmula de cálculo, de manera que la población en cada nivel se obtiene con el siguiente procedimiento: interactivo: 5 años; transición: 6 años; I ciclo: de 7 a 9 años; II ciclo: de 10 a 12 años; III ciclo: de 13 a 15 años; educación diversificada: de 16 a 17 años. La serie fue ajustada desde 1990 a la fecha.</i>
Tasa bruta de mortalidad	INEC. Sección Estadísticas Vitales. INEC-CCP. Estimaciones y Proyecciones de Población 1970-2050	<i>Número anual de defunciones en todas las edades por cada mil habitantes. Cociente entre el número de defunciones en todas las edades ocurridas en un período determinado y la población a mitad de ese período, multiplicado por mil. A partir del 2003 se corrigió la serie a nivel nacional, con la población de las estimaciones y proyecciones calculadas a partir del Censo 2000.</i>
Tasa bruta de natalidad	INEC. Sección Estadísticas Vitales. INEC-CCP. Estimaciones y Proyecciones de Población 1970-2050	<i>Cantidad de nacimientos por cada mil habitantes. Cociente del número de nacimientos inscritos en un período y la población estimada a mitad del mismo período.</i>
Tasa de desempleo abierto	INEC. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. Módulo de Empleo	<i>Porcentaje de la población desocupada con respecto a la fuerza de trabajo. Se calcula dividiendo la población desocupada entre la fuerza de trabajo.</i>
Tasa de deserción en educación secundaria	MEP	<i>Porcentaje de alumnos excluidos del sistema educativo en los niveles de III ciclo y educación diversificada. Se obtiene dividiendo los desertores del año t entre la matrícula del curso lectivo t.</i>

Nombre	Fuente	Nota técnica
Tasa de enfermedades de declaración obligatoria	Ministerio de Salud. Memoria Anual	<i>Relaciona las enfermedades de declaración obligatoria en un año t, con la población en riesgo a mitad del mismo año. Las enfermedades de declaración obligatoria son aquellas sobre las que el Ministerio de Salud mantiene vigilancia estricta, por su impacto en la salud pública o su transmisibilidad.</i>
Tasa de mortalidad por los cinco primeros grandes grupos de causas	Ministerio de Salud. Memoria Anual	<i>Relaciona las muertes clasificadas en los cinco primeros grandes grupos de causas, con la población a mitad de año.</i>
Tasa de mortalidad hospitalaria	CCSS	<i>Relación entre las defunciones ocurridas en los hospitales en un período y el total de egresos hospitalarios de dicho período; es la estimación de la probabilidad de muerte de los pacientes del hospital.</i>
Tasa de mortalidad infantil	INEC. Sección de Estadísticas Vitales	<i>Número anual de defunciones de niños menores de un año por cada mil nacidos vivos. Cociente entre el número de defunciones de infantes menores de un año y el total de nacidos vivos en un período determinado, por mil.</i>
Tasa de mortalidad por suicidios	Poder Judicial. Anuario de Estadísticas Policiales	<i>Número anual de muertes por suicidios por cada cien mil habitantes. El móvil o la causa del evento puede ser: depresión por muerte de familiar, depresión por soledad, problemas pasionales, familiares, mentales, con el licor, económicos, de salud, conyugales, con drogas, con la justicia, personales, laborales, ruleta rusa, hijo extramatrimonial, otros.</i>
Tasa de participación femenina ampliada	INEC. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples	<i>Esta tasa considera como fuerza de trabajo a la población ocupada estándar, e incluye además a las personas que declararon haber realizado actividades primarias de autoconsumo y actividades marginales. Como desocupados considera a los desempleados abiertos tradicionales, a los desempleados desalentados y a los inactivos que ya encontraron trabajo.</i>
Tasa neta de escolaridad en educación regular	MEP. Expansión del Sistema Educativo	<i>Relaciona el total de alumnos matriculados en un nivel educativo específico (cuya edad está dentro de los límites establecidos por los reglamentos de educación para ese nivel) y el total de población de esas edades correspondiente a ese nivel. Este indicador permite depurar la cobertura real de la población escolar, eliminando problemas derivados del factor de extraedad en los primeros niveles de la educación general básica. Interactivo II y transición son los dos años precedentes al primer grado de escuela.</i>
Tasa neta de participación	INEC. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples	<i>Porcentaje de la fuerza de trabajo con respecto a la población en edad de trabajar (12 años o más).</i>
Tasa de ocupación	INEC. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples	<i>Porcentaje de la población ocupada con respecto a la población en edad de trabajar (12 años o más).</i>
Tasa de subempleo invisible	INEC. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples	<i>Porcentaje de subempleados invisibles, convertidos al equivalente de desempleados abiertos, con respecto a la fuerza de trabajo.</i>
Tasa de subempleo visible	INEC. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples	<i>Porcentaje de subempleados visibles, convertidos al equivalente de desempleados abiertos, con respecto a la fuerza de trabajo.</i>
Total de hogares por niveles de pobreza	INEC. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples	<i>Total de hogares clasificados en los diferentes niveles de pobreza: no pobres, no satisface necesidades básicas y pobreza extrema.</i>
Víctimas de accidentes de tránsito	Consejo de Seguridad Vial. Área de Desarrollo. Proceso de Investigación	<i>Cantidad de personas que sufrieron un accidente de tránsito en el año y que presentaron lesiones o murieron por causa del percance. Muertos in situ se refiere a las personas que mueren en el sitio del accidente o durante su traslado al hospital.</i>

Nombre	Fuente	Nota técnica
Viviendas según tenencia de servicios básicos	INEC. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. Tabulados	<i>Cantidad de viviendas clasificadas según su tenencia o no tenencia de servicios básicos (básicos (abastecimiento de agua, fuente de donde proviene, tipo de servicios sanitario y tenencia de baño). Datos del Módulo de Vivienda incluido en la encuesta para esos años. Las cifras del 2001 en adelante no son comparables con los años anteriores, debido a que a partir de esa fecha se ajustaron los factores de expansión de la EHPM, con información del Censo 2000.</i>
Viviendas según hacinamiento	INEC. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. Tabulados	<i>Cantidad de viviendas clasificadas según hacinamiento por dormitorio (tres o más personas por dormitorio). Datos del Módulo de Vivienda incluido en la encuesta para esos años. Las cifras del 2001 en adelante no son comparables con los años anteriores, debido a que a partir de esa fecha se ajustaron los factores de expansión de la EHPM, con información del Censo 2000.</i>
Viviendas según tipo de tenencia	INEC. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. Tabulados	<i>Cantidad de viviendas individuales clasificadas según el tipo de tenencia (precaria, propia, alquilada, otras, como cedida o prestada). Datos del Módulo de Vivienda incluido en la encuesta para esos años. Las cifras del 2001 en adelante no son comparables con los años anteriores, debido a que a partir de esa fecha se ajustaron los factores de expansión de la EHPM, con información del Censo 2000.</i>

Variables económicas

Nombre	Fuente	Nota técnica
Ahorro nacional neto	BCCR. Departamento de Cuentas Nacionales	<i>Saldo de la cuenta de ingresos corrientes y pagos corrientes, sin contar la depreciación. Saldo entre el ingreso nacional disponible y el consumo nacional de los hogares y el Gobierno. Cifras al 26-07-07; 2006 es preliminar.</i>
Ahorro nacional neto / PIB	BCCR. Departamento de Cuentas Nacionales	<i>Ahorro nacional neto como porcentaje del producto interno bruto. Relaciona el ahorro nacional neto con el producto interno bruto.</i>
Accidentes de tránsito	Consejo de Seguridad Vial. Área de Desarrollo. Proceso de Investigación	<i>Encuentro violento en una vía pública, entre dos o más vehículos en movimiento, entre un vehículo en movimiento y un objeto fijo o en movimiento, o entre un vehículo en movimiento y una o más personas. Sus consecuencias son inmediatas y por lo general producen daños materiales, sociales y económicos, así como lesiones y muerte.</i>
Base monetaria	BCCR. División Económica. Departamento Monetario	<i>Cantidad de dinero puesto a disposición de los agentes económicos por el Banco Central (dinero primario), a partir del cual se genera el proceso de expansión secundaria. Saldos a diciembre.</i>
Capacidad instalada para generación de energía eléctrica	Antes de 1999: Dirección Sectorial de Energía. Sistema de Información Energética Nacional (SIEN) A partir de 1999: DSE. Memoria Estadística del Sector Energía de Costa Rica	<i>Capacidad máxima de generación que poseen las plantas hidroeléctricas y térmicas (con turbinas a vapor, turbinas a gas o motores de combustión interna).</i>
Carga transportada por ferrocarril	MOPT. Dirección de Planificación	<i>Material transportado por medio de ferrocarril. Cierre técnico en 1995; a partir de 1999 se iniciaron labores de carga. Información suministrada al MOPT por el Incofer.</i>
Clientes del sistema celular	ICE. Dirección de Planificación y Telecomunicaciones	<i>Abonados del sistema celular o sistema de servicios móviles.</i>
Clientes del sistema telefónico nacional	ICE. Dirección de Planificación y Telecomunicaciones	<i>Abonados del sistema telefónico, servicios facturados.</i>
Coefficiente de liquidez	Elaboración propia a partir de datos del BCCR	<i>Capacidad o potencial de un banco o entidad para hacer frente al pago inmediato de sus deudas u obligaciones. Medio circulante dividido por el PIB nominal.</i>
Costo per cápita por mes de la canasta básica alimentaria	INEC. Estadísticas económicas	<i>Costo por persona de la canasta básica alimentaria, obtenido a partir de los precios promedio ponderados de los artículos que la componen (bienes y servicios).</i>
Crecimiento de las exportaciones	BCCR. División Económica. Departamento Monetario	<i>Incremento porcentual, de un año con respecto al anterior, de los bienes y servicios vendidos en el extranjero.</i>

Nombre	Fuente	Nota técnica
Crecimiento del PIB real por persona	BCCR. División Económica. Departamento de Cuentas Nacionales	<i>Incremento porcentual promedio del producto interno bruto real por persona. El producto interno bruto real por persona es el valor, en colones constantes (base 1991 = 100) por persona, de los bienes y servicios producidos por las industrias y otros agentes de la economía.</i>
Crecimiento real del ingreso nacional disponible por persona	BCCR. División Económica. Departamento de Cuentas Nacionales	<i>Incremento porcentual promedio del ingreso nacional disponible bruto real por persona (base 1991=100). El ingreso nacional disponible bruto se obtiene sumando y restando al PIB, según corresponda, los ajustes en la variación de términos de intercambio, ingresos primarios y transferencias corrientes.</i>
Crecimiento vehicular	Elaboración propia con datos del MOPT	<i>Incremento porcentual del número vehículos de un año con respecto al anterior.</i>
Crédito interno neto total del SBN	BCCR. División Económica. Departamento Monetario	<i>Crédito concedido por el Banco Central y los bancos privados a los sectores público y privado. Corresponde a la suma del crédito corriente neto al sector público, el crédito al sector público por renegociación y el crédito al sector privado. A partir de mayo de 1999 se identifica sector privado financiero no bancario (entidades financieras no bancarias, mutuales y cooperativas). Incluye también el crédito otorgado por el artículo 175 de la Ley 7558, y después de noviembre de 1999, el finiquito entre el BCCR y el Ministerio de Hacienda para el pago de las deudas según el reglamento para emisión de títulos valores de deuda interna, n° 28110-H, del 28 de setiembre de 1999. Saldos a diciembre. Para una mejor interpretación de los datos se recomienda consultar la nota técnica del BCCR en la página www.bccr.fi.cr.</i>
Déficit comercial / PIB	BCCR. División Económica. Departamento Monetario y Departamento de Cuentas Nacionales	<i>Relación entre el saldo de la balanza comercial y el PIB. El déficit comercial se refiere al saldo o diferencia entre el total de exportaciones FOB e importaciones FOB de la balanza de pagos.</i>
Déficit de cuenta corriente / PIB	BCCR. División Económica. Departamento Monetario y Departamento de Cuentas Nacionales	<i>Relación entre el saldo de la cuenta corriente y el PIB. El saldo de la cuenta corriente es el resultado de los movimientos de mercancías, los servicios como turismo, los ingresos y pagos de rentas y transferencias unilaterales que constituyen movimientos sobre los cuales no existe obligación ni derecho de devolución.</i>
Déficit del Gobierno Central / PIB	BCCR. Departamento de Mercado de Capitales y Finanzas Públicas. Información suministrada por la Tesorería Nacional y el Departamento de Cuentas Nacionales	<i>Relaciona el déficit del Gobierno Central con el PIB. El déficit del Gobierno Central es el resultado del balance de ingresos y gastos totales. Los ingresos son los de flujo de caja de la Tesorería Nacional, incluyendo ingresos sobre pensiones. Información tomada de los resultados financieros del sector público global.</i>
Déficit del sector público no financiero	BCCR. Departamento Monetario. Sección de Finanzas Públicas y Análisis Fiscal. Información suministrada por la Autoridad Presupuestaria	<i>Saldo entre los ingresos y gastos totales del SPNF reducido, compuesto por: Gobierno Central, diez empresas y ocho instituciones descentralizadas. Información tomada de los resultados financieros del sector público global.</i>
Densidad de líneas telefónicas fijas	ICE. Dirección de Planificación	<i>Cantidad de servicios residenciales/comerciales por cada cien habitantes.</i>
Densidad de teléfonos públicos	ICE. Dirección de Planificación	<i>Total de teléfonos públicos instalados por cada mil habitantes. A partir del año 2003, la Unidad Estratégica de Negocios del ICE ha realizado esfuerzos para sustituir teléfonos públicos monederos, administrados y CHIP, por los Colibrí 197, así como para la colocación de lectores ópticos. Estas medidas hacen que decrezca la densidad.</i>
Depósitos de bancos comerciales en BCCR	BCCR. División Económica. Departamento Monetario. Sección de Programación Financiera	<i>Depósitos monetarios que los bancos comerciales realizan en el BCCR; se refiere a depósitos de ahorro, depósitos a largo plazo y certificados de inversión.</i>

Nombre	Fuente	Nota técnica
Depósitos en cuenta corriente	BCCR. División Económica. Departamento Monetario. Sección de Programación Financiera	<i>Depósitos realizados por medio de cheques por parte del sector público o por particulares en los bancos comerciales. Excluye partidas interbancarias y depósitos en cuenta corriente del Gobierno.</i>
Deuda interna bonificada del sector público general	BCCR. Departamento de Mercado de Capitales y Finanzas Públicas	<i>Obligaciones (traducidas en bonos) del sector público con el resto de los sectores de la economía.</i>
Deuda interna del Gobierno Central / PIB	BCCR. División Económica. Departamento Monetario. Sección de Finanzas Públicas y Análisis Financiero y Departamento de Cuentas Nacionales	<i>Relaciona la deuda interna del Gobierno Central con el PIB. La deuda interna del Gobierno Central corresponde a las obligaciones con el resto de los sectores de la economía (sistema bancario nacional, sectores público y privado), por concepto de bonos en moneda nacional y extranjera. Incluye deuda documentada y amortizaciones de las obligaciones estipuladas en el artículo 175 de la Ley 7558.</i>
Deuda pública interna	BCCR. División Económica. Departamento Monetario. Sección de Finanzas Públicas y Análisis Financiero	<i>Suma total de los valores de vencimiento, tales como certificados nacionales de ahorro, bonos de defensa en poder del Sistema Bancario Nacional, sector público y sector privado. Es la suma de la deuda del sector público (Gobierno Central, resto del sector público) y el sistema bancario (BCCR, resto del Sistema Bancario Nacional). El Gobierno Central incluye deuda documentada y amortizaciones de las obligaciones estipuladas en el artículo 175 de la Ley 7558. El BCCR incluye bonos de estabilización monetaria en moneda nacional y otras obligaciones en moneda extranjera del Banco Central, tales como certificados de depósito a plazo en dólares (CERTD\$) y depósitos en moneda extranjera de los bancos comerciales en el Banco Central (no incluye por encaje). Saldo a diciembre.</i>
Deuda pública externa	BCCR. División Económica. Departamento Monetario. Departamento de Finanzas Internacionales	<i>Compromisos financieros que tiene el Estado con el resto del mundo.</i>
Deuda pública externa per cápita	BCCR. División Económica. Departamento Monetario. Departamento de Finanzas Internacionales	<i>Relaciona la deuda pública externa con el total de habitantes del país. Cantidad en dólares que representa la deuda pública externa por cada habitante.</i>
Deuda pública externa / PIB	BCCR. División Económica. Departamento Monetario. Departamento de Finanzas Internacionales y Departamento de Cuentas Nacionales	<i>Relaciona la deuda pública externa con el PIB. La deuda pública externa son los compromisos que tiene el Estado con acreedores del exterior.</i>
Efectivo en poder del público	BCCR. División Económica. Departamento Monetario. Sección de Programación Financiera	<i>Monedas y billetes que están en circulación.</i>
Emisión monetaria	BCCR. División Económica. Departamento Monetario. Sección de Programación Financiera	<i>Total de dinero emitido por el Banco Central. En 1999 creció sustancialmente la cifra, pues el BCCR permitió a los intermediarios financieros mantener hasta 50% del encaje en caja, como medida preventiva de fondos por el error Y2K.</i>
Exportaciones	BCCR. División Económica. Departamento Monetario	<i>Bienes y servicios vendidos en el extranjero. No incluye ajuste de metodología de balanza de pagos. Según destino: no incluye valor bruto de regímenes de zona franca y perfeccionamiento activo. Cifras al 31-08-07; año 2006 es preliminar.</i>
Financiamiento del déficit del Gobierno Central	BCCR. Departamento de Mercado de Capitales y Finanzas Públicas. Información suministrada por la Tesorería Nacional	<i>Forma interna o externa de hacer frente a los gastos que no se pudo cubrir con los ingresos corrientes.</i>
Formación bruta de capital fijo	BCCR. División Económica. Departamento de Cuentas Nacionales	<i>Bienes producidos de duración superior a un año y que son utilizados en la producción de otros bienes y servicios. Algunos ejemplos son: vivienda, maquinaria y equipo, activos cultivados como árboles y ganado, etc. Cifras al 31-08-07; año 2007 es preliminar.</i>
Formación bruta de capital fijo real / PIB	BCCR. División Económica. Departamento de Cuentas Nacionales	<i>Relación entre la formación bruta de capital fijo real (1991=100) y el PIB.</i>
Gastos totales del Gobierno Central	BCCR. Departamento de Mercado de Capitales y Finanzas Públicas. Información suministrada por la Tesorería Nacional	<i>Total de los gastos corrientes y los gastos de capital. Metodología caja.</i>

Nombre	Fuente	Nota técnica
Generación de energía eléctrica	ICE. Proceso de Demanda Eléctrica. Cenpe	<i>Producción de electricidad de las plantas para envío a centros de transformación.</i> La generación privada incluye Miravalles III.
Grado de apertura	BCCR. División Económica. Departamento Monetario. Sección de Balanza de Pagos	<i>Medida de apertura de la economía, representada por la suma de las exportaciones (FOB) y las importaciones (FOB) de bienes y servicios como porcentaje del PIB. Cuanto mayor sea el valor, mayor es la participación del país en la economía internacional.</i> En el año 2005 se actualizó la serie debido a cambios en las cuentas de servicios. Estos cambios modifican la serie desde 1999. Datos del 2006 son preliminares.
Importaciones	BCCR. División Económica. Departamento Monetario. Sección de Balanza de Pagos	<i>Bienes y servicios comprados en el extranjero, transferencias de propiedad de bienes de los no residentes a los residentes y de servicios prestados por los productores no residentes a los residentes en el país. Importaciones CIF.</i> Incluye el valor bruto de regímenes de zona franca y perfeccionamiento activo. No incluye ajuste de metodología de balanza de pagos. Bienes finales incluye bienes de consumo, materiales de construcción y otros. Cifras al 26-07-07; año 2006 es preliminar.
Índice de precios al consumidor	INEC. Departamento de Índices y Estadísticas	<i>Relaciona el costo promedio de una canasta de consumo, calculado mes a mes, con respecto a este costo en un mes determinado como base, enero 1995 = 100.</i>
Ingreso de divisas por concepto de turismo	BCCR. División Económica. Departamento Monetario	<i>Monto en dólares de los ingresos generados por turismo.</i> A partir del 2001 se cambió la metodología de cálculo. Dato del 2006 es preliminar.
Ingreso nacional disponible neto	BCCR. División Económica. Departamento de Cuentas Nacionales	<i>Saldo neto obtenido a partir del total de recursos de la cuenta de generación de ingresos, es decir, el producto interno bruto a precios de mercado, del que se deduce el consumo de capital fijo.</i> Cifras al 26-07-07; dato del 2006 es preliminar.
Ingresos totales del Gobierno Central	BCCR. Departamento de Mercado de Capitales y Finanzas Públicas. Datos suministrados por la Tesorería Nacional	<i>Ingresos del Gobierno Central por concepto de tributos, transferencias y otros rubros, como traspaso de utilidades, contribución al fondo de pensiones e intereses de bonos propios.</i> Metodología caja. La categoría "Otros" incluye: derechos de exportación, ruedo y derecho de circulación, intereses sobre títulos, especies fiscales, transferencias Ley 6955, café, banano y otros.
Ingresos tributarios	CGR. Memoria Anual	<i>Tributos que cobra el Estado a las diferentes entidades y personas.</i> Ejecución efectiva consolidada.
Inversión externa directa	BCCR. División Económica. Departamento Monetario	<i>Afluencia neta de inversión para adquirir un interés de administración (10% o más de acciones) de una empresa que opera en otro país diferente al de origen del inversionista.</i>
Inversión pública bruta en sector transportes	MOPT. Dirección de Planificación. Departamento de Estudios Económicos	<i>Toda acción dirigida a aumentar la capacidad productiva del sector mediante la inversión en obras de infraestructura, además de la adquisición de bienes y servicios.</i> El dato de aeropuertos se refiere a inversiones realizadas por el MOPT, Japdeva, Incop y Recope. Los datos del 2006 son preliminares.
Líneas telefónicas instaladas	ICE. Telecomunicaciones, Informe Estadístico	<i>Líneas telefónicas que se han instalado en todo el territorio nacional y que son registradas por las centrales telefónicas del ICE.</i>
Liquidez total	BCCR. División Económica. Departamento Monetario	<i>Activos financieros totales a disposición de la economía, tanto monetarios como cuasimonetarios.</i> Se calcula como la suma de medio circulante y cuasidinero, saldos a diciembre. Esta serie fue revisada y actualizada en mayo de 1998, debido a los cambios que sufrió el cuasidinero por efecto de la "subasta conjunta de títulos", además de que no incluye bonos de estabilización monetaria y sistemas inversión de corto plazo. En el año 2008 se realiza un ajuste a la serie por eliminación de algunos rubros. Los rubros que se eliminaron pertenecían a la categoría de otras obligaciones que no son utilizados como medios de pago por el público. Estos rubros hacen referencia a operaciones cuasimonetarias (depósitos a la vista) que tiene el Banco Central con entidades del sector público, tanto en moneda nacional como moneda extranjera.

Nombre	Fuente	Nota técnica
Medio circulante	BCCR. División Económica. Departamento Monetario	<i>Activos que sirven como medio de pago en las transacciones diarias de las personas; está compuesto por el dinero y los depósitos en cuenta corriente.</i> Saldos a diciembre. El incremento observado en 1997 se debe a que un banco comercial decidió clasificar como depósitos en cuenta corriente, pasivos que había venido registrando como obligaciones a plazo. Serie revisada y actualizada en mayo de 1998.
Número de personas por vehículo	MOPT. Departamento de Planificación	<i>Número de personas por cada vehículo en el país.</i> Razón entre el número de vehículos reportados en un año y la población para ese mismo año.
Número de turistas que ingresaron al país	ICT. Departamento de Estadística	<i>Ingreso de turistas al país en cada año.</i> Dato del 2007 es preliminar.
Número de vehículos en circulación	MOPT. Departamento de Planificación	<i>Vehículos reportados en circulación en un año.</i> Incluye vehículos automotores y equipo pesado como chapulines, tractores, etc., identificados como equipo especial. En el 2003 se actualizó la cifra mediante una consultoría. En el año 2006 se discontinúa la serie.
Pasajeros movilizados por el Aeropuerto Juan Santamaría	MOPT. Departamento de Planificación	<i>Cantidad de personas que abordan aviones en el Aeropuerto Juan Santamaría.</i> Información suministrada al MOPT por la Dirección General de Aviación Civil.
Precio de energía eléctrica empleada en el sector residencial	Antes de 1999: Dirección Sectorial de Energía. Sistema de Información Energética Nacional (SIEN) A partir de 1999: DSE. Memoria Estadística del Sector Energía de Costa Rica	<i>Tarifa promedio anual que pagó el abonado por cada kW/h, por el consumo de energía eléctrica en ese mismo año.</i>
Precio promedio de combustibles empleados en el sector transporte	Antes de 1999: Dirección Sectorial de Energía. Sistema de Información Energética Nacional (SIEN) A partir de 1999: DSE. Memoria Estadística del Sector Energía de Costa Rica	<i>Tarifa promedio anual que se paga por cada litro de combustibles en el sector transporte. Precio promedio interno (con impuestos), por litro de combustible. Se actualiza la serie a partir del año 2000, debido a que cambió la fuente de información.</i>
Precio de la llamada telefónica a EEUU Precio promedio del impulso en exceso para las llamadas locales	ICE. Dirección de Planificación	<i>Tarifa cobrada por una llamada a los Estados Unidos (Grupo A), por operadora teléfono a teléfono.</i> A partir de 2000 se cambió la serie a tarifa reducida, por eliminación de la tarifa plena. En el año 2006 para el primer minuto o fracción de comunicación se cobra el cargo correspondiente a un minuto, por las fracciones de comunicación excedentes al primer minuto, se cobra el cargo correspondiente a décimas de minuto.
Precio de la llamada telefónica local	ICE. Dirección de Planificación	<i>Tarifa promedio pagada por cada impulso en exceso/minuto en las llamadas telefónicas locales.</i> A partir del 2006 se cambia el cobro de impulsos a minutos de esta manera se cobra en tiempo real. A partir de 2000 se cambió la serie a tarifa reducida, por eliminación de la tarifa plena.
Préstamos al sector privado no financiero	BCCR. Departamento Monetario. Programación Financiera	<i>Créditos de departamentos comerciales, hipotecarios y de crédito rural.</i> Excluye el BAC y el ajuste de limpieza de cartera. Saldo a diciembre.
Producción total de energía	Antes de 1999: Dirección Sectorial de Energía. Sistema de Información Energética Nacional (SIEN) A partir de 1999: DSE. Memoria Estadística del Sector Energía de Costa Rica	<i>Estructura relativa de la producción de energía según las distintas fuentes: leña, electricidad, gasolinas súper y regular, diesel, fuel oil, otros.</i> La categoría "Otros" incluye: residuos vegetales, gas licuado, kerosene, jet fuel, gasóleo, no energéticos (asfaltos y emulsiones asfálticas), combustibles marinos, alcohol, carbón vegetal. El consumo de leña se estima con base en encuestas que se realizan desde 1984. A partir de los años 2000 y 2001, en residuos vegetales se incluye cascarilla de arroz y residuos de palma africana. En 2002 y 2003 se asumió la misma producción de leña que en el 2001. Esta serie ha sido discontinuada en el Compendio, por ausencia de información oportuna.

Nombre	Fuente	Nota técnica
Producto interno bruto (PIB)	BCCR. División Económica. Departamento de Cuentas Nacionales	<p>Valor total de bienes y servicios producidos por las industrias y otros agentes de la economía, en el territorio económico del país, en un período determinado. La producción aparece valorada a precios de mercado.</p> <p>Per cápita en colones: valor total en colones corrientes de bienes y servicios (PIB), por habitante.</p> <p>Per cápita en dólares: valor total en dólares de bienes y servicios por habitante. El PIB en dólares es calculado con el PIB nominal dividido por el tipo de cambio. El tipo de cambio corresponde a un promedio de los tipos de cambio efectivos entre los ingresos y egresos corrientes de la balanza de pagos.</p> <p>PIB real: PIB en colones de 1991, clasificado según sectores económicos.</p> <p>En el año 2000 se introdujo una nueva serie, ya que se cambió el año base a 1991.</p> <p>Cifras al 31-08-08; datos del 2007 son preliminares.</p>
Reservas internacionales netas / importaciones por mes	BCCR. División Económica. Departamento Monetario. Sección de Balanza de Pagos	Relaciona las reservas internacionales netas del BCCR con las importaciones promedio por mes.
Reservas monetarias internacionales netas del BCCR	BCCR. División Económica. Departamento Monetario. Sección de Balanza de Pagos	<p>Valor de los activos netos del exterior bajo el control de las autoridades monetarias. Comprende el oro monetario, los derechos especiales de giro, la posición de reservas con el Fondo Monetario Internacional, los activos en divisas (moneda, depósitos y valores) y otros activos.</p> <p>No incluye intereses de la deuda con Nicaragua.</p>
Saldo cuenta de capitales	BCCR. División Económica. Departamento Monetario	<p>Refleja las transacciones no recuperables que suponen la adquisición, transferencia, construcción o venta de activos fijos destinados a un uso repetido en el proceso de producción durante más de un año.</p> <p>Incluye: metodología del Quinto Manual de Balanza de Pagos del FMI, ajustes de balanza de pagos, errores y omisiones y capital no determinado. Cifras al 31-08-08.</p>
Saldo cuenta comercial	BCCR. División Económica. Departamento Monetario	<p>Diferencia entre las exportaciones FOB y las importaciones CIF.</p> <p>Incluye: Metodología del Quinto Manual de Balanza de Pagos del FMI, ajustes de balanza de pagos, errores y omisiones y capital no determinado. Cifras al 31-08-08.</p>
Saldo cuenta corriente	BCCR. División Económica. Departamento Monetario	<p>Registra los movimientos de mercancías, los servicios como turismo, los ingresos y pagos de rentas y transferencias unilaterales que constituyen movimientos sobre los cuales no existe obligación ni derecho de devolución.</p> <p>Incluye: metodología del Quinto Manual de Balanza de Pagos del FMI, ajustes de balanza de pagos, errores y omisiones y capital no determinado. Cifras al 26-07-07.</p>
Servicio de la deuda del Gobierno Central	BCCR. División Económica. Información suministrada por el Ministerio de Hacienda	Cantidad en colones corrientes pagados cada año, por concepto de intereses internos y externos, de la deuda del Gobierno Central.
Servicio total pagado de la deuda pública externa	BCCR. División Económica. Departamento Monetario. Sección de Balanza de Pagos	Cantidad en dólares pagado cada año, por concepto de principal e intereses, de la deuda pública externa.
Tasa anual de inflación	BCCR. División Económica. Departamento Monetario	Variación porcentual acumulada en el índice de precios al consumidor con respecto a diciembre del año anterior.
Tasa de devaluación	Elaboración propia con datos del BCCR	<p>Variación porcentual del tipo de cambio interbancario promedio de compra y venta de dos períodos consecutivos.</p> <p>Se calcula con base en el tipo de cambio interbancario, promedio de compra y venta, del mes de diciembre.</p>
Tasa básica pasiva	BCCR. División Económica. Departamento Monetario. Sección de Programación Financiera	Refleja los rendimientos que obtiene el público por sus inversiones en activos financieros. Se obtiene con el promedio ponderado de las tasas de interés a seis meses.
Tasas de interés pasivas por plazo	BCCR. División Económica. Departamento Monetario. Sección de Programación Financiera	<p>Refleja el estímulo que recibe el público por sus inversiones en activos financieros, es decir, los rendimientos que se obtienen por realizar depósitos a plazo: 1 mes, 3 meses, 6 meses, tanto en bancos estatales como privados.</p> <p>Se consigna el máximo valor entre los siguientes bancos estatales: BNCR, BCR, BCAC, BPDC y también para los bancos privados.</p>

Nombre	Fuente	Nota técnica
Tasas de interés activas por sector	BCCR. División Económica. Departamento Monetario. Sección de Programación Financiera	Refleja los rendimientos que obtienen los bancos, tanto estatales como privados, por créditos concedidos a los diferentes sectores. "Otras actividades" incluye comercio, personal y servicios. Se consigna el máximo valor entre los siguientes bancos estatales: BNCR, BCR, BCAC, BPDC y también para los bancos privados.
Tipo de cambio interbancario de venta	BCCR. División Económica. Departamento Monetario	Cantidad de colones que fijan los bancos por la venta de un dólar de los Estados Unidos.
Variación de existencias	BCCR. División Económica. Departamento de Cuentas Nacionales	Valor de los bienes adquiridos por los productores, menos el valor de los bienes utilizados durante el período contable. Cifras al 231-08-08; dato del 2007 es preliminar.
Variación de reservas monetarias internacionales netas del SBN	BCCR. División Económica. Departamento Monetario	Cambios en los activos de reserva que se utilizan para saldar las cuentas corrientes y de capital durante un período con respecto a otro. Variación en términos absolutos. No incluye intereses de la deuda documentada de Nicaragua con el BCCR.
Vehículos que pagaron el derecho de circulación	INS	Vehículos que cumplieron con las obligaciones establecidas para su circulación.
Vehículos que se presentaron a la revisión periódica de Riteve	Empresa Riteve SyC. Anuario	Revisión técnica que se realiza a los vehículos con el propósito de reducir la emisión de contaminantes y mejorar elementos asociados a su seguridad activa y pasiva. La revisión incluye aspectos relacionados con acondicionamiento exterior, carrocería, acondicionamiento interior, señalización intermitente de emergencias, alumbrado, frenos, dirección, ejes y suspensión, chasis, motor, transmisión y otros.
Visitantes al Sistema de Parques Nacionales	Ministerio de Ambiente y Energía. Sistema Nacional de Áreas de Conservación	Cantidad de personas que visitan el Sistema de Parques Nacionales cada año, ya sean costarricenses o extranjeros.

Variables ambientales

Nombre	Fuente	Nota técnica
Área afectada por incendios forestales	Ministerio de Ambiente y Energía. Sistema Nacional de Áreas de Conservación	Cantidad de hectáreas quemadas por incendios forestales dentro y fuera de las áreas silvestres protegidas. Las coberturas vegetales afectadas son: bosques, bosques secundarios, plantaciones forestales, tacotales, charrales, pastos, cultivos y otros.
Área sembrada de las principales actividades	Secretaría Ejecutiva de Planificación Sectorial Agropecuaria (Sepsa). Boletines estadísticos agropecuarios	Cantidad sembrada, en hectáreas, de los principales productos agrícolas. Dato del 2007 es preliminar, no incluye el área de cebolla, Palma Africana y pimienta
Áreas silvestres protegidas	Ministerio de Ambiente y Energía. Sistema Nacional de Áreas de Conservación	Total de hectáreas protegidas en parques nacionales, reservas biológicas, zonas protectoras, reservas forestales, refugios nacionales de vida silvestre, humedales, reservas naturales absolutas, monumentos nacionales y fincas del Estado fuera de las áreas silvestres protegidas.
Área sometida a pago de servicios ambientales	Fondo Nacional de Financiamiento Forestal (Fonafifo)	Hectáreas totales incorporadas cada año al pago de servicios ambientales (PSA), de acuerdo con las modalidades de protección de bosque, manejo de bosque, reforestación y plantaciones con recursos propios.
Área sometida a pago de servicios ambientales en comunidades indígenas	Fondo Nacional de Financiamiento Forestal (Fonafifo)	Hectáreas totales incorporadas cada año al pago de servicios ambientales (PSA), en comunidades indígenas. A partir del 2006 se incluye reforestación y regeneración natural en un solo dato.

Nombre	Fuente	Nota técnica
Consumo de diesel como porcentaje del consumo de hidrocarburos	De 1996 a 1998: DSE. Sistema de Información Energética Nacional (SIEN). A partir de 1999: DSE. Memoria Estadística del Sector Energía de Costa Rica, o series históricas de los balances energéticos de Costa Rica	<i>Porcentaje del consumo final de diesel con respecto al consumo total de derivados de petróleo.</i> El total de hidrocarburos considera: GLP, gasolina regular, gasolina súper, kerosene, jet fuel, diesel, gasóleo, fuel oil, asfaltos. El dato del 2007 es preliminar.
Consumo residencial de energía eléctrica per cápita	ICE. Proceso Demanda Eléctrica. Cenpe. INEC-CCP. Estimaciones y Proyecciones de Población 1970-2050	<i>Ventas en kW/h al sector residencial, divididas por la población proyectada para el año correspondiente.</i>
Consumo de energía sector transportes	Antes de 1999: DSE. Sistema de Información Energética Nacional (SIEN) A partir de 1999: DSE. Memoria Estadística del Sector Energía de Costa Rica	<i>Ventas de energía al sector transporte, en terajulios.</i> Incluye: electricidad, gasolina regular, gasolina súper, Kero-JF, diesel, Av.Gas. El dato del 2007 es preliminar.
Consumo promedio anual de electricidad por abonado	ICE. Proceso Demanda Eléctrica. Cenpe	<i>Ventas en kW/h a los sectores residencial e industrial, divididas por el número de clientes (promedio anual). El sector industrial incluye: industrial menor, grandes industrias y grandes industrias de alta tensión.</i>
Consumo final de derivados de petróleo	DSE. Memoria Estadística del Sector Energía de Costa Rica, o series históricas de los balances energéticos de Costa Rica	<i>El consumo final o consumo neto es toda la energía que se entrega a los sectores, tanto para uso energético como no energético.</i> El total incluye los siguientes productos: GLP, gasolina regular, gasolina súper, kerosene, jet fuel, diesel, gasóleo, fuel oil, asfaltos. El dato del 2007 es preliminar.
Desembarque total según grupos de especies	Incopesca. Informe de Labores	<i>Desembarques realizados por la flota artesanal y semi-industrial, clasificados por grupos de especies.</i> Escama incluye: primera grande (corvina reina, róbalo y otros), primera pequeña (corvina aguada, picuda, róbalo pequeño y otros), clasificado (lenguado, berrugate, corvina zorra, mero y otros), chatarra o pescado pequeño, agria cola, cabrilla, pargo seda. Crustáceos incluye: camarón blanco, camarón café, camarón rosado, camarón fidel, camarón camello, camarón real, camarón tití, langosta pacífica, langosta caribe, calamar, pulpo, pianguas, cambute, filet, buche, cangrejo, tortuga. Pelágicos incluye: dorado, marlin blanco, marlin rosado, theacher, pez vela, pez espada, sardina, atún, cazón, posta, maco, aleta de tiburón. Incopesca no suministró información para el año 2006 y 2007.
Desembarque total según litoral	Incopesca. Informe de Labores	<i>Total de desembarques realizados por la flota artesanal y semi-industrial en los dos océanos; incluye las regiones de Guanacaste, Puntarenas, Quepos y Golfito.</i> No incluye producción acuícola. Incopesca no suministró información para el año 2006 y 2007.
Embarcaciones de la flota nacional	Incopesca. Informe de Labores	<i>Cantidad de embarcaciones de la flota pesquera (botes, pangas, lanchas y barcos), en operación y con permiso de pesca vigente cada año.</i> En la flota hay 71 barcos camaroneros, 2 sardineros y un atunero con red de cerco. En el 2003 el Departamento de Protección y Registro de Incopesca incluyó las lanchas dentro de la categoría de barcos. Incopesca no suministró información para el año 2006 y 2007.
Estación Aeropuerto Juan Santamaría	Instituto Meteorológico Nacional. Minae	<i>Mediciones de temperatura, viento, precipitación y humedad relativa realizadas por el IMN, en la estación Aeropuerto Juan Santamaría. La ubicación geográfica de la estación consultada es: 10°00' latitud N, 84° 13' longitud O, elevación 890 metros.</i> En temperatura se registra el promedio de las temperaturas climatológicas en grados Celsius, de todos los días del mes de octubre, en el caso de la estación lluviosa, y de todos los días del mes de marzo, en el caso de la estación seca. En viento se registra la velocidad media, medida en km/hora, de los vientos. En precipitación se registran los milímetros de lluvia acumulados en promedio en el año; un milímetro equivale a un litro de agua por metro cuadrado. En humedad relativa se registra el promedio anual, en porcentaje, de la humedad. A partir del año 2005 se dejaron de utilizar las mediciones convencionales, que fueron sustituidas por la medición automática.

Nombre	Fuente	Nota técnica
Exportaciones de productos pesqueros	Procomer	<i>Ventas en el extranjero de peces ornamentales, camarón y pescado. El pescado incluye pescado fresco, refrigerado o congelado y filetes y demás carnes de pescado.</i> A partir del 2005 se abre la partida de peces ornamentales para incluir otras especies.
Importación total de agroquímicos	Cámara de Insumos Agropecuarios	<i>Compras totales en el exterior de productos líquidos y sólidos utilizados en la producción agropecuaria, como plaguicidas, fertilizantes y otros.</i> Valor CIF.
Importación total de derivados de petróleo	DSE. Mermoria Estadística del Sector Energía de Costa Rica	<i>Compras totales de productos derivados de petróleo.</i> Valor CIF. A partir de 1998 se reportan las importaciones de petróleo crudo.
Ingreso promedio diario de basura a Río Azul/Parque de Tecnología Ambiental	Municipalidad de San José	<i>Ingreso promedio diario, en toneladas métricas por día, de los desechos recolectados por las doce municipalidades que integran el Cocim y los recolectados de origen particular.</i> A partir del 30 de julio del 2001 los desechos se depositan en el Parque de Tecnología Ambiental (PTA). Los datos del Relleno Sanitario Río Azul incluyen información de las doce municipalidades que integran el Cocim y los recolectados de origen particular, mientras que los del PTA incluyen además contratos Ebi. Para calcular el promedio por día se utilizan 313 días hábiles al año.
Número de contratos del PSA	Fondo Nacional de Financiamiento Forestal (Fonafifo)	<i>Cantidad de contratos firmados con incentivos del pago de servicios ambientales.</i> Los datos incluyen contratos globales con grupos organizados y contratos individuales; en el caso de comunidades indígenas solo incluye contratos globales.
Número de playas ganadoras de Bandera Azul Ecológica	ICAA. Laboratorio Nacional de Aguas	<i>Cantidad de playas ganadoras en el Programa Bandera Azul Ecológica.</i> Este programa es un incentivo anual para playas de excelencia en los aspectos higiénico-sanitarios. Su objetivo fundamental es impulsar la conservación de los recursos naturales, la búsqueda de mejores condiciones higiénico-sanitarias y la protección de la salud pública.
Población cubierta por el servicio eléctrico	ICE. Proceso Demanda Eléctrica. Cenpe	<i>Porcentaje de la población cubierta por el servicio eléctrico.</i>
Porcentaje promedio de cobertura de la población con servicio de agua de calidad potable	ICAA. Laboratorio Nacional de Aguas	<i>Porcentaje de la población que cuenta con el servicio de agua potable. Se entiende por agua de calidad potable toda el agua que es empleada para el consumo humano, que no causa daño a la salud y cumple con las disposiciones de los valores recomendables o máximos admisibles estéticos, organolépticos, físicos, químicos, biológicos y microbiológicos emitidos mediante el Reglamento para la Calidad del Agua Potable.</i> La población se calcula multiplicando las conexiones por un factor que consiste en un promedio de personas por vivienda.
Producción acuícola por especie	Incopesca. Informe de Labores	<i>Cría de tilapia, trucha, camarón y langostino, por pequeños y medianos productores.</i>
Producción per cápita diaria de basura para el cantón central de San José	Municipalidad de San José	<i>Cantidad de desechos recolectados en el cantón central de San José, medidos en gramos por persona por día.</i> A partir del año 2005, para calcular los valores per cápita se utiliza la población por cantones calculada por el Centro Centroamericano de Población de la Universidad de Costa Rica.
Total de crédito forestal	Fondo Nacional de Financiamiento Forestal (Fonafifo)	<i>Préstamos concedidos por el Fonafifo para reforestación, industria y otros.</i> Otros créditos incluye: capital de trabajo, crédito puente, vivero forestal, elaboración de estudios. En el 2005 descendió el crédito a la industria, debido en parte a la disminución en la oferta de madera procedente de plantaciones forestales.

Nombre	Fuente	Nota técnica
Valor agregado agropecuario como porcentaje del PIB	BCCR. División Económica. Departamento de Cuentas Nacionales	<i>Contribución porcentual real del sector agropecuario al PIB. El valor agregado equivale a la diferencia entre el valor de la producción y el consumo intermedio, valorado a precios del comprador.</i>
Valor agregado bruto del sector agropecuario	BCCR. División Económica. Departamento de Cuentas Nacionales	<i>Valor agregado bruto del sector agropecuario, a precios constantes, desagregado en agricultura, pecuarios, silvicultura de extracción de madera y pesca. El valor agregado equivale a la diferencia entre el valor de la producción y el consumo intermedio, valorado a precios del comprador.</i>
Visitantes al Sistema de Parques Nacionales	Ministerio de Ambiente y Energía. Sistema Nacional de Áreas de Conservación	<i>Cantidad de personas que visitan el Sistema de Parques Nacionales cada año, ya sean costarricenses o extranjeros. En el año 2005 se actualizó la serie.</i>
Volumen autorizado para aprovechamiento de madera	Ministerio de Ambiente y Energía. Sistema Nacional de Áreas de Conservación	<i>Cantidad en metros cúbicos autorizada por el SINAC en las áreas de conservación, para aprovechamiento de madera. Los permisos están clasificados en las siguientes categorías: certificado de origen agroforestal, certificado de origen plantaciones, permiso pp, inventarios forestales y planes de manejo.</i>

Variables políticas

Nombre	Fuente	Nota técnica
Asuntos ingresados en las salas del Poder Judicial	Poder Judicial. Departamento de Planificación y Estadística	<i>Cantidad de casos ingresados en la Sala Primera, la Sala Segunda, la Sala Tercera y la Sala Cuarta, del Poder Judicial.</i>
Audiencias públicas en la Aresep	Aresep	<i>Cantidad de audiencias públicas celebradas en la Aresep. Las audiencias públicas fueron creadas con el fin de que los usuarios de los servicios públicos manifiesten su posición o expresen su opinión, con respecto a la calidad de la prestación de esos servicios, las tarifas y precios, las metodologías tarifarias, así como sobre las normativas que somete a revisión la Autoridad Reguladora, lo cual es de suma importancia para obtener el punto de vista del usuario y tomar decisiones con base en la posición de las empresas y el usuario, en busca de mejorar los servicios y el control sobre la calidad.</i>
Carga tributaria	CGR. Memoria Anual	<i>Participación relativa de los impuestos municipales reales con respecto al PIB real. En el año 2006 se actualizó la serie con el IPC, año base = julio 2006.</i>
Casos entrados en las oficinas judiciales de primera instancia	Poder Judicial. Departamento de Planificación y Estadística	<i>Cantidad de casos entrados en las oficinas judiciales de primera instancia (fiscalías, juzgados y tribunales). El ámbito civil incluye la materia agraria. A partir del año 1998, la materia de familia es separada de la civil. En 1996, los casos entrados por violencia doméstica corresponden al segundo semestre.</i>
Credenciales canceladas a autoridades municipales	TSE	<i>Anulación de las credenciales de los funcionarios municipales de elección popular. Las causas que considera el TSE para cancelar credenciales son: renuncia, ausencia, muerte, abuso de autoridad, violación a la Ley sobre la zona marítimo-terrestre, otros. La información considera tanto propietarios como suplentes.</i>
Demandas en la Comisión Nacional del Consumidor	Ministerio de Economía. Comisión Nacional del Consumidor	<i>Cantidad de quejas o denuncias presentadas en la Comisión Nacional del Consumidor, ya sea porque el consumidor se siente afectado por un cobro indebido, o por aspectos de calidad del producto o artefacto que compró.</i>
Denuncias netas ingresadas al sistema de justicia	Poder Judicial. Departamento de Planificación y Estadística	<i>Cantidad de denuncias netas ingresadas al sistema de justicia por delitos contra la vida, contra la propiedad, sexuales e infracciones a la Ley de Psicotrópicos. Se utiliza la entrada neta en las oficinas que integran el Ministerio Público, según tipo de caso.</i>

Nombre	Fuente	Nota técnica
Denuncias presentadas ante la Defensoría de los Habitantes	Defensoría de los Habitantes. Departamento de Estadística	<i>Es el medio de trámite de la queja o denuncia que presenta un habitante por actos u omisiones del sector público que estima lesivos para sus derechos e intereses y cuyo conocimiento es competencia de la Defensoría.</i> Se conoce como expedientes abiertos. En el 2005 se cambió la forma de reportar la información, de interanual a anual. La serie se ajustó a partir del año 2000.
Duración promedio de los recursos votados por la Sala IV, sobre el fondo del asunto	Poder Judicial. Departamento de Planificación y Estadística	<i>Número de días promedio que han sido necesarios para emitir un fallo en la Sala Constitucional, sobre recursos de amparo, hábeas corpus y acciones de inconstitucionalidad.</i>
Duración promedio de las leyes aprobadas en la corriente legislativa	Asamblea Legislativa. Centro de Información	<i>Duración promedio, en días naturales, de las leyes aprobadas en la corriente legislativa.</i>
Duración promedio de las leyes aprobadas para la sanción del Ejecutivo	Asamblea Legislativa. Centro de Información	<i>Duración promedio, en días naturales, de las leyes aprobadas para la sanción del Poder Ejecutivo.</i>
Egresos totales de los gobiernos locales	CGR. Memoria Anual	<i>Egresos ejecutados por las municipalidades de los presupuestos correspondientes al ejercicio económico de cada año.</i> Gastos corrientes incluye: gastos de consumo, intereses y comisiones sobre la deuda y transferencias corrientes. Inversión real incluye: formación de capital y compra de maquinaria y equipo. Los demás egresos incluyen: inversión financiera, transferencias de capital y amortización de pasivos.
Entrada neta en las oficinas de primera instancia	Poder Judicial. Departamento de Planificación y Estadística	<i>Indicador de la carga real de trabajo que ingresa a las oficinas de primera instancia (fiscalías, juzgados y tribunales).</i> Se calcula restando a la entrada total las incompetencias y sumando las infracciones de tránsito sin oposición.
Ingresos totales de los gobiernos locales	CGR. Memoria Anual	<i>Ingresos ejecutados por las municipalidades de los presupuestos correspondientes al ejercicio económico de cada año.</i>
Leyes aprobadas por iniciativa	Asamblea Legislativa. Centro de Información	<i>Cantidad de leyes aprobadas por iniciativa del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo, en la legislatura correspondiente al período de mayo del año <i>i</i> a abril del año <i>i+1</i>.</i> Los datos del año 2007 fueron suministrados por el Departamento de Servicios Parlamentarios.
Movimientos ocurridos en las demandas por violencia doméstica	Poder Judicial. Departamento de Planificación y Estadística	<i>Cantidad de denuncias por violencia doméstica, clasificadas en: casos entrados, casos terminados, mantiene la medida provisional, no comparecencia de la víctima.</i>
Número de contralorías de servicios	Mideplan	<i>Cantidad de contralorías de servicios de las instituciones de gobierno.</i> Las contralorías de servicios son instancias abiertas al público para que éste exponga sus quejas sobre el servicio que brindan las instituciones. Los datos consideran las contralorías de servicios de la CCSS (98 a la fecha), regidas por lo dispuesto en la Ley 8239, Derechos y Deberes de las Personas Usuarias de los Servicios de Salud Públicos y Privados.
Número de habitantes por juez	Poder Judicial. Departamento de Planificación y Estadística	<i>Número de habitantes por cada juez o administrador de justicia.</i>
Número de organizaciones activas de la sociedad civil	Ministerio de Trabajo, Dinadeco, Uccaep, Registro Nacional de Asociaciones	<i>Cantidad de organizaciones activas de la sociedad civil: sindicatos, cooperativas, asociaciones solidaristas, asociaciones de desarrollo comunal, cámaras empresariales afiliadas a Uccaep, asociaciones civiles.</i> A partir del año 2003 se incluyen como asociaciones de desarrollo comunal los Cen-Cinai, reservas integrales y reservas específicas. En el 2005 se deja de registrar el dato referente a sociedades anónimas laborales debido a dificultades para obtener la información. Las cifras registradas en el año 2006 corresponden a julio de 2007. A partir del año 2004 las nuevas asociaciones civiles inscritas cada año en el Registro Nacional, son sumadas al año anterior.

Nombre	Fuente	Nota técnica
Permisos de portación de armas de fuego	Ministerio de Seguridad Pública. Control de Armas y Explosivos	<i>Cantidad de permisos (por primera vez y renovaciones) de portación de armas de fuego concedidos por el Ministerio de Seguridad Pública, tanto a personas físicas como personas jurídicas.</i> Después de aprobada la reforma a la Ley 7530, de Armas y Explosivos, en el 2001, se dio un período de amnistía en el cual se puso a derecho una cantidad considerable de personas; esto propició el aumento de permisos en ese año. En el 2002 se empezó a aplicar la reforma y se incrementaron los controles de portación.
Personal de seguridad privada acreditado	Ministerio de Seguridad Pública. Dirección de Servicios Privados de Seguridad	<i>Licencias otorgadas a oficiales de seguridad privada.</i> En diciembre del año 2003 entró en vigencia la Ley 8395, de Servicios de Seguridad Privada, la cual establece como requisito para el desempeño de esta labor el sexto grado aprobado en la educación primaria, hecho que explica el aumento del 2004. Antes de esta fecha la actividad se regía por la Ley 7410, Ley General de Policía, la cual establecía como requisito el tercer año de secundaria aprobado.
Personal de seguridad pública	Ministerio de Seguridad Pública. Departamento de Planificación	<i>Plazas de policías o personal de seguridad pública incluidas en el presupuesto del Ministerio de Seguridad Pública.</i>
Personas condenadas por los tribunales	Poder Judicial. Departamento de Planificación y Estadística	<i>Cantidad de personas condenadas por los tribunales, por delitos contra la vida, contra la propiedad, sexuales e infracciones a la Ley de Psicotrópicos.</i> Antes de 1998 las cifras de la serie tienen como fuentes a los tribunales y el Organismo de Investigación Judicial; a partir de ese año, con el nuevo Código Procesal Penal se recoge información solo de los tribunales.
Personas condenadas por los tribunales superiores y juzgados penales	Poder Judicial. Departamento de Planificación y Estadística	<i>Cantidad de personas condenadas por los tribunales superiores y juzgados penales.</i>
Presión tributaria	CGR. Memoria Anual	<i>Participación relativa de los impuestos municipales reales con respecto a los impuestos totales reales.</i>
Presos sin condena	Poder Judicial. Departamento de Planificación y Estadística	<i>Total de imputados en prisión que no han sido condenados por los tribunales y juzgados penales.</i> Las cifras corresponden a diciembre de cada año.
Presos sin condena por cada mil expedientes	Poder Judicial. Departamento de Planificación y Estadística	<i>Cantidad de imputados en prisión sin condena, por cada mil expedientes en trámite en los tribunales y juzgados penales.</i> En el año 2007 el Tribunal y Juzgado Penal del Primer Circuito Judicial de San José no remitió los datos.
Productividad global por juez	Poder Judicial. Departamento de Planificación y Estadística	<i>Carga de trabajo neta por año, por juez.</i> Incluye todas las materias y circuitos. No considera las plazas de magistrados, excepto los de la Sala IV, que se ocupan de la materia constitucional.
Resoluciones dictadas por la Sala Constitucional	Poder Judicial. Departamento de Planificación y Estadística	<i>Cantidad de decisiones tomadas por la Sala Constitucional en recursos de amparo, hábeas corpus y acciones de inconstitucionalidad.</i> Las resoluciones consideradas son: rechazados de fondo, rechazados de plano, sin lugar, con lugar.
Tasa de delitos dolosos contra la vida	Poder Judicial. Departamento de Planificación y Estadística INEC-CCP. Estimaciones y proyecciones de población 1970-2050	<i>Relaciona las causas penales por delitos dolosos contra la vida entrados al sistema judicial, con la población.</i> Actúa con dolo quien quiere la realización del hecho tipificado, así como quien lo acepta, previéndolo al menos como posible. Para el cálculo de las tasas por delitos dolosos contra la vida, excluyendo agresión, se consideran: abandono de incapaces, aborto, duelo, homicidio y tentativa de homicidio, lesiones, contagio venéreo y omisión de auxilio. Para el cálculo de las tasas por delitos dolosos contra la vida incluyendo agresión se agrega a los anteriores el delito de agresión.
Tasa de delitos sexuales	Poder Judicial. Departamento de Planificación y Estadística INEC-CCP. Estimaciones y proyecciones de población 1970-2050	<i>Relaciona los delitos sexuales con la población.</i> Para su cálculo se utilizan las causas penales tramitadas en las oficinas judiciales por delitos sexuales (entrada neta en las oficinas que integran el Ministerio Público). Los delitos sexuales incluyen: violación, estupro, incesto, abuso deshonesto, corrupción de menores, rapto, proxenetismo, trata de mujeres y menores, sodomía y sus respectivas tentativas.

Nombre	Fuente	Nota técnica
Tasa de homicidios dolosos	Poder Judicial. Departamento de Planificación y Estadística INEC-CCP. Estimaciones y proyecciones de población 1970-2050	<i>Relaciona la cantidad de homicidios dolosos con la población.</i> El homicidio doloso consiste en dar muerte, con dolo, a una persona. Actúa con dolo quien quiere la realización del hecho tipificado, así como quien lo acepta, previéndolo al menos como posible.
Tasa de víctimas de homicidios dolosos	Poder Judicial. Departamento de Planificación y Estadística INEC-CCP. Estimaciones y proyecciones de población 1970-2050	<i>Relaciona la cantidad de víctimas de homicidios dolosos con la población.</i> El homicidio doloso consiste en dar muerte, con dolo, a una persona. Actúa con dolo quien quiere la realización del hecho tipificado, así como quien lo acepta, previéndolo al menos como posible. A partir del 2003 se separan las muertes por aborto del grupo de homicidios dolosos, como resultado de una evaluación y recomendación efectuada por especialistas internacionales.
Víctimas de homicidio	Poder Judicial. Departamento de Planificación y Estadística	<i>Personas que han muerto a manos de un homicida.</i>
Víctimas de homicidio por arma de fuego	Poder Judicial. Departamento de Planificación y Estadística	<i>Personas que han muerto por arma de fuego.</i>
Votos de fondo dictados por los tribunales de segunda instancia	Poder Judicial. Departamento de Planificación y Estadística	<i>Cantidad de votos confirmatorios, revocatorios y modificatorios dictados por los tribunales de segunda instancia: Civil, Trabajo, Agrario, Contencioso-administrativo y Familia.</i> A partir del 2000 se incluyen anulaciones.

Bibliografía

SINOPSIS

- Arauz, R. et al. 2006. New approach to solve the turtle/shrimp problem in Costa Rica. San José, Pretoma.
- Astorga, Y. 2008. Situación del recurso hídrico. Ponencia preparada para el Decimocuarto Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Bosques Nuestros et al. 2008. ¿Por qué no hay madera en Costa Rica? Comunicado de prensa. San José, Bosques Nuestros, Fecon, Coecoceiba-AT.
- Celis, R. 2008. ¿Hay crisis en el sector agropecuario? Ponencia preparada para el Decimocuarto Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- CGR. 2007a. Informe sobre la evaluación de la aplicación de políticas y normativa en materia de recursos hídricos por el Ministerio de Ambiente y Energía. Informe DFOE-PGA-42/2007. San José, División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, Área de Servicios Públicos Generales y Ambientales, Contraloría General de la República.
- _____. 2007b. Informe sobre los resultados de la evaluación realizada en la Municipalidad de Osa sobre la planificación, administración, vigilancia y protección de la zona marítimo terrestre. Informe DFOE-SM-16-2007. San José, División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, Área de Servicios Municipales, Contraloría General de la República.
- _____. 2008a. Informe sobre la evaluación de la aplicación de políticas y normativa en materia de recursos forestales por el Ministerio del Ambiente y Energía. Informe DFOE-PGAA-7-2008. San José, División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, Área de Servicios Públicos Generales, Ambientales y Agropecuarios, Contraloría General de la República.
- _____. 2008b. Memoria Anual 2007. San José, Contraloría General de la República.
- Coecoceiba. 2008. Memoria del foro social de bosques "Encuentro bajo la ceiba". San José, Asociación Comunidades Ecologistas La Ceiba-Amigos de la Tierra Costa Rica.
- Cremona, M. 2003. "Regional Integration and the Rule of Law: some Issues and Options", en Devlin y Estevadeordal (eds.). Bridges for Development. Policies and Institutions for Trade and Integration. Washington, Inter-American Development Bank.
- Dobles, R. 2007. Política hídrica nacional: gestión del agua como recurso y como servicio. San José, Minae.
- Feoli, L. 2008. Comparación de la oferta y la demanda legislativa en Costa Rica durante el 2007. Ponencia preparada para el Decimocuarto Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Fonafifo. 2008. Distribución de las hectáreas contratadas en pago de servicios ambientales, por año y por modalidad, 1997-2007. San José, Fondo Nacional de Financiamiento Forestal.
- Fonseca, A. 2008. Zona marino-costera. Ponencia preparada para el Decimocuarto Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Fuprovi. 2008. Situación de vivienda y desarrollo urbano en Costa Rica en el 2007. Ponencia preparada para el Decimocuarto Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Gindling, T.H. 2008. South-South migration: the impact of nicaraguan immigrants on earnings, inequality and poverty in Costa Rica. Discussion paper n° 3279. Bonn, Germany, Institute for the Study of Labor.
- Herrera, J. y Rodríguez, S. 2008. Calidad del aire en San José, 2007. Contribución especial para el Decimocuarto Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- INEC. 2007. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples: principales resultados 2007. San José, Instituto Nacional de Estadística y Censos.
- Manpower. 2007. Paradoja de la escasez de talento en el mundo. México, Manpower.
- Martí, M. 2008. La Alianza Ciudadana del Sí. Ponencia preparada para el Decimocuarto Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- MEP. 2008. Eficiencia del sistema educativo costarricense. San José, Departamento de Análisis Estadístico, Dirección de Planificación Institucional, Ministerio de Educación Pública.
- Minae. 2008. Resumen del estado actual del plan nacional para la gestión integrada del recurso hídrico de Costa Rica (borrador preliminar). San José, Ministerio de Ambiente y Energía.
- Mora, D. 2007. Desigualdades por cantones en el acceso a agua para consumo humano en Costa Rica, 2006. San José, Laboratorio Nacional de Aguas, ICAA.
- ONF. 2007. Usos y aportes de la madera en Costa Rica. Estadísticas 2006. San José, Oficina Nacional Forestal.
- PBAE. 2008. Lista de playas premiadas por el programa Bandera Azul Ecológica 2007. San José, Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados.
- PNUD. 2006. Venciendo el temor. (In) seguridad ciudadana y desarrollo humano en Costa Rica. San José, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

- ProDUS. 2008. Concentraciones geográficas de la pobreza infantil y acceso a servicios sociales de hogares con niños y adolescentes en la GAM. Ponencia preparada para el Decimocuarto Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Programa Estado de la Nación. 2006. Noveno Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. San José, Programa Estado de la Nación.
- _____. 2008. Informe Estado de la Región (2008). San José, Programa Estado de la Nación.
- Ramírez, A. 2008. Algunos hallazgos sobre la conflictividad socio-ambiental por el agua en Guanacaste. Contribución especial para el Decimocuarto Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Ramírez, O. 2008. Consistencia temporal de las brechas espaciales en el desarrollo social. Contribución especial para el Decimocuarto Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Righelato, R. y Spracklen, D. 2007. "Carbon mitigation by bio-fuels or by saving and restoring forests?", en *Science*, vol. 317. New York, American Association for Advance of Science.
- Rojas, M. 2006. "Life satisfaction and satisfaction in domains of life: is it a simple relationship?", en *Journal of Happiness Studies*, vol. 7, n° 4. New York, Springer Netherlands.
- Rosales, J. 2008. Sostenibilidad de la política fiscal: fortalezas y debilidades. Ponencia preparada para el Decimocuarto Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Sánchez, A. et al. 2006. Estudio de cambios de cobertura forestal de Costa Rica 2000-2005. San José, Fonaffo, Universidad de Alberta e ITCR.
- Sandoval, C. 2007. El Mito roto. Inmigración y emigración en Costa Rica. San José, Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad de Costa Rica.
- Sauma, P. 2008. Pobreza, desigualdad del ingreso y empleo: situación actual y sostenibilidad de la reducción de la pobreza. Ponencia preparada para el Decimocuarto Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Searchinger, T. et al. 2008. "Use of US croplands for biofuels increases greenhouse gases through emissions from land-use change", en *Science*, vol. 319, n° 5867. Washington, American Association for the Advanced Science.
- Semanario Universidad. 2007. "El que paga la orquesta". San José, 10 de octubre de 2007.
- Sepssa. 2007. Página oficial de la Secretaría Ejecutiva de la Planificación Sectorial Agropecuaria, Ministerio de Agricultura, en www.infoagro.go.cr/boletines.htm.
- Sinac. 2007. Estrategia para la sostenibilidad de la producción de bienes y servicios de bosques y plantaciones forestales en terrenos privados en Costa Rica 2007-2010. San José, Gerencia de Manejo de Recursos Naturales, Sistema Nacional de Áreas de Conservación, Minae.
- Solana, E. 2008. Administración de justicia. Ponencia preparada para el Decimocuarto Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- TAA. 2008. Casos 2007 del Tribunal Ambiental Administrativo. San José, Tribunal Ambiental Administrativo.
- TNC. 2008. Áreas protegidas en Centroamérica. Ponencia preparada para el Informe Estado de la Región (2008). San José, Programa Estado de la Nación.
- Trejos, E. 2008. Una visión del Movimiento Patriótico del No acerca del proceso de referendo sobre el TLC. San José, Programa Estado de la Nación.
- Trejos, J.D. 2008. Impacto de los programas sociales selectivos sobre la desigualdad y la pobreza. Ponencia preparada para el Decimocuarto Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Uccep. 2006. Encuesta trimestral de negocios "Pulso Empresarial". IV-2006. San José, Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones de la Empresa Privada.
- Unep. 2006. Unep launches campaign to plant a billion trees. Kenya, United Nations Environment Programme, en www.unep.org/billiontreecampaign.
- Vargas, J. 2008. Costa Rica: una decisión estratégica en tiempos inciertos. Ponencia preparada para el Decimocuarto Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- White, E. 2008. Avances y desafíos de la institucionalidad regional. Ponencia preparada para el Informe Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible de Centroamérica y Panamá. San José, Programa Estado de la Nación.
- WSP-LAC, et al. 2007. Saneamiento para el desarrollo. Lima, Perú, Programa de Agua y Saneamiento de América Latina y el Caribe (WSP), Banco Mundial, Cosude, Unicef, BID.
- Zovatto, D. 2007. "Las instituciones de la democracia directa a nivel nacional en América Latina: un balance comparado, 1978-2007", en *Revista de Derecho Electoral* n° 4. San José, TSE.

Entrevistas

Lobo, J. 2008. Escuela de Biología de la Universidad de Costa Rica.

EQUIDAD E INTEGRACION SOCIAL

Andrews, F.M. y Withey, S. B. 1976. *Social indicators of well-being*. New York, Plenum Press.

Aparicio, A. y Morera, M. 2008a. Análisis espacial y temporal de la mortalidad por cáncer en Costa Rica 2000-2005. Proyecto de Investigación en Farmacoeconomía en Centroamérica. San José, Centro Centroamericano de Población de la Universidad de Costa Rica y Caja Costarricense de Seguro Social.

_____. 2008b. Variabilidad geográfica en el riesgo de morir por enfermedad cardiovascular ajustando por condiciones socioeconómicas de las áreas de salud: un análisis espacial con técnicas bayesianas. Proyecto de Investigación en Farmacoeconomía en Centroamérica. San José, Centro Centroamericano de Población de la Universidad de Costa Rica y Caja Costarricense de Seguro Social.

Baldares, J.M. 2003. Factores que influyen sobre la inequidad salarial en Costa Rica. San José, Programa Estado de la Nación.

Barquero, J. y Vargas, J.C. 2003. La migración internacional en Costa Rica: estado actual y consecuencias. San José, Academia de Centroamérica.

Bolaños, R. 2002. "Eficiencia y equidad en el sistema tributario costarricense", en Herrero, F. (editor). *El sistema tributario costarricense: contribuciones al debate nacional*. San José, Contraloría General de la República.

Brenes, G. 2004. "Segregación residencial de los inmigrantes nicaragüenses en Costa Rica en 2000", en Rosero, L. (editor). *Costa Rica a la Luz del Censo del 2000*. San José, CCP-UCR, Programa Estado de la Nación e INEC.

Bryant, F. y Márquez, J. 1986. "Educational status and the structure of subjective well-being in men and women", en *Social Psychology Quarterly*, vol.49, n° 2. Washington, American Sociological Association.

Cardoza, D. y Vargas, H. 2006. "Incidencia tributaria del impuesto sobre las ventas: el caso de Costa Rica", en

- INEC, et al. (editores). Costa Rica a la luz de la Encuesta de Ingresos y Gastos de los Hogares 2004. San José, INEC, CCO, IICE, UCR Y Programa Estado de la Nación.
- CCSS. 2008a. Boletín estadístico del régimen no contributivo (RNC). San José, Caja Costarricense del Seguro Social.
- _____. 2008b. Informe de evaluación de los compromisos de gestión 2007. San José, Gerencia División Administrativa, Dirección de Compra de Servicios de Salud, Caja Costarricense de Seguro Social.
- Cepal. 2003. Panorama social de América Latina 2002-2003. Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- _____. 2007. Panorama Social de América Latina 2006-2007. Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina.
- Céspedes, V.H. y Jiménez, R. 2006. Pobreza en Costa Rica. San José, Academia de Centroamérica.
- CGR. 2008a. Informe sobre el diseño y ejecución del programa de Transferencia Monetaria Condicionada denominado "Avancemos". Informe DFOE-SOC-17-2008. San José, División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, Área de Servicios Sociales, Contraloría General de la República.
- _____. 2008b. Resumen del estudio realizado por la CGR sobre el programa de Transferencias Monetarias Condicionadas denominado "Avancemos". Contribución preparada para el Decimocuarto Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Cummins, R. A. 1996. "The domains of life satisfaction: An attempt to order chaos", en *Social Indicators Research*, vol. 38. New York, Springer Netherlands.
- Easterlin, R. 2005. "A puzzle for adaptive theory", en *Journal of Economic Behavior & Organization*, vol. 56. Orlando, Elsevier.
- Easterlin, R. y Sawangfa, O. 2007. Happiness and domain satisfaction: Theory and evidence. Germany, Institute for the Study of Labor, en <http://psydok.sulb.uni-saarland.de/volltexte/2008/1644/pdf/dp2584.pdf>
- Esping-Andersen, G. 1990. *The three worlds of welfare capitalism*. Cambridge, Princeton University Press.
- _____. 1999. *The social foundations of postindustrial economies*. Oxford, Oxford University Press.
- _____. 2002. *Why we need a new welfare state*. Oxford, Oxford University Press.
- _____. 2005. *Social Foundations of Postindustrial Economies*. Oxford, Oxford University Press.
- Förster, M. y Mira d'Ercole, M. 2005. *Income distribution and poverty in OECD countries in the second half of the 1990s*. Paris, OECD Directorate for Employment, Labour and Social Affairs.
- Fuprovi. 2007. Escenarios macroeconómicos para la atención de precarios en Costa Rica 2007-2029. Modelo de simulación. San José, Fundación Promotora de la Vivienda.
- _____. 2008. Situación de vivienda y desarrollo urbano en Costa Rica en el 2007. Ponencia preparada para el Decimocuarto Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Gindling, T.H. 2008. South-South migration: the impact of nicaraguan immigrants on earnings, inequality and poverty in Costa Rica. Discussion paper n° 3279. Bonn, Germany, Institute for the Study of Labor.
- Gindling, T.H. y Trejos, J.D. 2006. "¿Por qué aumenta la desigualdad en la distribución del ingreso laboral?", en INEC, et al. (editores). Costa Rica a la luz de la Encuesta de Ingresos y Gastos de los Hogares 2004. San José, INEC, CCO, IICE, UCR Y Programa Estado de la Nación.
- González, M.E. 2004. "Índice de Rezago Social", en Rosero, L. 2001. Costa Rica a la luz del censo 2000. San José, Centro Centroamericano de Población, Universidad de Costa Rica.
- Gough, I. 2005. Welfare states: explanations and lessons for developing countries. Documento preparado para la conferencia Arusha "Nuevas Fronteras en Política Social". Washington, Banco Mundial, en <http://siteresources.worldbank.org/INTRANETSOCIALDEVELOPMENT/Resources/Gough.rev.pdf>
- Hall, C. 1984. Costa Rica: una interpretación geográfica con perspectiva histórica. San José, Editorial Costa Rica.
- Huber, E. y Stephens, J. 2001. *Development and crisis of the Welfare State: parties and policies in Global Markets*. Chicago, University of Chicago Press.
- _____. 2008. Continental Europe and Latin America: lessons from social protection. Ponencia preparada para el Seminario: Modelos de Protección Social, Montevideo, Uruguay, marzo de 2008.
- INE. 2001. Sitio oficial del Instituto Nacional de Estadísticas de Uruguay, en <http://www.ine.gub.uy/>
- INEC. 2006. Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2004. Principales resultados. San José, Instituto Nacional de Estadística y Censos.
- _____. 2007. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples: principales resultados 2007. San José, Instituto Nacional de Estadística y Censos.
- INEC, et al. (editores). 2006. Costa Rica a la luz de la Encuesta de Ingresos y Gastos de los Hogares 2004. San José, INEC, CCO, IICE, UCR Y Programa Estado de la Nación. Documento sin publicar.
- Jiménez, J.P. 2007. La política fiscal en sociedades altamente desiguales. Ponencia presentada al Seminario EUROsocial: la experiencia de cohesión social en la Unión Europea. Un referente para América Latina. Brasilia, 17 de abril.
- Kirkcaldy, B. y Furnham, A. 2004. "The relationship between health efficacy, educational attainment, and well-being among 30 nations", en *European Psychologist*, vol. 9. Washington, American Psychological Association.
- Leite, G. 2007. Why should happiness have a role in welfare economics? Happiness versus orthodoxy and capabilities". Working paper n° 253. Portugal, FED.
- Kerbo, H. 2003. *Estratificación social y desigualdad*. Madrid, Mc Graw-Hill.
- MEP. 2008. Eficiencia del sistema educativo costarricense. San José, Departamento de Análisis Estadístico, Dirección de Planificación Institucional, Ministerio de Educación.
- Mideplan. 1987. Costa Rica: diferencias geográficas en el nivel del desarrollo social 1984. San José, Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.
- _____. 2007. Plan Nacional de Desarrollo "Jorge Manuel Dengo Obregón": 2006-2010. San José, Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.
- Minsa. 2007a. Estudio de estimación parcial de carga de enfermedad en Costa Rica para el año 2005. Proyecto financiado con el préstamo n° 1451/OC-CR del BID, para el Programa de Desarrollo del Sector Salud. Realizado por: Sanigest Internacional. San José, Ministerio de Salud.
- _____. 2007b. Memoria Institucional. San José, Ministerio de Salud.
- _____. 2008. Memoria Institucional. San José, Ministerio de Salud.

- Miranda, G. 2008. El sistema de salud en Costa Rica: evolución y principales desafíos. Contribución preparada para el Decimocuarto Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Mivah. 2007. Primer conversatorio de vivienda, política de vivienda y asentamientos humanos, retos y lineamientos estratégicos. San José, Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos.
- Morales, A. 2008. Inmigración en Costa Rica: características sociales y laborales, integración y políticas públicas. San José, Flacso.
- Morales, M. 2007. Trabajo infantil y programas de transferencias monetarias condicionadas: el caso del Programa Avancemos de Costa Rica. San José, Secretaría Técnica del Programa Avancemos, Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos.
- Morales, A. y Castro, C. 1999. Inmigración laboral nicaragüense en Costa Rica. San José, Flacso, IIDH y DHR.
- _____. 2006. Migración, empleo y pobreza. San José, Flacso.
- Nussbaum, M. 2000. Women and human development. The capabilities approach. Cambridge, Cambridge University Press.
- OCDE. 2007a. Economic survey of Austria 2007: Rationalizing fiscal policy and strengthening public expenditure management. Paris, Organization for Economic Cooperation and Development, en www.oecd.org
- _____. 2007b. Wages and benefits 2007. OCDE Indicators. Paris, Organization for Economic Cooperation and Development, en www.oecd.org/publications
- _____. 2008. Factbook 2008: Economic, environmental and social statistics, Paris, Organisation for Economic Cooperation and Development, en <http://oberon.sourcoecod.org/vl=4527618/cl=25/nw=1/rpsv/factbook/>
- Pasinetti, L. 2005. "Paradoxes of Happiness in Economics", en Bruni, L. y Porta, P.L. (editores). Economics & happiness: framing the analysis. Oxford, Oxford University Press.
- Pérez, J.P. y Mora, M. 2007. La superación de la exclusión extrema y la generación de empleos de calidad mínima en Costa Rica. Ponencia preparada para el Decimocuarto Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- PNUD. 2005. Informe de desarrollo humano 2005. Nueva York, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- _____. 2007. Informe de desarrollo humano 2006. Nueva York, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- _____. 2008. Informe de Desarrollo Humano 2007-2008: Fighting climate change. Human solidarity in a divided world. Nueva York, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- ProDUS. 2008. Concentraciones geográficas de la pobreza infantil y acceso a servicios sociales de hogares con niños y adolescentes en la GAM. Ponencia preparada para el Decimocuarto Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Programa Estado de la Nación. 2003. Noveno Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. San José, Programa Estado de la Nación.
- _____. 2004. Décimo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. San José, Programa Estado de la Nación.
- _____. 2006. Duodécimo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. San José, Programa Estado de la Nación.
- _____. 2007. Decimotercer Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. San José, Programa Estado de la Nación.
- Proyecto Estado de la Nación. 1994. Primer Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. San José, Proyecto Estado de la Nación.
- Ramírez, O. 2008. Consistencia temporal de las brechas espaciales en el desarrollo social. Contribución especial para el Decimocuarto Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Rodríguez, A. y Castillo, J. 2008. ¿Indicios de segmentación en el sistema de salud costarricense? Ponencia preparada para el Decimocuarto Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Rojas, M. 2006. "Life satisfaction and satisfaction in domains of life: is it a simple relationship?", en Journal of Happiness Studies, vol. 7, n° 4. New York, Springer Netherlands.
- _____. 2006b. "Well-being and the complexity of poverty: A subjective well-being approach", en McGillivray, M. and Clarke, M. (editores). Understanding human well-being. Tokyo, United Nations University Press.
- _____. 2007. "The complexity of well-being: A life-satisfaction conception and a domains-of-life approach", en Gough I. and McGregor, A. (editores) Researching well-being in developing countries: From theory to research. New York, Cambridge University Press.
- _____. 2008a. Bienestar subjetivo en Costa Rica. Contribución preparada para el Decimocuarto Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- _____. 2008b. Enhancing poverty-abatement programs: A subjective well-being contribution. Applied research in quality of life. Por publicarse. New York, Springer Netherlands.
- _____. 2008c. "Experienced poverty and income poverty in Mexico: A subjective well-being approach", en World Development, vol. 36, n° 6. Orlando, Elsevier.
- _____. 2008d. The Measurement of quality of life: Conceptualization comes first: A four-qualities-of-life conceptual framework and an illustration to Latin America. Working paper. Washington, Inter-American Development Bank.
- Román, I. 2007. Costa Rica: principales tendencias en materia de desigualdad y pobreza en el período 1950-2005. Régimen de política y reducción de la pobreza el caso de Costa Rica. San José, UNRISD. Documento sin publicar.
- Román, M. 2008. Análisis del mercado inmobiliario-hipotecario de Costa Rica. Parte I: Características y dinámica reciente. San José, Unidad Ejecutora del Programa de Regularización del Catastro y Registro Nacional.
- Rosero, L. y Robles, A. 2008a. Los dividendos demográficos. Contribución preparada para el Decimotercer Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- _____. 2008b. Los dividendos demográficos y la economía del ciclo vital en Costa Rica. Papeles de Población, n° 55. México, Centro de Investigación y Estudios Avanzados de la Población, Universidad Autónoma del Estado de México.
- Rosales, J. 2008. Sostenibilidad de la política fiscal: fortalezas y debilidades. Ponencia preparada para el Decimocuarto Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Ross, C. y Willigen, M. 1997. "Education and subjective quality of life", en Journal of Health and Social Behavior, vol. 38. Washington, American Sociological Association.

- Sáenz, L.B. 2008. Estudio de estimación parcial de carga de enfermedad en Costa Rica para el año 2005. Contribución preparada para el Decimocuarto Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Sauma, P. 2006. Pobreza, desigualdad en los ingresos y empleo. Ponencia preparada para el Duodécimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Segura, R. 2008. Actualización del índice de Theil. Estimaciones realizadas para el Decimocuarto Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Sen, A. 1979. Equality of what? Tanner lecture on human values. California, Stanford University.
- _____. 1985. Commodities and Capabilities. Amsterdam, North-Holland.
- _____. 1993. "Capability and well-being", en Nussbaum, M.C. and Sen, A. (editors). The Quality of Life. Oxford, Oxford University Press, United Nations University.
- _____. 1999. Development as freedom. Oxford, Oxford University Press.
- Taylor, M. 1997. Income redistribution through the fiscal system: a study on the incidence of taxes and public expenditure in Costa Rica. Tesis doctoral Ontario, Canadá, Carleton University.
- Trejos, J.D. 2002. La equidad de la inversión social en el 2000. Ponencia preparada para el Octavo Informe Estado de la Nación. San José, Proyecto Estado de la Nación.
- _____. 2003. La inversión social pública en Costa Rica. Ponencia preparada para el Noveno Informe Estado de la Nación. San José, Proyecto Estado de la Nación.
- _____. 2004. Evolución de la equidad de la inversión social pública desde los años noventa. Ponencia preparada para el Décimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- _____. 2005. La equidad del gasto social en el 2003. Ponencia preparada para el Undécimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- _____. 2006. Evolución del gasto social en un contexto de restricciones fiscales. Ponencia preparada para el Duodécimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- _____. 2007a. Evolución del gasto público social en Costa Rica en la última década: 1995-2005. Washington, Banco Mundial.
- _____. 2007b. La equidad de la política fiscal en Costa Rica. Washington, Banco Interamericano de Desarrollo.
- _____. 2008. Impacto de los programas sociales selectivos sobre la desigualdad y la pobreza. Ponencia preparada para el Decimocuarto Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Trejos, J.D. y Gindling, T.H. 2004. "Accounting for changing earnings inequality in Costa Rica, 1980-1999", en The Journal of Development Studies, vol. 41, n° 5. Nueva Inglaterra, University of Connecticut.
- Trejos, J.D. y Sáenz, M.I. 2006. "Impacto redistributivo de la política social en Costa Rica", en INEC, et al. (editores). Simposio Costa Rica a la Luz de la Encuesta de Ingresos y Gastos de los Hogares 2004. San José, INEC, CCP, Programa Estado de la Nación e IICE.
- Unidad Técnica de Listas de Espera. 2007. Informe de listas de espera del primer semestre del 2007. San José, Unidad Técnica de Listas de Espera, Gerencia de División Médica, Dirección General de Gestión Regional y Red de Servicios de Salud, Caja Costarricense de Seguro Social.
- UNU-Wider. 2008a. World income inequality database V2.0c May 2008. Finland, World Institute for Development Economics Research of the United Nations University, en http://www.wider.unu.edu/research/Database/en_GB/database/
- _____. 2008b. World income inequality database. User guide and data sources. Finland, World Institute for Development Economics Research of the United Nations University, en <http://62.237.131.23/wiid/WIID2c.pdf>
- Vigorito, A. 2008. Los programas de transferencia de ingreso condicionadas. La experiencia uruguaya reciente. Presentación para el taller: "Política social en Uruguay: obstáculos y oportunidades para el crecimiento económico". Uruguay, Modelos de protección social: el desafío de la cohesión en el Cono Sur americano.
- Whiteford, P. 2005. "The welfare expenditure debate: Economic myths of the Left and the Right", en Economic and Labour Relations Review, vol.16, n° 3, forthcoming. Sydney, Industrial Relations Research Centre, The University of New South Wales.
- Zúñiga, P. y Rojas, L.D. 2006. Progresividad en el financiamiento del gasto en salud, del gasto privado en educación y algunos impuestos: una aplicación de dominancia, en INEC, et al. (editores). Simposio Costa Rica a la Luz de la Encuesta de Ingresos y Gastos de los Hogares 2004. San José, INEC, CCP, Programa Estado de la Nación e IICE.

OPORTUNIDADES, ESTABILIDAD Y SOLVENCIA ECONÓMICAS

Alonso, E. 2008. Costa Rica: Conceptualización de nuevos incentivos para la atracción de inversión extranjera directa en alta tecnología. San José, Banco Interamericano de Desarrollo.

Angulo, J. y Mata, A. 2008. El desajuste entre la oferta y la demanda de trabajo calificado desde el punto de vista de los empleadores y de los formadores de profesionales y técnicos: retos e implicaciones para el mercado laboral costarricense. Ponencia preparada para el Decimocuarto Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.

BCCR. 2008a. Memoria Anual 2007 BCCR. San José, Banco Central de Costa Rica.

_____. 2008b. Revisión del Programa Macroeconómico 2008-2009. San José, Banco Central de Costa Rica, Departamento Monetario.

_____. 2008c. Sitio Oficial del Banco Central de Costa Rica, en www.bccr.fi.cr

Bolaños, R. et al. 2005. Aspectos Institucionales de la Inversión Pública y de los acuerdos públicos y privados. Washington, Banco Mundial.

CCSS. 2008. Sitio oficial de la Caja Costarricense de Seguro Social de Costa Rica, en www.ccss.sa.cr

Celis, R. 2008. ¿Hay crisis en el sector agropecuario? Ponencia preparada para el Decimocuarto Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.

Cepal. 2004a. Desarrollo productivo en economías abiertas. Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe

_____. 2006b. Sitio oficial de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, en www.eclac.cl

CGR. 2007a. Estudio del impuesto sobre la renta que declaran las personas físicas y jurídicas, con actividad económica lucrativa, que prestan servicios profesionales. Informe n° DFOE-SAF-17-2007. San José, Contraloría General de la República.

_____. 2007b. Estudio sobre el sistema de planificación. Informe DFOE-SAF-21-2008. San José, Contraloría General de la República.

- _____. 2007c. Informe sobre la evaluación de la aplicación de políticas y normativa en materia de recursos hídricos por el Ministerio de Ambiente y Energía. Informe DFOE-PGA-42/2007. San José, División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, Área de Servicios Públicos Generales y Ambientales, Contraloría General de la República.
- _____. 2008a. Aprobación presupuestaria en los sectores descentralizados y municipal del período 2008. San José, Contraloría General de la República.
- _____. 2008b. Memoria Anual 2007. San José, Contraloría General de la República.
- Cinde. 2007. Encuesta de recursos humanos "Invirtiendo en Costa Rica". San José, Coalición Costarricense de Iniciativas de Desarrollo.
- De Ferranti, D. et al. 2002. From Natural Resources to the Knowledge Economy / Trade and Job Quality. Washington DC, Banco Mundial.
- Fritschel, H. et al. 2002. ¿Estamos listos para la revolución de la carne?, en *La Agenda Inconclusa*, Per Pinstруп-Andersen y Rajul Pandya Lorch (eds.) Washington DC, International Food Policy Research Institute.
- Freud, C. et al. 2006. The Effect of China's Exports on Latin American Trade with the World. Washington DC, Banco Mundial.
- INA. 2008a. Estudio de determinación de necesidades de capacitación y formación profesional en el sector de la construcción a nivel nacional. San José, Instituto Nacional de Aprendizaje.
- _____. 2008b. Estudio determinación de las tendencias productivas en los sectores de informática, inglés, turismo mipymes y mecánica de precisión en el mercado laboral costarricense. San José, Instituto Nacional de Aprendizaje.
- INEC. 2007. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. San José, Instituto Nacional de Estadística y Censos.
- Izquierdo, A. et al. 2008. Booms and Busts in Latin America: The Role of External Factors. Inter-American Development Bank, Research Department, Working Paper n° 631. Washington DC, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Machinea, J. et al. 2006. Comercio, inversión directa y políticas productivas. Serie Informes y Estudios Especiales n° 16. Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y El Caribe.
- Manpower. 2007. Paradoja de la escasez de talento en el mundo. México, Manpower.
- Matarrita, R. 2008a. Relaciones comerciales de Costa Rica con China. Ponencia preparada para el Decimocuarto Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- _____. 2008b. Relaciones comerciales de Costa Rica con la Unión Europea. Ponencia preparada para el Decimocuarto Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Marín, R. 2004. Invernaderos, Sinónimo de Productividad. Revista Crisol, (11 de abril): 17-18. San José, Universidad de Costa Rica, Oficina de Divulgación e Información.
- Mellor, J. 1999. Pro-Poor Growth. The relation between growth in agriculture and poverty reduction. Prepared for Usaid/G/EGAD. Washington DC, John Mellor Associates, Inc.
- Méndez, E. et al. 2002. Opciones de Política Cambiaria para Costa Rica. Documento de Investigación del Departamento de Investigaciones Económicas del Departamento Monetario. DIE-DM/03-2002-DI/R, San José, Banco Central de Costa Rica.
- Mesalles, L. 2008a. Análisis de la evolución del crédito en Costa Rica durante el 2007, y sus implicaciones sobre la economía. Ponencia preparada para el Decimocuarto Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- _____. 2008b. Posibles efectos de la recesión en Estados Unidos sobre la economía de Costa Rica. Ponencia preparada para el Decimocuarto Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Mora, M. y Prado, E. 2007. El régimen de banda cambiaria: hacia la flexibilidad cambiaria y el control de la inflación. Ponencia preparada para el Decimotercer Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Österholm, P. et al. 2007. The Effect of External Conditions on Growth in Latin America. Working Paper, WP/07/176. Washington, Fondo Monetario Internacional.
- Procomer. 2008. Costa Rica: Estadísticas de exportación 2007. San José, Promotora de Comercio Exterior.
- Programa Estado de la Nación. 2006. Décimo Tercer Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. San José, Programa Estado de la Nación.
- _____. 2008. Informe Estado de la Región (2008). San José, Programa Estado de la Nación.
- Rosales, J. 2008. Sostenibilidad de la política fiscal: fortalezas y debilidades. Ponencia preparada para el Decimocuarto Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Sauma, P. 2008. Pobreza, desigualdad del ingreso y empleo: situación actual y algunos escenarios prospectivos. Ponencia preparada para el Decimocuarto Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- STAP. 2008. Sitio oficial de la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria, en www.hacienda.go.cr.
- Sepasa. 2007. Página oficial de la Secretaría Ejecutiva de la Planificación Sectorial Agropecuaria, Ministerio de Agricultura, en www.infoagro.go.cr/boletines.htm.
- Sugef. Sitio oficial de la Superintendencia General de Entidades Financieras, en www.sugef.fi.cr
- The Economist. 2008. A Ravenous Dragon: A Special Report on China's Quest for Resources. Londres, 15 a 21 de marzo 2008.
- _____. 2007. Leapfrogging or Piggybacking? Londres, 10 a 16 de noviembre.
- Trostle, R. 2008. Global Agricultural Supply and Demand: Factors Contributing to the Recent Increase in Food Commodity. Washington DC, United States Department of Agriculture.
- Uccaep. 2006. Encuesta trimestral de negocios "Pulso Empresarial". IV-2006. San José, Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones de la Empresa Privada.
- _____. 2007. Encuesta Trimestral de Negocios "Pulso Empresarial". I-2007. San José, Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones de la Empresa Privada.
- _____. 2008. Encuesta Trimestral de Negocios "Pulso Empresarial". I-2008. San José, Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones de la Empresa Privada.
- Umaña, V et al. 2006. Hacia el acuerdo de asociación entre Centroamérica y la Unión Europea: antecedentes y posibles impactos. Seminario regional: política comercial y la negociación del acuerdo de asociación entre Centroamérica y la Unión Europea: Desafíos para las PyMEs. Alajuela, Incae.

Von Braun, J. 2007. The World Food Situation: New Driving Forces and Required Actions. Food Policy Report. Washington DC, International Food Policy Research Institute.

Winters, A. et al. 2007. Dancing With Giants: China, India and the Global Economy, Washington DC, Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, Banco Mundial.

Entrevistas

Fonseca, F. 2008. Dirección General de Tributación, Ministerio de Hacienda.

González, K. 2008. Ministra de Transporte, Ministerio de Obras Públicas y Transporte.

Kauffmann, A. 2008. Contabilidad Social, BCCR.

Mora, R. 2008. Jefe de la Unidad de Desarrollo y Estadística. Instituto Nacional de Aprendizaje.

Quesada, E. 2008. Gerente de Centroamérica y República Dominicana. Manpower.

Sequeira, C. 2008. Presidente ejecutivo del Instituto Nacional de Aprendizaje.

ARMONIA CON LA NATURALEZA

Acuña, G. 2006. "Producción de piña en Caribe y Pacífico Sur de Costa Rica", en Revista Ambientico, n° 158. San José, Universidad Nacional.

Almeida, R. y Nozawa, T. 2008. Aprovechamiento de madera caída: experiencia piloto en la Reserva Forestal Golfo Dulce. Contribución preparada para el Decimocuarto Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.

Altman, R. 2008. El auge de la construcción en Guanacaste y la responsabilidad hacia un desarrollo ordenado. San José, Cámara Costarricense de la Construcción.

Alvarado, J. et al. 2006. "Ambientes Marino-Costeros de Costa Rica", en Quesada, M.A. y Nielsen, V. (eds.). Informe técnico de la Comisión Interdisciplinaria Marino Costera de la zona económica exclusiva de Costa Rica. San José, Cimar, CI, TNC.

Alvarado, J. y Quirós, G. 2007. Caribe sur y la marina de Puerto Viejo. San José, TNC-Instituto de Costas.

Arauz, R. et al. 2006. New approach to solve the turtle/shrimp problem in Costa Rica. San José, Pretoma.

Arce, J. 2007. "Banaclima: nueva tecnología para el control climático", en Revista Entorno Bananero, n° 8. San José, Consejo Institucional Bananero.

Arce, R. y Fernández, J. 2008. Opciones al nuevo entorno energético internacional. Ponencia preparada para el Decimocuarto Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.

Arrieta, I. 2007. Estudio sobre la situación de la tenencia de la tierra en las islas de Costa Rica. San José, Unidad Ejecutoria Programa de Regularización de Catastro y Registro.

Asamblea Legislativa. 2007. Ley de Simplificación de Trámites y Creación de Incentivos en Atracaderos y Marinas Turísticas, expediente n° 14836. San José, Asamblea Legislativa.

Asner, P. et al. 2006. "Condition and fate of logged forests in the Brazilian Amazon", en PNAS 2006, vol. 103, n° 34. Washington, National Academy of Sciences, en <http://www.pnas.org/content/103/34/12947.full.pdf>

Astorga, Y. 2008. Situación del recurso hídrico. Ponencia preparada para el Decimocuarto Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.

Bach, O. 2005. Importancia de algunos sistemas no estatales de certificación agrícola. Contribución realizada para el Undécimo Informe Estado de la Nación. San José, Rainforest Alliance Costa Rica.

Ballester, M. 2008. Agua potable y saneamiento con enfoque de GIRH en Costa Rica: situación y sistematización de algunas experiencias. San José, Global Water Partnership.

Baltodano, J. 2007a. Cobertura, bosques y uso forestal". Ponencia preparada para el Decimotercer Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.

----- 2007b. Restauración del bosque tropical en la parcela campesina: sus aportes en el marco de la soberanía alimentaria, la conservación de la biodiversidad y como complemento dentro de la economía campesina. Presentación en Power Point realizada en el VI Congreso Forestal Centroamericano- Proyecto FAO-FNPP/Bosques y Agrobiodiversidad para la seguridad alimentaria y nutricional. San Salvador, Coeocoiba-Amigos de la Tierra.

----- 2008. Bosques, cobertura y uso forestal. Ponencia preparada para el Decimocuarto Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.

Barrantes, G. et al. 1999. Evaluación de los planes de manejo forestal autorizados en el período 1997-1999 en la Península de Osa. Cumplimiento de normas técnicas, ambientales e impacto sobre el bosque natural. San José, Fundación Cecropia.

BID. 2008. Estudio de caso Plan Nacional de Gestión Integrada del Recurso Hídrico (PNGIRH) de Costa Rica. San José, Banco Interamericano de Desarrollo.

Borges, C. 2008. Consulta en los territorios indígenas del Pacífico de Costa Rica del Programa de Catastro y Registro. San José, Programa de Regularización de Catastro y Registro.

BorNet. 2004. El biodiesel reduce sustancialmente las emisiones contaminantes. Madrid, Revista de Divulgación sobre Ciencias.

Bosques Nuestros et al. 2008. ¿Por qué no hay madera en Costa Rica? Comunicado de prensa. San José, Bosques Nuestros, Fecon, Coeocoiba-AT.

Bravo, E. 2007. Impactos de la explotación petrolera en ecosistemas y la biodiversidad. Port Harcourt, Oilwatch, en www.oilwatch.org

Brenes, A. y Solís, A. 2008. Gestión del Riesgo. Ponencia preparada para el Decimocuarto Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.

Burke, L. y Maidens, J. 2005. Arrecifes en Peligro en el Caribe. Washington, World Resources Institute.

Cagan, H. et al. 2007. "Persistence of Forest Birds in the Costa Rican Agricultural Countryside", en Conservation Biology, vol. 21, n° 2. Massachusetts, Blackwell Publishing Inc.

Castillo, G. 2007. "Laboratorio de control biológico con paso de gigante", en Revista Entorno Bananero, vol. 8, n° 25. San José, Consejo Institucional Bananero.

Castro, R. 2008. Regulación ambiental y capacidades institucionales en los gobiernos locales. Ponencia preparada para el Decimocuarto Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.

----- 2005. Participación ciudadana en el proyecto de Ley de Recurso Hídrico: gestación y resultados. Recuadro elaborado para la ponencia "Participación de la sociedad civil en la Gestión Ambiental", del Undécimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.

- CEDS et al. 2006. Elementos de política para un turismo de cruceros sostenible en Centroamérica. Resumen para quienes toman las decisiones. San José, Centro para Ecoturismo y Desarrollo Sostenible, Banco Interamericano de Desarrollo e Instituto Centroamericano de Administración de Empresas.
- CGR. 2005. Informe sobre los resultados de la evaluación realizada en la municipalidad de Puntarenas relativa a la gestión técnica administrativa y financiera de la Zona Marítimo Terrestre. Informe DSOE-SM-169/2005. San José, División de Fiscalización Operativa y Evaluativo, Área Medio Ambiente y Agropecuario, Contraloría General de la República.
- _____. 2007a. Informe sobre la evaluación de la aplicación de políticas y normativa en materia de recursos hídricos por el Ministerio de Ambiente y Energía. Informe DFOE-PGA-42/2007. San José, División de Fiscalización Operativa y Evaluativo, Área de Servicios Públicos Generales y Ambientales, Contraloría General de la República.
- _____. 2007b. Informe sobre los resultados de la evaluación realizada en la Municipalidad de Osa sobre la planificación, administración, vigilancia y protección de Zona Marítimo Terrestre. Informe DFOE-SM-16-2007. San José, División de Fiscalización Operativa y Evaluativo, Área de Servicios Municipales, Contraloría General de la República.
- _____. 2008a. Informe sobre la evaluación de la aplicación de políticas y normativa en materia de recursos forestales por el Ministerio del Ambiente y Energía. Informe DFOE-PGAA-7-2008. San José, División de Fiscalización Operativa y Evaluativo, Área de Servicios Públicos Generales, Ambientales y Agropecuarios, Contraloría General de la República.
- _____. 2008b. Memoria Anual, 2007. San José, Contraloría General de la República.
- Chaves, J. 2008. "Las barridas del Tribunal Ambiental Administrativo y las zonas costeras". Recuadro preparado para el Decimocuarto Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Cifor. 2006. Forest and human health. Indonesia, Center for International Forestry Research, en www.cifor.org
- Cimat. 2008. Listado de proyectos en trámite para concesión de marinas turísticas. San José, Comisión Interinstitucional de Marinas y Atracaderos Turísticos.
- Cites. 2007. Base de datos de especies. Génova, Convención sobre Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Flora y Fauna Silvestres, en www.cites.org
- CNE. 2007. Oficio DPM-INF-1957-2007. San José, Comisión Nacional de Emergencias.
- Coecoceiba, 2003a. La diversidad de plantas y el conocimiento tradicional en nuestras comunidades. San José, Asociación Comunidades Ecologistas la Ceiba-Amigos de la Tierra Costa Rica, en www.coecoceiba.org
- _____. 2003b. La madera, el bosque y la gente: propuesta ecologista para producir madera respetando el bosque y las comunidades. San José, Asociación Comunidades Ecologistas la Ceiba-Amigos de la Tierra Costa Rica, en <http://www.coecoceiba.org/images/pub16.PDF>
- _____. 2008. Memoria del foro social de bosques "Encuentro bajo la ceiba". San José, Asociación Comunidades Ecologistas La Ceiba-Amigos de la Tierra Costa Rica.
- CoopeSoliDar R.L. et al. 2007. Gente del mar y uso sostenible de los recursos de un refugio marino en el Pacífico Norte de Costa Rica. Diagnóstico de las comunidades aledañas al Refugio Nacional de Vida Silvestre Caletas-Ario, Península de Nicoya, Costa Rica: Resultados para la acción y sus aportes a la conservación. San José, CoopeSoliDar R.L, Aspecoy, ACT y Municipalidad de Nandayure.
- CoopeSoliDar R.L. y CoopeTarcoles R.L. 2007. Análisis de la base de datos de actividades de pesca del periodo 2006-2007. San José, CoopeSoliDar R.L y CoopeTarcoles R.L.
- Cortés, J. y Jiménez, C. 2003a. "Corals and coral reefs of the Pacific of Costa Rica: history, research and status", en Cortés, J. (ed.). Elsevier, Ámsterdam, Latin American Coral Reefs.
- _____. 2003b. "Past, present and future of the coral reefs of the Caribbean coast of Costa Rica", en Cortés, J. (ed.). Amsterdam, Latin American Coral Reefs.
- Cyma-Presol. 2007. Diagnóstico y áreas prioritarias. San José, Programa Competitividad y Medio Ambiente y Plan de Residuos Sólidos Costa Rica, MOPT.
- DHR. 1997. Industrias peligrosas. Expediente nº 2075-23-97. San José, Área de Calidad de Vida, Defensoría de los Habitantes de la República.
- Dobles, R. 2007. Política hídrica nacional: gestión del agua como recurso y como servicio. San José, Minae.
- DSE. 2008. Balance energético nacional 2007. San José, Dirección Sectorial de Energía.
- European Commission. 1999. Transport research-Fourth framework programme-EMARC-MARPOL rules and ship generated waste. Luxembourg, European Commission.
- FAO. 1996. Considering nutrition in national forestry programmes. Rome, Food and Agriculture Organization of the United Nations, en www.fao.org/docrep/w2167e/w2167e00.htm#TopOfPage
- Fecon. 2007. Piden a Fiscalía frenar expansión piñera en Guácimo y Siquirres. Comunicado de prensa. San José, Fecon.
- Figueroa, J. 2006. Proyectos de ley sobre las islas del golfo de Nicoya. Recuadro preparado para el Duodécimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Fonafifo. 2008. Distribución de las hectáreas contratadas en pago de servicios ambientales, por año y por modalidad, 1997-2007. San José, Fondo Nacional de Financiamiento Forestal.
- Fonseca, A. 2008. Zona marino-costera. Ponencia preparada para el Decimocuarto Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Fonseca, E. et al. 2006. "Monitoreo del arrecife coralino de Meager Shoal, Parque Nacional Cahuita", en Revista de Biología Tropical, nº 54. San José, Escuela de Biología, Universidad de Costa Rica.
- Grip, H. et al. 2005. "Soil and water impacts during forest conversion and stabilization to new land use", en Forest, Water y People in the Humid Tropics. Brujnzeel, Cambridge University Press, Unesco.
- Gutiérrez, G. et al. 2007. Resultados preliminares de estudio sobre variabilidad genética y comportamiento de primates en Costa Rica. Conferencia dictada en el II Simposio de Primates en Costa Rica. Alajuela, UCR, UNA, Uci-med.
- Guzmán, H. y Cortés, J. 2007. "Reef recovery 20 years after the 1982-1983 El Niño massive mortality", en Marine Biology, vol. 151. Berlin, Springer.
- Hernández, J. 2007. Informe Técnico del proyecto de Piña MD-2 genéticamente modificada. San José, Minae, Conagebio.
- Herrera, J. y Rodríguez, S. 2008. Calidad del aire en San José, 2007. Contribución especial para el Decimocuarto Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.

- Hobbs, R. et al. 2007. "Novel ecosystems: theoretical and management aspects of the new ecological world order", en *Global Ecology and Biogeography*, vol. 15. Massachusetts, Blackwell Publishing Inc., en http://www.icsu-scope.org/spotlight/Emerging%20ecosystems%20geb_212.pdf
- Hultman, N. 2003. Carbon financial risk in the international greenhouse gas market. Tesis para optar por el grado de Doctor de Filosofía en Energía y Recursos. Berkeley, Universidad de California.
- ICE. 2008. Informe anual de ventas 2007. San José, Instituto Costarricense de Electricidad.
- ICT. 2007a. Estadísticas de certificación para la sostenibilidad turística. San José, Instituto Costarricense de Turismo, en www.turismo-sostenible.co.cr
- _____. 2007b. Estadísticas de turismo. San José, Instituto Costarricense de Turismo.
- INBio. 2008. Estadísticas del Inventario Nacional de Biodiversidad. Heredia, Instituto Nacional de Biodiversidad.
- Incopesca et al. 2007. Rendición de cuentas desde una cooperativa de pesca artesanal: Auditoría del Código de Pesca Responsable de CoopeTarcos R.L. San José, Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura, Instituto Nacional de Fomento Cooperativo, Ministerio de salud, Ministerio de Ambiente y Energía, Municipalidad de Garabito, Defensoría de los Habitantes de la República, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación.
- INEC. 2007. Base de datos de permisos de la construcción 2003-2007. San José, Instituto Nacional de Estadística y Censos.
- INS-Bomberos. 2008. Estadísticas de incendios estructurales. San José, Instituto Nacional de Seguros.
- INS-Matpel. 2008. Incidentes atendidos por la Unidad de Materiales Peligrosos del INS 2007. San José, Instituto Nacional de Seguros.
- IOI. 2007. Reporting template for the IOI operational centres. India, Instituto Internacional del Océano.
- Laprade, S. 2007. Informe anual. San José, Dirección de Investigaciones, Corbana.
- Laurance W. et al. 2006. "Rapid decay of tree-community composition in Amazonian forest fragments", en *PNAS*, vol. 103, nº50. Washington, National Academy of Sciences December, en <http://www.pnas.org/content/103/50/19010.full.pdf+html>
- León, P. 2008. Avances de la iniciativa "Paz con la Naturaleza". Contribución realizada para el Decimocuarto Informe Estado de la Nación. San José, Iniciativa "Paz con la Naturaleza".
- Lohman, L. 2006. Carbon trading: a critical conversation on climate change, privatization and power. Uppsala Sweden, The Dag Hammarskjöld Center.
- MAG. 2008a. Estadísticas de agricultura orgánica 2007. San José, Programa de Acreditación y Registro en Agricultura Orgánica, Ministerio de Agricultura y Ganadería.
- _____. 2008b. Estadísticas de cultivos transgénicos 2007. San José, Gerencia de Biotecnología, Ministerio de Agricultura y Ganadería.
- MAG-Coreca. 2001. Memoria del seminario: situación actual y perspectivas de los organismos modificados genéticamente y su relación con los derechos de propiedad intelectual. San José, Ministerio de Agricultura y Ganadería.
- Martínez, D. 2007. Ocurrencia y comportamiento de cetáceos en el Pacífico Norte y Sur de Costa Rica, determinación poblacional de *Pseudorca crassidens* y medidas de conservación para la comunidad de Bahía Drake. Tesis para optar por el grado de maestría en manejo y conservación de vida silvestre. Heredia, ICOMVIS, Universidad Nacional.
- Martínez, D. et al. 2007. Antecedentes de la campaña por las ballenas. San José, Coalición Costarricense por las Ballenas.
- Matarrita, L. 2008. Informe de labores: resumen anual 2007. San José, Control de Residuos de Plaguicidas en Vegetales, Departamento de Insumos Agrícolas, Servicio Fitosanitario del Estado, Ministerio de Agricultura y Ganadería.
- Mideplan. 2008. Informe de cumplimiento de metas de acciones estratégicas 2007. San José, Ministerio de Planificación y Política Económica.
- Minae. 2008a. Estrategia nacional de cambio climático. San José, Ministerio de Ambiente y Energía, en www.encc.go.cr/carbono/proceso.html
- _____. 2008b. Resumen del estado actual del balance hídrico nacional (borrador preliminar). San José, Ministerio de Ambiente y Energía.
- _____. 2008c. Resumen del estado actual del plan nacional para la gestión integrada del recurso hídrico de Costa Rica (borrador preliminar). San José, Ministerio de Ambiente y Energía.
- Mopt. 2008. Estadísticas de pesca de la flota internacional 2007. San José, Ministerio de Obras Públicas y Transporte.
- Mora, D. 2007. Desigualdades por cantones en el acceso a agua para consumo humano en Costa Rica 2006. San José, Laboratorio Nacional de Aguas, ICAA.
- _____. 2008. Informe del Laboratorio Nacional de Aguas. San José, Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados.
- Movimiento Mundial por los Bosques. 2008. Sitio oficial de la red internacional Movimiento Mundial por los Bosques, en <http://www.wrm.org.uy>
- Myhre, S. y Acevedo-Gutiérrez, A. 2007. "Recovery of sea urchin *Diadema antillarum* populations is correlated to increase coral cover and reduced macroalgal cover", en *Marine Ecology Progress*, vol. 329. Alemania, Inter-Research Science Center.
- Obando, G. 2008. Elementos sobre el mercado de los gases de efecto invernadero. Recuadro preparado para el Decimocuarto Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Obando, V. y García, R. 2008. Gestión del patrimonio. Ponencia preparada para el Decimocuarto Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- ONF. 2007. Usos y aportes de la madera en Costa Rica. Estadísticas 2006. San José, Oficina Nacional Forestal.
- Owen, M. 2008. What can rainforest protection do to halt climate change? Reino Unido, Cornwall Collage, en http://135.196.210.195/images/MOwen2_tcm18-116111.pdf
- PBAE. 2008. Lista de playas premiadas por el programa Bandera Azul Ecológica 2007. San José, Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados.
- Piedra, R. y Vélez, E. 2007. Una breve reseña actual del Parque Nacional Marino las Baulas de Guanacaste. San José, Parque Nacional Marino Las Baulas, Sinac, Minae.
- Piñero, A. 2008. "Por la paz, por Costa Rica, por la vida: iMoratoria a las construcciones en Osa, ya!", en *Opinión Ambiental*, vol. 50. San José, Opinión Ambiental.

- Piris, P. y Keohane, N. 2008. Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation in developing nations ("REDD"): Implications for the Carbon Market. New York, Environmental Defense Fund.
- PNUD. 2007. Informe de Desarrollo Humano 2007-2008. La lucha contra el cambio climático: solidaridad frente a un mundo dividido. New York, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- PPD y Coecoceiba. 2007. Memoria: gestión comunitaria de bosques. San José, Programa de Pequeñas Donaciones, Fondo Mundial para la Naturaleza, Asociación Comunidades Ecologistas la Ceiba-Amigos de la Tierra Costa Rica.
- Procomer. 2008. Análisis de estadísticas de exportación de Costa Rica, 2007. San José, Promotora del Comercio Exterior en Costa Rica.
- Programa Estado de la Nación. 2007. Decimotercer Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. San José, Programa Estado de la Nación.
- _____. 2008. Estado de la Región (2008). San José, Programa Estado de la Nación.
- Pujol, R. 2008. Osa: oportunidades y desafíos territoriales. Ponencia preparada para el Decimocuarto Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Quijandría, G. et al. 1997. La industria de la piña en Costa Rica: análisis de sostenibilidad. Alajuela, Centro Latinoamericano para la Sostenibilidad y el Desarrollo Sostenible, Incae.
- Rainforest Alliance. 2008. Monthly certification update, december 2007. San José, Rainforest Alliance.
- Ramírez, A. 2008. Algunos hallazgos sobre la conflictividad socio-ambiental por el agua en Guanacaste. Contribución especial para el Decimocuarto Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Recope S.A. 2007. Informe anual de ventas 2006. San José, Refinadora Costarricense de Petróleo.
- Righelato, R. y Spracklen, D. 2007. "Carbon mitigation by bio-fuels or by saving and restoring forests?", en Science, vol. 317. New York, American Association for Advance of Science.
- Riteve S y C. 2008. Anuario 2007. San José, Riteve S y C.
- Rodríguez, G. 2007. Gestión ambiental municipal y participación local. Ponencia preparada para el Decimotercer Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Rodríguez, K. 2006. Caudal de agua en caída, en El Financiero, 2 de diciembre. San José, El Financiero.
- Rodríguez, R. 2008. "Cambio climático en Centroamérica", en Boletín Cambio climático en Centroamérica, año 1, n° 6. San Salvador, CCAD, Sica.
- Roldán, C. 2008. Agricultura: tendencias recientes e implicaciones ambientales. Un año de crisis climática y alimentaria. Ponencia preparada para el Decimocuarto Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Román, M. 2008. Desarrollo turístico e inmobiliario costero y preocupaciones ambientales". Contribución realizada para el Decimocuarto Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Sala Constitucional. 2008. Protección Parque Nacional Marino Las Baulas. Voto 8713-08. San José, Sala Constitucional, Corte Suprema de Justicia.
- Salas, A. 2008. Estudio sobre el impacto del crecimiento hotelero e inmobiliario en algunos sectores costeros del pacífico de Costa Rica: El caso de Guanacaste. San José, Cámara Costarricense de Hoteles.
- Sánchez, A. et al. 2006. Estudio de cambios de cobertura forestal de Costa Rica 2000-2005. San José, Fonaffo, Universidad de Alberta e ITCR.
- Searchinger, T. et al. 2008. "Use of US croplands for bio-fuels increases greenhouse gases through emissions from land-use change", en Science, vol. 319, n° 5867. Washington, American Association for the Advanced Science.
- Seder. 2006. Efectos ecológicos del cultivo de la piña en la Cuenca Media del Río General-Térraba de Costa Rica. Informe técnico n° 4. San José, The Nature Conservancy.
- Sepsa. 2008. Boletín estadístico agropecuario n° 18. San José, Secretaría Ejecutiva de Planificación Sectorial Agropecuaria.
- Setena. 2008. Oficio n° SG DT-036 2008. San José, Secretaría Técnica Nacional Ambiental.
- Sinac. 2007. Estrategia para la sostenibilidad de la producción de bienes y servicios de bosques y plantaciones forestales en terrenos privados en Costa Rica 2007-2010. San José, Gerencia de Manejo de Recursos Naturales, Sistema Nacional de Áreas de Conservación, Minae.
- Sinac et al. 2007. Grúas II: Propuesta de ordenamiento territorial para la conservación de la biodiversidad en Costa Rica. San José, Sistema Nacional de Áreas de Conservación, Minae.
- Soto, S. 2008. Situación de los residuos sólidos en Costa Rica. Ponencia preparada para el Decimocuarto Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- TAA. 2008. Casos 2007 del Tribunal Ambiental Administrativo. San José, Tribunal Ambiental Administrativo.
- TNC. 2008. Áreas protegidas en Centroamérica. Ponencia preparada para el Informe Estado de la Región (2008). San José, Programa Estado de la Nación.
- UICN. 2007. Lista roja de especies amenazadas de la UICN 2007. Suiza, International Union for Conservation of Nature.
- _____. 2008. Premio antorcha ambiental 2007. Suiza, International Union for Conservation of Nature, en www.iucn.org
- Unep. 2006. Unep launches campaign to plant a billion trees. Kenya, United Nations Environment Programme, en www.unep.org/billiontreecampaign
- Vargas, J. 2008. Aportes para el análisis de la labor gubernamental en materia ambiental 2007. Contribución realizada para el Decimocuarto Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Yozell, E. y Joseph, E. 2004. El caso de la exploración petrolera. Recuadro preparado para el Décimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- WSP-LAC, et al. 2007. Saneamiento para el desarrollo. Lima, Perú, Programa de Agua y Saneamiento de América Latina y el Caribe (WSP), Banco Mundial, Cosude, Unicef, BID.
- WWF. 2008. Proyecto de Conservación de Baulas del Pacífico-Playa Junquillal. Objetivos y logros 2006-2008. San José, World Wide Fund for Nature.
- Ziegler, J. 2007. El derecho a la alimentación. New York, Organización de las Naciones Unidas.

Entrevistas

- Androvetto, E. 2008. Departamento de gestión del ambiente humano. Minsa.
- Azofeifa, J. 2008. ICE.
- Biamonte, G. 2008. Director de Aprefflofas.
- Cajiao, V. 2008. Directora del área legal, Fundación Mar Viva.
- Calvo, J. 2008. SINAC-Dirección Superior.
- Canet, G. 2008. Gerente de Manejo de Recursos Naturales, Sinac.
- Carmona, A. 2008. PPD-GEF/PNUD.
- Cortés, J. 2008. Cimar. UCR
- Dobrinescu, M. 2008. Recope S.A
- Echeverría, D. 2008. Oficial del Programa Marino-Costero, Iniciativa Paz con la Naturaleza.
- Fernández, M. 2007. Asopesca
- Fournier, M. 2008. Iret-UNA.
- González, M. 2008. Sinac-ACCVC
- Hernández, J. 2008. Sinac-ACCVC.
- Herrera, A. 2008. Enlace con Investigadores, INBio.
- Lobo, J. 2008. Comisión de Divulgación, Escuela de Biología de la UCR.
- Matamoros, J. 2008. Vice Ministro de Ambiente y Energía, Minae.
- Polimeni, J. 2008. Delegado ejecutivo, Fundación Bandera Ecológica.
- Quirós, G. 2008. Director Instituto de Costas.
- Robles, A. 2008. UCR.
- Silman, R. 2008. Directora del Caribbean Conservancy Corporation de Costa Rica.
- Villalobos, C. 2008. Incopesca.
- Zeledón, M. 2008. Dirección del Departamento de Aguas, Minae.

FORTALECIMIENTO DE LA DEMOCRACIA

- Alfaro, R. 2008. Inconsistencias en el material electoral del referendo del 2007. Ponencia preparada para el Decimocuarto Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Antillón, A. et al. 2006. "TLC mutilado", en Tribuna Democrática. San José, Tribuna Democrática, http://www.tribunademocratica.com/2006/12/tlc_mutilado.html, consultado el 24 de julio de 2008.
- Arias, B. 2008. Estudio comparativo de normativa parlamentaria. Ponencia preparada para el Decimocuarto Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Asamblea Legislativa. 1953. Código electoral. San José, Asamblea Legislativa.
- Barczak, M. 2001. "Representation by consultation? The rise of direct democracy in Latin America". En Latin American Politics and Society, vol. 43 n° 3. Miami, School of International Studies, University of Miami.
- Binder, S. 1999. "The dynamics of legislative gridlock, 1947-96", en American Political Science Review, vol. 93 n° 3. Washington, The American Political Science Association.
- CGR. 2008. Memoria anual 2007. San José, Contraloría General de la República.
- CID-Gallup. 2007. Encuesta nacional de opinión pública. Octubre de 2007. San José, CID-Gallup.
- Comisión Especial sobre Roces Constitucionales del TLC de la Universidad de Costa Rica. 2007. "Roces constitucionales del Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica, Estados Unidos y República Dominicana (TLC)", San José, Universidad de Costa Rica, en <http://www.rectoria.ucr.ac.cr/documentos/Roces-constitucionales-TLC.pdf>
- Corrales, J. M. 2007. "Escrito de José Miguel Corrales Bolaños y otro, dirigido a los Magistrados del Tribunal Supremo de Elecciones, en relación con el expediente 1024-Z-2006", en Tribuna Democrática. San José, Tribuna Democrática, en http://www.tribunademocratica.com/2007/04/corrales_pide_al_tse_acumular_iniciativas_de_referendum.html, consultado el 24 julio de 2008.
- Cortés, A. 2008. "Ocho propuestas para reformar el referéndum", en Tribuna Democrática. San José, Tribuna Democrática, en http://www.tribunademocratica.com/2008/04/ocho_propuestas_para_reformar_el_referendum.html, consultado el 28 de julio de 2008.

- Dahl, R. A. 2006. On political equality. New Haven, Yale University Press.
- Dall' Anese, F. 2007. Crimen organizado en Costa Rica. Contribución especial para el Decimotercer Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Departamento de Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa. 2008. "Informe técnico jurídico de La Asamblea Legislativa sobre el proyecto de ley de enmiendas al TLC, incluida la certificación de Estados Unidos a leyes de Costa Rica, expediente n° 17.010", en Tribuna Democrática. San José, Tribuna Democrática, en http://www.tribunademocratica.com/2008/06/solo_el_pueblo_puede_modificar_el_tlc_los_diputados_no.html, consultado el 25 de julio de 2008.
- Downs, A. 1957. An economic theory of democracy. New York, Harper.
- El Infierno en Costa Rica. 2007. Manifiesto infernal sobre el referéndum, en <http://infierno.ticoblogger.com/2007/10/manifiestoinfernalsobreferendum.html>, consultado el 28 de julio de 2008.
- Feoli, L. 2008. Comparación de la oferta y la demanda legislativa en Costa Rica durante el 2007. Ponencia preparada para el Decimocuarto Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- RREE, 2007. Memoria Institucional 2006-2007. San José, Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto.
- García, M. 2008. Las acciones colectivas en Costa Rica en el año 2007. Ponencia preparada para el Decimocuarto Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- González, E. 2006. Mecanismos de control, rendición de cuentas y financiamiento de partidos políticos. Ponencia preparada para el Duodécimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- , 2008. Participación de las instancias de control jurídico, político y administrativo durante el proceso de referendo 2007. Ponencia preparada para el Decimocuarto Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Kinder, D. 1998. "Communication and opinion" en American Review of Political Science, vol. 1. Washington, The American Political Science Association.

- Lehoucq, F. 2007. "¿Qué es el fraude electoral? Su naturaleza, sus causas y consecuencias", en *Revista Mexicana de Sociología* 69, n° 1 (enero-marzo). México, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Linz, J. y Stepan, A. 1996. *Problems of democratic transition and consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*. Baltimore, John Hopkins University Press.
- Lupia, A. 1994. "Shortcuts versus encyclopedias: information and voting behavior in California insurance reforms elections", en *American Political Science Review*, vol. 88, n° 1. Washington, The American Political Science Association.
- Mainwaring, S. 2006. "State deficiencies, party competition, and confidence in democratic representation in the Andes", en Mainwaring, S. et al. (editores). *The crisis of democratic representation in the Andes*. California, Stanford University Press.
- Marenghi, P. y Alcántara, M. 2007. *Los Mecanismos de la democracia directa: Argumentos a favor y en contra desde la teoría de la democracia*. Revista de Derecho Electoral 4. San José, Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica.
- Martí, M. 2008. *La Alianza Ciudadana del Sí*. Ponencia preparada para el Decimocuarto Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Mayhew, D. 1991. *Divided we govern*. New Haven, Yale University Press.
- McCombs, M. 2004. *Setting the agenda: the mass media and public opinion*. Malden, Blackwell Pub.
- Mendelsohn, M, y Parkin, A. Editores. 2001. *Referendum democracy: Citizens, elites, and deliberation in referendum campaigns*. New York, Palgrave.
- Merino, J. 2007. "Sin miedo al referéndum", en http://www.bilaterals.org/article.php?id_article=7917, consultado el 28 de julio de 2008.
- Mideplan, 2008. *Informe de cumplimiento de metas de acciones estratégicas 2007*. San José, Ministerio de Planificación y Política Económica.
- Molina, I. y Lehoucq, F. 1999. *Urnas de lo inesperado. Fraude electoral y lucha política en Costa Rica (1901-1948)*. San José, Editorial de la Universidad de Costa Rica.
- Muñoz, H. A. 2008. *El referendo en Costa Rica*. Ponencia preparada para el Decimocuarto Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- O'Donnell, G. 1999. "Polyarchies and the (un)rule of law in Latin America: A partial conclusion", en Méndez, J. et al. (editores). *The (un)rule of law and the underprivileged in Latin America*. Notre Dame, University of Notre Dame Press.
- _____. 2004. "Human Development, Human Rights, and Democracy", en O'Donnell, G. et al. (editores). *The quality of democracy: theory and applications*. Notre Dame, University of Notre Dame Press.
- Páez, A. "El referéndum y las cláusulas interpretativas", en *Tribuna Democrática*. San José, Tribuna Democrática, en http://www.tribunademocratica.com/2007/05/el_referendum_y_las_clausulas_interpretativas.html, consultado el 28 de julio de 2008.
- PGR. 2006. *Opinión jurídica 055-2006*. San José, Procuraduría General de la República.
- PNUD. 2006. *Venciendo el temor*. (In) seguridad ciudadana y desarrollo humano en Costa Rica. San José, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Programa Estado de la Nación. 2004. *Décimo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. San José, Programa Estado de la Nación.
- _____. 2005. *Undécimo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. San José, Programa Estado de la Nación.
- _____. 2006. *Duodécimo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. San José, Programa Estado de la Nación.
- _____. 2007. "De elecciones y cuestionamientos a los resultados: el caso de los comicios costarricenses del 2006", en *Decimotercer Informe Estado de la Nación*. San José, Programa Estado de la Nación.
- Proyecto Estado de la Nación. 2001. *Sétimo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. San José, Proyecto Estado de la Nación.
- Quesada, L. 2007. *Consulta de constitucionalidad del Proyecto de Ley nº 16047, Tratado de Libre Comercio con República Dominicana, Centroamérica y Estados Unidos*. San José, Defensoría de los Habitantes de la República, en <http://dhr.go.cr/rev04/op11/1.pdf>, consultado el 24 de julio de 2008.
- RAE. 2001. *Diccionario de la lengua española*. Vigésima segunda edición. Madrid, Real Academia Española.
- Sala Constitucional. 2007. *Resolución 2007-09469*. San José, Sala Constitucional.
- Semanario Universidad. 2007. "El que paga la orquesta". San José, 10 de octubre de 2007.
- Schedler, A. 2007. "The mobilization of distrust", en *Journal of democracy*, vol. 8, n° 1. Maryland, Johns Hopkins University Press.
- Shugart, M. y Haggard, S. 2001. "Institutions and public policy in presidential systems", en Haggard, S. y McCubbins, M. (editores), *Presidents, parliaments, and policy*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Sobrado, J. J. y Páez, A. 2007. *10 falsedades sobre el TLC*. San José, Centro de Estudios y Publicaciones Alforja, en http://www.alforja.or.cr/centros/cep/documentos/10_falsedades_sobre_el_tlc.pdf, consultado el 28 de julio de 2008.
- Solana, E. 2008. *Administración de justicia*. Ponencia preparada para el Decimocuarto Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Solís, O. 2007. *Democracia después del referéndum*. San José, Partido Acción Ciudadana, en <http://www.pac.or.cr/sitio1/admin/descargas/upload/PostReferendum>, consultado el 28 de julio de 2008.
- Tarrow, S. 1994. *Power in movement: social movements, collective action, and politics*. New York, Cambridge University Press.
- Tilly, C. 2007. *Democracy*. New York, Cambridge University Press.
- Trejos, E. 2008. *Una visión del Movimiento Patriótico del No acerca del proceso de referendo sobre el TLC*. Ponencia preparada para el Decimocuarto Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- TSE. 2007a. *Manual para miembros de juntas receptoras: adaptado al referéndum*. San José, Tribunal Supremo de Elecciones.
- _____. 2007b. *Monitoreo de medios de comunicación*. San José, Tribunal Supremo de Elecciones. Documento electrónico.
- _____. 2007c. *Resolución nº 2871-E-2007*. San José, Tribunal Supremo de Elecciones.
- Tsebelis, G. 2002. *Veto players: how political institutions work*. New Jersey, Princeton University Press.
- Unimer. 2008. *El primer referendo: Valoración cualitativa de la experiencia desde la perspectiva de los ciudadanos*. Ponencia preparada para el Decimocuarto Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.

- Vargas, J. 2008a. Controversias sobre el marco jurídico del referendo. Ponencia preparada para el Decimocuarto Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- _____. 2008b. Costa Rica: Una decisión estratégica en tiempos inciertos. Ponencia preparada para el Decimocuarto Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- White, E. 2008. La política exterior y su aporte al desarrollo humano en el 2007. Ponencia preparada para el Decimocuarto Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Zovatto, D. 2007. "Las instituciones de la democracia directa a nivel nacional en América Latina: un balance comparado, 1978-2007", en Revista de Derecho Electoral n° 4. San José, TSE.
- Entrevistas**
- Sobrado, L. 2008. Presidente, Tribunal Supremo de Elecciones.
- Zamora, E. 2008. Magistrada Propietaria, Tribunal Supremo de Elecciones.
- COSTA RICA EN LA REGION CENTROAMERICANA**
- Aguilera, G. 2004. "Enfoques históricos a la seguridad en Centroamérica", en Educar para la Seguridad. San José, Universidad para la Paz.
- Baylis, J. 2001. "International and global security in the post Cold War era", en Baylis, J. y Smith, S. The globalization of world politics. Oxford, Oxford University Press.
- BID-Cepal. 1997. La integración centroamericana y la institucionalidad regional. Washington DC, Banco Interamericano de Desarrollo y Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Braveboy-Wagner, J. 2003 "Making room for the smallest states", en Braveboy-Wagner, J. (ed.). The foreign policies of the global south. Rethinking conceptual frameworks. Boulder, Lynne Rienner Publishers Inc.
- Braveboy-Wagner, J. y Snarr, M. 2003. "Assessing current conceptual and empirical approaches", en Braveboy-Wagner, J. (ed.). The foreign policies of the global south. Rethinking conceptual frameworks. Boulder, Lynne Rienner Publishers Inc.
- Brisk, A. 2005. Global good samaritans? Human rights foreign policy in Costa Rica., en Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations, vol. 11, n° 4. Boulder, Lynne Rienner Publishers.
- Burchill, S. 2005. The national interest in international relations theory. Londres, Palgrave.
- Buzan, B. et al. 1999. Security: a new framework for analysis. Colorado, Lynne Rienner Publishers.
- Caldentey, P. 2004. Organización y funcionamiento institucional del SICA. La integración regional frente al reto institucional. Costos y beneficios de la no integración. San Salvador, SICA.
- Cerdas, R. 2008. Comentarios sobre la posición de Costa Rica en Centroamérica. Contribución realizada para el Decimocuarto Informe Estado de la Nación. Documento inédito.
- Cepal. 2003. La región norte de América Latina en el espacio económico global, en www.eclac.org/publicaciones/xml/2/13902/L584-1.pdf.
- _____. 2008. Istmo centroamericano: crisis global, desafíos, oportunidades y nuevas estrategias, en www.cepal.org/publicaciones/xml/0/33360/L862-Rev.2.pdf.
- Christiansen, T. 2001. "European and regional integration", en Baylis J. y S. Smith (eds) The globalization of world politics. Oxford, Oxford University Press.
- Comex. 2008. Incorporación de Costa Rica al proceso de conformación de una Unión Aduanera Centroamericana, en www.comex.go.cr
- Cremona, M. 2003. "Regional integration and the rule of law: some issues and options", en Devlin y Esteveordal. Bridges for development. Policies and institutions for trade and integration. Washington, Inter-American Development Bank.
- Erickson, D. y Chen, J. 2007. "China, Taiwan and the battle for Latin America". en The Fletcher Forum on World Affairs, vol. 31, n° 2, en <http://fletcher.tufts.edu/forum/>
- López, A. y Cabrera, J. 2008. Gestión integrada de cuencas transfronterizas en Centroamérica como elemento dinamizador del proceso de integración regional. Informe final de investigación. Programa de Formación e Investigación para la Integración Regional Centroamericana. San Salvador, Guatemala, SG-CSUCA/Pairca.
- Mariscal, N. 2003. Las teorías políticas de la integración europea. Madrid, Tecnos.
- Minogue, K. 2005. The fate of Britain's national interest. Londres, The Bruges Group, en <http://www.brugesgroup.com/mediacentre/index.live?article=206>
- Nowalski, J. 2004. Asimetrías económicas, laborales y sociales en Centroamérica: desafíos y oportunidades. San José, Flacso.
- Pomareda, C. 2008. Inserción internacional de Centroamérica. Ponencia preparada para el Informe Estado de la Región (2008). San José, Programa Estado de la Nación.
- Prisma/Flacso. 2008. Cohesión regional y movilidad humana intraregional: Los nuevos órdenes de la territorialidad social en Centroamérica. Informe final de investigación. Programa de Formación e Investigación para la Integración Regional Centroamericana. San Salvador-Guatemala, SG-CSUCA/Pairca.
- Programa Estado de la Nación. 2006. Duodécimo Informe Estado de la Nación en desarrollo humano sostenible. San José, Programa Estado de la Nación.
- _____. 2008. Estado de la Región (2008). San José, Programa Estado de la Nación.
- Proyecto Estado de la Región. 1999. Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible. San José, Programa Estado de la Nación.
- Proyecto Estado de la Región. 2003. Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá. San José, Proyecto Estado de la Nación y PNUD.
- Rosenberg, M. y Solís, L.G. 2007. The United States and Central America: geopolitical realities and regional fragility. New York, Routledge.
- Rosero, L. et al. 2002. Fecundidad diferencial e inmigrantes nicaragüenses en Costa Rica. San José, Centro Centroamericano de Población.
- Roskin, M. 1994. National interest: from abstraction to strategy. Barracks Station, US Army College Strategic Studies Institute.
- Sáenz, J. 1996. Historia diplomática de Costa Rica (1821-1910). San José, Juricentro.
- _____. 2000. Historia diplomática de Costa Rica (1910-1948). San José, Juricentro.
- Sandoval, C. 2007. El mito roto. Inmigración y emigración en Costa Rica. San José, Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad de Costa Rica.
- Sica. 2008. Cumbres presidenciales, en www.sica.int.
- Segovia, A. 2006. Integración real y grupos de poder económico en Centroamérica. Ciudad de Guatemala, Fundación Friedrich Ebert.

- Sieca. 2008. Situación de la integración económica centroamericana. Ciudad de Guatemala, Secretaría de Integración Económica de Centroamérica.
- Solano, A. 2008. Comentarios en el taller de consulta del capítulo "Costa Rica en la región centroamericana" del Decimocuarto Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Solís, L. 2004. Historia e integración centroamericana: las visiones desde Costa Rica. Ponencia preparada en el Congreso Centroamericano de Ciencias Políticas. San José, Universidad de Costa Rica.
- Sorensen, G. 1999. "A state is not a state: types of statehood and patterns of conflict after the Cold War", en *International Security Management and the United Nations*. Tokio, The United Nations University.
- Stuhldreher, A. 2004. La regionalización como estrategia frente a la globalización: La concepción de política externa conjunta en los bloques de América Latina y el Caribe. Santiago de Chile, Estudios Internacionales.
- Torres, H. 2004. Reforma del sector militar en Centroamérica: los controles necesarios, en *Educación para la Seguridad*. San José, Universidad para la Paz.
- Urcuyo, C. 2004. Centroamérica: seguridad humana y amenazas en tiempos de unipolaridad, en *Educación para la Seguridad*. San José, Universidad para la Paz.
- _____. 2008. Comentarios en el taller de consulta del capítulo "Costa Rica en la región centroamericana" del Decimocuarto Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Vega, J.L. 1981. La formación del Estado nacional en Costa Rica. San José, ICAP.
- Viotti, P. y Kauppi, M. 1993. *International relations theory*. New York, Macmillan.
- White, E. 2008a. Avances y desafíos de la institucionalidad regional. Ponencia preparada para el Informe Estado de la Región (2008). San José, Programa Estado de la Nación.
- _____. 2008b. La política exterior y su aporte al desarrollo humano en el 2007. Ponencia preparada para el Decimocuarto Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.

ANEXO METODOLOGICO

- Aparicio, A. y Morera, M. 2008. Variabilidad geográfica en el riesgo de morir por enfermedad cardiovascular ajustando por condiciones socioeconómicas de las áreas de salud: un análisis espacial con técnicas bayesianas. Proyecto de Investigación en Farmacoeconomía en Centroamérica. San José, Centro Centroamericano de Población de la Universidad de Costa Rica y Caja Costarricense de Seguro Social.
- Bembibre, R. et al. 2004. Implementación del Programa Nacional para la Prevención y Control de las Enfermedades Cerebrovasculares en la Provincia Cienfuegos. *Revista cubana de medicina*, vol. 43, n° 2-3. Ciudad de la Habana, Revista cubana de medicina.
- Besag, J., York, J.C. y Mollié, A. 1991. Bayesian image restoration, with two applications in spatial statistics (with discussion). *Annals of the Institute of Statistical Mathematics*. Springer Netherlands.
- Kelsall, J. y Wakefield, J. 2002. Modeling spatial variation in disease risk: a geostatistical approach. *Journal of the American Statistical Association* n° 97, en <http://www.amstat.org/publications/jasa/index.cfm?fuseaction=main>
- Ministerio de Salud. 2007. Estudio de estimación parcial de carga de enfermedad en Costa Rica para el año 2005. Proyecto financiado con el préstamo n° 1451/OC-CR del BID, para el Programa de Desarrollo del Sector Salud. Realizado por: Sanigest Internacional. San José, Ministerio de Salud.
- Minsap. 2000. Programa nacional de prevención y control de las ECV. La Habana, Ministerio de Salud Pública, en <http://asp.sld.cu>
- OMS. 2006. *The WHO Stroke Surveillance System/2004*. Geneva, Organización Mundial de la Salud.
- Pérez, J.P. y Mora, M. 2007. La superación de la exclusión extrema y la generación de empleos de calidad mínima en Costa Rica. Ponencia preparada para el Decimocuarto Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Programa Estado de la Nación. 2003. *Noveno Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. San José, Programa Estado de la Nación.
- _____. 2007. *Decimotercer Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. San José, Programa Estado de la Nación.
- Segura, R. 2008. Actualización del Índice de Theil. Estimaciones realizadas para el Decimocuarto Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Thomas, A. et al. 2004. *GeoBUGS user manual version 1.2*, agosto 2004, en <http://www.mrc-bsu.cam.ac.uk/bugs>, consultado en 2008.
- Unimer. 2008. El primer referendo: Valoración cualitativa de la experiencia desde la perspectiva de los ciudadanos. Ponencia preparada para el Decimocuarto Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Vargas, J. 2008. Costa Rica: Una decisión estratégica en tiempos inciertos. Ponencia preparada para el Decimocuarto Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.