

CAPÍTULO
1

Sinopsis

INDICE

Valoración general	47
Seguimiento del desarrollo humano	51
Equidad e integración social	51
Oportunidades, estabilidad y solvencia económicas	57
Armonía con la naturaleza	62
Fortalecimiento de la democracia	69
Costa Rica en perspectiva internacional	74

VALORACIÓN GENERAL

Como ha sido la costumbre en los últimos doce años, el *Informe Estado de la Nación* evalúa el desempeño de Costa Rica en el año inmediato anterior. En este caso, el Decimotercer Informe examina el 2006 a la luz de tendencias recientes del desarrollo humano del país, las que además, en esta "Sinopsis", se contrastan con la evolución del entorno latinoamericano o centroamericano. El objetivo principal es proveer a la ciudadanía información y análisis para ampliar sus capacidades de participación en los asuntos públicos. Esta labor cobra hoy mayor relevancia, luego del ejercicio democrático vivido en los últimos meses, a propósito de la celebración del referéndum para aprobar o rechazar el Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica, Estados Unidos y República Dominicana (TLC-CA). Es claro que, independientemente de la aprobación del Tratado en las urnas, el país debe retomar el conjunto amplio y relevante de temas pendientes en la agenda nacional, lo que requerirá un esfuerzo significativo y constante de las fuerzas sociales y políticas por construir acuerdos sobre prioridades de política pública. En este sentido, queda planteado el desafío de aprovechar el interés y la participación ciudadana desplegada alrededor del referéndum sobre el TLC-CA. Se espera que la información y el análisis contenidos en este Informe sirvan a ese cometido.

El 2006 fue un año de marcados contrastes, como ninguno de los períodos que el *Informe Estado de la Nación* ha examinado desde su inicio (1995). Eventos con claros y fuertes efectos contrarios se combinaron para crear un

tenso (des)equilibrio. Desde el punto de vista macroeconómico fue un año muy bueno, el mejor en una década: el producto interno bruto y el ingreso nacional disponible crecieron rápidamente por segundo año consecutivo, se alcanzaron máximos históricos en las exportaciones y en la atracción de inversión extranjera directa (IED); la inflación disminuyó y la recaudación tributaria se incrementó de manera vigorosa, aliviando algunos de los crónicos problemas fiscales del Gobierno Central. Desde el punto de vista social, creció el ingreso promedio real de los ocupados, luego de las contracciones experimentadas desde el 2004, disminuyó el desempleo y la inversión social tuvo un leve repunte después de tres años de caída. Desde el punto de vista político, superadas las tensiones postelectorales analizadas en la edición anterior, el nuevo Gobierno reorganizó el Poder Ejecutivo, retomó iniciativa en sus relaciones con el Legislativo, perdida desde seis años antes, y logró crear una coalición multipartidista mayoritaria y relativamente estable, condiciones que en principio auguraban la superación del vacío político generado por la anterior Administración.

En directa tensión con estos positivos acontecimientos, en el 2006 se registraron resultados negativos en ámbitos sustantivos de la vida nacional. En primer lugar, y pese a la bonanza económica, el déficit de la cuenta corriente se deterioró, aunque levemente, lo que apunta a una debilidad más estructural del estilo de desarrollo: la falta de encadenamientos productivos que tiende a acelerar las importaciones. Este problema no ha sido resuelto y más

VALORACIÓN GENERAL (continuación)

bien parece agravarse, aunque hasta el momento ha podido sufragarse por el influjo de IED. En segundo lugar, no solo aumentó la inequidad en la distribución del ingreso en general, sino que se registró un aumento de la desigualdad absoluta: los más pobres se empobrecieron, mientras los más ricos se beneficiaron. A juicio de este Informe, este es un resultado inaceptable. Además, el nivel de la pobreza se mantuvo inalterado por duodécimo año consecutivo y aumentó el subempleo invisible, lo que denota la baja calidad de muchos de los empleos que se están generando. En tercer lugar, los resultados del acontecer político fueron malos: una producción legislativa insustancial para el desarrollo humano del país, progresiva paralización del Congreso, baja participación electoral en los comicios municipales y creciente polarización de las fuerzas sociales y políticas alrededor de la cuestión del TLC-CA. Finalmente, en el campo ambiental se multiplicaron las tensiones entre el desarrollo económico y la protección de los recursos naturales. Esto se nota con mayor claridad en las zonas costeras del Pacífico, donde la falta de controles y buen manejo provoca recurrentes conflictos entre diversos actores económicos y sociales, y ocasiona problemas para el resguardo y uso de áreas de dominio público y de recursos valiosos como el agua. Además, los logros nacionales en materia de protección y cobertura forestal carecen de garantías para su sostenibilidad, y de suficientes capacidades públicas y financieras para tomarse como logros definitivos.

Vistas en perspectiva comparada, las luces y sombras del desempeño costarricense no son excepcionales en América Latina. El 2006 fue el mejor año económico de la región: en casi todos los países se registró un crecimiento económico superior al promedio, a la vez que aumentaron las exportaciones y los flujos de inversión externa. En este sentido, Costa Rica se benefició del ciclo expansivo de la economía internacional. En Latinoamérica también, pese a este

dinamismo, la desigualdad en los ingresos tiendió al alza y -con excepción de Chile, Brasil y las recuperaciones parciales de Argentina y Uruguay- no hubo nuevos avances en la reducción de la pobreza por ingresos. En el plano político, Costa Rica fue parte de una cadena de elecciones estrechas (México, Honduras, Ecuador y, más recientemente, Jamaica), de sistemas que experimentan el desalineamiento electoral y político de su ciudadanía, y compartió, aunque por razones propias, el clima de creciente crispación política que permea en la región. Aun así, la intensidad de la turbulencia política es, en este país, sustancialmente menor que la de naciones que enfrentan serios desafíos en su estabilidad democrática. Por lo dicho, es indudable que los acontecimientos de Costa Rica, con sus inevitables matices, se anudan en un cuadro de situación que puede también encontrarse en otros países latinoamericanos.

Con estos datos, ¿cómo valorar el 2006? Para responder a esta pregunta es necesario ubicar este año dentro de las tendencias recientes de desarrollo humano costarricense. Desde esta perspectiva de mediano plazo, muchas de las buenas noticias del ciclo económico dejan de ser sobresalientes -ha habido otros buenos años en las últimas dos décadas- excepto en lo referente al alivio de los problemas fiscales del Estado, un hecho que merece ser destacado. Este alivio proporciona una mejor plataforma para reactivar de manera sostenible la inversión pública en infraestructura y aspectos sociales que tanto necesita el país, aunque es claro que no es suficiente para sufragar los mandatos constitucionales y legales que han reconocido nuevos derechos ciudadanos y obligaciones del Estado, y que la jurisprudencia constitucional ha establecido como exigibles. De igual manera, las buenas noticias políticas se tornan irrelevantes pues no provocaron resultados destacables.

Los datos clave son otros, y configuran una preocupante situación estratégica cuyos contornos no fueron alterados por el buen desempeño económico del 2006. El primer dato relevante es la desconexión entre los resultados económicos y sociales,

que este Informe ha señalado reiteradamente, en virtud de los débiles encadenamientos productivos, fiscales y sociales de la nueva economía. Debido a esta desconexión, una cada vez más pujante economía no logra ampliar las oportunidades de las mayorías y mejorar sus condiciones de vida. En consecuencia, la riqueza aumenta, pero se distribuye de manera cada vez más desigual.

El segundo dato importante es que a la poca capacidad del sistema político para lograr acuerdos -debido a los malos resultados de la representación política, la paralización y los bloqueos recíprocos entre diversas fuerzas- se agregó un elemento nuevo: una creciente polarización de partidos y actores sociales que, si bien no se expresó con dinamismo sino hasta el 2007, era evidente ya a fines del 2006. Los efectos de este fenómeno pudieron constatar, primero, en los cuestionamientos a la limpieza y transparencia de las elecciones nacionales de febrero (un estudio en profundidad sobre el tema, que se incluye como aporte especial del capítulo 5, concluye que los alegatos fueron infundados); posteriormente, y en la medida en que el trámite del TLC-CA dominó el trabajo legislativo, la crispación se tradujo en un empantanamiento de la agenda parlamentaria y provocó un ciclo de movilizaciones y acciones colectivas (lo que será analizado en próximas ediciones de este Informe).

El tercer dato relevante es la huella ambiental producida por el creciente desencuentro entre el discurso conservacionista que el país ha tenido por muchos años y los impactos que la dinámica económica y el proceso acelerado y desordenado de urbanización están teniendo sobre los recursos naturales. En este sentido, la institucionalidad pública (desde el Gobierno Central hasta las municipalidades) no solo enfrenta dificultades para sostener los niveles adecuados de protección en los parques nacionales y otras zonas protegidas, sino que se muestra incapaz de garantizar la disponibilidad y calidad de los recursos fuera de estas áreas, impactadas por la falta de

VALORACIÓN GENERAL (continuación)

ordenamiento territorial y por patrones insostenibles de consumo por parte de la población.

Al considerar estos datos más estructurales, la confluencia de impulsos positivos y negativos y de dinámicas renovadas que experimentó el país en el 2006 en los ámbitos económico, social, político y ambiental, puede asociarse a la imagen del delta de un río. Las energías económicas, sociales y políticas, en lugar de encontrarse en un cuerpo de aguas de mayor caudal y fuerza, se desparpaman sin orden ni dirección, perdiendo empuje. El país se mueve, cierto, pero con ritmos mucho más lentos que aquellos a los que su potencial le permite aspirar.

Al ubicar el año 2006 con una perspectiva temporal más amplia surgen varios elementos que es necesario considerar. Si frente a un desempeño especialmente bueno, propio de un ciclo económico expansivo, no se logra incidir de manera significativa en la equidad y la pobreza: ¿qué puede esperarse en tiempos de menor holgura económica? En particular, ¿qué pueden esperar en el futuro los grupos más vulnerables, si no han podido disfrutar de los beneficios del desarrollo cuando ocurre un buen año económico? ¿Qué se puede hacer hoy para evitar que, en eventuales malos tiempos, la inversión social sea -como siempre- la gran perjudicada? ¿Cómo se retribuirá a los pobres por los años de restricción en la inversión social? En la década de los ochenta ya se tuvo una muestra de cómo ésta se deteriora rápida y sensiblemente cuando hay contracción económica: haberla recortado -justo en el momento más inoportuno de la evolución demográfica del país- tuvo graves consecuencias que luego de una generación siguen manifestándose.

Desde el punto de vista político, si un nuevo Gobierno, a pesar de contar con mayoría parlamentaria, en pocos meses termina embrollado, envuelto en una

situación polarizada y con serios problemas para impulsar su agenda de reformas sociales e institucionales, ¿qué acciones puede emprender para mejorar la dinámica política en la segunda mitad de su período? De persistir la combinación de parálisis y polarización durante el 2007-2009, las condiciones políticas que probablemente herede la Administración 2010-2014 tampoco serán favorables para avanzar en las reformas estructurales que requiere el país, en ámbitos como el fiscal y el político.

Desde la perspectiva ambiental, ¿cuándo se podrá atender el deterioro que acusan las principales cuencas hidrográficas, en las que vive la mayoría de la población, si no es en períodos de bonanza económica como el actual? (y, sin embargo, las pujantes actividades económicas son precisamente una fuente de contaminación e impacto ambiental) ¿Será posible introducir cambios significativos en la política ambiental, para revertir el agotamiento de recursos que siempre se han considerado infinitos, como el agua, la riqueza marina, la energía limpia o la madera? ¿Se están tomando las medidas necesarias para enfrentar las amenazas naturales propias de la posición geográfica de Costa Rica, exacerbadas cada vez más por poblaciones que se asientan en zonas vulnerables y por fenómenos como el cambio climático que se avecina? ¿Cuánto aumentarán los daños sociales y económicos a futuro por la falta de acciones oportunas?

Corregir los desencuentros entre lo económico, lo social y lo ambiental es, en buena parte, una tarea política. Sin embargo, hasta el momento, los actores políticos han sustituido los esfuerzos por lograr acuerdos entre ellos por el uso de dos mecanismos: por una parte, el empleo cada vez más frecuente de la Sala Constitucional, con el fin de dirimir disputas políticas en el ámbito judicial -sea para frenar cambios o para forzarlos mediante una vía alterna a la parlamentaria- obviando así el principio

de la representación política; por otra parte se ha acudido a la figura del referéndum, que se empleó por primera vez en el 2007, para que la ciudadanía decida sobre temas relevantes que el sistema político no ha sido capaz de procesar en otros niveles. Es importante indicar que el país no se transformará a partir de resoluciones judiciales y referendos: pese a su importancia estos instrumentos no son, por sí solos, la solución que le devolverá funcionalidad al sistema político. Esto último es una responsabilidad que, en primer lugar, recae sobre el conjunto diverso y disperso de las fuerzas políticas y sociales, viejas y nuevas.

Si bien la discrepancia es propia de una democracia, no siempre tiene efectos benéficos: depende de las condiciones y el comportamiento de los actores políticos y sociales. Para que las discrepancias tengan efectos positivos es necesario que los grupos, además de confrontar, logren también acuerdos inclusivos, y que en el proceso emerjan liderazgos representativos de los diversos intereses y aspiraciones ciudadanas. Más allá del 7 de octubre del 2007, fecha de la ratificación del TLC-CA, las tendencias políticas perfilan una compleja era post-referéndum, en la que fácilmente se podría prolongar la situación de bloqueo y paralización, dado que los fundamentos que la generaron no habrán cambiado, y más bien se habría agregado un nuevo elemento (la polarización). Evitar que ese período sea una nueva ocasión para el bloqueo político recíproco requerirá una buena dosis de pericia y pensamiento estratégico. Además, una ciudadanía dispuesta a alentar un proceso aireado y pluralista de deliberación y escrutinio eficaz de los asuntos públicos, es un factor que estimularía un comportamiento responsable por parte de los partidos políticos, las organizaciones sociales y el Gobierno.

CAPÍTULO
1

Sinopsis

Introducción

La presente “Sinopsis” se organiza en dos apartados. En el primero se presenta 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”. El segundo apartado presenta los valores de un conjunto de índices internacionales, que permiten comparar la situación de Costa Rica con respecto a otras naciones, así como identificar cambios en el tiempo en estas valoraciones externas del país. Con respecto a la Parte II, “Debates para el desarrollo”, introducida a partir del Undécimo Informe, para esta edición no se logró abarcar el tema inicialmente planteado, turismo y desarrollo humano, con el enfoque propositivo y comparativo a partir del cual se concibió esa sección. No obstante, se realizó un estudio exploratorio cuyos resultados evidencian la evolución heterogénea que ha tenido la actividad turística en Costa Rica, en la que se observan alcances diferenciados en los ámbitos económico, social y ambiental, y que en algunos casos se aparta de la “marca-país” que Costa Rica ha logrado posicionar internacionalmente. Los hallazgos de esa investigación se presentan como un aporte especial en el capítulo 3.

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

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 (3,8%). Por otro lado, por decimotercer año consecutivo la incidencia de la pobreza se mantuvo estancada en 20% y el coeficiente de Gini creció de 0,406 (2005) a 0,420, con lo cual se revirtió el proceso gradual de reducción de la desigualdad observado a partir del 2002. Tampoco mejoró el cierre de las principales brechas laborales, de género y territoriales, que este Informe ha venido documentando. Diversos factores ayudan a entender estos resultados aparentemente contradictorios; en general, apuntan a la dinámica del mercado laboral: la creciente distancia en los ingresos entre los ocupados calificados y los no calificados, la extendida prevalencia de la generación de empleos de mala calidad, en especial los localizados fuera de la región Central, y la existencia de un “núcleo duro de pobreza” constituido por hogares en situación de exclusión social.

Cuando se analiza en detalle el aumento en los ingresos laborales ocurrido en 2006, el hallazgo más relevante es que éste se concentró en los trabajadores más calificados (con educación secundaria

completa o más, que representan casi una tercera parte de los ocupados), cuyo ingreso real se incrementó en un 4%. En contraste, los no calificados vieron crecer sus ingresos laborales en apenas 1,8%. Este dato es consistente con el estancamiento en el salario mínimo real. El comportamiento disímil en los ingresos laborales es clave, pues está asociado a una ampliación de la desigualdad y ayuda a entender por qué, a pesar de los aumentos en la producción, en los ingresos y en la ocupación (y la reducción en el desempleo abierto), la pobreza no disminuyó.

La desigualdad es alimentada por un “núcleo duro de pobreza”, compuesto por un 14% de hogares que viven con una privación crónica de bienes, recursos y servicios. Estos hogares tienen como rasgos principales una negación sistemática de su ciudadanía social, debido a la prolongada falta de acceso a los beneficios de las políticas sociales (educación y seguridad social, por ejemplo) y una consistentemente precaria inserción laboral, que convierte a sus miembros en parte del excedente laboral. La persistencia de este “núcleo duro” de pobreza, con ingresos bajos y estancados, en un contexto en el que, en el otro extremo, los grupos con mejor inserción laboral y mayor calificación ven incrementarse rápidamente sus ingresos, hace inevitable el crecimiento de la desigualdad social. La situación del 2006 llama la atención acerca del tipo de progreso que las y los costarricenses quieren como nación. Algunos

argumentan que el alto crecimiento económico trae consigo, de manera inevitable, mayores desigualdades, y que ello además es deseable, siempre que ese aumento sea en la desigualdad relativa: todos mejoran, pero progresan más las personas y grupos más emprendedores, quienes reciben un premio adicional. Esta es una cuestión clave por debatir en la Costa Rica contemporánea. Lo que está ocurriendo en el país es una situación difícilmente justificable, aun para quienes defienden el incremento 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.

Acceso a una vida larga y sana

En el 2006 las principales tendencias sobre el estado de la salud de la población no mostraron cambios relevantes con respecto a lo que este Informe ha venido señalando en ediciones anteriores. La mortalidad infantil se mantuvo en niveles inferiores a 10 por mil nacidos (9,7) y la esperanza de vida siguió siendo una de las más elevadas en la historia del país, 79,0 años para ambos sexos (76,6 los hombres y 81,6 las mujeres). Llama la atención la caída que experimentó la tasa de fecundidad, y que dio lugar a un nuevo mínimo histórico, de 1,9 hijos por mujer.

En lo que concierne al desempeño de los servicios de salud, las evaluaciones institucionales continúan aportando información que permite hacer observaciones acerca de la calidad de los servicios. Las evaluaciones de los compromisos de gestión para las áreas de salud y hospitales, que realiza la CCSS, de nuevo señalan problemas asociados a las “puertas de entrada al sistema”: las deficiencias de la atención en consulta externa siguen reflejándose en una mayor producción hospitalaria de los servicios de emergencia, especialmente en los hospitales regionales y periféricos. En general se mantienen coberturas altas en todos los programas, no así en las coberturas con calidad; las

más bajas corresponden a niños de 1 a 7 años, adolescentes, atención posparto y atención a adultos mayores de 65 años (CCSS, 2007b). En cuanto a los Ebais, que son evaluados por el Ministerio de Salud, los rubros que siguen mostrando mayores deficiencias son: planta física, recursos humanos (carencia de personal y sobrecarga de trabajo), participación social, programación y administración (falta de mapas actualizados de población, desconocimiento de cobertura y adecuación de planes de acción) (Ministerio de Salud, 2007a).

En 2006 el seguro de salud alcanzó una cobertura contributiva del 87,5% de la población, similar al promedio de los últimos quince años. Visto desde la PEA, este seguro cubre al 57,8% del total, al 64,3% de la PEA asalariada y al 48,1% de la no asalariada; todas estas coberturas crecieron con respecto al año 2005. Las estrategias institucionales orientadas a incrementar la afiliación constituyen un esfuerzo que debe sostenerse y ampliarse, especialmente si se considera que la cobertura de la PEA no asalariada continua siendo inferior al 50% y que en la PEA asalariada se ha reducido en 11,1 puntos porcentuales en comparación con 1990. En el seguro público de pensiones, la cobertura alcanza apenas a un 49,6% de la PEA total (59,3% asalariada y 30,0% no asalariada). No obstante, hay que destacar el aumento que se ha registrado en el aseguramiento de la PEA no asalariada, que pasó de 21,7% en 2004 a 30,0% en 2006, aunque sigue siendo muy bajo.

La sostenibilidad financiera de la seguridad social se ha visto amenazada por problemas en los aportes, como la evasión y la morosidad del sector patronal, la deuda del Estado y los bajos niveles de aseguramiento de los trabajadores no asalariados. Al finalizar el 2006, la deuda total del Estado con la CCSS ascendía a 432.804,9 millones de colones, equivalentes a un 78,1% de los ingresos efectivos del seguro de salud; esta cifra implica un aumento de 131.299,9 millones de colones con respecto al 2005, un 31,2% en términos reales. Es importante mencionar que durante el 2007 la CCSS mantuvo negociaciones con el Ministerio de Hacienda

para suscribir un convenio de pago, el cual se firmó en el mes de agosto, por un monto de 185.178,9 millones de colones. En el 2006, la morosidad patronal con la CCSS acumulada por concepto de cuotas obrero-patronales y de la Ley de Protección al Trabajador ascendió a 74.370 millones de colones.

En cuanto al funcionamiento del sistema de salud, dos investigaciones llaman la atención sobre importantes diferencias territoriales que se dan en la operación de las áreas de salud y en su capacidad resolutoria. A manera de ejemplo se puede señalar que un 38% de las áreas de salud tiene un índice de hospitalización que excede el valor esperado, por lo que estas dependencias se consideran susceptibles de intervención. Asimismo, se registran pocos cambios en la distribución de recursos entre regiones y entre áreas de salud, antes y después de las propuestas del nuevo sistema de asignación, lo que sugiere un escaso margen de acción para reasignar recursos entre unidades, pese a los cambios realizados en el modelo de atención.

Acceso a seguridad ciudadana

El *Décimo Informe Estado de la Nación* reportó que la inseguridad ciudadana figuraba como el principal problema nacional en las percepciones de los y las costarricenses. Una medición efectuada por el Proyecto de Opinión Pública de Latinoamérica (Lapop) en el 2006 encontró que entre 2004 y 2006 hubo un fuerte aumento en la sensación de inseguridad ciudadana. La proporción de personas que sienten el país amenazado por la delincuencia y, al mismo tiempo, perciben sus barrios como inseguros, se incrementó en casi diez puntos porcentuales, hasta representar casi la mitad de la población. Se trata de un grupo que siente que la inseguridad ha llegado a su entorno inmediato. Paralelamente disminuyó el número de individuos que tienen una percepción de inseguridad genérica (país amenazado, pero barrios seguros), que hace dos años eran el segmento más amplio. Mientras en el 2004 había casi 24 puntos porcentuales de diferencia entre ambos grupos (59% a 36%), hoy en día tienen casi el mismo

tamaño (49% a 46%) (Vargas y Rosero, 2006). Además, cuando se indagan los factores que más inciden en la alta percepción de inseguridad ciudadana, se encuentra que ésta se ha incrementado sobre todo entre las personas que viven en la ciudad capital, que han sido víctimas de delitos y tienen menos confianza en sus vecinos, así como entre aquellas que muestran bajo apoyo al sistema. Otros factores, como ver noticieros en la televisión, también inciden, aunque más levemente (Vargas y Rosero, 2006).

Con respecto a la inequidad, la investigación criminológica ha avanzado correlacionando específicamente la desigualdad en la distribución del ingreso y el delito. Para Costa Rica, un estudio realizado para el Décimo Informe obtuvo una correlación significativa entre el coeficiente de Gini y las tasas de homicidio y de los delitos contra la propiedad más convencionales. Al actualizar esta medición para el período 1988-2006 la correlación arrojó un alto coeficiente (0,73 para ambos tipos de delito) (Carranza y Solana, 2007).

Acceso al conocimiento y a una vivienda digna

En el 2006, los indicadores de cobertura, rendimiento, repitencia y brechas del sistema educativo formal no mostraron cambios relevantes con respecto a las principales tendencias reseñadas en los últimos informes. En ese año la escolaridad promedio de las personas de 18 a 64 años de edad fue de 8,6 años, lo que equivale a un aumento de solo 1,4 años en relación con 1990. Sin embargo, un hecho relevante es el avance que mostró el porcentaje de población de ese mismo grupo que tiene secundaria completa o más, al pasar de 25,1% en 1990 a 35,1% en el 2006 (gráfico 1.1), lo cual se suma al incremento en las tasas de cobertura de la educación regular, especialmente en el tercer ciclo. Cabe destacar también que en los últimos diecisiete años disminuyó del porcentaje de jóvenes de 12 a 24 años que no estudia ni trabaja, de 20,9% en 1990 a 12,2% en 2006.

Estos cambios son congruentes con los aumentos en las coberturas, sobre todo en preescolar y secundaria. No

obstante, la cobertura de la educación diversificada sigue siendo muy baja, lo que evidencia una vez más las fracturas del sistema y la necesidad que tiene el país de asegurar que todos los jóvenes que ingresan a la educación regular se mantengan en ella hasta el final. La deserción de las y los alumnos de secundaria, por razones vinculadas a problemas económicos y de calidad de la enseñanza, aumentó de 12,5% en 2005 a 13,2% en el 2006. Esta tendencia se había logrado reducir entre 2001 y 2003, pero volvió a incrementarse a partir del 2004.

Con la Administración que asumió funciones en mayo del 2006 se puso en marcha el programa “Avancemos”, que consiste en hacer transferencias de dinero a las familias de jóvenes en riesgo de ser expulsados del sistema educativo, con la condición de que permanezcan en él. A través de esta iniciativa se espera atender a un total de 130.000 jóvenes en todo el país y reducir las tasas oficiales de deserción, resultado que solo podrá ser medido en los próximos años.

Respecto a la calidad de la educación, este año el Informe continuó profundizando en el tema del perfil de las y los directores de colegios y su relación con el éxito de las instituciones respectivas. El principal hallazgo es que existen brechas importantes entre las funciones y requisitos establecidos formalmente por el MEP, y el perfil que en la práctica muestran las personas que dirigen los colegios públicos, así como entre las

funciones asignadas y la preparación que este personal recibe para cumplir con ellas, lo mismo que entre esta formación y la práctica cotidiana, aspectos todos que afectan el desempeño y la calidad de los centros educativos.

En materia de vivienda, la meta de la nueva Administración es llegar a reducir a la mitad, al final de su gestión, la cantidad de familias que viven en asentamientos en precario. Para lograrlo, se ha planteado una primera etapa en la que busca atender a 2.000 familias en todo el país, combinando diferentes modalidades de bono de vivienda (Banhvi, 2007). La modificación del artículo 59 de la Ley 7052, aprobada en el 2006, permite destinar el 40% de los fondos del Fosuvi a la atención de sectores en condiciones especiales de necesidad, entre ellos las familias que habitan en tugurios y asentamientos en precario.

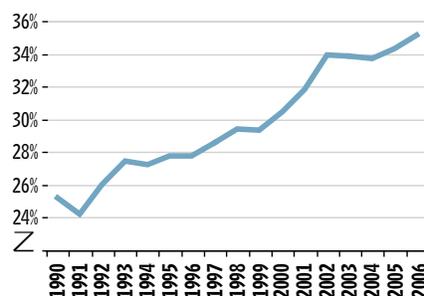
Con este ajuste de los recursos, una pregunta pertinente es ¿cómo afecta la asignación de fondos la capacidad de incidir en la erradicación de asentamientos en precario en el corto y mediano plazos? A partir de la construcción de varios escenarios financieros, sobre alternativas de recursos que podrían ingresar al Fosuvi para la atención de asentamientos en precario, el Informe buscó hacer una aproximación de respuesta. La principal conclusión es que con la asignación actual de recursos no es posible resolver el problema en los próximos veintidós años. Para lograrlo en una década, sería necesario un incremento del impuesto de ventas, un impuesto a las casas de lujo (u otra forma de captar ingresos adicionales) y alguna asignación de la que le corresponde al Fosuvi del Presupuesto Nacional.

Acceso a ingresos para tener una vida digna

Generar ingresos para llevar una vida digna depende de que las personas tengan un conjunto de capacidades básicas y acceso a las oportunidades. Un ingreso digno puede ser obtenido de manera autónoma, por medio de los ingresos laborales, o de modo colectivo, a través de la inversión social pública (ISP). Los hallazgos más relevantes del 2006 son

GRAFICO 1.1

Población de 18 a 64 años que tiene secundaria completa o más



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

la recuperación que mostró el ingreso promedio de los ocupados y un leve incremento de la ISP, después de tres años de caída.

La remuneración promedio de los ocupados tuvo un repunte en el año 2006: aumentó en 3,8% en términos reales para la totalidad de los trabajadores remunerados, 3,5% para los no agropecuarios formales, 2,3% para los no agropecuarios informales y 4,4% para los agropecuarios. Este resultado debe considerarse muy satisfactorio, pues durante 2004 y 2005 las remuneraciones reales habían decrecido consecutivamente. Sin embargo, con excepción de los ocupados en el sector agropecuario, este aumento no logró subsanar la caída de los dos años anteriores, es decir, los ingresos laborales promedio del 2006 siguieron siendo inferiores a los del 2003. En cuanto a la evolución del ingreso laboral según la calificación de los trabajadores, que se aproximó mediante el nivel educativo, del total de ocupados en el 2006, un 36,3% eran calificados y el 63,7% no calificados (una proporción de casi dos no calificados por cada calificado). En ambos grupos, el ingreso laboral creció en términos reales en el 2006 con respecto al año anterior; para el de los no calificados el incremento fue de 1,8%, mientras que para los calificados fue de 4% (gráfico 1.2).

Como se ha señalado en Informes anteriores, durante más de dos décadas Costa Rica ha tenido niveles de ISP menores a los alcanzados a finales de los años setenta, y las mejoras logradas a partir de 1990 deben verse en el contexto de una ISP per cápita que no recupera sus máximos históricos (Trejos, 2006). En el 2006 la ISP total resultó un 52% superior a la de 1980 y un 62,3% mayor que la de 1990. Esta expansión ha sido acompañada por una recuperación de su prioridad macroeconómica y fiscal en el largo plazo, de modo que para el 2006 representó un 17,9% del PIB y el 78,9% del gasto del Gobierno General, proporciones similares a las existentes hace veinticinco años.

Se afianzan niveles ampliados de inequidad

En los informes *Estado de la Nación*, el seguimiento de la desigualdad en la distribución del ingreso entre los hogares se hace a partir de la información captada en las encuestas de hogares, que realiza el INEC. Los hogares son ordenados según su ingreso per cápita (en forma ascendente), en cinco (quintiles) o diez (deciles) grupos de igual tamaño. 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 2002 y 2005 se dio una reducción paulatina en la desigualdad -sin llegar a los valores prevalecientes antes de 1999- pero en el 2006 la situación se revirtió, con un incremento en el coeficiente de Gini de 0,406 (2005) a 0,420, ligeramente superior al resultado de 2004 (0,418). El aumento de la desigualdad en el 2006 se refleja en otros indicadores, como la relación de ingresos entre los hogares del décimo decil y los del primero, que pasó de 18,3 veces a 19,9, y en el caso del quinto quintil respecto del primero, de 9,5 a 10 (cuadro 1.1).

Revisar las distintas manifestaciones de la desigualdad en el país ha sido una preocupación constante en este Informe. En el marco del simposio “Costa Rica a la luz de los resultados de la Encuesta de Ingresos y Gastos” se efectuaron varios estudios que exploraron diversas medidas relacionadas con el consumo. Una de esas investigaciones construyó una tipología de los hogares costarricenses según su estructura de consumo, e identificó seis segmentos y sus perfiles, iniciando con el de menor gasto mensual per cápita, de menos de 40.000 colones (segmento F), hasta llegar al que realiza el mayor gasto mensual, de más de 450.000 colones (segmento A). Del total de hogares, el 14% representa el 46% de los gastos, mientras que al 53% de los hogares corresponde el 21% del gasto.

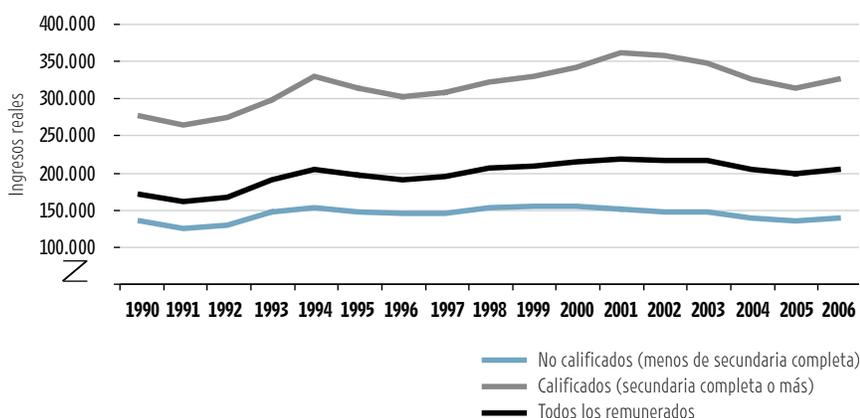
Desigualdades en el acceso al mercado laboral

Un aspecto en el que este Informe profundiza es la calidad del empleo que se genera en las distintas regiones del país. Al analizar la distribución espacial del tipo de empleo generado en el 2006, se observa que el 67,4% del total de ocupados residía/laboraba en la región Central. La Huetar Atlántica es la segunda región en importancia, con un 9,5% del total de ocupados; a continuación se ubican la Chorotega y la Brunca, con 6,7% y 6,5% respectivamente, seguidas por la Huetar Norte, con 5,1%, y la Pacífico Central, con

GRAFICO 1.2

Evolución del ingreso promedio real en la ocupación principal, por calificación del ocupado

(colones de julio de 2006)



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

Fuente: Sauma, 2007, con datos de las EHPM del INEC.

CUADRO 1.1

Medidas de desigualdad en la distribución del ingreso familiar^{a/}. 1990-2006

	X/I decil ^{b/}	V/I quintil ^{c/}	Coefficiente de Gini ^{d/}
1990	17,4	8,2	0,374
1991	19,9	9,1	0,391
1992	17,0	8,1	0,378
1993	16,4	7,8	0,378
1994	17,0	8,5	0,387
1995	16,1	7,9	0,377
1996	18,6	8,8	0,393
1997	15,5	8,0	0,380
1998	16,5	8,5	0,389
1999	19,5	9,1	0,400
2000	19,6	9,7	0,412
2001	23,3	11,2	0,433
2002	20,3	10,8	0,430
2003	21,8	10,5	0,425
2004	20,7	10,2	0,418
2005	18,3	9,5	0,406
2006	19,9	10,0	0,420

a/ Excluye los hogares con ingreso cero o ignorado. Los hogares fueron ordenados según su ingreso per cápita.

b/ Relación entre el ingreso promedio de los hogares del décimo decil y los del primero.

c/ Relación entre el ingreso promedio de los hogares del quinto quintil y los del primero.

d/ Coeficiente de Gini de la distribución del ingreso familiar, calculado según deciles de ingreso per cápita.

Fuente: Sauma, 2007, con datos de las EHPM del INEC.

4,8%. No obstante la mayor importancia relativa de la ocupación formal no agropecuaria a nivel nacional (51,4% de los ocupados en el 2006), solo en la región Central la proporción de estos ocupados supera el 50% (58,9%); en las demás regiones es inferior: 46,7% en la Pacífico Central, 41,5% en la Chorotega y entre 30% y 34% en las restantes. De hecho, el 77,2% de los ocupados formales no agropecuarios reside/trabaja en la región Central. Al contrastar el porcentaje de ocupados en el sector informal no agropecuario con la incidencia de la pobreza en la región respectiva, la correlación es muy elevada ($R^2=0,85$). Esto confirma nuevamente que la informalidad es un factor determinante en la problemática de la pobreza (aunque no el único).

Desigualdad según género

Los principales indicadores en materia de brechas de género en el 2006 no mostraron cambios importantes con respecto a las tendencias generales que se

han venido observando. Los logros en esperanza de vida, tasas de cobertura, rendimiento y permanencia en el sistema educativo han seguido aumentando en favor de las mujeres, mientras que en otras brechas asociadas con pobreza, mercado de trabajo y acceso a ingresos y recursos productivos, el balance es negativo, dado que persisten notables diferencias entre géneros.

Las mujeres han venido ganando participación en el mercado laboral, en el que constituyen una fuerza creciente, aunque con problemas de calidad en la medida en que se trata de trabajadoras ocupadas en empleos desprotegidos (aproximados por la cobertura del seguro social), a tiempo parcial (es decir, el subempleo visible), temporales o contratados por períodos definidos y empleos asalariados fraudulentos (difíciles de medir, pero estimados parcialmente a través del subempleo invisible).

Además de los problemas de calidad del empleo, a menudo muchas mujeres

no cuentan con apoyo para el cuidado de sus hijos e hijas, lo que se convierte en otro factor que limita sus posibilidades de inserción laboral, crea tensiones en las esferas familiar y laboral y genera situaciones de dobles jornadas que afectan su calidad de vida. En la última década han tenido lugar en Costa Rica avances significativos en cuanto a la constitución de una infraestructura social de cuidado. Sin embargo, la información disponible sobre la oferta de servicios estatales en este ámbito sugiere que ésta es limitada y que es importante desarrollar una línea de política social con enfoque de igualdad y equidad de género. Con el fin de avanzar hacia el cierre de las brechas de género en los próximos años, en el 2006 el Inamu inició el diseño de una política de Estado en esta materia, la cual se espera que tenga un carácter de largo plazo y se concentre en objetivos estratégicos que le permitan al país mantener el liderazgo que ha logrado en América Latina.

La pobreza continúa estancada: ¿por qué no se reduce?

Por decimotercer año consecutivo, en el 2006 la incidencia de la pobreza, medida por línea de ingreso a partir de las encuestas de hogares, mostró estancamiento, al registrar un valor de 20,2% de los hogares. Si bien con respecto al año anterior hubo una caída de un punto porcentual en este indicador, su nivel se mantuvo en el rango de 20%, más o menos 1,5 puntos porcentuales, que prevalece desde 1994. Una situación similar se presenta con la pobreza extrema, cuyo nivel del 2006 (5,3% de los hogares), refleja un estancamiento en alrededor del 6%, más o menos un punto porcentual, desde 1994. Además, los números absolutos de hogares afectados por la pobreza siguen siendo muy elevados. Una estimación realizada para este Informe en la que se imputan los ingresos ignorados, revela que en el 2006 cerca de 235.000 hogares tenían un ingreso per cápita inferior a la línea de pobreza total, cifra que si bien es ligeramente inferior a la del año previo, junto con ella representan las más altas desde 1990. En situación de pobreza extrema se estiman para el mismo año

casi 68.000 hogares, magnitud similar a la de los dos años previos, que en conjunto constituyen los niveles más elevados del período (Sauma, 2007).

Al igual que en los años anteriores, la incidencia de la pobreza fue bastante mayor entre los hogares rurales que entre los urbanos. En el 2006 se encontraban en esa situación un 23% de los hogares rurales y un 18,3% de los urbanos, y en pobreza extrema un 6,8% de los rurales y un 4,3% de los urbanos. Dada la distribución espacial de la población, en el 2006 el 53,8% de los hogares pobres residía en el área urbana y el restante 46,2% en la rural. Con la pobreza extrema sucede justamente lo contrario: un 48,2% y un 51,8% de los hogares en cada caso. Como se ha señalado en Informes anteriores, esto implica que, en la actualidad, los esfuerzos de reducción de la pobreza deben otorgar la misma importancia a ambos espacios de residencia de la población (Sauma, 2007).

Además de la incidencia de la pobreza, este Informe ha dado seguimiento a la intensidad o brecha de pobreza y su severidad, en torno a las cuales no hay cambios relevantes en relación con el 2005. Otro indicador de interés ha sido el de “vulnerabilidad a la pobreza de los no pobres”¹, que en el 2006 alcanzó un 12,6% del total de hogares del país, porcentaje que si bien es inferior al del 2005, y a todos los prevalecientes entre 1990 y 2000, representa un nivel mediano para el período 2001-2006. Si al porcentaje de hogares vulnerables (12,6%) se suma el porcentaje de hogares pobres (20,2%), el resultado es que en el 2006 un 32,9% del total de hogares del país estaba en situación de pobreza o vulnerabilidad (Sauma, 2007). Dos hallazgos destacan al analizar el perfil de los hogares y la población vulnerable entre 2000 y 2006: por una parte, no hubo grandes variaciones entre esos dos años y, por otra, los hogares en situación de vulnerabilidad mostraron un cambio gradual de su perfil, en forma concordante con lo que acontece a la totalidad de los hogares, sin modificaciones de gran magnitud en ninguna de las dimensiones estudiadas. Los escasos cambios en el perfil de los hogares pobres y vulnerables (la base de

la pirámide social), con respecto a lo que ocurre con los más ricos, contribuye a explicar el incremento de la desigualdad experimentado por el país.

En relación con el año anterior, el 2006 registró un notable crecimiento del PIB total (8,2%) y en términos per cápita (6,3%). El ingreso promedio de los hogares creció en 2,4%, y el ingreso per cápita en 3,9%. Entonces, aunque el incremento en el PIB fue muy elevado en contraste con el 2005, los aumentos en las dimensiones más directamente relacionadas con los hogares en términos per cápita no lo fueron tanto. Asimismo, hubo un incremento en la ocupación (3%), una caída en el desempleo abierto (de 6,6% en el 2005 a 6% en el 2006) y un aumento de 3,8% en los ingresos laborales, que son los que empujan al alza los ingresos de los hogares. Sin embargo, cuando se analiza el comportamiento por calificación de los ocupados, se nota que el mayor aumento, de 4%, lo percibieron los calificados, mientras que los no calificados apenas vieron incrementados sus ingresos laborales en 1,8%. Este último resultado es consistente con la evolución del salario mínimo real, pues se ha comprobado que existe una alta correlación entre éste y los ingresos laborales de los asalariados no calificados. Por una parte, este comportamiento de los ingresos laborales se asocia con el aumento en la desigualdad, pero explica también -en buena medida-, el motivo por el cual, a pesar de los incrementos en la producción y los ingresos, así como en la ocupación (y una reducción en el desempleo), la pobreza no se redujo significativamente.

¿Podría reducirse la pobreza?

En los últimos años este Informe ha venido insistiendo en la necesidad de mejorar el poder adquisitivo de sectores cuyos ingresos se han quedado estancados, tales como los trabajadores ubicados en la parte más baja de la escala salarial (salarios mínimos) o bien poblaciones especialmente vulnerables, como los pensionados del régimen no contributivo. La interrogante acerca de la manera en que las políticas orientadas en este sentido podrían contribuir a

reducir la pobreza y la desigualdad en el país se aproximó mediante dos ejercicios de simulación, que permitieron modelar efectos posibles en el corto plazo. Se partió de dos preguntas principales: ¿qué habría pasado con la pobreza y la desigualdad si se hubiera continuado con la política de salarios mínimos crecientes después de 1999? y ¿qué pasaría con la pobreza si se aplican los aumentos previstos por el nuevo Gobierno en el monto de las pensiones del régimen no contributivo? De los ejercicios realizados destacan las siguientes conclusiones: en primer lugar, que una política “razonable y sostenida” de salarios mínimos crecientes podría tener un impacto significativo en la pobreza (la extrema se reduciría en 0,3 puntos porcentuales y la total en 2,2) y la desigualdad (el coeficiente de Gini pasaría de 0,420 a 0,407), siempre y cuando no incida negativamente en el resto de las variables económicas. Además, el aumento de las pensiones del régimen no contributivo podría ayudar a que en el corto plazo los hogares beneficiados se alejen, especialmente, de la pobreza extrema.

Pese a lo anterior, una investigación constató que en el país existe un “núcleo duro” de pobreza constituido por un conjunto de “hogares excluidos”, cercano a un 14% del total de hogares (150.089 en el 2006), que conforman un grupo social específico dentro de la población que genéricamente se califica como pobre. A diferencia de otros hogares pobres, los “excluidos” se caracterizan por no tener 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. Se trata de hogares a los cuales el mercado les ha fallado y a los que el Estado ha abandonado (Pérez et al., 2007), por lo que su situación no parece transitoria ni fácilmente modificable en el corto y mediano plazos. La atención a este grupo de hogares implica introducir cambios relevantes en las políticas y recursos asignados tradicionalmente para el combate de la pobreza.

Sostenibilidad de la inversión social

Desde el año 2003 se comenzó a aplicar en el país una activa política de contención del gasto público, con el fin de controlar el déficit fiscal y mantener la estabilidad macroeconómica. Esta medida afectó principalmente los recursos destinados a inversión social e infraestructura. En este sentido, es importante determinar cuánto se dejó de invertir en desarrollo humano durante los años de contención. Si se consideran las transferencias del Gobierno al Fodesaf, los resultados arrojan que, en el período de contención, la brecha en la inversión social fue equivalente a un 1,2% del PIB (cerca de 275 millones de dólares) (Rosales, 2007).

El financiamiento del Fodesaf brinda un claro ejemplo de cómo la situación fiscal vulnera la inversión social. Con respecto al 2005, en el 2006 los ingresos efectivos reales de este Fondo disminuyeron un 1,4% y aunque las transferencias del Gobierno correspondientes al impuesto de ventas ascendieron a 2.269,5 millones de colones, éstas representaron apenas el 0,4% de lo recaudado por este impuesto. La consecuencia de la contracción en los ingresos reales ha sido la reducción en las transferencias a los distintos programas sociales. Los recursos girados por el Fondo con este propósito decrecieron en cerca de una tercera parte desde el año 2000 (30,3%).

Respecto a la cobertura y eficiencia de los principales programas de combate a la pobreza, un análisis con datos del 2006 comparado con mediciones anteriores encuentra, entre otros aspectos, que el programa del bono de vivienda se mantuvo como el de mayores filtraciones, seguido por los comedores escolares. En general se observan pocas mejoras desde 1990, salvo en el caso de las pensiones no contributivas. Parte de estas filtraciones responden a problemas de diseño (comedores escolares y bono de vivienda) y otras a limitaciones en la identificación de los beneficiarios (régimen no contributivo). Esto sugiere la necesidad de replantear los diseños de los programas y mejorar los sistemas de información, entendidos no solo como instrumentos de selección, sino también

como mecanismos de seguimiento y evaluación de los cambios introducidos, elementos clave para incrementar el impacto de estos programas sobre la reducción de la pobreza en algunos puntos porcentuales.

Oportunidades, estabilidad y solvencia económicas

El análisis del desempeño económico en el 2006 parte de varios elementos positivos: una tasa de crecimiento del 8,2%, la más alta desde 1998, complementada por la creación de 53.025 empleos, un incremento del 3% que retoma el comportamiento promedio de los últimos años. También es importante constatar la expansión impulsada por la continuada fortaleza de la demanda externa, que nuevamente generó un récord histórico en las exportaciones y, contrario a años anteriores, por un notable aumento de la demanda interna, debido al incremento de las inversiones en el sector privado, así como al mayor gasto de consumo de los hogares y del Gobierno. El dinamismo de la demanda interna se expresa en un aumento del ingreso nacional disponible (IND) real, con lo que el crecimiento de la brecha entre el PIB y el IND anotado en Informes anteriores se desaceleró. No obstante, la mejora en la economía interna está fuertemente asociada al incremento del endeudamiento de los hogares, y no a mayores encadenamientos productivos de la economía interna con la de exportación. Esos resultados contrastan con un leve repunte en el índice de salario mínimo real, el deterioro en la distribución del ingreso, un nivel de pobreza que se mantiene en alrededor del 20% y una modesta reducción del desempleo, pero con un incremento de más de 65.000 personas en el subempleo invisible, que refleja un posible incumplimiento en el pago de salarios mínimos.

El crecimiento también fue influenciado por una mejora en la estabilidad y la solvencia económicas. La inflación alcanzó un 9,4% en el 2006 y fue la menor de los últimos trece años. La disminución en el ritmo de crecimiento de los precios de los hidrocarburos contribuyó a esa reducción. El déficit fiscal

del sector público consolidado descendió a 0,39%, y el del Gobierno Central a 1,1% del PIB. Ambos son los más bajos registrados en los últimos quince años. Ese resultado se debe a un incremento sostenido de la recaudación, que ha situado la carga tributaria en 14,3%, así como a la continuada contención del gasto, conjuntamente con las bajas tasas de interés, cuya caída también fue alentada por la disminución de la demanda de crédito del Gobierno. En ese contexto destaca la ruptura del ciclo político-electoral de las finanzas públicas en el 2006.

Los balances macroeconómicos del año en estudio reflejan un mejoramiento de la estabilidad y la solvencia económicas, pero esconden insuficiencias importantes que limitan el sendero de expansión del crecimiento necesario para no comprometer las oportunidades de las futuras generaciones y cubrir adecuadamente las inversiones requeridas en infraestructura y en el sector social.

La estimación del monto requerido para financiar las brechas acumuladas en materia de infraestructura -red vial nacional asfaltada- e inversión social evidencia que, aunque se mantenga, el incremento en la recaudación no es suficiente, en ausencia de una reforma tributaria que no solo mejore la solvencia, sino que además contribuya a una mayor equidad. Las brechas en infraestructura e inversión social equivalen al 5,6% del PIB, más un 1,1% del PIB anual para evitar que surjan los rezagos que se han acumulado en el pasado, sin considerar inversiones estratégicas postpuestas y nuevos proyectos. La falta de recursos suficientes para financiar las brechas en infraestructura e inversión social implica oportunidades perdidas, mientras que la carencia de mayores recursos para financiar inversiones postpuestas y nuevas limita las oportunidades futuras para la población.

Los cambios que se darán en el sector financiero, con la irrupción de bancos internacionales en los mercados local y regional, en términos de una probable reducción de los márgenes de intermediación, entre otros, no se traducirá en beneficios para el desarrollo si no

se complementan con más inversiones públicas. Al mismo tiempo, preocupa el impacto que el crecimiento del consumo pueda tener sobre la demanda interna y, en consecuencia, sobre la estabilidad, es decir, la inflación y el déficit de la cuenta corriente.

En conclusión, el 2006 presentó buenos resultados macroeconómicos, que deben ser mantenidos en los próximos años a fin de ampliar el sendero de expansión del crecimiento en el mediano y el largo plazo, y generar mayores oportunidades para la población. Mejoraron la estabilidad y la solvencia, pero su sostenibilidad requiere más recursos y un uso más eficiente de estos. Para ello se necesita una mejor gestión institucional, que permita superar los rezagos en inversión pública, además de la definición y aplicación de políticas públicas para fomentar los encadenamientos productivos.

Una mirada más detallada al desempeño del país evidencia que la elevada tasa de crecimiento del PIB real, impulsada por la sostenida expansión de las exportaciones de bienes y servicios (turismo), así como por la reactivación de la demanda interna, la reducción de la brecha entre PIB e IND, el importante dinamismo de la inversión del sector privado, los mayores niveles de consumo, las buenas expectativas de consumidores y productores y la generación de empleo, contrasta con el magro repunte del salario mínimo real, el deterioro en la distribución del ingreso y el estancamiento de los niveles de pobreza, factores que impiden la creación de mayores oportunidades para la población. En efecto, en el 2006 se generaron 53.025 nuevos puestos de trabajo -un incremento del 3%- y el desempleo bajó en 0,6 puntos porcentuales, para situarse en 6%. Sin embargo, el índice de salario mínimo real promedio aumentó solo 1,7%, un crecimiento que se da por primera vez desde 1999, pero que se mantiene estancado desde entonces. Por su parte, la distribución del ingreso se deterioró, luego de que en los últimos tres años venía mostrando una continua, aunque leve, mejoría; y la pobreza, aun habiéndose reducido un punto porcentual con respecto al año

anterior, se mantuvo en el rango de 20%, más o menos 1,5 puntos porcentuales, situación que prevalece desde 1994.

Continúa el crecimiento de la demanda externa y se reactiva la demanda interna

En el 2006 la demanda externa mostró un crecimiento superior al promedio de los últimos diez años, más por el comportamiento de las exportaciones de bienes que por las de servicios (turismo). Su expansión fue de 16,7%, superior a la del 2005 y la cifra mayor de los últimos seis años. Los incrementos en el rubro de bienes se concentraron en el sector agrícola de exportación (piña y banano, principalmente), que creció un 19%, casi 16 puntos porcentuales más que en el 2005, y en productos industriales bajo el régimen de zonas francas, cuyo crecimiento fue de 15,9%.

Una novedad que ha mostrado el sector exportador durante los dos últimos años es el aumento de las exportaciones con destino a Asia, que pasaron de representar el 2,6% del total en el 2004, a 6,8% en el 2006. Sin embargo estas exportaciones, que se dirigen sobre todo a China, provienen de una sola empresa (Intel). Además, el 50% de las exportaciones totales de bienes se mantiene concentrado en siete artículos y el 66% en veinte rubros, de los 3.796 productos que se exportan actualmente (Procomer, 2007).

Por otro lado, todos los componentes de la demanda interna mostraron un mayor dinamismo en comparación con el año anterior. La formación bruta de capital fijo fue la que más creció entre 2005 y 2006, de 6,0% a 9,6%; le siguieron el gasto de consumo de los hogares (3,6% a 5,6%) y el gasto de consumo final del Gobierno (0,1% a 2,9%). El mayor gasto de consumo de los hogares obedeció al comportamiento de tres factores: el incremento del empleo, el aumento del ingreso promedio de los hogares más ricos y los altos niveles del crédito para consumo. Como se observa, el aumento del ingreso fue desigual en términos del acceso de la población a más oportunidades, ya que solo se presentó en los quintiles de mayores ingresos, mientras los quintiles

de menores ingresos experimentaron un decrecimiento. Tanto el aumento de la inversión privada como el gasto de consumo de los hogares en el 2006 superaron el promedio de los últimos diez años (5,7% y 2,1%, respectivamente). Esto denota que se ha ampliado el acceso de la población a bienes y servicios de calidad.

Los sectores de mayor crecimiento en el 2006 fueron construcción (18%), agricultura y pesca (10,8%), industria manufacturera (10,4%) y transporte y comunicaciones (10,3%). Las razones que explican estos resultados se asocian al comportamiento del sector exportador y a la acrecentada inversión del sector privado. El nuevo Gobierno dirigió la política productiva del Plan Nacional de Desarrollo al crecimiento de estos sectores. El sector terciario (servicios) redujo su aporte en relación con años anteriores, pero sigue siendo el sector que más contribuye al crecimiento, ya que tuvo la mayor participación en la generación del PIB en el 2006 (53,2%). Finalmente, a pesar del fuerte repunte del sector construcción, su contribución al crecimiento fue de 8,8%, muy por debajo de los sectores antes comentados, pero superior a la cifra reportada para el período 1996-2004.

Crecimiento del PIB no genera efectos iguales en el empleo en el mediano plazo

En el mediano plazo, hay una alta correlación entre los aumentos en la producción y el empleo en los sectores más dinámicos (transporte, almacenamiento y comunicaciones, e intermediación financiera), pero la relación no es tan clara en otros sectores (industria, electricidad y agua, construcción y actividades inmobiliarias y servicios) (Sauma, 2007). En este último aspecto inciden factores de productividad del trabajo, pero también de la utilización de capital y tecnología. Además, en el caso de la construcción, el auge de la actividad en zonas costeras y otros lugares alejados en muchos casos obliga a los trabajadores a residir en hogares colectivos, los cuales, al no ser considerados en la encuesta de hogares, podrían estar siendo subestimados.

Ahora bien, un análisis de mediano plazo permite afirmar que, en promedio, entre 1990 y 2006 el empleo creció un 0,64% por cada 1% de incremento del PIB. Conforme se va acortando el período de estudio, esta elasticidad va aumentando: 0,71 para 1994-2006, 0,74 para 2000-2006, y 0,82 para 2001-2006. La diferencia entre esta última cifra y la anterior se explica porque en el 2000 hubo una reducción en el empleo.

Un tema que debe llamar a reflexión es que una buena parte de los empleos de los sectores que más contribuyen al crecimiento no están cubiertos por la seguridad social. Según datos de la CCSS (2007a), en el período 2003-2006, el porcentaje de asegurados en estos sectores fue inferior al 50% de los ocupados. Esa tendencia varió poco en el 2006: solo el 62% de los ocupados totales contaba con seguro de salud, resultado que disminuye de manera significativa si se considera únicamente la empresa privada, donde apenas el 42% de los trabajadores está asegurado (CCSS, 2007a). La cobertura de seguridad social de la fuerza de trabajo es un aspecto crítico en la generación de empleos de calidad.

Un hecho relevante del 2006 es que el subempleo invisible mostró un fuerte aumento: pasó de 201.133 personas en el 2005 a 266.218 en el 2006, un incremento del 32,4%. Esto se refleja en la tasa equivalente de subempleo invisible, que se ubicó en 3,8%, no solo la cifra mayor del período 2000-2006, sino la más alta registrada por las encuestas de hogares desde 1987. Este resultado es relevante, pues de mantenerse y agravarse con el tiempo, revelaría un importante deterioro en la calidad del empleo, que debería ser estudiado y atendido. Sin embargo, cabe adelantar algunas consideraciones. En primer lugar, del total de personas en condición de subempleo invisible, los hombres son los más perjudicados (72,2%) y además, cuando se consideran las tasas equivalentes, la tasa para los hombres es mayor que para las mujeres (4,2% y 3,1% respectivamente). En segundo lugar, solo un porcentaje muy bajo de esos ocupados es migrante del exterior, por lo que debe descartarse un problema de ese origen. Por último, el 66,5% de los afectados por este tipo de desempleo son asalariados del

sector privado, lo cual demanda acciones inmediatas del Gobierno en la forma de inspecciones laborales, pues refleja un posible incumplimiento en el pago de salarios mínimos.

Aumenta el crédito dirigido a los consumidores y las familias

El crédito otorgado a los hogares y los consumidores en el período 2000-2006 creció a un ritmo anual promedio de 13,5%, en contraste con el crédito dirigido, en conjunto, a las actividades productivas primarias (agropecuarias) y secundarias (industria manufacturera) que se redujo a una tasa anual promedio de -1,2%. Este importante crecimiento, unido al desarrollo de otras fuentes de financiamiento para las familias (asociaciones de trabajadores, asociaciones de ahorro y crédito, grupos mutualistas, casas comerciales, casas de préstamo y prestamistas informales) ha significado un aumento muy acelerado del endeudamiento de los hogares y alimentado el gasto de consumo privado, incluso en aquellos momentos en que los ciclos económicos adversos se han traducido en menores tasas de crecimiento del ingreso. Varios factores explican la rápida expansión del crédito brindado por el sistema bancario a los consumidores y los hogares, entre ellos la mejora en los niveles de ingreso y las condiciones de vida de la población durante los últimos veinte años, que los hicieron atractivos para los intermediarios financieros; la reducción de los márgenes en las operaciones de la banca corporativa, producto de la intensa competencia local y externa; el desarrollo tecnológico empleado en la provisión de servicios financieros y las economías de escala necesarias para participar con éxito en el segmento de banca de personas. No obstante, las empresas pequeñas y medianas siguen enfrentando problemas para insertarse en el sector productivo local e internacional, y el acceso al crédito, el acompañamiento y la capacitación se mantienen como los principales obstáculos para su competitividad.

Un buen año en materia de estabilidad y solvencia económicas

Los desequilibrios internos disminuyeron: la inflación fue de 9,4%, la menor

en los últimos trece años; el déficit fiscal del sector público consolidado se redujo por cuarto año consecutivo y llegó al 0,4% del PIB, el más bajo de los últimos quince años, y el déficit del Gobierno Central descendió a 1,1% del PIB, continuando la tendencia que experimenta desde el 2002 y situándose en el valor más bajo de los últimos veinticinco años. En cuanto a los desequilibrios externos, el déficit en cuenta corriente se mantuvo en 5%, igual que en el 2005, y la cuenta de capitales mostró un superávit mayor que el año anterior, con lo cual se contrarrestó el aumento que registró el déficit en la cuenta de bienes y se generaron reservas monetarias internacionales adicionales por 1.030,8 millones de dólares, para un acumulado neto de 3.115 millones de dólares, equivalentes al 14% del PIB. La reducción del déficit fiscal del Gobierno Central se debió a la sostenida contención del gasto, alentada por la disminución en el pago de intereses de la deuda, pero sobre todo al incremento real de los ingresos, que fue del 13,3%, muy superior a la expansión promedio de años recientes (4,6%). La carga tributaria llegó al 14% y colocó al Gobierno en una situación de mayor solvencia, pese a que no se aprobó una reforma fiscal.

Esta significativa baja del déficit fiscal responde a los esfuerzos realizados por la autoridad monetaria para mantener la estabilidad económica, al descenso en las expectativas inflacionarias, que logró disminuir el efecto de la cadena inflacionaria, y a la desaceleración del crecimiento de los precios del petróleo y el café, que tienen una ponderación importante dentro del índice de precios al consumidor (IPC) y que explican el 20% de su reducción en el 2006 (BCCR, 2007). La disciplina fiscal mostrada durante el año también tuvo impactos en la inflación. La mayor recaudación tributaria y la reducción del pago de intereses de la deuda redujeron las presiones sobre la demanda, lo cual, acompañado del crecimiento de la producción nacional, favoreció la disminución de ese indicador.

En el campo de la política monetaria y cambiaria, en el 2006, y luego de veinte años, se modificó el régimen del tipo

de cambio, de un sistema de minidevaluaciones a uno de bandas cambiarias. Los ejes de la política monetaria fueron la reducción de las expectativas inflacionarias, la modificación del régimen cambiario y el control de la tasa de interés de política, en procura de no incentivar movimientos bruscos en la entrada de capitales. Esto tuvo el propósito de contrarrestar las presiones que implica tener una cuenta de capitales abierta y un régimen cambiario semi-fijo, que obligan a una mayor intervención del Banco Central para disminuir las presiones sobre la demanda interna y su efecto en el incremento de precios. Estas políticas tuvieron resultados que lograron impactar el comportamiento de la inflación, pero además fueron efectivas gracias a que el aumento en el déficit de cuenta corriente fue cubierto con la entrada de inversión extranjera, la cual se mantiene como su principal fuente de financiamiento, como ya se comentó.

La adopción del sistema de bandas cambiarias consiste en reconocer expresamente que el propósito esencial de la política monetaria de largo plazo es el logro de niveles de inflación bajos y estables. El Banco Central anuncia oficialmente al público las metas cuantitativas para la tasa de inflación con un horizonte de dos o más años, de manera que queden supeditados a éstas cualesquiera otros objetivos. De esta forma, la decisión de flexibilizar el régimen cambiario debe visualizarse en todo momento en el marco del proyecto estratégico institucional orientado a implementar en el mediano plazo un régimen monetario de metas de inflación. En este sentido, cuanto mayor efectividad se le quiera conferir a la política monetaria para controlar la inflación, mayor debe ser el grado de flexibilidad en la determinación del tipo de cambio. Con ese propósito, la estrategia diseñada por el Banco Central parte, como guía esencial, de tres premisas básicas: flexibilidad, gradualidad y transparencia.

Los primeros resultados del nuevo régimen cambiario, tras ocho meses de vigencia, dan señales de mayor competencia entre las entidades financieras y

más acceso a información por parte del público, sobre la negociación de divisas en el mercado cambiario; los tipos de cambio son bastante similares entre los distintos operadores y los márgenes de intermediación son relativamente bajos.

Según Mora y Prado (2007), aun considerando el corto lapso transcurrido desde que se decidió establecer una banda cambiaria en sustitución del sistema de minidevaluaciones, puede decirse que la transición ocurrió de manera ordenada; luego de los ajustes de los primeros días, el mercado reaccionó en la forma prevista por la mayor parte de los agentes económicos. Además, hay indicios de que varios de los efectos esperados comienzan a notarse: la percepción de riesgo cambiario provocada por la incertidumbre en el comportamiento futuro del tipo de cambio aparentemente promovió, incluso antes de acordarse el cambio, una reducción en la tendencia a la dolarización financiera, reflejada en una mayor preferencia por títulos en moneda nacional, así como en la disminución de las posiciones en divisas de las entidades financieras. Aunado a lo anterior se aprecian expectativas de menores tasas de inflación y devaluación, según detectan las últimas encuestas realizadas por el BCCR.

Recientemente, Lizano (2007) presentó algunas valoraciones sobre el impacto del nuevo régimen cambiario. Su apreciación básica es que no se ha logrado lo que se deseaba: mantener la fluctuación del tipo de cambio nominal dentro de los límites de la banda y detener la acumulación de reservas monetarias internacionales en manos del Banco Central, para ayudar a disminuir sus pérdidas. Expresa, además, oposición a que se reduzca el “piso”, en el tanto lo considera una señal a los especuladores “se les estaría haciendo el juego”- para que traigan más dólares al país, motivados por una posible ganancia de capital originada en esa disminución. Argumenta que, aun cuando la estabilidad de precios sea el objetivo principal de algunos bancos centrales, como en los casos de Chile y de Suiza, al diseñar su política estos también toman en cuenta la evolución de la parte real de la economía. En

particular preocupa el efecto que pueda tener la apreciación real del colón sobre los exportadores, pues recibirían menos colones por sus exportaciones, mientras que sus costos locales aumentarían.

IED con nuevo récord histórico

A lo largo de los últimos veinte años, los flujos de inversión extranjera directa (IED) hacia Costa Rica pasaron de ser inversiones basadas en el aprovechamiento de recursos naturales y de incentivos a las exportaciones, hacia actividades relacionadas con favorables condiciones de acceso a mercados, para luego avanzar hacia procesos con elevados niveles de eficiencia y productividad y, más recientemente, al uso de activos tecnológicos y conocimientos. En el 2006 la IED ascendió a 1.469,1 millones de dólares, la cifra más alta registrada en el país. Su tasa de crecimiento fue de 70,6% y representó el 6,6% del PIB, lo que colocó a Costa Rica en el noveno lugar como receptor de IED entre las naciones de América Latina (Cepal, 2007). Este tipo de inversión es la principal fuente de financiamiento de la cuenta corriente, por encima de las transferencias netas de capitales y los préstamos externos.

En resumen, la IED que llega a Costa Rica está relacionada con la búsqueda de eficiencia, activos tecnológicos y conocimiento. Además, es liderada por el régimen de zonas francas, que ha logrado hacer un aporte significativo en términos de exportaciones y empleos, pero con una base mínima de encadenamientos productivos y una alta concentración en las zonas urbanas. Esto señala la necesidad de plantear una propuesta de políticas activas que fortalezcan las inversiones en zonas de menor desarrollo relativo y se enmarquen dentro de una política integral de desarrollo (Matarrita, 2007). Las características actuales de la IED en Costa Rica sugieren la existencia de una economía dependiente, en la que buena parte de las empresas locales tiene escasa autonomía para reconfigurar subsistemas productivos a su favor, en presencia del poder de grandes compañías extranjeras. Para avanzar hacia una economía autosustentable, que quiebre

ese patrón, deben promoverse condiciones favorables para un desarrollo científico y tecnológico que incluya la creación de estructura en ese ámbito. Cabe resaltar que la IED no está anclada irreversiblemente en el país, y que ello puede afectar la sostenibilidad del déficit en cuenta corriente, por lo que se debe incrementar su nivel de arraigo. Para tal propósito es conveniente definir políticas públicas orientadas al fortalecimiento de los encadenamientos productivos estratégicos y la mejora permanente del recurso humano. Un esfuerzo en este sentido debe complementar el diseño del nuevo esquema de incentivos para las empresas exportadoras de zonas francas y las acciones tendientes a generar un ambiente de mayor certidumbre en materia comercial.

Buen desempeño de las finanzas públicas

El comportamiento de las finanzas públicas dice mucho acerca de la evolución de la solvencia económica del país. En este sentido el 2006 fue un buen año, ya que hubo una mejora en las finanzas del sector público consolidado. Por cuarto año consecutivo su déficit decreció; pasó de representar el 2,23% del PIB en el 2005 a 0,4% (44.691 millones de colones) en el 2006, el más bajo de los últimos quince años. Este resultado responde a la disminución del déficit del BCCR, del sector público no financiero y del Gobierno Central, y además evidencia una ruptura del ciclo político-electoral de las finanzas públicas, el cual se relaciona con aumentos en el gasto con el fin de mejorar, en el corto plazo, la percepción del electorado sobre su nivel de bienestar y, por consiguiente, obtener resultados más favorables en los procesos electorales (Programa Estado de la Nación, 2003).

Uno de los hallazgos más relevantes del 2006 se refiere al significativo incremento de los ingresos tributarios corrientes: 24,6%, en comparación con 19,6% en el 2005. Las dos principales razones que explican este logro son el alto crecimiento de la economía y los avances logrados en el proceso de recaudación tributaria. Sin embargo, no es posible identificar cuánto del aumento

de los ingresos responde a cada una de estas causas. Entre los esfuerzos en materia de recaudación destacan el mejoramiento de la capacidad de gestión, la aplicación del sistema TICA (desde su aplicación se han ahorrado más de 1.000 millones de colones en comisiones bancarias, equivalentes al 0,01% del PIB del 2006) y el proyecto de tributación digital, que se encuentra en fase de implementación.

Los esfuerzos de mejora en la recaudación tributaria también se reflejan en un crecimiento más acelerado del número de contribuyentes, específicamente a partir del 2003. El total de contribuyentes en renta, ventas y consumo creció como promedio anual un 12,1% entre 2003 y 2006. No obstante, en el mismo período la recaudación real en esos tres tributos se expandió a una tasa menor (6,8%). En consecuencia, el monto promedio recaudado por contribuyente ha tendido a descender. Ello se explica porque el aumento de los contribuyentes se relaciona con pequeñas y medianas unidades tributarias, mientras que la cantidad de grandes contribuyentes no ha crecido significativamente.

Desde el punto de vista geográfico, entre 2003 y 2006 el mayor aporte de nuevos contribuyentes correspondió a la provincia de San José. De acuerdo con el tamaño de la población, le siguieron Alajuela, Heredia y Cartago. Aunque en el período estudiado Guanacaste registró el mayor crecimiento porcentual en el número de contribuyentes (18,7%), la estructura de estos no ha sufrido cambios importantes. La participación de esta provincia dentro del total nacional de contribuyentes pasó del 3,5% en el 2002 al 4,5% el 2006, una variación pequeña en contraste con el auge inmobiliario que viene experimentando Guanacaste, que tampoco se ha traducido en un incremento de la recaudación. Un sistema tributario poco progresivo y equitativo podría resultar en una limitada captura del dinamismo de las actividades; por ejemplo, el impuesto a los bienes inmuebles se puede diluir con la creación de sociedades anónimas. Asimismo, la recaudación podría estar enfrentando dificultades en términos de la capacidad de gestión de las

municipalidades, particularmente en el rubro de patentes y en el impuesto a la propiedad inmueble.

En materia de gasto, si bien el nuevo Gobierno decidió revertir la política de contención que se venía aplicando desde el 2003, ese indicador se redujo en 0,5 puntos del PIB en relación con el 2005. Las cifras anuales del 2006 no reflejan la decisión de la Administración entrante de dedicar más recursos a infraestructura, vivienda y educación, entre otros, pero el análisis semestral de los datos sí la confirma. Los gastos sin intereses crecieron en términos reales un 8,5% durante el segundo semestre del 2006, en tanto que un año antes, en ese mismo período, habían caído un 2,5%.

Por otra parte, los egresos indican que en el 2006 se dio una importante expansión en las transferencias corrientes (recursos para Fodesaf, educación y otros gastos sociales), pero también una notable reducción en los gastos de capital (que incluyen las transferencias al Conavi). Es posible que la intención del nuevo Gobierno, de aumentar la inversión en la red vial, se haya visto afectada por la existencia de un presupuesto aprobado con anterioridad y por la falta de capacidad de gestión institucional para incrementar el gasto en poco tiempo. Por su parte, el gasto en sueldos y salarios creció por encima de la tasa de expansión de los gastos totales, poniendo de manifiesto su característica de “disparador” de los egresos públicos. Finalmente, los gastos clasificados por función muestran que la Administración Arias aumentó el gasto, en términos de variaciones con respecto al PIB, en los rubros de educación, seguridad y vivienda.

Uno de los temas a los que este Informe da seguimiento es el relacionado con las brechas de inversión que se han generado en los últimos años. En lo que concierne a infraestructura, la inversión requerida para llevar la red vial nacional asfaltada a un estado de buenas condiciones, según el parámetro de medición FWD, equivale al 4,4% de la producción nacional (Lanamme-UCR, 2006). Una vez que las carreteras asfaltadas alcancen un buen estado, sería necesaria una inversión anual del

0,7% del PIB para mantenerlas en ese nivel. Esta cifra supera en un 75% el promedio anual de las transferencias realizadas por el Gobierno al Conavi en los años de contención del gasto (2003-2006), e incluso es un poco mayor que el promedio anual del período 2000-2002 (0,6% del PIB). En cuanto a la inversión social, las cifras disponibles y la naturaleza misma de este sector hacen difícil cuantificar la brecha existente; sin embargo, en el capítulo 2 se presenta una estimación que ubica en 1,2% del PIB las transferencias del Gobierno al Fodesaf, y en 0,4% del PIB la preservación del nivel histórico del gasto social. Es decir, en total, se requieren 1.275 millones de dólares para cerrar las brechas señaladas (5,6% del PIB) y una inversión del 1,1% del PIB (250 millones de dólares) por año, para evitar que se vuelvan a presentar rezagos.

La pregunta que surge es ¿cómo financiar el cierre de estas brechas? De acuerdo con estimaciones de las autoridades hacendarias, la reforma fiscal planteada permitiría al Gobierno obtener recursos frescos por un monto cercano al 4% del PIB. Esa cifra sería insuficiente para llenar los vacíos existentes según las estimaciones antes presentadas, aunque, de lograrse, representaría un avance importante con respecto a otras reformas tributarias efectuadas en el pasado. Cálculos basados en el cambio experimentado por la recaudación entre el año en que se implementó una reforma fiscal y el período siguiente, muestran que las cuatro reformas aplicadas al impuesto de ventas en los últimos veinte años tan solo aportaron en total un 1,8% del PIB.

Una fuente adicional para generar recursos frescos es una recaudación más eficiente. Buena parte del dinamismo de los ingresos tributarios en el 2006 surge precisamente de una mejor gestión recaudatoria, asociada a mayores controles cruzados, automatización de sistemas y capacitación del recurso humano, entre otros. Se registran avances notables en esta materia, pero aún falta camino por recorrer. En un estudio reciente del Banco Mundial, López (2006) estima que la sub-recaudación en Costa Rica equivale al 3,3% del PIB.

Además, la Contraloría General de la República (CGR, 2002) calcula que, en promedio, el país requiere incrementar su carga tributaria en 2,6% del PIB, a fin de que sea consistente con su nivel de ingreso per cápita, su índice de desarrollo humano y su coeficiente de Gini. Dos estudios elaborados por el ente contralor identifican importantes tasas de evasión en los impuestos sobre la renta y ventas, sobre todo por parte de los grandes contribuyentes. Señala que en este grupo existe una limitada recaudación del impuesto sobre las utilidades (CGR, 2006) y que entre 2000 y 2005 estos contribuyentes pagaron impuestos en una proporción menor a la que corresponde según sus activos y utilidades brutas.

Finalmente, otra alternativa para financiar las inversiones requeridas es aumentar la deuda pública. No obstante, este mecanismo pocas veces es visto como viable, especialmente en América Latina, donde la mayoría de los países contabilizan elevados niveles de deuda pública respecto al PIB, tienen a su haber varias crisis de deuda externa y sus economías son muy vulnerables a *shocks* externos. De acuerdo con Easterly y Serven (2003), la inversión en infraestructura tiene un efecto virtuoso sobre el crecimiento. Por su parte, Canning y Bennathan (2000) señalan que la tasa de retorno social de la inversión en infraestructura es más alta en las naciones donde existen mayores rezagos en este campo. Para el caso particular de Costa Rica, estos autores estiman que la tasa de retorno de la inversión en carreteras pavimentadas es 5,2 veces más alta que la correspondiente a la inversión en el capital físico. Estos resultados podrían justificar un mayor endeudamiento orientado a cerrar las dos brechas que aquí se comentan, toda vez que la inversión social en áreas como la educación también se asocia a un círculo virtuoso. Sin embargo, esta opción de financiamiento tiene que ser abordada con cautela, ya que puede generar efectos negativos en la calificación de riesgo-país. Además, si se van a extraer recursos del mercado interno, hay que tener cuidado con las tasas de interés, sobre todo en momentos en que

el Banco Central procura contrarrestar los efectos de las entradas de capitales sobre el tipo de cambio.

En resumen, la posibilidad de contar en un plazo cercano con los fondos necesarios para superar los rezagos comentados es un reto importante para las autoridades, que deberán considerar acciones en todas las alternativas señaladas, con sus particularidades. El objetivo es cerrar las brechas existentes en inversión social y en infraestructura, de modo tal que se mejore tanto la calidad como la cantidad del gasto, y se logre una más equitativa distribución de la riqueza. Los espacios políticos para la aprobación de la reforma fiscal son reducidos en el corto plazo; la generación de recursos frescos por la vía de la mejora en la recaudación toma tiempo y tiene sus límites; la concesión de obra pública no termina de ponerse en marcha y un mayor endeudamiento no parece ser la opción de política más conveniente.

El financiamiento de las brechas en infraestructura e inversión social no es el único problema que enfrentan las autoridades; también hay una dificultad, no menor, asociada a la capacidad de gestión institucional y a la calidad del gasto público.

Armonía con la naturaleza

En el 2006 Costa Rica mostró señales importantes y contradictorias, entre una imagen ecológica fuertemente arraigada (dentro y fuera de sus fronteras) y la profunda huella de impactos ambientales que dejan las acciones humanas y que se hace más honda por la falta de planificación en el uso del territorio. Esto evidencia una tensión entre el notable crecimiento económico y la protección ambiental, cuyos resultados incrementan la vulnerabilidad de los logros del país en esta última materia.

Hoy es posible observar que la disponibilidad y calidad de recursos que el país ha tenido como certezas, en realidad se encuentran amenazadas y son vulnerables: la presión sobre las fuentes de agua es muy alta, lo que compromete su futuro y genera contaminación en las zonas costeras; se debilita la capacidad de satisfacer la demanda eléctrica

a partir de fuentes limpias y persiste la dependencia de fuentes de energía contaminantes y caras; se anuncia una crisis de abastecimiento de madera y el agotamiento de recursos pesqueros, en directo perjuicio de los pobladores de las costas; monocultivos de fuerte impacto ambiental están en rápida expansión; el uso del territorio se da en un marco de escasas regulaciones y falta de planificación, que permite el deterioro de áreas de alta riqueza ecológica, la afectación de las cuencas hidrográficas y el traslado de contaminación y residuos entre unas zonas y otras. Los agentes económicos se comportan como si el daño en el patrimonio natural que provocan las prácticas inadecuadas de producción no tuviera efectos en la rentabilidad futura de sus actividades. Así, Costa Rica está lejos de usar los recursos naturales según su capacidad de reposición, y en casos específicos ya se perciben limitaciones para un disfrute equitativo por parte de la población.

Las zonas costeras: escasa regulación ambiental ante el desarrollo inmobiliario y turístico

Uno de los principales aspectos que se resaltan este año es la limitada capacidad de control que tiene la institucionalidad sobre actividades productivas de gran pujanza, y que generan diversas preocupaciones ambientales. La Contraloría General de la República (CGR) ha planteado que “el sector ambiental se encuentra desarticulado en algunas áreas, existe diversidad de leyes y funciones; hay traslado y dispersión de funciones; vacíos de competencias; ineficiente coordinación y gestión institucional; y en algunos casos inviabilidad de aplicar normas sancionatorias en materia de responsabilidad administrativa y civil” (CGR, 2007a). Junto a lo anterior, la existencia de crecientes conflictos socioambientales se refleja en un mayor uso de los espacios formales de denuncia en este ámbito.

En años recientes, las zonas costeras se han constituido en una de las áreas en que más se evidencia el desencuentro entre la dinámica económica y el control ambiental. Casos específicos como el

desarrollo inmobiliario en Guanacaste y la costa pacífica, así como el uso desordenado de la zona marítimo-terrestre, dejan ver que, si bien hay un conjunto complejo y amplio de regulaciones, el seguimiento efectivo es limitado y por lo general los impactos son percibidos *a posteriori*. La intensa actividad inmobiliaria en áreas costeras del litoral Pacífico, que se viene dando en los últimos cinco años, parece reproducir los desordenados patrones de configuración de las ciudades metropolitanas, caracterizados por ser expansivos en el uso del territorio, por la ausencia de planificación y por la escasa preocupación en cuanto a la identificación y mitigación de impactos ambientales. El auge constructivo que inició a finales de la década de los noventa dio un nuevo salto en 2005 y 2006, ha sobrepasado los promedios históricos de crecimiento acumulado del sector y se expande aceleradamente hacia Guanacaste y el Pacífico Central. En la construcción residencial, Guanacaste y Puntarenas tienen las mayores tasas de crecimiento anual. Entre 2005 y 2006, el total de metros cuadrados construidos en el país aumentó un 31%, en tanto que en Guanacaste lo hizo en 69,5% y en Puntarenas en 44,3%. San José pasó de absorber el 51,6% del total en 1985, a un 28,7% en el 2006, mientras Guanacaste pasó del 4,2% al 15,6% y Puntarenas del 4,7% al 13,5% (Román, 2007).

Las deficiencias en los planes reguladores, junto con las débiles capacidades institucionales para el control ambiental por parte de la Setena y de las municipalidades, hacen presumir que el desarrollo inmobiliario en las zonas costeras se está dando en un marco de escasa regulación. El crecimiento genera preocupaciones por las debilidades en la planificación del uso del territorio. Estudios del Departamento de Protección y Saneamiento Ambiental de la Municipalidad de Santa Cruz y fiscalizaciones de la CGR (CGR, 2007b) identificaron cuatro planes reguladores costeros que, por su contenido o por el procedimiento que se utilizó para aprobarlos, se consideran irregulares, por lo que el órgano encargado de la evaluación solicitó su derogación o no

aprobación. Para cada caso se señalaron diversos problemas, tales como la falta de protección de manglares y bosques, irregularidades en el amojonamiento y la delimitación, amenazas a los ecosistemas, ausencia de regulación para la extracción de madera, movimientos de tierra con afectación sobre humedales y extralimitación de las entidades municipales en el ejercicio de sus potestades legales, entre otros (Román, 2007). Cuatro temas sobresalen en este ámbito: manejo del agua, movimientos de tierra, cambios de uso del suelo y manejo de residuos. En ediciones anteriores, el *Informe Estado de la Nación* ha manifestado preocupación por el recurso hídrico en Guanacaste. En esta provincia se han suscitado repetidos conflictos por el uso del agua, principalmente en el caso del acuífero de Nimboyores. Asimismo, como resultado de visitas de campo efectuadas entre enero de 2006 y agosto de 2007, el Departamento de Protección y Saneamiento Ambiental de la Municipalidad de Santa Cruz ha señalado los efectos negativos de los movimientos de tierra sobre los ecosistemas. Alarman de manera particular las prácticas de terraceo en laderas con vista al mar, que en varios casos corresponden a movimientos efectuados sin los respectivos permisos municipales. Además, en Guanacaste el 50% de los residuos sólidos ni siquiera se recolecta (Soto, 2007).

En las zonas costeras hay otros tipos de impactos que a la vez comprometen la calidad de las aguas. En el 2006 se reportó la presencia de coliformes fecales en 94 playas del país. Además, la cercanía de las marinas turísticas a ecosistemas sensibles puede causar daños en corales, pastos marinos y manglares, no solo por el dragado y la generación de sedimentos durante la construcción, sino por riesgos derivados del manejo inadecuado de combustibles, aceites, aguas servidas y desechos en los proyectos en operación (Fournier y Fonseca, 2007). Por otra parte, en las canchas de golf de los hoteles de playa se aplican agroquímicos que conllevan la amenaza de impactar negativamente el litoral. De acuerdo con el ICT, hay siete hoteles con canchas propias (ICT, 2007), aunque otros las arriendan y no

se consideran en esa lista. En una de las canchas se aplican herbicidas (glifosato, 2,4-D, ácido metilarsónico y metribuzin), así como insecticidas (diazinon, deltametrina, clorpirifos, imidacloprid y cipermetrina), fungicidas (clorotalonil, mancozeb, cobre y PCNB) y fertilizantes (E²: Ramírez, 2007).

El patrimonio costero enmarcado por la zona marítimo-terrestre (ZMT) también evidencia problemas serios en las políticas y los entes encargados de su control. En estos territorios coexisten situaciones legítimas, anómalas y anárquicas respecto a la tenencia de la tierra, debido a una inadecuada aplicación del marco legal y de los planes reguladores. Además, se vulnera repetidamente el uso de bienes de dominio público por parte de la población. La información sobre el uso de la ZMT es escasa y dispersa, incluso en las entidades responsables. Aunque en esta zona la figura jurídica de la propiedad privada es la excepción, se ha permitido su ocupación por encima de lo que establece la normativa. Esto conlleva un mercado de la tierra con falsas expectativas sobre la propiedad, y con ventas y otros actos jurídicos sin sustento legal. Los diversos actores públicos y privados trabajan de manera descoordinada, y pese a que las costas atraen inversión, los gobiernos locales no disponen de mecanismos para cobrar impuestos acordes con los precios de mercado. Todo lo anterior genera inseguridad jurídica y vulnera el derecho de los habitantes al disfrute pleno y equitativo de bienes de dominio público.

El marco jurídico de la ZMT data de la época republicana. Está constituido por veinticinco leyes y cuatro decretos, así como por un importante número de dictámenes de la Procuraduría General de la República y la Sala Constitucional, que han establecido y reforzado el carácter público de la zona. Este marco no ha logrado un eficiente ordenamiento de los territorios costeros, y no hay coordinación entre las entidades judiciales. La Sala Constitucional, en su resolución 2007-0248 y otras, ha insistido en la inalienabilidad de la zona pública, pero hay juzgados locales que reconocen allí derechos privados³. Pese a la obligatoriedad de

contar con el amojonamiento y planes reguladores costeros para otorgar concesiones (Reglamento de la Ley 6043), éstas se adjudican sin que se haya cumplido la totalidad de los requisitos. Existen casos en los que la concesión, de hecho, se extiende hasta la zona pública⁴. Igualmente, la gran mayoría de los planes reguladores costeros no cumple con el requisito de consulta pública (E: Torres, 2007; E: Villalobos, 2007). Además se presentan situaciones de restricción al libre paso a la población por la zona pública, por parte de dueños de negocios en Sámara, Tamarindo y otros sitios, y en ciertos complejos turísticos, con la ayuda de guardas privados (Arrieta, 2007).

Protección de la biodiversidad y recuperación forestal: dos logros vulnerables

En la información del 2006 resaltan logros importantes pero vulnerables en el manejo del patrimonio natural. Esto se evidencia principalmente en el hecho de que el aumento del área protegida y de la cobertura forestal del país carece de un marco formal que garantice su sostenibilidad a largo plazo. En el 2006, el número de áreas silvestres protegidas (ASP) se elevó a 165 y el territorio bajo conservación estatal a un 26,4%. Sin embargo, este logro resulta débil de cara a las limitaciones institucionales y la fuerte presión que las actividades humanas generan sobre la biodiversidad y la vida silvestre, aunadas a la desprotección de otras zonas. Las comunidades, las ONG y el sector privado juegan un papel fundamental en los esfuerzos de conservación, pero aún no hay claridad en cuanto al marco en el cual sus iniciativas pueden profundizarse.

Estudios recientes como la “Propuesta de ordenamiento territorial para la conservación de la biodiversidad de Costa Rica”, conocida como Grúas II (Sinac et al., 2007), llaman la atención sobre la existencia de zonas de gran riqueza natural que no están protegidas. Grúas II señala que el bosque sigue siendo la cobertura predominante en el país y que un 13,7% del territorio nacional continental está en conservación permanente, un 10,3% está bajo conservación

parcial, es decir, corresponde a tierras en las que se imponen algunas restricciones pero se permite la extracción de recursos, y un 5,9% está en tierras cuyas restricciones se establecen por contrato y por períodos cortos o relativamente cortos. No obstante, se determinó que existe un vacío de conservación de biodiversidad de 283.322 hectáreas, un 5,6% de la superficie del país. Habría que poner en marcha diferentes estrategias de conservación para asegurar la representatividad de los 31 ecosistemas identificados en el área continental, siete de los cuales están fuertemente amenazados y algunos casi extintos. Asimismo, en la zona marina, un estudio presentado en 2006 por el Centro de Investigaciones de Ciencias del Mar y Limnología (Cimar) y la organización Conservación Internacional (CI) señala que el golfo de Papagayo-bahía Culebra es una zona de alta diversidad biológica en la cual el desarrollo costero excesivo y no regulado es la principal amenaza. El uso de fertilizantes en cultivos y campos de golf, así como la descarga de aguas negras y contaminantes pueden generar pérdida de especies y ecosistemas, por lo que se recomienda controlar la pesca y la actividad turística (Cimar-CI, 2006).

Otro hallazgo importante del 2006 es la confirmación de la notable recuperación de la cobertura forestal del país, aunque también se advierte sobre su vulnerabilidad. Gran parte de esta recuperación se ha dado en zonas sin protección y en iniciativas susceptibles de cambio. La investigación científica señala la necesidad de considerar los temas colaterales, como vulnerabilidad, calidad, ubicación y conectividad, para hacer sostenible este avance. Durante el 2006 se presentó el último estudio completo sobre Costa Rica, elaborado por la Universidad de Alberta (Canadá) y el ITCR, con financiamiento del Fonafifo. Según ese trabajo, en el 2005 la cobertura forestal alcanzó un 48% del territorio, sin contar manglares, páramos y plantaciones forestales. Esta cobertura aumentó en 169.914 hectáreas entre 2000 y 2005, como resultado de procesos de regeneración de bosques, mientras que la pérdida de cobertura (en

áreas que eran bosque en el 2000) fue de 23.689 hectáreas (Sánchez et al., 2006). La tasa de deforestación se incrementó en el período 2000-2005 con respecto al cuatrienio 1997-2000 (Sánchez et al., 2002). Sin embargo, creció la tasa de recuperación, de 12.000 hectáreas por año en 1986-1997 a 33.000 entre 2000 y 2005 (Sánchez et al., 2006).

Pese a la buena noticia del aumento sostenido en la cobertura, el mismo estudio señala que las áreas recuperadas son vulnerables a ser deforestadas nuevamente, y que de las áreas cubiertas de bosque solo un 44% tiene algún grado de protección (Sánchez et al., 2006). Desde la década anterior, el avance en la recuperación de cobertura se ha visto reforzado por regeneración secundaria, originada en el pago por servicios ambientales (PSA), la disminución de la actividad ganadera y otros factores (Baltodano, 2007). No obstante, estas áreas son vulnerables al cambio de uso y su consolidación requiere una estrategia coherente con políticas adecuadas a nivel nacional. La región Chorotega es la de mayor recuperación, con un 51% de cobertura; sin embargo, solo un 14% de esa área está protegido, y se identificaron más de 7.000 hectáreas de tierras agrícolas y repastos quemados, algunas de las cuales pudieron haber eliminado bosques incipientes (Sánchez et al., 2006). Varias especies forestales en peligro de extinción tienen dificultad para regenerarse en las primeras etapas de sucesión (Coecoceiba, 2003a). Las zonas de recuperación y de conectividad están sujetas a diversas amenazas. El proyecto Grúas II enfatiza que uno de los problemas es el cambio acelerado en el uso del suelo, que ha pasado de pastos y policultivos a monocultivos, principalmente de piña y naranja en el caso de la zona norte (Sinac et al., 2007). También se perciben impactos en las áreas costeras, como resultado del desarrollo inmobiliario y turístico.

Paralelamente, en el 2006 se dio el anuncio, por parte de las autoridades, del agotamiento de los recursos madereros, así como la presentación y debate de estrategias para su solución. En realidad hay limitaciones para medir el consumo exacto de madera en el país.

Para el 2005 se calculó un consumo de 1.018.569 m³, con un 65% proveniente de plantaciones forestales (ONF, 2007). Esta cifra supera significativamente los 774.591 m³ registrados como promedio anual entre 1998 y 2004. Parte de este crecimiento se explica porque durante el 2005 se fabricaron cuatro millones de tarimas para exportación, que consumieron poco más de 400.000 m³ de madera; esto representó el 40% del consumo nacional para ese año y el 60% de la producción en plantaciones forestales (Barrantes y Salazar, 2005). Al mismo tiempo, la desaparición de especies forestales es una amenaza crónica y de la cual se conoce poco. Costa Rica ha vedado la corta de 18 especies de árboles de maderas finas, que se encuentran en peligro de extinción. Sin embargo, diversos estudios identifican 30 especies maderables en estado crítico y otros reportes señalan unas 300 especies de árboles con algún grado de amenaza (Coecoceiba, 2003b).

El PSA ha apoyado la conservación y recuperación de bosque en casi un 10% del territorio nacional en la última década, y ha incidido en la conservación de un 18% del total de bosques y un 32% de los bosques fuera de ASP (Sánchez et al., 2006). Actualmente hay tres propuestas de reforma al sistema de PSA en la corriente legislativa (expedientes 16.169, 15.708 y 15.797). Uno de los temas relevantes por debatir es la planificación de la asignación de los recursos. En el 2006 se pagó un máximo de 64 dólares por hectárea por año para la recuperación de bosques, en contratos de cinco años, y para reforestación (plantaciones forestales) un máximo de 816 dólares por hectárea en diez años (decreto 33226-Minae). En Costa Rica se ha estimado una superficie aproximada de entre 100.000 y 120.000 hectáreas dedicadas a plantaciones forestales, lo que las convierte en uno de los cultivos más extensos del país⁵ (Baltodano, 2007). Aunque se reconoce el valor de este programa en términos ambientales, no está garantizada la sostenibilidad de su impacto, por cuanto, al estar relacionado con una actividad productiva, depende de factores que pueden cambiar con el tiempo.

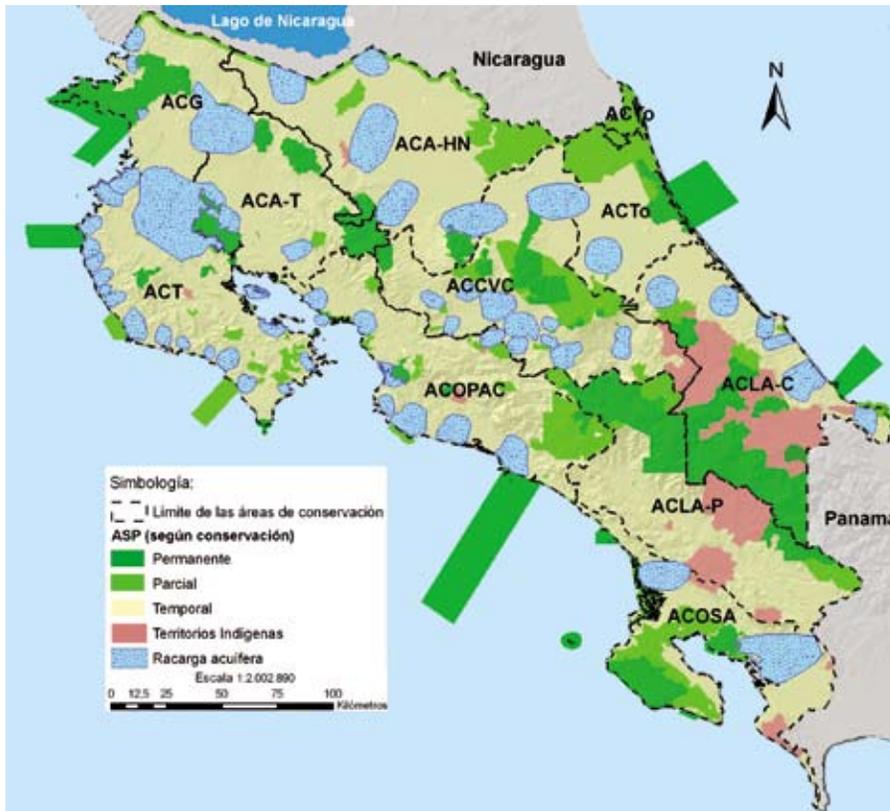
Uso de los recursos naturales muestra importantes límites en su sostenibilidad

Fuera de las áreas protegidas, el uso indiscriminado y descontrolado de los recursos naturales ya compromete su sostenibilidad y calidad, mientras en el proceso se generan fuertes impactos ambientales. Una de las principales alarmas se puso de manifiesto en el 2006, con los problemas de regulación y control en el plano de los recursos hídricos. Un logro importante del país ha sido una amplia cobertura del acceso al agua, recurso fundamental para la salud humana. En el 2006, el 81,2% de la población recibió agua de calidad potable. No obstante, una evaluación sobre sus condiciones a nivel cantonal realizada por el ICAA evidenció algunas disparidades en el acceso. De cinco parámetros analizados, dieciséis cantones mostraron valores inferiores al promedio en todos ellos: Acosta, Dota, Alfaro Ruiz, Orotina, Poás, San Carlos, Upala, Alvarado, El Guarco, Abangares, Hojancha, La Cruz, Buenos Aires, Matina, Siquirres y Talamanca (Mora, 2007; mapa 1.1). Cinco de ellos están entre los diez cantones con menores índices de desarrollo humano.

Por otra parte, se estima que el abastecimiento de agua potable a partir de las fuentes de agua subterránea es del orden del 70% y que en algunas zonas del país, como el Valle Central, ronda el 80%; en otras áreas como la península de Nicoya, el suministro durante la época seca alcanza valores cercanos al 90% (Romero, 2006). Senara reportó un total de 12.855 pozos legales en el 2006, además de una estimación de 13.819 si se incluyen los ilegales. En Guanacaste y las regiones Pacífico Central y Huetar Norte, la cantidad de pozos perforados en el período 2000-2005 superó el total de la década de los noventa. Entre 1998 y 2005 el consumo de agua subterránea aumentó un 42%. Los territorios de mayor crecimiento en pozos perforados para el quinquenio 2000-2005 son los cantones de Atenas (120%), Nicoya (152%) y San Carlos (178%), así como la zona costera entre Barranca y Dominical, con 261% de incremento. La expansión más importante se ha dado

MAPA 1.1

Costa Rica: zonas de recarga acuifera y áreas protegidas 2006



Fuente: Sinac et al., 2007.

en el sector turístico (Romero, 2006). Para el proyecto Grúas II se desarrolló un mapa de zonas de recarga acuifera y se demostró la desprotección existente en estas zonas, que en su mayoría se encuentran fuera de las áreas silvestres protegidas (mapa 1.1).

En el 2006, el 11% del territorio nacional se dedicó a actividades agropecuarias. El café siguió siendo el cultivo dominante, seguido por la palma africana, el arroz, la caña de azúcar, el banano y la piña. En el período 2000-2006 se incrementó el área de los cultivos de palma africana y piña. Está última muestra una expansión explosiva: en el 2006 creció un 43,5% y un 208% en relación con el 2000. El impacto de los plaguicidas utilizados en la actividad piñera ha alcanzado casi todo el territorio: los agroquímicos *endosulfan* (insecticida) y *clorotalonil* (fungicida) fueron detectados en los suelos y el aire de los parques nacionales Braulio Carrillo (sector

Barva) y volcán Poás, provenientes de plantaciones de las llanuras del Caribe, que los emplean en gran escala (Daly et al., 2007). Las prácticas agrícolas y la cantidad de agroquímicos aplicados inciden directamente en la salud de las personas (durante el 2006 se registraron 617 casos de intoxicación por plaguicidas; Minsa, (2007a) y en los ecosistemas. En el 2006 se aprobó la Ley de Protección y Fomento de la Agricultura Orgánica, que podría contribuir a fortalecer esta alternativa.

Un aspecto en que los patrones de consumo topan con límites es el uso sostenible de la energía y el control de sus impactos económicos, sociales y ambientales. La dependencia de los hidrocarburos y los avisos sobre los límites en el abastecimiento eléctrico evidencian debilidades en las políticas estratégicas recientes. No hay un ordenamiento del transporte y un sistema de incentivos que favorezca el cambio tecnológico o cultural, ni existen acuerdos

nacionales sobre las prioridades de inversión para la generación de energía y las consideraciones ambientales, sociales y económicas bajo las cuales se resolverá la demanda presente y futura. Es claro que el transporte es el principal responsable de la dependencia de fuentes contaminantes y caras como los hidrocarburos; estos representan cerca del 76,3% del consumo total de energía, frente a un 23,5% de la electricidad y apenas un 0,2% de la biomasa⁶. En el 2006 se presentó un aumento de 7,3% en el total del consumo de energía, muy similar al crecimiento del PIB el mismo año (8,2%). El sector transporte absorbe en promedio un 55% del consumo energético total. Esto conlleva un alto costo, por la dependencia petrolera. En el 2006 se importó un 8,2% más de barriles (producto terminado, para mezcla y crudo) que en el 2005, para un aumento de 25,2% en la factura petrolera (1.249 millones de dólares). Además, en el 2006 se duplicó el uso relativo de hidrocarburos (diesel y búnker) para generación térmica de electricidad, que pasó de representar un 3,3% a un 6,6% de las ventas totales de Recope.

En materia de energía eléctrica el país ha comenzado a mostrar limitaciones en su capacidad de satisfacer la demanda, como ocurrió sobre todo a inicios del 2007. Desde hace varios años, autoridades y técnicos advirtieron sobre esta vulnerabilidad, en virtud de los rezagos en inversión por restricciones presupuestarias y por la lentitud en los procesos de obtención de permisos. A esto se suma una fuerte oposición de las comunidades a la instalación de nuevos proyectos; se calcula que veintisiete de ellos han generado acciones en contra por parte de la sociedad civil. Según criterios técnicos, el potencial nacional para crecer en capacidad de generación es alto y asociado a fuentes limpias. Ese potencial se estima en 6.530 MW en él sobresale el agua como fuente mayoritaria. De ese total, el 89,6% es hidroeléctrico, un 4,6% geotérmico, un 4,2% eólico y un 1,6% biomásico. Se deben plantear estrategias con criterios sociales y ambientales, para satisfacer las necesidades de manera sostenible, a la vez que se trabaja sobre el control y la

regulación del consumo, sobre todo porque el consumo eléctrico final sigue en aumento. Entre 2005 y 2006, las ventas de electricidad crecieron un 6,1% y el consumo por cliente un 2,8% en promedio. En el 2006 llama la atención el consumo del sector general en Guanacaste y San Carlos, donde se reportaron tasas de crecimiento superiores al 11%; esto puede deberse al auge de una actividad turística e inmobiliaria intensiva y el uso de equipos de aire acondicionado, entre otros.

Otro campo en que los patrones son insostenibles es el modelo de manejo de residuos sólidos (RS), que no ha variado desde los años setenta. A la fecha, el sector municipal no logra resolver los problemas de recolección y tratamiento de los residuos sólidos domiciliarios (RSD); el 64% de los gobiernos locales dispone de ellos en botaderos a cielo abierto y en vertederos con y sin control, principalmente en los municipios con elevada población rural. La mala disposición de RS genera gases con un potencial de calentamiento 56 veces mayor que el del carbono, por la descomposición anaeróbica de la materia biodegradable (Soto, 2007). La provincia de San José tiene el mayor índice de generación de RSD por habitante (0,95 kg/persona/día) y Limón el menor (0,65). Sin embargo, en esta última provincia solo se recolecta el 67% de los RS. Heredia tiene la mejor recolección de basura, pues trata de manera adecuada el 90% de los desechos, seguida por San José. Del total nacional de basura no recolectada, la provincia de San José aporta el 40% (122.219 toneladas métricas), Alajuela el 17%, y Guanacaste el 13%. En Guanacaste, Puntarenas y Limón prácticamente no se están tratando los RS (Soto, 2007).

Una visión territorial: deterioro y contaminación sin manejo adecuado en las principales cuencas hidrográficas

Este año el capítulo ambiental intenta evidenciar que el uso y la conservación de los recursos naturales no ocurren en ausencia de las relaciones sociales que se desarrollan en regiones específicas del país. El territorio es un espacio

geográfico donde las personas y demás seres vivos conviven y realizan sus actividades vitales; la acción humana es la principal fuerza que lo transforma y, de este modo, condiciona su evolución y sostenibilidad en el tiempo. Dentro de este marco está el concepto de cuencas hidrográficas, un espacio definido por principios hidrológicos y que como unidad de análisis permite ligar, a través del agua y su calidad, el estado de los demás recursos, de las actividades humanas y de los ecosistemas. La cuenca se describe como “un entramado de pequeñas unidades territoriales, denominadas microcuencas o subcuencas, que permiten el movimiento de agua desde la atmósfera hasta el suelo, los mantos acuíferos, los ríos, los océanos y, finalmente, de nuevo a la atmósfera. Este ciclo hidrológico indica que cualquier alteración o transformación del paisaje rural, urbano o silvestre, tendrá un efecto en la cantidad, calidad y distribución del recurso hídrico en el tiempo y el espacio” (Proyecto Estado de la Nación, 1999). El análisis del territorio a partir del concepto de cuencas hidrográficas depende en gran parte de la generación e integración de datos que no han sido producidos a partir de dichas unidades. Dado lo anterior, para el Decimotercer Informe se realizó una investigación que integra datos diversos para las seis principales cuencas hidrográficas del país, sobre todo a partir del uso de imágenes aéreas y algunos mapas recientes sobre uso del territorio. En general, las características biofísicas varían entre esas cuencas, pero se pueden identificar amenazas y problemas comunes en algunas de ellas (Lucke, 2007).

En casi todos los casos existe un porcentaje significativo de sobreutilización del territorio, que en Tárcoles alcanza un 15,2%. Además, los principales ríos están notablemente deteriorados, con problemas de conservación de suelos, alta sedimentación por malas prácticas agrícolas, destrucción de los bosques riparios y ecosistemas impactados por sustancias tóxicas. En todas las cuencas hay monocultivos extensivos, y la que menos tiene, Tárcoles, recibe el impacto directo del crecimiento urbano

desordenado y expansivo de las últimas décadas en la GAM. En esta y las demás, el problema de la basura es tan serio como en el resto del país; en Tárcoles cada año quedan 100.000 toneladas métricas sin recolectar, así como 40.000 en Tempisque. El mal manejo de los residuos sólidos, líquidos y agroquímicos termina impactando la calidad de los litorales, las aguas y los recursos marino-costeros. Asimismo, se compromete la disponibilidad de agua para consumo humano. El río Reventazón, el segundo más contaminado del país, aporta el 25% del agua potable de la GAM. En todos los territorios analizados las acciones de manejo son incipientes: en el área del Reventazón desde el año 2000 se tiene una ley que incorpora el concepto de gestión de la cuenca, pero la mayoría de las acciones que se han realizado son puntuales y en espacios muy reducidos, como microcuencas. En el capítulo 4 se analiza información sobre el estado de las principales cuencas hidrográficas y algunas características que permiten identificar sus amenazas en materia ambiental.

Persiste vulnerabilidad social y ambiental a desastres naturales y antrópicos

La gestión del riesgo también pone en evidencia problemas de vulnerabilidad ambiental y social. Durante el 2006 se mantuvieron las tendencias generales en cuanto al efecto de los eventos naturales. Pese a ello, la institucionalidad aún no logra incorporar formalmente la gestión del riesgo de manera coordinada y transversal en las acciones y políticas de ordenamiento y desarrollo. Además, deficiencias estructurales persistentes en ciertas zonas y poblaciones hacen que se mantengan altos niveles de vulnerabilidad y afectación, incluso en un año relativamente menos intenso en materia de desastres, en contraste con otros, como el 2005. El Instituto Meteorológico Nacional oficializó el inicio del fenómeno de El Niño en setiembre, y le atribuyó un impacto en la distribución de las precipitaciones durante la estación lluviosa. La mayor cantidad de lluvia acumulada se registró en la región del Caribe, la zona norte

y el Pacífico Norte, mientras setiembre se convirtió en el mes más seco de los últimos treinta años en Guanacaste y varias regiones del país (Stolz, 2007). En el 2006 solo un 17% de los desastres reportados se debió a un evento atmosférico extremo, mientras el mayor porcentaje (83%) se relacionó con eventos menores. Las inundaciones y los deslizamientos fueron de nuevo los más recurrentes. El análisis de los casos de inundación muestra su relación con la vulnerabilidad social y las deficiencias en la planificación y uso del territorio. En el año bajo análisis, 69 cantones y 183 distritos sufrieron algún impacto por inundaciones en la GAM (San José, Desamparados, Tibás, La Unión, Cartago) y en otros centros urbanos, como Pérez Zeledón y San Carlos. Del 18 al 21 de setiembre el país estuvo expuesto a un sistema de baja presión que ocasionó fuertes lluvias y tormentas eléctricas, con mayor intensidad en la vertiente del Pacífico y el Valle Central. Este caso implicó el único decreto de emergencia originado en un fenómeno hidrometeorológico en el 2006.

Las amenazas de origen antrópico, específicamente los accidentes tecnológicos, dejaron un saldo de cuatro muertes y decenas de personas heridas durante el 2006. El tema de los riesgos por factores tecnológicos o químico-tecnológicos ha tomado un lugar preponderante en el escenario de vulnerabilidad del país. Sus efectos trascienden el plano de la seguridad industrial o el transporte de mercancías peligrosas, y se convierten en situaciones reales de impacto en la salud pública. Esta problemática no es reciente en Costa Rica. Entre 1998 y 2002 se presentaban en promedio cincuenta emergencias con productos químicos al año (Sánchez, 2006). Entre 1998 y 2006, la Unidad de Materiales Peligrosos del INS (Matpel) atendió 386 emergencias químico-tecnológicas, de las cuales 282 ocurrieron en la GAM, zona en la cual se atienden 32 accidentes por año (Sánchez, 2006). En el 2006 se presentaron 53 accidentes con productos químicos, incluyendo los casos de la estación de servicio Shell en Escazú y la empresa Químicos Holanda en

Limón. Sobre el tema de las medidas de seguridad en este ámbito, la Defensoría de los Habitantes ha mencionado que “las industrias cumplen con lo indicado por un tiempo y luego, cuando se da por un hecho que el problema está resuelto, algunos de los empresarios se descuidan y vuelven a operar como lo hacían al principio, y se vuelve a presentar contaminación y daños en la salud de los vecinos” (DHR, 2007).

En el 2006 el país experimentó dos de los incendios industriales de mayores proporciones en los últimos veinte años. El primero ocurrió el 28 de octubre en la estación de servicio Shell de Escazú y ocasionó la muerte de dos menores de edad. Posteriormente, el 13 de diciembre, se produjo un incendio en la terminal portuaria de la empresa Químicos Holanda, en Moín, donde perdieron la vida dos trabajadores. El análisis de estos eventos extraordinarios permite afirmar que la exposición al riesgo por factores químico-tecnológicos dejó de ser especulativa y se convirtió en un riesgo manifiesto; no solo se evidenció la vulnerabilidad de los sistemas de seguridad utilizados en la industria y el sector servicios, sino también la de las comunidades aledañas y del Estado para manejar los impactos y desarrollar adecuados procesos de descontaminación y reparación (Brenes et al., 2007). En la mayoría de los accidentes tecnológicos, según las investigaciones del Departamento de Ingeniería de Bomberos, la causa obedece a deficientes medidas de seguridad en el trabajo, entre las que destacan: condiciones de la instalación eléctrica, trabajos de soldadura no autorizados en áreas de alto riesgo, manipulación inadecuada de recipientes, omisión de procedimientos de seguridad e incumplimiento de la normativa (E: Chávez, 2007).

En el caso de Limón se pusieron de manifiesto la vulnerabilidad ambiental y problemas en las medidas de seguridad en las instalaciones. Funcionarios del Cuerpo de Bomberos señalan que se carecía de sistemas de detección, de supresión temprana del incendio y de contención que evitaran que las grandes cantidades de agua utilizadas en el combate del siniestro contaminaran los

ecosistemas aledaños (E: Chávez, 2007). Además se notó la falta de mecanismos de información para alertar a las comunidades adyacentes a los puntos de riesgo, sobre el tipo de emanaciones al que se exponen en accidentes con productos químicos (Brenes et al., 2007). La terminal de Químicos Holanda se ubicaba a menos de doscientos metros de las fuentes de agua potable que abastecían a más de 20.000 personas del distrito central de Limón. Tras el incendio, el Ministerio de Salud inició una evaluación de las industrias químicas de esa provincia, con el propósito de analizar las condiciones de seguridad y preparación para emergencias. Asimismo, debido a las consecuencias del incendio en Escazú y otros conatos en estaciones de servicio, el Minae evaluó trescientos de estos centros, de los cuales al menos veinte fueron clausurados por deficiencias en sus sistemas de seguridad. En los demás casos, como medida de prevención se exigió la corrección de los factores de riesgo detectados.

Se requiere un compromiso político para el manejo del territorio y la protección ambiental

A manera de conclusión, es importante señalar que los resultados del 2006 ponen al descubierto un conjunto de desafíos en cuanto al uso sostenible del territorio, en las costas, en las cuencas hidrográficas y en la GAM, esta última analizada más a fondo en el Duodécimo Informe. A juicio de la CGR, las debilidades en la planificación local del desarrollo se deben a que el marco jurídico vigente está disperso y no posee la concordancia jurisprudencial correspondiente (CGR, 2007a). Así por ejemplo, en el marco municipal, la figura del plan regulador se concibió como una herramienta fundamental para la gestión territorial y el desarrollo urbano. Pese a que la Ley de Planificación Urbana fue aprobada en 1968, en el 2006 la situación del uso de estos instrumentos era precaria. De los 89 gobiernos locales y concejos de distrito, únicamente 36 contaban con plan regulador, 17 los habían formulado para todos sus distritos y 19 los tenían

en forma parcial. Las zonas costeras y el casco urbano de la GAM han sido, en los últimos años, evidentes muestras de un desarrollo desordenado y sin controles ambientales efectivos.

En materia ambiental, Costa Rica tiene más de una década de avances en la protección de la biodiversidad y la recuperación de cobertura forestal. Esto genera la posibilidad de enriquecer el aporte del territorio a la fijación de carbono, y aumentar el conocimiento y acción en torno a las especies amenazadas. Además, refuerza la imagen conservacionista del país. Sin embargo, se debe tener cuidado al valorar las buenas noticias, sobre todo porque ahora se conocen mejor las limitaciones para garantizar la sostenibilidad de los logros obtenidos. El cambio de gobierno dio lugar a una etapa de transición. La nueva Administración presentó una amplia agenda ambiental, con una serie de propuestas que serán objeto de análisis en posteriores ediciones de este Informe. Por el momento, surge como desafío central un compromiso político claro en el que participen todos los sectores, para identificar los caminos de mejora, tanto en la protección del patrimonio natural como en el control de los impactos ambientales y la huella ecológica de la dinámica económica y social. La evidencia recogida este año obliga a pensar en la necesaria integración de la normativa, las capacidades institucionales y los recursos de las entidades públicas encargadas de manejar el territorio y hacer cumplir el derecho a un ambiente sano, de modo que se logre un encuentro entre el discurso y la práctica en esta materia.

Fortalecimiento de la democracia

El balance del sistema político en el 2006 es insuficiente en términos de las aspiraciones del fortalecimiento de la democracia y su contribución al desarrollo humano. En dos de las aspiraciones que este capítulo valora -la gestión y representación política responsables y el sistema electoral y de partidos políticos- los resultados son preocupantes, y no compensados por los logros obtenidos en esas y otras aspiraciones.

Las insuficiencias señaladas no impiden reconocer los logros que significan la reorganización del Poder Ejecutivo, la recuperación de su iniciativa política en las relaciones con el Congreso -clave en un sistema presidencialista-, la mejora en los indicadores agregados de eficacia del sistema de administración de justicia y el impulso de iniciativas en la agenda de discusión internacional. Sin embargo, en el balance, estos avances no solo contrastan con la baja participación en los comicios municipales, la tendencia a la baja en el apoyo ciudadano a la democracia, la caída en el desempeño de la justicia penal y la escasa trascendencia de la legislación aprobada, sino que no consiguieron elevar la capacidad del sistema político para promover transformaciones sociales, políticas e institucionales.

Otros ámbitos del desempeño democrático mejor evaluados por este Informe son el sistema de administración de justicia y la política exterior. En el primer tema se observa que el proceso de reforma y modernización del Poder Judicial ha contribuido a su independencia, transparencia y apertura al escrutinio público. En otro orden de ideas, el 2006 fue de revigorización de la política exterior, un año de virajes importantes en el estilo y contenido de la diplomacia costarricense.

En síntesis, el 2006 fue un año de cambios políticos importantes en el Ejecutivo, en el Legislativo y en las relaciones entre ambos. En términos del impacto de estas medidas, a pesar de la reorganización del Poder Ejecutivo, la formación de una alianza parlamentaria y la definición de una agenda nacional, los logros del primer año de gobierno fueron modestos.

Elecciones de alcaldes con elevado ausentismo en las urnas

Al igual que en el 2002, en 2006 la ciudadanía costarricense desaprovechó la ampliación de las oportunidades de participación en los procesos de deliberación y escogencia de sus representantes políticos municipales. De los 2.603.770 electores habilitados para sufragar, solo un 24% hizo uso de este derecho. La ausencia de votantes

en las urnas fue alta en comparación con procesos similares en otros países y con el resto de elecciones nacionales, pero se mantuvo estable respecto de lo acontecido en diciembre del 2002 (76% y 77%, respectivamente).

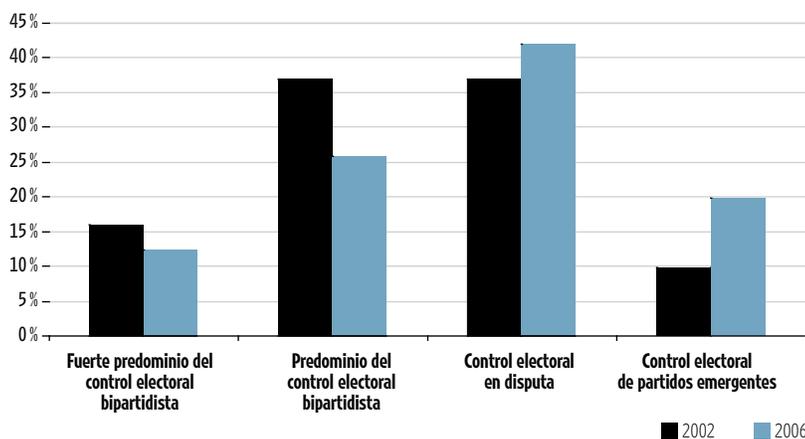
El Partido Liberación Nacional (PLN) ganó la elección por un amplio margen, pues obtuvo 277.589 votos en todo el país (46%). En segundo lugar se ubicó el Partido Unidad Social Cristiana (PUSC), con el 17,7%, y en la tercera posición el Partido Acción Ciudadana (PAC), que reunió el 14,6% de los sufragios. Si bien estos resultados pueden ser interpretados como una recuperación electoral del bipartidismo a escala local -particularmente del PUSC-, el estudio de un conjunto de indicadores descarta esa posibilidad. En este sentido, la elección de alcaldes del 2006 constituye la expresión a escala municipal de lo que en el Duodécimo Informe se denominó el fin de la era bipartidista.

En las elecciones de alcaldes, el número de cantones en los que la suma de los porcentajes de votación PLN-PUSC supera el 70% disminuyó de 43 a 31. En contraste, las localidades en las que el control electoral es disputado por las agrupaciones tradicionales y emergentes aumentaron de 30 a 34. Por último, la cantidad de municipios que son controlados por agrupaciones emergentes se duplicó, al pasar de 8 a 16. Estos datos reflejan la etapa de transición por la que atraviesa el actual sistema de partidos políticos.

Por otra parte, como aporte especial al capítulo "Fortalecimiento de la democracia", el presente Informe despeja favorablemente una de las incógnitas que han planteado ciertos sectores de la opinión pública y las fuerzas políticas, en relación con la limpieza de las elecciones nacionales de febrero de 2006. Con base en una revisión minuciosa de lo ocurrido en las juntas receptoras de votos en las que hubo irregularidades electorales, un estudio realizado para esta edición arribó a dos conclusiones principales: por una parte, que las mesas donde se registraron inconsistencias de alto riesgo para la transparencia y limpieza del sufragio fueron muy pocas (menos

GRAFICO 1.3

Distribución de cantones según categorías del control electoral partidario, en las elecciones de alcaldes. 2002 y 2006



Fuente: Alfaro, 2007.

CUADRO 1.2

Juntas receptoras de votos con inconsistencias, por nivel de riesgo electoral, según elección. 2006

	Riesgo electoral				Total
	Ninguno	Bajo	Medio	Alto	
Elección presidencial	26	137	2	3	168
Elección legislativa	12	48	0	6	66
Elección municipal	18	77	2	2	99
Elecciones presidencial y legislativa	4	10	1	0	15
Elecciones presidencial y municipal	1	12	1	1	15
Elecciones legislativa y municipal	2	16	0	0	18
Todas las elecciones	2	26	1	6	35
Total	65	326	7	18	416
Porcentaje del total	15,6	78,4	1,7	4,3	100,0

Fuente: Alfaro, 2007, con información del TSE.

del Poder Ejecutivo para recobrar la coherencia política e imprimir mayor eficacia a la gestión de la Administración. Asimismo, el Ejecutivo recuperó la capacidad de iniciativa política, comandó las relaciones con el Legislativo y pudo construir una coalición parlamentaria de centro-derecha compuesta por 38 diputados y diputadas. Sin embargo, el Gobierno no logró llevar adelante sus prioridades de política pública, y la legislación aprobada es magra en términos de desarrollo humano, en línea con el comportamiento observado en años recientes. En este contexto, el conflicto acerca de la ratificación del Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica, República Dominicana y Estados Unidos (TLC-CA) agravó sustancialmente los problemas, pues introdujo un efecto polarizador (y paralizante) que se ha profundizado hasta el momento actual.

La administración Arias Sánchez inició con la búsqueda de eficacia en la gestión pública y mayor coherencia política en su quehacer. Para alcanzar estos objetivos se impulsaron dos cambios importantes: por una parte, se reorganizó el Poder Ejecutivo y por otra, se fortaleció el papel del Ministro de la Presidencia, que asumió funciones similares a las de un primer ministro en un régimen semipresidencial. Otro cambio significativo en las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo ocurrido en 2006 fue la recuperación de la iniciativa política por parte del primero. A diferencia de lo acontecido en años anteriores, cuando el Ejecutivo fue calificado por este Informe como un poder políticamente débil y aislado, y con dificultades para presentarse como un actor cohesionado (Programa Estado de la Nación, 2005 y 2006), en este año retomó la iniciativa política y estrechó los vínculos con la fracción oficialista y algunas de oposición en la Asamblea Legislativa.

Producto de lo anterior, el Gobierno consiguió varios resultados que, en principio, creaban mejores condiciones para impulsar sus prioridades de política pública en el Poder Legislativo. Por una parte, en 2006 y por primera vez en varias legislaturas, el Ejecutivo

de veinte), y que aun anulándolas no hubiese variado el resultado electoral; por otra parte, y tomando en cuenta el total de juntas en las que se dio algún tipo de irregularidad, no se encontraron patrones anormales en cuanto al partido ganador, el margen de victoria, la cantidad de votos nulos o conformaciones de las mesas electorales que favorecieran a uno de los grupos en disputa. Por tanto, puede afirmarse que las elecciones de febrero de 2006, pese a los problemas de gestión electoral que fueron comentados por el *Estado de la Nación* en 2005 y 2006, fueron limpias y transparentes.

Reestructuración del Ejecutivo busca mayor eficacia en su gestión

En el 2006 quedaron patentes los límites estructurales del sistema político e institucional costarricense para impulsar reformas que promuevan el desarrollo humano. Pese a que se trató de un primer año de gobierno y a que se logró conformar una mayoría parlamentaria estable, no fue posible que, en un sentido u otro, los partidos alcanzaran acuerdos que permitieran superar el bloqueo recíproco. El nuevo Gobierno llevó a cabo una reorganización

logró construir una amplia, mayoritaria y relativamente estable coalición parlamentaria. Por otra parte, y en buena medida gracias a la incrementada iniciativa política del Ejecutivo, se logró más disciplina en las fracciones parlamentarias, especialmente en la bancada oficialista. El último aspecto fue resultado de la redefinición de los vínculos con el Congreso, centralizados por medio de la poderosa figura del Ministro de la Presidencia. Estos avances le depararon al Ejecutivo mejores capacidades de conducción política, al tiempo que le permitieron aumentar su iniciativa frente al Legislativo. No obstante, otras decisiones políticas, como se señaló, tuvieron un efecto polarizador en la dinámica parlamentaria, particularmente la prioridad puesta por el Ejecutivo en la aprobación del TLC-CA.

En síntesis, pese a todos los cambios reportados en la dinámica de la Asamblea Legislativa, no hay mayores novedades en términos de resultados, pues la normativa aprobada, en su conjunto, tiene un impacto modesto desde la perspectiva de su contribución al desarrollo humano y, además, en aquellos casos en que las leyes amplían las oportunidades de la ciudadanía para proteger sus derechos, nuevamente estos se han concedido sin el sustento económico necesario para cumplirlos.

Balance positivo en la eficacia del sistema de administración de justicia

En el año bajo estudio se registraron mejoras en la eficacia del sistema de administración de justicia, medida por indicadores agregados. Como se ha señalado en otras ocasiones, el nombramiento de más jueces, combinado con la estabilidad en la entrada neta de casos judiciales desde el 2002, ha resultado en una continua disminución de la cantidad de casos entrados por juez en el último quinquenio.

En lo que respecta a los casos en trámite, el Poder Judicial cerró el 2006 con 435.645 expedientes activos, es decir, 34.096 asuntos menos de los que había tres años atrás, lo que representa una reducción del 7,3%.

Además en 2006, y por tercer año consecutivo, la cantidad de casos en trámite que reportaron las instancias judiciales competentes en materia penal experimentó un descenso (5.996 casos menos, -8,5%). A diferencia de lo sucedido en 2004 y 2005, la disminución se originó en el desempeño de las fiscalías y los juzgados penales; ambas dependencias redujeron el número de expedientes activos, con lo cual se interrumpió la tendencia creciente que venía manifestándose en los juzgados desde el año 2003.

En esta oportunidad, uno de los objetivos de interés para este capítulo era determinar la cantidad de acusaciones formuladas por el Ministerio Público y el tiempo promedio que tarda esa instancia en presentarlas. Respecto de lo primero, de los casi 172.000 asuntos reportados como salidos durante el 2006, 13.321 (7,7%) correspondieron a acusaciones. Esto significa que, de cada 25 denuncias concluidas en el Ministerio Público, solo 2 fueron acusaciones fiscales. Para determinar la duración de las acusaciones se seleccionaron los casos en los que recayó esta resolución en 2006 y que se habían iniciado a partir del 2001, con el fin de no distorsionar el cálculo con casos muy antiguos. El principal hallazgo de este ejercicio es que el tiempo promedio para formular acusaciones en todas las fiscalías del país fue de 12 meses. Los promedios mayores y menores correspondieron a unidades pertenecientes a la Fiscalía Primera Adjunta de San José, específicamente a la Unidad de Estafas (28 meses y 3 semanas) y la Unidad de Trámite Rápido (3 meses y 3 semanas).

En materia de justicia laboral, los principales logros en el 2006 fueron los siguientes:

- Por segunda ocasión consecutiva se cerró el año con un volumen inferior de expedientes en trámite (1.415 casos menos).
- Se incrementó la cantidad de sentencias dictadas (950 más que en el 2005).

- El Juzgado de Trabajo del Segundo Circuito Judicial de San José redujo el circulante en 1.027 expedientes, después de cinco años de aumentos.

- El Tribunal de Trabajo de Menor Cuantía experimentó un importante descenso en la cantidad de expedientes en trámite (1.619 casos menos). En dos años el circulante pasó de 7.125 expedientes a 3.002.

A pesar de estos notables avances en el desempeño de la materia laboral, el aumento en la duración de los juicios y el desequilibrio en el volumen de trabajo de los juzgados de mayor y menor cuantía sobresalen como hallazgos negativos, en aspectos como los que se detallan a continuación:

- La duración promedio de los juicios fallados con sentencia por los juzgados de mayor cuantía aumentó en 2 meses y 2 semanas.
- En esta oportunidad el aumento en la duración no es atribuible al rendimiento del Juzgado de Trabajo del Segundo Circuito Judicial de San José, sino al del resto de los juzgados de mayor cuantía.
- Debido al congelamiento de la cuantía entre los juzgados de menor y mayor cuantía, se viene presentando un fuerte desequilibrio en el volumen de trabajo entre ambas dependencias, que afecta al segundo grupo.
- El volumen de los expedientes en trámite en los juzgados de mayor cuantía, excluyendo al Juzgado del Segundo Circuito Judicial de San José, ascendió a 11.108 asuntos, un incremento del 62% con respecto a la cifra reportada al término del 2002 (6.841 casos).

En lo que respecta a la materia agraria, el incremento en la cantidad de casos ingresados, unido a un descenso en el número de expedientes terminados, provocó un aumento del circulante activo. En el 2006 entraron 3.343 expedientes en primera instancia, que equivalen a

un crecimiento del 10% en relación con el 2005. La mayoría de los despachos judiciales reportaron entradas similares a las de períodos anteriores, excepto el Juzgado Agrario de Limón, donde la cantidad de expedientes recibidos en el 2006 triplicó a los ingresados en el 2005 (604 *versus* 192).

En la materia contencioso-administrativa, el juzgado competente reportó en el 2006 una entrada de 1.794 expedientes. Este volumen de casos es la cifra más alta que ha recibido esta oficina desde que se unificaron, en 1997, los tres juzgados contenciosos. Si bien a partir de entonces el ingreso de expedientes ha tenido un comportamiento irregular, no sucede lo mismo con el circulante, que subió por séptimo año consecutivo y mostró un crecimiento de casi 150% entre 1999 y 2006.

Adaptaciones institucionales a la ley anticorrupción

En esta edición el análisis sobre participación y rendición de cuentas se enfoca en un tema específico: los cambios institucionales relacionados con la vigencia de la Ley contra la corrupción y el enriquecimiento ilícito en la función pública (n° 8422), en particular la evolución de la Procuraduría de la Ética Pública (PEP) y el desempeño de la Contraloría General de la República (CGR) en este ámbito. El examen de los avances en el combate a la corrupción no solo es relevante *per se*, sino que da seguimiento a la valoración más amplia que sobre este asunto hizo el Décimo Informe. El principal hallazgo es que las instituciones competentes se encuentran en una fase de adaptación a las nuevas potestades derivadas de la normativa anticorrupción promulgada en el 2004. También se observan esfuerzos institucionales conjuntos, mayor articulación y propuestas de reforma del marco legal contra la corrupción.

En el 2006 el Área de Denuncias y Declaraciones Juradas de la CGR recibió un total de 10.153 declaraciones de funcionarios públicos, aproximadamente un 90% de las que el ente contralor estima que se deberían presentar. Específicamente por faltas a la Ley contra la corrupción y el

enriquecimiento ilícito en la función pública, la CGR tramitó durante el 2006 un total de trece denuncias contra servidores públicos que se desempeñan en diversas jerarquías y sectores institucionales del Estado. En lo que atañe a la cantidad de denuncias según el sector institucional en el que laboran las personas denunciadas, los gobiernos locales ocupan el primer lugar, seguidos por las instituciones autónomas, ámbito al que pertenecen tres de los funcionarios denunciados ante la Contraloría.

Reacomodos en la Procuraduría de la Ética Pública

La Procuraduría de la Ética Pública (PEP) es una dependencia de la Procuraduría General de la República (PGR), de reciente creación (2002). Entre sus competencias sobresale el despliegue de acciones para prevenir y detectar actos de corrupción, incentivar la ética y la transparencia en la función pública, así como denunciar ante los tribunales de justicia a los funcionarios públicos e individuos particulares cuyo proceder evidencie actos ilícitos vinculados con las materias que son competencia de la Jurisdicción Penal de Hacienda y de la Función Pública (Asamblea Legislativa, 2002).

En la PEP las denuncias constituyen un factor importante de actividad institucional, sobre todo a partir de la entrada en vigencia de la Ley 8422. En el período 2004-2006 recibió 136 denuncias, y el 2006 fue el año en que registró el mayor número (60). Estos casos demandan grandes esfuerzos de esta entidad, pues una vez que se admiten se debe investigar a fondo cada uno de los actos denunciados, hasta determinar si se trata de un hecho que amerita trámite en sede judicial o administrativa, o si se descarta.

Dos vacíos identificados por los jerarcas de la PEP en la Ley 8422 son la ausencia de un mecanismo jurídico por medio del cual se proteja a los denunciados y la carencia de un código de ética de la función pública. En el primer caso, la Procuraduría elaboró un proyecto de ley mediante el cual sería posible coordinar esfuerzos con la Corte

Suprema de Justicia, a fin de integrar las iniciativas que procuran brindar protección efectiva tanto a los testigos en los procesos judiciales, como a los funcionarios públicos o ciudadanos en general que denuncien presuntos actos de corrupción pública (E: Calderón, 2007). En lo que respecta al segundo tema, el proyecto para el establecimiento de un código de ética común para la función pública no registra avances significativos. En el 2006 la PEP determinó que el ICE y la CCSS eran las únicas dos instituciones que tenían en vigencia un código interno de este tipo (González, 2007).

Virajes en la política exterior costarricense

En el área de promoción de valores, en 2006 la conducción de la política exterior definió como ejes de acción los temas de seguridad, desarme y cooperación. Además se dio continuidad al liderazgo nacional en materia de ambiente, se articuló la iniciativa denominada “Consenso de Costa Rica”, se dio nuevo impulso a la propuesta de un tratado internacional sobre transferencia de armas y se anunció la candidatura del país para un puesto en el Consejo de Seguridad de la ONU. Con la nueva Administración los temas de seguridad y armamentos han recobrado protagonismo frente a los asuntos de derechos humanos. Esta redefinición de prioridades contrasta con los puntos medulares de la política exterior en las administraciones 1990-1994 y 1998-2006.

En materia de normativa internacional, como se mencionó, en 2006 Costa Rica dio impulso a la suscripción de un tratado internacional sobre comercio de armas. La propuesta pretende normar ese comercio a través de un instrumento jurídico vinculante con rango de tratado, que recoja las obligaciones existentes en materia de derecho internacional, derecho internacional humanitario y derechos humanos.

En el ámbito de las relaciones bilaterales, en 2006 destacó la búsqueda de equilibrios estratégicos y la “ampliación de las fronteras diplomáticas, tradicionalmente confinadas al mundo occidental” (Mideplan, 2007). Esta

ampliación se produjo como resultado de dos cambios importantes en los vínculos con naciones de Medio Oriente y Asia. Por un lado, se trasladó la embajada de Costa Rica en Israel, de Jerusalén, ciudad en disputa, a Tel Aviv, donde están todas las representaciones de los países que mantienen relaciones con ese Estado. Con esa decisión, el país se puso a derecho con la comunidad internacional, pues todos los años la ONU aprueba una resolución en la cual se exhorta a los Estados que tienen sedes diplomáticas en Jerusalén, a trasladarlas a la capital internacionalmente reconocida del Estado israelí.

Esta medida permitió que Costa Rica se acercara a las naciones árabes moderadas, consideradas la puerta de ingreso para las relaciones con el mundo árabe e islámico en general. En 2006 Costa Rica y Egipto anunciaron la reactivación de los vínculos diplomáticos interrumpidos en los años ochenta. También se produjeron acercamientos con Jordania, Bahrein, Kuwait y el Líbano, para el restablecimiento de relaciones. Adicionalmente, Costa Rica definió una “estrategia transpacífica” (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2007) sustentada en tres pilares: i) apertura de nuevas sedes diplomáticas en Singapur y la India, ii) impulso a la candidatura de Costa Rica para constituirse en miembro del Foro de Cooperación Asia-Pacífico (Asia Pacific Economic Cooperation Forum, APEC) y iii) establecimiento de relaciones diplomáticas con la República Popular de China.

Esta última acción constituye el segundo cambio estratégico en la conducción de la política exterior, con el cual se puso fin a una relación diplomática de más de sesenta años con Taiwán, que continuó incluso después de que ese régimen fuera expulsado de la ONU como representante del pueblo chino y, en su lugar, se reconociera el gobierno de la República Popular, bajo la política de “una sola China”.

Los cambios mencionados contrastan con el escaso protagonismo de Costa Rica en el continente americano. Las tensiones generadas por la compleja situación geopolítica imperante en la región han colocado a la diplomacia costarricense en

una posición difícil. La política exterior de la administración Arias se encuentra en una encrucijada, pues, a pesar de la reactivación de su capacidad propositiva, ésta se da en un contexto internacional y regional desfavorable para la concreción de sus iniciativas.

En el contexto de sus relaciones con los países vecinos, Costa Rica reactivó los vínculos establecidos con Panamá y con Nicaragua a través de las comisiones binacionales, antes que procesan extensas agendas bilaterales con un enfoque interinstitucional. La Comisión Binacional Costa Rica-Panamá se reunió por primera vez a mediados del 2007. Con Nicaragua se realizó la quinta reunión de la Comisión Binacional, en la que se construyó una agenda de temas políticos, de cooperación, seguridad, migración, límites, turismo, comercio, ambiente y cultura, para ampliar el ámbito del diálogo oficial más allá del diferendo sobre el río San Juan. Este acercamiento contrastó, con una notoria tensión en las relaciones entre los mandatarios Daniel Ortega y Oscar Arias. Paralelamente, Costa Rica continuó el trámite jurídico en torno al conflicto por el río San Juan; en 2006 presentó ante la Corte Internacional de Justicia la memoria del caso sobre derechos de navegación por esa vía fluvial.

Segundo nivel más bajo de apoyo ciudadano a la democracia en treinta años

El *Informe Estado de la Nación* utiliza el indicador denominado “apoyo difuso a la democracia” como una medida de la legitimidad del sistema. El apoyo de las y los costarricenses a los valores y principios en que se sustenta la democracia implica reconocimiento de la autoridad de las instituciones para adoptar decisiones que involucran al conjunto de la población. En vista de que en 2006 se midió nuevamente el apoyo ciudadano a la democracia, en la presente edición se actualizan los registros respectivos. La principal conclusión de este acápite es que el apoyo difuso a la democracia en Costa Rica se redujo con respecto a la medición del 2004. A pesar de ello el respaldo ciudadano al sistema sigue siendo alto desde una perspectiva internacional.

Al aplicar la metodología desarrollada por Seligson para medir este aspecto (Seligson, 2001; Vargas y Rosero, 2004; Vargas y Rosero, 2006), se obtiene que en 2006 el apoyo promedio al sistema en Costa Rica disminuyó en relación con el 2004, pues pasó de 68 a 64 en una escala de 0 a 100. Este valor es el segundo más bajo observado en casi treinta años (período 1978-2006) y solo superior al promedio de 1999. Las cuatro mediciones más recientes, que corresponden a un período de transformación del sistema de partidos y de descenso de la participación electoral, sugieren un umbral de menor apoyo ciudadano al sistema, cerca de quince a veinte puntos por debajo de los niveles registrados décadas atrás (Vargas y Rosero, 2006). Recuérdese que el apoyo al sistema se ha incrementado cuando el país ha enfrentado circunstancias difíciles, tendencia que se notó en la primera mitad de la década de los ochenta (Seligson y Gómez, 1989).

En comparación con catorce países latinoamericanos, en el 2006 la puntuación de Costa Rica siguió siendo la más alta de la región. En su entorno más cercano -Centroamérica- el promedio de apoyo al sistema es entre siete y veinte puntos superior. Nicaragua es la nación del istmo con menor apoyo a la democracia: 45 en la escala 0-100. Por otra parte, en dos países andinos, Perú y Ecuador, tiende a registrarse al menor apoyo difuso a la democracia de toda Latinoamérica. Por último, los casos que más se acercan al nivel costarricense son los de México (60 puntos), Colombia (58) y República Dominicana (57) (Vargas y Rosero, 2006). No obstante, la tendencia de largo plazo en la región es de declive (Seligson, 2001).

Las mediciones del 2006 indican que el descenso en el apoyo difuso a la democracia no ha sido acompañado por una pérdida de preferencia por este sistema; en un estudio reciente, el 88% de las personas entrevistadas prefirió la democracia a cualquier otra forma de gobierno. Asimismo, más del 90% rechazó el rompimiento de la democracia electoral por parte de un líder fuerte y más del 70% de los consultados se manifestó en contra de que el Presidente

ignore a la Asamblea Legislativa, los partidos de oposición o los jueces, o bien que haga “lo que el pueblo quiere”, aun cuando ello implique ir contra las leyes (Vargas y Rosero, 2006).

En años electorales disminuyen las acciones colectivas

Entre 2000 y 2005 se registró un total de 2.993 acciones colectivas, es decir, 428 en promedio por año, mientras que en 2006 se contabilizaron 312. La frecuencia de acciones muestra comportamientos desiguales según los años. Los períodos en que se nombran autoridades políticas en el país, 2002 y 2006 por ejemplo, muestran una menor incidencia de conflictos sociales. Lo mismo sucede con los años preelectorales. Por el contrario, el lapso que comprende la mitad de una administración gubernamental es de alta conflictividad. Este comportamiento cíclico parece reflejar la existencia de una especie de “tregua” entre las organizaciones sociales y las autoridades públicas en el primer año de gobierno, durante el cual se da un “tiempo político” a los nuevos jerarcas para formular sus planes y propuestas en un contexto relativamente calmo.

Aparte de la disminución de las acciones colectivas, en el 2006 no hubo grandes variaciones en las tendencias apuntadas en el Undécimo Informe para el período 2000-2005.

Cambios en las demandas de las organizaciones

Un aspecto que ha variado con el tiempo es el tipo de demandas que se plantean. Hace unos años la expansión de los derechos laborales y sociales, así como el mejoramiento de las condiciones materiales de existencia, constituían los objetivos centrales de las organizaciones sindicales y vecinales (Alvarenga, 2007). No obstante, esta situación ha cambiado, pues las demandas de los actores sociales han dado un giro hacia

asuntos de carácter político, frente los planteamientos de índole reivindicativa. De hecho, en el período 2000-2006 únicamente en dos años (2001 y 2005) las demandas reivindicativas superaron a las de naturaleza política. Esto significa que en la actualidad las organizaciones sociales manifiestan públicamente su apoyo u oposición a leyes y a la acción del Estado. Este cambio se presenta en un contexto en el que las organizaciones se han distanciado de los partidos políticos y han emergido nuevas modalidades de movimientos sociales (Alvarenga, 2007). Este factor ayuda a comprender por qué, hoy en día, las necesidades y las demandas sociales se canalizan cada vez menos a través de las agrupaciones políticas.

Costa Rica en perspectiva internacional

A partir de la undécima edición, se incorporó a este Informe un conjunto de indicadores que analizan la situación de Costa Rica desde una perspectiva internacional, en diversos aspectos relevantes para el desarrollo humano. Se trata de índices que revisan los avances y retrocesos de un grupo amplio de naciones, y que permiten identificar la ubicación relativa del país con respecto a otros países o incluso regiones, por lo que sirven de referencia para sustentar decisiones de actores públicos y privados, nacionales e internacionales. La posición que obtenga el país y su evolución a través del tiempo, puede incidir en variados ámbitos, por ejemplo en el tipo y cantidad de recursos que se destinen a cooperación internacional, inversión extranjera o turismo, entre otros. En el marco del desarrollo humano, también resulta revelador dar seguimiento a los avances o retrocesos de Costa Rica a la luz de estos indicadores.

El cuadro 1.3 presenta la situación de Costa Rica en un conjunto de dieciséis indicadores internacionales. De ellos

dos se agregan este año y tres no cambian con respecto al valor reportado en la edición anterior, pues no se han publicado datos más actuales. En cada caso el cuadro recoge la fuente del indicador, el último año en que fue estimado, la posición que ocupa el país en el conjunto de las naciones que fueron medidas, y una breve nota acerca del contexto latinoamericano en el tema al que alude ese indicador. Es importante señalar que el total de países incluidos en la estimación de un indicador puede variar de un año a otro, con lo que puede cambiar la posición absoluta de un país en particular. De ahí la importancia de revisar la posición relativa que ocupan los países.

Un examen general de los resultados permite concluir que Costa Rica mantiene la posición ventajosa que ha mostrado en el pasado en los indicadores sociales, área en la que se ubica entre los primeros lugares en Latinoamérica y en un lugar destacado a nivel mundial. No obstante, persiste el rezago relativo señalado en el Informe anterior en cuanto a indicadores económicos y de desarrollo, en varios de los cuales ocupa posiciones intermedias. Nuevamente, el peor resultado lo obtiene en el índice de negocios estimado por el Banco Mundial: ocupa el lugar 115 de 178 países y se coloca como duodécimo en la región latinoamericana.

En el campo político Costa Rica destaca entre los primeros lugares de Latinoamérica en varios indicadores, aunque se mantiene en un puesto intermedio a nivel mundial en el índice de percepción de corrupción. Y en el campo ambiental no solo conserva una buena ubicación general, sino que este año incluso sube de posición en el índice de sostenibilidad ambiental y obtiene el primer lugar de América Latina, en contraste con el cuarto lugar que ocupó en el 2005.

CUADRO 1.3

Situación de Costa Rica a la luz de indicadores internacionales seleccionados

Nombre del indicador	Fuente	Año	Posición	Valoración sobre Costa Rica	Descripción del indicador
Sociales					
Índice de desarrollo humano (IDH) 2006	PNUD	2006	48 de 177	Forma parte del grupo de 63 países con un desarrollo humano alto y ocupa el cuarto lugar a nivel latinoamericano, después de Argentina (36), Chile (38) y Uruguay (43).	Mide el progreso medio de un país en tres aspectos básicos de desarrollo humano: vida larga y saludable, educación y nivel de vida digno.
Índice de pobreza humana 2006	PNUD	2006	4 de 102	Entre los países en desarrollo, obtiene la cuarta mejor calificación a nivel mundial después de Uruguay (1), Chile (2) y Argentina (3), y antes de Cuba (6).	Toma en cuenta la probabilidad de no sobrevivir hasta los 40 años de edad, la tasa de analfabetismo de adultos, el porcentaje de población sin acceso a fuentes de agua mejorada y el porcentaje de niños con bajo peso.
Índice de desarrollo humano relativo al género (IDG) 2006	PNUD	2006	42 de 136	Se une a Argentina (34), Chile (38) y Uruguay (42) en los primeros cuatro lugares de la región latinoamericana.	Mide la desigualdad promedio entre hombres y mujeres en las tres dimensiones básicas que componen el índice de desarrollo humano: vida larga y saludable, educación y nivel de vida digno.
Índice de potenciación de género (IPG) 2006	PNUD	2006	21 de 177	Ocupa el segundo lugar en Latinoamérica después de Argentina (19). En el 2004 ocupó la posición 19 de 80.	
Empoderamiento político de las mujeres 2006	Foro Económico Mundial	2006	15 de 115	Ocupa la primera posición en América Latina. Le siguen Argentina (23), El Salvador (24) y Nicaragua (25).	Es parte del <i>Informe de la Brecha de Género</i> que elabora el Foro Económico Mundial, en el que se miden áreas como la participación y oportunidades económicas, el logro educativo, el empoderamiento político y, finalmente, la salud y la supervivencia de las mujeres.
Económicos					
Índice de acceso digital (IAD)	Unión Internacional de Telecomunicaciones	2002	58 de 178	Ningún país de América Latina se encuentra en la clasificación alta. Costa Rica, como otros países, figura entre las naciones con acceso digital medio alto y tiene el cuarto lugar en la región latinoamericana, después de Chile (43), Uruguay (51) y Argentina (54).	Clasifica los países de acuerdo con aspectos como infraestructura, acceso a la tecnología, nivel educativo, calidad de los servicios y cobertura de Internet.

CUADRO 1.3 >>CONTINUACIÓN

Nombre del indicador	Fuente	Año	Posición	Valoración sobre Costa Rica	Descripción del indicador
Índice global de competitividad 2005-2006	Foro Económico Mundial	2006-2007	53 de 125	Sube tres posiciones con respecto al 2005 (56). En Latinoamérica lo antecede solo Chile (27) y se ubica muy cerca de Panamá (57), México (58), El Salvador (61) y Colombia (65).	Califica el ambiente de negocios con base en encuestas a líderes empresariales e información estadística sobre aspectos clave para el crecimiento económico.
Índice de negocios 2006 (Doing Business)	Banco Mundial	2006	115 de 178	Ocupa el duodécimo puesto en la región latinoamericana, al lado de Guatemala. Chile ocupa el primer lugar de la región, con la posición (33).	Para este informe la metodología cambió; se tomaron en cuenta aspectos como: apertura de la empresa, manejo de licencias, empleo de trabajadores, registro de propiedades, obtención de crédito, protección de inversores, pago de impuestos, comercio transfronterizo, cumplimiento de contratos, costo del cierre de una empresa, entre otros. En el 2006 se añadieron veinte países nuevos.
Índice de situación 2006	Fundación Bertelsmann	2006	12 de 119	Junto con Chile (10) y Uruguay (13) ocupa las mejores posiciones en Latinoamérica. Costa Rica es calificada como una "democracia basada en el mercado, consolidada o en proceso de consolidación". El país ocupó el lugar 11 de 116 en la evaluación anterior (2003), por lo que se mantiene prácticamente en la misma posición.	Analiza las transformaciones económicas y políticas de los países a partir de un grupo de 32 indicadores sobre aspectos como: participación política, estado de derecho, nivel de desarrollo social y estabilidad de precios y de la moneda.
Políticos					
Índice de percepción de corrupción (IPC) 2005	Transparencia Internacional	2006		Comparte el puesto 55 con Namibia. En América Latina ocupa el tercer lugar, después de Chile (20) y Uruguay (28). Otros países latinoamericanos que se encuentran cerca son El Salvador (57), Colombia (59), Belice (66) y Cuba (66).	Clasifica los países de acuerdo con el nivel de percepción sobre la corrupción de funcionarios públicos y políticos.
Barómetro global de la corrupción 2005	Transparencia Internacional	2006		Al igual que en el resto de Latinoamérica, los partidos políticos son percibidos como las instituciones políticas más corruptas, seguidos por el Parlamento. Aunque en 13 de los 15 países latinoamericanos se percibe que la corrupción ha empeorado en los últimos tres años, en Costa Rica, República Dominicana, Ecuador y Nicaragua la valoración es particularmente negativa.	Encuesta de opinión pública aplicada en 69 países para indagar sobre cómo la corrupción afecta la vida de las personas.

CONTINÚA>>

CUADRO 1.3 »CONTINUACIÓN

Nombre del indicador	Fuente	Año	Posición	Valoración sobre Costa Rica	Descripción del indicador
Libertad en el mundo 2006	Freedom House	2006	n.a.	Chile, Uruguay y Costa Rica obtuvieron las mejores calificaciones en Latinoamérica y forman parte de los países latinoamericanos considerados como "libres", entre ellos: Belice, Panamá, Argentina, Brasil, República Dominicana, El Salvador, México y Perú.	Evalúa el estado mundial de la libertad con base en una encuesta que mide las percepciones sobre el ejercicio de libertades civiles y derechos políticos en 193 países y 15 territorios.
Libertad de prensa 2006	Freedom House	2006	27 de 194	Sube dos posiciones en relación con el año anterior, y además ocupa el primer lugar en la región latinoamericana. Comparte la calificación de "libre" en Latinoamérica con Belice (42), Guyana (57), Chile (53), Uruguay (64).	Valora la libertad de prensa en tres áreas: contexto legal, ambiente político y ambiente económico.
Índice de gestión 2006	Fundación Bertelsmann	2006	19 de 118	Ocupa el cuarto lugar en América Latina, después de Chile (2), Brasil (13) y Uruguay (14), seguido por El Salvador (27) y México (30). Costa Rica se ubica en el grupo de países con "gestión exitosa". Sin embargo, experimentó una caída de 11 posiciones con respecto al índice anterior (2003) cuando ocupó la casilla 8 de 116.	Evalúa la gestión de los tomadores de decisiones políticas con base en su nivel de desempeño y el grado de complejidad de sus decisiones. Toma en cuenta aspectos como la construcción de consensos, la eficiencia en el uso de los recursos, la intensidad de los conflictos y la capacidad institucional.
Ambientales					
Índice de sostenibilidad ambiental 2006 (indicador en proceso)	Universidad de Yale, Universidad de Columbia, Banco Mundial y Centro para la Red de Información de Geología Internacional (Ciesin)	2006	15 de 133	Sube tres posiciones con respecto al año anterior, y además obtiene el primer lugar a nivel latinoamericano. Le siguen Colombia (17), Chile (26), Argentina (30), Brasil (34), Panamá (37), Ecuador (40) y Cuba (41), entre otros. Las mejores calificaciones se logran en los componentes de gobernabilidad ambiental y capacidad institucional y social. En el informe del 2005 el país ocupó la posición 18 de 146.	El índice busca reducir las repercusiones del ambiente sobre la salud humana y promover la vitalidad de los ecosistemas y el manejo razonable de los recursos naturales. Usa dieciséis indicadores, más seis categorías temáticas: salud ambiental, calidad del aire, recursos hídricos, recursos naturales

CUADRO 1.3 >>CONTINUACIÓN

Nombre del indicador	Fuente	Año	Posición	Valoración sobre Costa Rica	Descripción del indicador
Ambientales					
Índice de la huella ecológica y la biocapacidad 2003	WWF. 2004. Living Planet Report.	2005	n.a.	El índice para América Latina en total fue muy bajo (2) en relación con otras regiones, como América del Norte (9,4). Costa Rica ocupa el séptimo puesto, luego de Trinidad y Tobago (3,1) México (2,6), Chile y Argentina (2,3), Venezuela (2,2) y Brasil (2,1). En cuanto al índice de biocapacidad, Costa Rica se encuentra en la posición 15 de 22 países.	Para determinar la huella ecológica de la humanidad se estima cuánto utilizan las personas de la capacidad productiva de la biosfera. La huella se expresa como el número de planetas Tierra necesarios para satisfacer el consumo.

Fuente: Elaboración propia.

Leda Muñoz, Jorge Vargas Cullell y Miguel Gutiérrez redactaron la primera versión de la "Sinopsis".

El Consejo Consultivo discutió y aprobó el capítulo en reunión celebrada el 25 de setiembre del 2007, con la asistencia de Rodrigo Arias, Rodolfo Cerdas, Jorge Arturo Chaves, Helio Fallas, Milena Grillo, Gabriel Macaya, José Andrés Masís, Guido Miranda, María del Mar Mungía, Olman Segura, Daniel Soley y Joyce Zürcher.

NOTAS

1 La vulnerabilidad a la pobreza de los no pobres busca aproximar la vulnerabilidad que muestran los hogares como resultado del cambio (aumento o disminución) que la situación económica coyuntural ha provocado en los ingresos per cápita de los hogares, cuyos ingresos de este tipo los ubican por encima de la línea de pobreza y hasta 1,4 veces la misma.

2 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.

3 Por ejemplo el expediente 98-200742-414-PE, del Tribunal de Justicia de Guanacaste, sede Nicoya.

4 Véase el expediente 98-200742-414-PE, del Tribunal de Justicia de Guanacaste, sede Nicoya.

5 No existen estadísticas sistemáticas que permitan conocer con exactitud, para cada año, el área sembrada y el área cosechada en plantaciones forestales en el país.

6 Al cierre de edición de este Informe no se contaba con el Balance Energético Nacional del 2006; por lo tanto, se utilizan informes de ventas del ICE y de Recope para 2005 y 2006. Con respecto al dato de biomasa, al no existir un mercado formal para esta fuente, se estimó el dato del 2006 con los balances de energía del 2004 y 2005 que lleva la DSE; esto puede generar diferencias con los registros de anteriores entregas del *Estado de la Nación* (Fernández y Araujo, 2007).