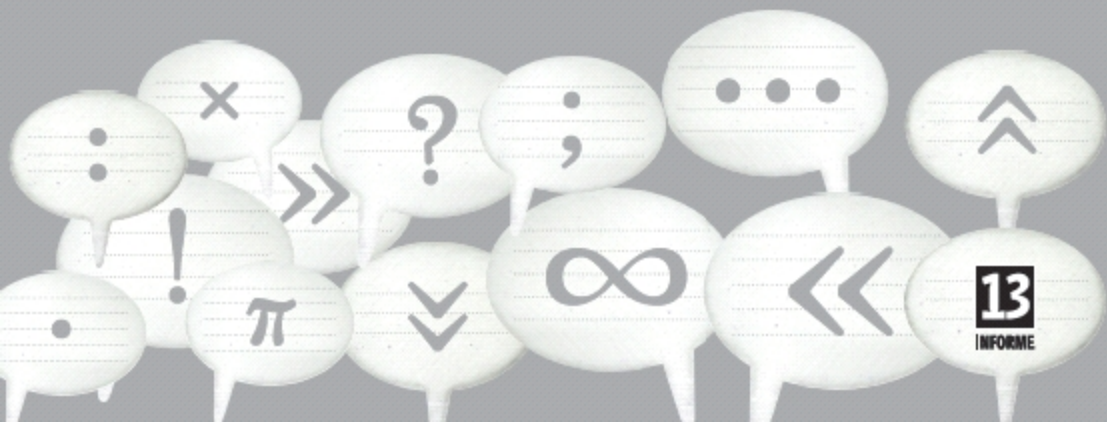


Estado de la Nación

EN DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE

Un análisis amplio y objetivo
sobre la Costa Rica que tenemos,
a partir de los indicadores
más actuales (2006)



ESTADO DE LA NACION EN DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE

*Un análisis amplio y objetivo
sobre la Costa Rica que tenemos
a partir de los indicadores más actuales
(2006)*

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

www.estadonacion.or.cr

303.447.286

P969d13 Programa Estado de la Nación (Costa Rica)
Decimotercer Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible
/ Programa Estado de la Nación . - San José C.R : El Programa. 2007
454 p. : cuadros, gráficos. 28 cm. - (informe no. 13)

ISBN 978-9968-806-39-8

1. DESARROLLO HUMANO. 2. EQUIDAD SOCIAL. 3. EDUCACION.
4. POBREZA. 5. ECONOMIA. 6. DEMOCRACIA 7. ELECCIONES. 8. PARTICIPACION
CIUDADANA. 9. GESTION AMBIENTAL. 10.COSTA RICA. I. Título.

Primera edicion: Noviembre, 2007.

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

Cubierta: E. Valdelomar /NG

Litografía e imprenta: LIL S.A.

Indices

Indice general

PRESENTACION	29
RECONOCMIENTOS	33
PROLOGO AL DECIMOTERCER INFORME	35
Trece años de Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible	35
Informar desde y para la sociedad	36
CAPÍTULO 1	
SINOPSIS	47
Valoración general	47
Introducción	51
Seguimiento del desarrollo humano	51
Equidad e integración social	51
<i>Acceso a una vida larga y sana</i>	52
<i>Acceso a seguridad ciudadana</i>	53
<i>Acceso al conocimiento y a una vivienda digna</i>	53
<i>Acceso a ingresos para tener una vida digna</i>	54
<i>Se afianzan niveles ampliados de inequidad</i>	54
<i>Desigualdades en el acceso al mercado laboral</i>	55
<i>Desigualdad según género</i>	55
<i>La pobreza continúa estancada: ¿por qué no se reduce?</i>	56
<i>¿Podría reducirse la pobreza?</i>	56
<i>Sostenibilidad de la inversión social</i>	57
Oportunidades, estabilidad y solvencia económicas	57
<i>Continúa el crecimiento de la demanda externa y se reactiva la demanda interna</i>	58
<i>Crecimiento del PIB no genera efectos iguales en el empleo en el mediano plazo</i>	58
<i>Aumenta el crédito dirigido a los consumidores y las familias</i>	59
<i>Un buen año en materia de estabilidad y solvencia económicas</i>	59
<i>IED con nuevo récord histórico</i>	60
<i>Buen desempeño de las finanzas públicas</i>	61
Armonía con la naturaleza	62
<i>Las zonas costeras: escasa regulación ambiental ante el desarrollo inmobiliario y turístico</i>	63
<i>Protección de la biodiversidad y recuperación forestal: dos logros vulnerables</i>	64
<i>Uso de los recursos naturales muestra importantes límites en su sostenibilidad</i>	65
<i>Una visión territorial: deterioro y contaminación sin manejo adecuado en las principales cuencas hidrográficas</i>	67
<i>Persiste vulnerabilidad social y ambiental a desastres naturales y antrópicos</i>	67
<i>Se requiere un compromiso político para el manejo del territorio y la protección ambiental</i>	68
Fortalecimiento de la democracia	69

<i>Elecciones de alcaldes con elevado ausentismo en las urnas</i>	69
<i>Reestructuración del Ejecutivo busca mayor eficacia en su gestión</i>	70
<i>Balance positivo en la eficacia del sistema de administración de justicia</i>	71
<i>Adaptaciones institucionales a la ley anticorrupción</i>	72
<i>Reacomodos en la Procuraduría de la Ética Pública</i>	72
<i>Virajes en la política exterior costarricense</i>	72
<i>Segundo nivel más bajo de apoyo ciudadano a la democracia en treinta años</i>	73
<i>En años electorales disminuyen las acciones colectivas</i>	74
<i>Cambios en las demandas de las organizaciones</i>	74
Costa Rica en perspectiva internacional	74
PARTE I: Seguimiento del Desarrollo Humano Sostenible	79
CAPÍTULO 2	
EQUIDAD E INTEGRACIÓN SOCIAL	81
Hechos relevantes	81
Valoración general	83
Valoración del Décimo Informe	84
Aspiraciones	84
Introducción	85
Acumulación de capacidades en el 2006	86
Acceso a una vida larga y sana	86
<i>Ampliación de las coberturas y sostenibilidad financiera: dos desafíos estratégicos de la seguridad social</i>	88
<i>El país avanza en mediciones sobre calidad de la salud percibida por la población</i>	89
<i>Diferencias territoriales en el funcionamiento de las áreas de salud</i>	91
<i>Pocos cambios en la distribución del gasto entre regiones y áreas de salud</i>	94
Acceso a una vida libre de amenazas	96
<i>Fuerte incremento en la percepción de inseguridad ciudadana entre 2004 y 2006</i>	96
<i>Relaciones significativas entre desigualdad y delitos contra la vida y la propiedad</i>	97
Acceso al conocimiento	98
<i>Crece el porcentaje de población de 18 a 64 años con secundaria completa</i>	98
<i>Deserción de secundaria aumenta por tercer año consecutivo</i>	98
<i>Desfases entre requerimientos formales y perfil real de las y los directores de colegio</i>	99
Acceso a vivienda	101
<i>Inversión necesaria para la atención de asentamientos en precario</i>	103
Acceso a un ingreso digno	103
<i>Crece ingreso promedio de los ocupados, aunque es inferior al del 2003</i>	105
<i>Leve recuperación de la inversión social</i>	106
Desigualdad y pobreza	106
Se afianzan niveles ampliados de inequidad	107
<i>Aumento de la desigualdad por ingresos en el 2006</i>	107
<i>Una nueva medida: desigualdad según consumo</i>	107
<i>Sin cambios en las brechas territoriales y laborales</i>	110
<i>No disminuye magnitud de las brechas de género</i>	114
La pobreza continúa estancada, pero en el corto plazo se podría reducir	115
<i>Intensidad, severidad y vulnerabilidad sin variaciones significativas</i>	118
<i>¿Por qué no disminuye la pobreza?</i>	120
<i>Algunas políticas que podrían impactar en el corto plazo la pobreza</i>	121
Exclusión social afecta a un amplio segmento de la población	123
<i>Uno de cada siete hogares sufre exclusión social</i>	124
<i>Reflexiones preliminares sobre los desafíos de la política pública</i>	126
Financiamiento sostenible del desarrollo humano	127
Impacto de la contención del gasto en la inversión social	128
Financiamiento y gestión del Fodesaf en el 2006	129
Gestión y beneficiarios de los programas de combate a la pobreza	129

<i>Cobertura y acceso a los programas selectivos</i>	130
<i>Características de la población atendida por los programas de combate a la pobreza</i>	132
CAPÍTULO 3	
OPORTUNIDADES, ESTABILIDAD Y SOLVENCIA ECONÓMICAS	139
Hechos relevantes	139
Valoración general	141
Valoración del Duodécimo informe	142
Aspiraciones	142
Introducción	143
Oportunidades	143
Continúa crecimiento de la demanda externa	144
Se reactiva la demanda interna	147
Agricultura, industria, construcción y transporte impulsan el crecimiento	148
<i>Piña y banano, principales determinantes del crecimiento del sector agrícola</i>	148
Tema especial: Evolución del sector construcción: impacto en la economía nacional y desafíos	152
<i>Impacto del sector construcción en el empleo</i>	152
<i>Limitaciones para el continuado desarrollo del sector construcción</i>	153
Crecimiento del PIB no genera efectos iguales en el empleo en el mediano plazo	153
<i>Aumenta el subempleo invisible</i>	156
Mayor crecimiento y mayor ocupación, sin reducción de la pobreza y con mayor desigualdad	156
Financiamiento interno de la producción	157
<i>Aumenta el crédito dirigido a los consumidores y las familias</i>	157
<i>Las tasas de interés son las más bajas desde hace veinte años</i>	161
<i>Retos e implicaciones macroeconómicas y financieras de la expansión del crédito dirigido a las familias</i>	162
<i>Fusiones y adquisiciones en el mercado financiero costarricense</i>	164
Estabilidad y solvencia económicas	167
La inflación fue menor de dos dígitos	167
Se mantiene déficit en cuenta corriente, pero mejora la cuenta de capital	168
IED con nuevo récord histórico	169
Política monetaria y cambiaria: después de veinte años se modifica el régimen del tipo de cambio	171
<i>De un tipo de cambio fijo a las minidevaluaciones</i>	171
<i>Un régimen monetario centrado en la estabilidad supone flexibilidad cambiaria</i>	173
<i>El régimen de banda cambiaria</i>	173
<i>Los primeros resultados del nuevo régimen cambiario</i>	175
Disminuye déficit del sector público consolidado, por cuarto año consecutivo	176
<i>Mejora la recaudación tributaria</i>	176
<i>Crece el número de contribuyentes</i>	177
<i>Incidencia tributaria: importancia, relación con el consumo de los hogares y aproximaciones a su estimación en Costa Rica</i>	179
<i>Aumentan los gastos del Gobierno Central</i>	182
Una aproximación a las brechas de inversión en infraestructura	182
<i>¿Cómo financiar el cierre de las brechas de inversión?</i>	183
<i>Problemas en la capacidad de gestión de las instituciones</i>	185
APORTE ESPECIAL	
DIVERSIDAD DE DESTINOS Y DESAFÍOS DEL TURISMO EN COSTA RICA: LOS CASOS DE TAMARINDO Y LA FORTUNA	193
Introducción	193
Resumen de hallazgos principales	194
Elementos conceptuales	195
Alcances y evolución del turismo en Costa Rica	197
La "marca-país" de Costa Rica	198
<i>Principales rasgos y cambios en la evolución del turismo en Costa Rica</i>	198
Tamarindo y La Fortuna, dos destinos con distintos desarrollos turísticos: estudio de casos	203

Condiciones iniciales distintas ofrecen plataformas diferentes para el turismo	205
<i>La Fortuna como destino turístico: montaña y naturaleza</i>	207
<i>Tamarindo como destino turístico: sol y playa</i>	209
¿Qué factores explican la vinculación de las personas a la actividad turística?	212
¿Qué beneficios o desventajas ha traído el turismo a las comunidades receptoras?	212
<i>Impactos Diferenciados del turismo sobre los ingresos y riqueza de los hogares</i>	205
<i>Indicadores de bienestar social en las comunidades de La Fortuna y Tamarindo</i>	214
<i>Prioridades de política pública para un desarrollo turístico balanceado: recomendaciones de líderes comunales</i>	216
¿Están mejor preparadas las municipalidades para promover un turismo balanceado?	220
Los desarrollos turísticos estudiados y la marca-país en turismo	222
Desafíos para una agenda de investigación futura	224
CAPÍTULO 4	
ARMONÍA CON LA NATURALEZA	227
Hechos relevantes	227
Valoración general	229
Valoración del Duodécimo informe	230
Aspiraciones	230
Introducción	231
El contexto de la gestión ambiental	231
Desencuentros entre legislación ambiental y actividades productivas	232
<i>Se mantiene debilidad institucional para el control de impactos ambientales</i>	233
Desarrollo inmobiliario y desregulación: Guanacaste y Pacífico Central	237
Conflictos socioambientales: mayor uso de las instancias formales	239
Gestión del patrimonio	242
Crecimiento sostenido pero vulnerable de las áreas protegidas	242
<i>Gestión institucional de las ASP: nuevos retos con viejos problemas</i>	245
Urge compartir responsabilidades en la conservación	246
Mejor conocimiento evidencia amenazas sobre la biodiversidad	248
La zona marítimo-terrestre: un patrimonio sin control	249
Gestión del cambio socioambiental: uso y presión sobre los recursos	252
Riesgos para las aguas dulces y marinas	252
<i>Gestión del recurso hídrico muestra presión y desprotección</i>	252
<i>Desafíos para el uso de recursos pesqueros y el control de aguas marinas</i>	255
Recuperación de la cobertura forestal: un avance vulnerable	256
<i>Políticas forestales enfrentan límite en el abastecimiento de madera</i>	258
<i>Expansión piñera y alto uso de agroquímicos marcan la dinámica agropecuaria</i>	260
Patrones de consumo energético comprometen la sostenibilidad	263
<i>El transporte sigue impactando la calidad del aire</i>	265
Deficiencias y avances puntuales en el manejo de residuos sólidos	267
Gestión del cambio socioambiental: dinámicas territoriales	268
Estado y uso del territorio en las principales cuencas hidrográficas	269
<i>Grande de Tárcoles y sus afluentes: los ríos más contaminados del país</i>	270
<i>Tempisque: condiciones críticas de disponibilidad y calidad de aguas presionan el recurso</i>	272
<i>Grande de Térraba: agricultura y construcción comprometen humedales y costas</i>	274
<i>Reventazón-Parismina: alta importancia productiva con fuerte contaminación</i>	275
<i>San Carlos: sedimentación y pérdida de suelos causan degradación</i>	277
<i>Sarapiquí: uso, calidad y gestión del agua son un conflicto potencial</i>	278
Algunos desafíos en materia de ordenamiento territorial	279
Gestión del riesgo	279
Población mantiene vulnerabilidad a eventos naturales	280
<i>Se pone en evidencia poca prevención y control en eventos tecnológicos</i>	281
Cambio climático y gestión del riesgo: un abordaje pendiente	283

CAPÍTULO 5	
FORTALECIMIENTO DE LA DEMOCRACIA	289
Hechos relevantes	289
Valoración general	291
Valoración del Duodécimo informe	292
Aspiraciones	292
Introducción	293
Sistema electoral y partidos políticos	294
Avances democráticos en medio de barreras estructurales	294
Elecciones de alcaldes con elevado ausentismo en las urnas	295
Un nuevo episodio de debilitamiento del bipartidismo	295
<i>Control electoral en disputa en el ámbito local</i>	295
<i>Respaldo partidario volátil y "desnacionalizado"</i>	297
<i>Dificultades de los partidos para retener a sus candidatos</i>	298
Siguen estancadas las reformas legales en materia de financiamiento político	299
Gestión y representación política responsables	300
Reestructuración en el ejecutivo busca mayor eficacia en la gestión	301
Ejecutivo recupera iniciativa política, pero el congreso se polariza	302
Aumenta la efectividad del Ejecutivo, pero en leyes de poco impacto	304
Oposición hace mayor uso del control político	306
Administración de justicia	307
Persiste alta demanda ciudadana por los servicios judiciales	307
Balance positivo en la eficacia del sistema de administración de justicia	307
<i>Percepciones de funcionarios judiciales acerca de las fortalezas y debilidades del sistema</i>	308
Rendimientos dispares en las instancias penales	308
Ligero aumento de presos sin condena	312
Contraste de resultados en las materias laboral, agraria y contencioso-administrativa	313
<i>Avances y retrocesos simultáneos en la justicia laboral</i>	313
<i>Aumento de casos judiciales en la justicia agraria, con una mejora general en la respuesta</i>	315
<i>Persisten serios problemas en la justicia contencioso-administrativa</i>	315
Participación y rendición de cuentas	316
Dificultades para valorar la eficacia de la CGR en la lucha anticorrupción	316
Reacomodos en la Procuraduría de la Ética Pública	317
Política exterior	318
Virajes en la política exterior costarricense	318
Se amplían las fronteras diplomáticas	319
Relaciones con Latinoamérica y Centroamérica	319
Convivencia ciudadana	320
Segundo nivel más bajo de apoyo ciudadano a la democracia en treinta años	320
En años electorales disminuyen las acciones colectivas	321
Cambios en el tipo de demandas de las organizaciones	322
APORTE ESPECIAL DE ELECCIONES Y CUESTIONAMIENTOS A LOS RESULTADOS:	
EL CASO DE LOS COMICIOS COSTARRICENSES DEL 2006	327
Introducción	327
Aspectos metodológicos	328
Fuentes de información	328
Unidad de análisis	328
Variables	328
Definiciones básicas	329
<i>Material electoral</i>	329
<i>Inconsistencias electorales</i>	330
Etapas del proceso electoral en Costa Rica	330
Cuestionamientos electorales del 2006	331

Impacto de los cuestionamientos en la opinión pública	334
Las elecciones de 2006 en perspectiva histórica comparada	335
<i>Cuestionamientos electorales en la primera mitad del siglo XX</i>	336
<i>Comparación entre las elecciones de 1966 y 2006</i>	336
La "normalidad" de los errores electorales y las demandas de nulidad	340
APORTE ESPECIAL	
ELEMENTOS PARA UNA REFORMA DEL SISTEMA PROCESAL PENAL COSTARRICENSE:	
PROPUESTA Y REACCIONES DE EXPERTOS	343
Presentación	343
Antecedentes	343
Situación actual	345
La Corte Interamericana	345
La Ley de apertura de la casación penal	345
Principales patologías en el sistema procesal penal costarricense	346
Elementos para una reforma	346
Reacciones ante la propuesta de reforma	347
PARTE II: Debates para el desarrollo	351
MINIFORO	
PREGUNTAS Y RESPUESTAS SOBRE LAS OPCIONES Y DESAFÍOS DE LA ENERGÍA ELÉCTRICA EN COSTA RICA	353
Introducción	353
Hechos relevantes	353
Metodología	353
Principales hallazgos	353
A. Principales convergencias y divergencias alrededor de la generación de energía eléctrica	354
Existe una base sólida de acuerdos estratégicos	354
¿En cuáles ámbitos se manifiesta el debate sobre la generación de electricidad?	354
1. ¿Cuáles fuentes de energía eléctrica conviene desarrollar?	354
<i>Convergencias: Consideraciones ambientales y económicas</i>	354
<i>Convergencias: Incrementar la planificación y la gestión tendientes a mitigar impactos</i>	355
<i>Divergencias: Muchas y diversas fuentes versus grandes proyectos hidroeléctricos con pocas fuentes complementarias</i>	356
<i>Divergencias: Excluir las áreas protegidas o incluir algunas cuidadosamente seleccionadas y consensuadas</i>	356
<i>Divergencias: Uso de fondos internacionales</i>	356
2. ¿Cuál es la mejor organización de la industria para incrementar la generación limpia de energía eléctrica y qué papel debe jugar el Estado en ella?	356
<i>Convergencias: Un Estado fuerte y una cobertura solidaria y equitativa</i>	356
<i>Divergencias: Apertura gradual bajo el control y conducción del Estado versus un proveedor estatal dominante</i>	357
B. Principales acuerdos y divergencias sobre el uso final de la energía eléctrica	358
<i>Convergencias: Máximo beneficio para el consumidor sin descuidar la sostenibilidad</i>	358
<i>Convergencias: La participación de usuarios es básica para llegar a acuerdos</i>	359
<i>Divergencias: Criterios para determinar costos y tarifas</i>	359
<i>Divergencias: Sobre las formas de lograr cobertura total y calidad en el servicio</i>	360
C. Algunas sugerencias prácticas para el corto plazo	360
PARTE III: Anexo estadístico y metodológico	363
CAPITULO 7 ANEXO METODOLÓGICO	365
Introducción	365
Nuevas estimaciones y herramientas de análisis	365
Medición de la exclusión social	365
Distribución por áreas de salud de las hospitalizaciones evitables	368

<i>Ajuste de áreas pequeñas</i>	369
Asignación de recursos en el primer nivel de atención	369
<i>Metodología</i>	370
Salud y calidad de vida	370
<i>Análisis de fiabilidad de los factores obtenidos</i>	371
Impacto del aumento en el régimen no contributivo de pensiones	371
Armonía con la naturaleza	374
Estimación de indicadores sobre la sostenibilidad de la deuda externa	375
COMPENDIO ESTADÍSTICO	379
Estadísticas sociales	381
Estadísticas económicas	397
Estadísticas ambientales	405
Estadísticas políticas	409
FUENTES, DEFINICIONES Y NOTAS TÉCNICAS	415
BIBLIOGRAFÍA	437

Índice de cuadros

1.1 Medidas de desigualdad en la distribución del ingreso familiar. 1990-2006	55
1.2 Juntas receptoras de votos con inconsistencias, por nivel de riesgo electoral, según elección. 2006	70
1.3 Situación de Costa Rica a la luz de indicadores internacionales seleccionados	75
2.1 Resumen de indicadores sociales. 1990-2006	82
2.2 Población ocupada total y asegurada en el seguro de salud de la CCSS, por sector institucional, según rango de salario mensual. Junio de 2006	88
2.3 Ebais con las mayores poblaciones adscritas identificados en las evaluaciones del Ministerio de Salud. 2004-2006	91
2.4 Percepción de la calidad de vida relacionada con la salud (CVRS), según dimensión. 2006	91
2.5 Áreas de salud con las diez mayores y diez menores tasas de hospitalizaciones por problemas de salud susceptibles de cuidados ambulatorios (PSSCA). 2001-2006	94
2.6 Desfases entre requerimientos formales y reales en la contratación de directores de secundaria de colegios públicos	101
2.7 Alternativas financieras para la atención de asentamientos en precario, bajo distintos supuestos	104
2.8 Caracterización de los hogares, según segmentos de gasto	111
2.9 Participación del gasto mensual por segmento, según grandes grupos. 2004	112
2.10 Algunos programas de atención diaria de niños y niñas	116
2.11 Principales tendencias en la incidencia de la pobreza, según región. 1994-2006	118
2.12 Hogares en situación de pobreza relativa, clasificados según ingreso mediano per cápita. 2000-2006	119
2.13 Principales características de los hogares vulnerables y los hogares pobres. 2000 y 2006	120
2.14 Principales variables económicas asociadas a la pobreza. 2005-2006	121
2.15 Estimación de los hogares pobres si se incluye en el ingreso del hogar distintos montos de las pensiones del régimen no contributivo	124
2.16 Probabilidad de superar la pobreza en los hogares, según características y niveles de exclusión/inclusión social. 2006	126
2.17 Hogares en exclusión/inclusión social, según regiones. 2002 y 2006	127
2.18 Evolución de los ingresos y gastos del Fodesaf. 2000-2006	130
2.19 Cobertura de los principales programas de combate a la pobreza, según tipo. 1992/1993, 2003 y 2006	131
2.20 Metas sectoriales formuladas en el Plan Nacional de Desarrollo relacionadas con el sector social	134
2.21 Beneficiarios de los principales programas de combate a la pobreza según distintas mediciones. 1992/1993, 2003 y 2006	135
2.22 Beneficiarios de los programas de equidad escolar y ayudas del IMAS. 2006	135
3.1 Resumen de indicadores económicos. 2002-2006	140
3.2 Exportaciones de Costa Rica con destino a China continental, según productos	146
3.3 Contribución al crecimiento de la economía según sectores económicos	149
3.4 Metas y objetivos del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010	150
3.5 Principales indicadores del dinamismo del banano y la piña. Promedios 2000-2004, 2005 y 2006	151
3.6 Distribución del ingreso en las cadenas productivas de melón y chayote	152
3.7 Limitaciones para el desarrollo del sector de la construcción	153
3.8 PIB y población ocupada, por rama de actividad	154
3.9 Asegurados de la empresa privada y su contribución al crecimiento, según sector. 2003-2006	155
3.10 Población ocupada por años, según condición de empleo	155
3.11 Crédito interno neto total, participación y crecimiento, según sector	157
3.12 Principales contenidos del proyecto de ley "Sistema de banca para el desarrollo"	158
3.13 Estructura de la cartera crediticia del sistema bancario regulado localmente, según actividad económica. 2006	160
3.14 Cartera crediticia con atrasos y en cobro judicial del sistema bancario regulado localmente. A diciembre de 2006	162
3.15 IED por sector económico. 1997-2006	170

3.16 Resultado primario y financiero del Gobierno Central	176
3.17 Comportamiento de los ingresos del Gobierno Central	178
3.18 Efectos en la recaudación, según años de reformas tributarias	184
3.19 Proyectos aprobados por periodos, según áreas temáticas en el programa de Pequeñas Donaciones del GEF. 2003-2006	209
3.20 Características sociodemográficas y laborales de los hogares, según lugar de residencia. Julio 2007	211
3.21 Determinantes sociodemográficos de la vinculación de las personas a la actividad turística en Tamarindo y La Fortuna: modelo de regresión logística binaria	213
3.22 Problemas prioritarios en Tamarindo y La Fortuna, según los juicios grupales ponderados. Julio de 2007	219
3.23 Superávit de los presupuestos municipales de los cantones de San Carlos y Santa Cruz. 2005 y 2006	222
3.24 Lecciones aprendidas de algunos destinos turísticos en el mundo	223
4.1 Resumen de indicadores ambientales. 2002-2006	228
4.2 Figuras normativas y entidades públicas en materia ambiental	232
4.3 Regulaciones ambientales para las actividades productivas	232
4.4 Permisos ambientales en actividades productivas seleccionadas	234
4.5 Instancias para la tutela ambiental de actividades productivas	235
4.6 Competencias en la tutela ambiental de actividades productivas	236
4.7 Oficinas ambientales municipales y cantidad de funcionarios	237
4.8 Cantones con mayor participación en el área habitacional construida. 2005-2006	238
4.9 Algunos temas de conflictos socioambientales. 2005 y 2006	241
4.10 Principales temas de denuncia ambiental. 2006	242
4.11 Algunos instrumentos normativos y dictámenes sobre la ZMT	250
4.12 Concesiones en la ZMT por tipo de concesionario, según extensión,. Mayo de 2007	251
4.13 Cobertura forestal y cambios en el período 2000-2005	258
4.14 Área de cultivo de los principales productos y uso de plaguicidas por hectárea	261
4.15 Importación de petróleo crudo y producto terminado. 2003-2006	264
4.16 Potenciales remanentes de energías renovables para producción de electricidad	265
4.17 Actividades públicas y privadas en el sector energético nacional	266
4.18 Porcentaje de rechazo por emisión de gases en primera revisión. 2003-2006	267
4.19 Algunas generalidades de las principales cuencas hidrográficas	271
4.20 Capacidad de uso de la tierra en la cuenca del río Grande de Tárcoles. 2005	271
4.21 Uso del agua en la cuenca del río Grande de Tárcoles. 2007	272
4.22 Uso del agua en la cuenca de los ríos Reventazón-Parismina. 2007	276
4.23 Situación de los planes reguladores municipales. Enero de 2007	279
4.24 Desastres originados por eventos naturales. 1996-2006	280
5.1 Evolución de algunas variables e indicadores políticos. 2000-2006	290
5.2 Cifras relevantes de las elecciones municipales. 2002 y 2006	295
5.3 Resultados de las elecciones de alcaldes municipales, según partido político. 2002 y 2006	296
5.4 Distribución de cantones según categorías de control electoral partidario, en las elecciones de alcaldes. 2002 y 2006	297
5.5 Desplazamiento entre partidos políticos, de las candidaturas a cargos municipales. 2006 con respecto a 2002	299
5.6 Resultado de la revisión de gastos de los partidos políticos con derecho a contribución estatal. 2006	300
5.7 Alianzas legislativas específicas en la legislatura 2006-2007	303
5.8 Leyes aprobadas en Comisiones Plenas, según legislatura. 1998-2006	304
5.9 Leyes aprobadas por fuente de financiamiento, según reconocimiento de derechos. 2006-2007	305
5.10 Proyectos de ley presentados y leyes aprobadas, según iniciativa. Mayo 2006-abril 2007	306
5.11 Control político según el número de intervenciones legislativas registradas. 2006-2007	306
5.12 Indicadores de eficacia del sistema de administración de justicia. 2001-2006	308
5.13 Fortalezas y debilidades del Poder Judicial. 2006	309
5.14 Personas en prisión preventiva y expedientes en trámite en juzgados y tribunales penales. 2000-2006	313
5.15 Ejemplos de inconsistencias electorales detectadas en la elección de 2006	330
5.16 Juntas receptoras de votos con alguna inconsistencia, según elección. 2006	332
5.17 Juntas receptoras de votos con alguna inconsistencia electoral, según tipo de error. 2006	332
5.18 Juntas receptoras de votos con inconsistencias en la elección presidencial, subsanadas y no subsanadas, según partido ganador. 2006	333
5.19 Juntas receptoras de votos con inconsistencias, por nivel de riesgo electoral, según elección. 2006	333
5.20 Juntas receptoras de votos con inconsistencias en la elección presidencial, por nivel de riesgo electoral, según partido ganador. 2006	333

5.21 Votos promedio de diferencia en la elección presidencial, por nivel de riesgo, según partido ganador. 2006	334
5.22 Junta receptora de votos con inconsistencias, por nivel de riesgo electoral, según presidencia de la mesa. 2006	334
5.23 Demandas de nulidad formuladas en las elecciones del período 1902-1948	337
5.24 Algunas características presentes en las elecciones presidenciales de 1966 y 2006	338
5.25 Resultado de las demandas de nulidad, juntas receptoras de votos y alegatos planteados por los partidos políticos, según elección	341
6.1 Fuentes de energía eléctrica: principales convergencias y disensos	355
6.2 Organización de la industria de generación eléctrica y papel del Estado: principales convergencias y disensos	358
6.3 Uso final de la energía eléctrica: convergencias y disensos	359
7.1 Variables definitorias de la precarización salarial	366
7.2 Estructura porcentual de los asalariados, según niveles de precarización. 2002 y 2006	366
7.3 Variables definitorias de autoempleo, de empleabilidad y de aseguramiento	367
7.4 Códigos de diagnóstico de problemas de salud susceptibles de cuidados ambulatorios	369
7.5 Componentes de salud agregados, por escalas y temas	372
7.6 Distribución relativa de las pensiones del régimen no contributivo, según características del ingreso de los hogares	373
7.7 Características biofísicas de los grupos según capacidad de uso de la tierra	375
7.8 Principales características del IPC. 1995 y 2006	376

Índice de recuadros

2.1 La anemia en Costa Rica: ¿el fin de una larga historia?	87
2.2 Listas de espera en la CCSS: un problema sin resolver	90
2.3 La experiencia de las cooperativas de salud: un debate pendiente	92
2.4 Los programas de transferencias condicionadas de dinero (TCD) en América Latina	99
2.5 Atención del déficit cualitativo de vivienda: un desafío impostergable del sector habitacional costarricense	102
2.6 ¿Por qué aumentó la desigualdad en la distribución del ingreso laboral entre los años 1988 y 2004?	108
2.7 Efectos cuantitativos sobre el bienestar provocado por el ajuste del mercado y las políticas económicas	109
2.8 ¿Cómo sobreviven los más pobres?	113
2.9 Desigualdad y polarización a nivel cantonal	114
2.10 Nueva Política Nacional para la Igualdad y la Equidad de Género 2007-2017 (PIEG)	117
2.11 Pobreza relativa en Costa Rica	119
2.12 Exclusión social: precisiones conceptuales y metodológicas	125
2.13 Principales hallazgos de la fiscalización evaluativa sobre la organización de los programas de asistencia y promoción social	132
2.14 Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010: objetivos de política social	133
3.1 Mejoran las expectativas de consumidores y productores	144
3.2 Impacto económico de Intel en Costa Rica	145
3.3 Se plantea la negociación de un acuerdo de asociación con la Unión Europea	146
3.4 Lineamientos para integrar la economía interna con la economía externa	147
3.5 Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, Jorge Manuel Dengo Obregón	149
3.6 Diferencias en la distribución del valor agregado agrícola	151
3.7 La demanda de empleo de los sectores productivos se concentra en técnicos medios	156
3.8 Sistema de banca para el desarrollo	159
3.9 Algunas precisiones sobre la información crediticia	159
3.10 ¿Qué sucedería con el bienestar de las personas si se redujera a un 10% el arancel promedio actual para todas las categorías de bienes?	169
3.11 Consideraciones generales sobre el nivel de arraigo de empresas de IED en Costa Rica	172
3.12 Avances en el proceso de recaudación tributaria	174
3.13 ¿Hay equidad en el financiamiento de los impuestos directos e indirectos?	177
3.14 Consideraciones tributarias en torno a las empresas bajo el régimen de zonas francas	180
3.15 Principales limitaciones en la gestión del Conavi	187
3.16 ¿Cómo medir los impactos del turismo?	196
3.17 Tendencias mundiales del turismo	199
3.18 Variedad de destinos a los que Costa Rica está apostando	200
3.19 Perfil del turista que ingresa a Costa Rica	201
3.20 El turismo que Costa Rica atrae hoy: características respecto a la curva de Plog	202
3.21 Avances y desafíos en materia de política nacional de turismo	203
3.22 Impacto social del turismo	204
3.23 Sitios centinela: metodología y selección	206
3.24 Características actuales del perfil y el patrón de comportamiento del turista de Guanacaste	207
3.25 Turismo rural comunitario y organización social	208
3.26 Desarrollo inmobiliario no es turismo	210
3.27 Ingreso de los hogares y elaboración del ITEES	213

3.28 Elaboración de los índices subjetivos de bienestar social	215
3.29 La metodología del juicio grupal ponderado	218
3.30 Código de conducta para la protección de niños, niñas y adolescentes contra la explotación sexual comercial en viajes y turismo	220
4.1 Algunas percepciones sobre normativa ambiental y actividades productivas	235
4.2 Buenas prácticas de control previo y coordinación interinstitucional	239
4.3 Hallazgos preliminares de Grúas II muestran vulnerabilidad en la conservación	244
4.4 Algunas recomendaciones del estudio de Cimar y Conservación Internacinal sobre áreas marinas protegidas	244
4.5 Manejo compartido en la ACT: algunas lecciones aprendidas	247
4.6 Acciones de Fundecor para la educación ambiental	249
4.7 Limitado alcance de los planes reguladores costeros en la ZMT	251
4.8 Avance lento en la normativa del recurso hídrico	253
4.9 Un área marina comunitaria para la pesca responsable	256
4.10 Sector ecologista plantea alternativas para enfrentar el desabastecimiento maderero	260
4.11 Se evalúa efectividad del PSA en la generación de servicios ambientales	261
4.12 Sistemas agroforestales y esfuerzos para la integración agricultura-conservación	262
4.13 Logros significativos del programa "Escazú recicla"	269
4.14 El recurso de amparo por la contaminación del río Tárcoles	272
4.15 Humedales y desarrollo agrícola en la cuenca baja del río Tempisque	274
4.16 Alto uso agrícola del agua en la cuenca del Térraba y poca información sobre su calidad	275
4.17 La Fila Costeña del Pacífico central: caos urbanístico e impacto ambiental	276
4.18 Un evento extremo pone al descubierto riesgos por inundación en varios cantones	280
4.19 Avances del Grupo de Cambio Global del CATIE en el 2006	284
5.1 Partido cantonal logra por primera vez reelección en la alcaldía	297
5.2 El Poder Judicial promueve un profundo cambio	309
5.3 El crimen organizado en Costa Rica	314
5.4 Aspiración a un puesto en el Consejo de Seguridad de la ONU	318
5.5 El "Consenso de Costa Rica"	318
5.6 Los nuevos movimientos sociales	323

Índice de gráficos

1.1 Población de 18 a 64 años que tiene secundaria completa o más	53
1.2 Evolución del ingreso promedio real en la ocupación principal, por calificación del ocupado	54
1.3. Distribución de cantones según categorías del control electoral partidario, en las elecciones de alcaldes. 2002 y 2006	70
2.1 Puntuaciones medias de las dimensiones de la calidad de vida relacionadas con la salud, en países seleccionados	92
2.2 Gasto efectivo del seguro de salud, por tipo de centro de atención	94
2.3 Gasto en prestación de servicios de salud, por regiones. 1996 y 2005	96
2.4 Tasa de homicidios dolosos y de delitos contra la propiedad	97
2.5 Deserción en la educación secundaria diurna, total y en séptimo año	99
2.6 Crecimiento del déficit habitacional	102
2.7 Evolución del ingreso promedio real mensual de los ocupados en la ocupación principal y de la ISP real por persona	105
2.8 Evolución del ingreso promedio real en la ocupación principal, por sector	105
2.9 Evolución de la inversión social pública, total y per cápita	106
2.10 Evolución del coeficiente de Gini	107
2.11 Estructura de la ocupación por regiones. 2006	113
2.12 Hogares en situación de pobreza	117
2.13 Evolución del índice de salario mínimo real (ISMR) y del índice del ingreso laboral promedio real de los trabajadores asalariados no calificados (IILANC)	122
2.14 Contribución de los programas sociales en la reducción del coeficiente de Gini. 1988 y 2004	128
2.15 Transferencias del Gobierno Central al Fodesaf	129
3.1 Índice de confianza del consumidor y del Índice empresarial de percepción	144
3.2 Evolución del índice de las demandas interna y externa	144
3.3 Índice del PIB real y del IND real	145
3.4 Formación bruta de capital fijo de los sectores público y privado	147
3.5 Crecimiento del PIB según rama de actividad económica	148
3.6 Evolución del empleo por sector de productividad	154
3.7 Crecimiento de indicadores de la producción nacional y el ingreso de los ocupados. 2005-2006	156
3.8 Participación de los bancos comerciales privados en el financiamiento de diferentes actividades	160
3.9 Comportamiento de las tasas de interés nacional e internacional. Enero 1997-diciembre 2006	161
3.10 Margen de intermediación de los bancos privados y estatales	162
3.11 Índice de precios al consumidor e índice subyacente de inflación	167
3.12 Índice de precios al productor industrial, con y sin combustible	167
3.13 Cuenta corriente, cuenta de capital e inversión extranjera directa en relación con el PIB	168
3.14 Saldo de la cuenta corriente y la factura petrolera, en relación con el PIB	168
3.15 Características de la banda cambiaria de Costa Rica	175
3.16 Déficit del Gobierno central como porcentaje del PIB	176
3.17 Contribuyentes tributarios y recaudación por contribuyente	178
3.18 Nuevos contribuyentes tributarios, por región	178
3.19 Crecimiento real del PIB y de la recaudación tributaria, por sectores. 2004-2006	179
3.20 Recaudación tributaria por sectores, como porcentaje del PIB	179
3.21 Composición porcentual de los ingresos tributarios, por sectores	181
3.22 Crecimiento real de los gastos del Gobierno Central	183
3.23 Índice de intolerancia de la deuda externa del Gobierno Central	185

3.24 Países con similar PIB, per cápita ordenados según índice de percepción de la calidad del gasto público. 2006	186
3.25 Crecimiento en la afluencia de visitantes, según tipo de turista	197
3.26 Oferta de habitaciones con declaratoria turística en operación y número de turistas internacionales	198
3.27 Oferta de habitaciones con declaratoria turística, según categoría de estrellas asignada	202
3.28 Percepción de los entrevistados en cuanto a si han mejorado los ingresos económicos en la familia debido el desarrollo turístico. Julio de 2007	206
3.29 Impacto simultáneo del turismo en el hogar y la comunidad, según distrito. 2007	216
3.30 Impacto del turismo según vinculación del hogar con la actividad turística. 2007	217
3.31 Ingresos municipales de los cantones de San Carlos y Santa Cruz. 2002-2006	221
4.1 Área total anual de construcciones y ampliaciones, según provincia	237
4.2 Pozos legales perforados, por década. 1920-2006	254
4.3 Crecimiento del PIB real y del consumo final de energía secundaria	264
4.4 Recolección y destino de la basura, por provincia. 2006	268
4.5 Emergencias químico-tecnológicas atendidas por el INS	281
5.1 Abstencionismo en elecciones municipales, según cantón	296
5.2 Escaños municipales en propiedad, según sexo. 2006	297
5.3 Índice de nacionalización partidaria en las elecciones municipales	298
5.4 Coaliciones parlamentarias conformadas al final de año, según orientación ideológica de los partidos y número de escaños. 2006	302
5.5 Porcentaje de aprobación de proyectos de ley, por iniciativa, según legislatura	304
5.6 Duración promedio de las leyes aprobadas, según legislatura	305
5.7 Índice de entrada neta de casos judiciales, según materias seleccionadas	307
5.8 Casos penales en trámite, según oficina	310
5.9 Fiscalías según duración promedio en la presentación de acusaciones. 2006	311
5.10 Razón entre absolutorias y condenatorias y su participación en las sentencias totales	312
5.11 Circulante en materia contencioso-administrativa	315
5.12 Apoyo al sistema democrático costarricense	320
5.13 Acciones colectivas reportadas en medios de comunicación	321
5.14 Demandas de los actores sociales, según categoría	322

Índice de mapas

1.1 Costa Rica: zonas de recarga acuífera y áreas protegidas. 2006	66
2.1 Índice de hospitalización estandarizada por área de salud, según servicio integrado. 2001-2006	95
3.1 Tamarindo: sitios estudiados, según cercanía del poblado principal	205
3.2 La Fortuna: sitios estudiados, según cercanía del poblado principal	205
4.1 Áreas silvestres protegidas. Junio de 2006	242
4.2 Rutas de conectividad entre áreas silvestres protegidas	245
4.3 Clasificación del servicio de agua potable, por cantón. 2006	253
4.4 Zonas de recarga acuífera y áreas protegidas. 2006	254
4.5 Cobertura forestal. 2005	257
4.6 Ubicación de las seis principales cuencas hidrográficas.	270
5.1 Juntas receptoras de votos con inconsistencias electorales, por distrito. 2006	335

Siglas y acrónimos

A

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

Arcosa	Complejo hidroeléctrico Arenal, Corobicí y Sandillal
Aresep	Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos
Asada	Asociaciones administradoras de acueductos y alcantarillados
ASDI	Agencia Sueca de Cooperación y Desarrollo Internacional
Asemeco	Asociación de Servicios Médicos Costarricenses
Asepaleco	Asociación Ecológica de Paquera, Lepanto y Cóbano
Aseprola	Asociación de Servicios de Promoción Laboral
ASIS	Análisis de situación de salud
ASMC	Acuerdo sobre subvenciones y medidas compensatorias
ASN	Autoridad Sanitaria Nacional
Asofamisa	Asociación de Ayuda y Orientación a la Mujer y Familia de San Antonio de Escazú
Asoingraf	Asociación de la Industria Gráfica Costarricense
ASP	Áreas silvestres protegidas
ASVO	Asociación de Voluntarios para el Servicio en las Áreas Protegidas

B

BAC	Banco Anglo Costarricense
Banhvi	Banco Hipotecario de la Vivienda
BCAC	Banco Crédito Agrícola de Cartago
BCCR	Banco Central de Costa Rica
BCIE	Banco Centroamericano de Integración Económica
BCR	Banco de Costa Rica
BCRFI	Banco de Costa Rica Sociedad Administradora de Fondos de Inversión S.A.
BCRPP	Banco de Costa Rica Planes de Pensión S.A.
BCRV	Banco de Costa Rica Valores, Puesto de Bolsa S.A.
BEM	Bonos de estabilización monetaria
BFM	Bono familiar de vivienda
Bicsa	Banco Internacional de Costa Rica
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BIE	Oficina Internacional de Exposiciones (sigla en inglés)
BM	Banco Mundial
BNCR	Banco Nacional de Costa Rica
BNFI	Banco Nacional Sociedad Administradora de Fondos de Inversión S.A.
BNV	Bolsa Nacional de Valores
BNVITAL	BN Vital Operadora de Pensiones Complementarias S.A.
BPA	Buenas prácticas agrícolas
BPDC	Banco Popular y de Desarrollo Comunal
BPOPI	Sociedad Administradora de Fondos de Inversión del Banco Popular y de Desarrollo Comunal S.A.
BPOPOP	Banco Popular Operadora de Pensiones Complementarias S.A.
BUN-CA	Biomass Users Network-Centroamérica

C

CAAR	Comités administradores de acueductos rurales
Caatec	Fundación Comisión Asesora de Alta Tecnología
CAC	Centros agrícolas cantonales
CACJ-P	Centro Agrícola Cantonal de Puntarenas, Sede Jicaral
Cadeti	Comisión Asesora de Degradación de Tierras
Cadexco	Cámara de Exportadores Costarricenses
CAIS	Centros de Atención Integral en Salud
CAN	Corporación Arrocería Nacional
Canaeco	Cámara Nacional de Ecoturismo
Canara	Cámara Nacional de Radio
Canatur	Cámara Nacional de Turismo
Capel	Centro de Asesoría y Promoción Electoral
Caprosoft	Cámara de Productores de Software
Caricom	Comunidad del Caribe (sigla en inglés)
CATA	Agencia de Turismo de Centroamérica (sigla en inglés)
Cathalac	Centro del Agua del Trópico Húmedo para América Latina y el Caribe
Catie	Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza
Caturgua	Cámara de Turismo de Guanacaste
CAV	Contrato de administración de valores
CBA	Canasta básica alimentaria
CBI	Iniciativa de la Cuenca del Caribe (sigla en inglés)
CBM	Corredor Biológico Mesoamericano
CBTPA	Caribbean Basin Trade Promotion Act
CCAD	Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo
CCF	Cámara Costarricense Forestal
CCP	Centro Centroamericano de Población (UCR)
CCSS	Caja Costarricense de Seguro Social
CCSSOP	Operadora de Pensiones Complementarias y de Capitalización Laboral de la Caja Costarricense de Seguro Social S.A.
CCT	Centro Científico Tropical
CE	Comunidad Europea
Cecade	Centro de Capacitación y Desarrollo
Cedal	Centro de Estudios Democráticos para América Latina
Cedarena	Centro de Derecho Ambiental y Recursos Naturales
Cedaw	Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (sigla en inglés)
Cedeco	Corporación Educativa para el Desarrollo Costarricense
CEEAM	Centros Especializados de Atención y Albergue para las Mujeres
Cegesti	Centro de Gestión Tecnológica e Informática Industrial
Cefemina	Centro Feminista de Información y Acción
Cefof	Centro Nacional de Formación de Formadores y de Personal Técnico para el Desarrollo Industrial

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

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

Feuna	Federación de Estudiantes de la Universidad Nacional	GWP	Asociación Mundial del Agua (sigla en inglés)
Feucr	Federación de Estudiantes de la Universidad de Costa Rica	H	
FIA	Festival Internacional de las Artes	HNN	Hospital Nacional de Niños
FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola	I	
Fiderpac	Fundación Integral de Desarrollo Rural del Pacífico Central	IA-CR	Iniciativa de acceso Costa Rica
Finca	Fundación Integral Campesina	IAFA	Instituto sobre Alcoholismo y Farmacodependencia
Flacso	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales	IAT	Índice de adelanto tecnológico
FMAM	Fondo para el Medio Ambiente Mundial	Ibergop	Escuela Iberoamericana de Gobierno y Política Pública
FMI	Fondo Monetario Internacional	IBFI	Instituto Nacional de Seguros-Bancrédito Sociedad Administradora de Fondos de Inversión S.A.
FNC	Fondo no contributivo	IBI	Impuesto sobre bienes inmuebles
FNCA	Fondo Nacional de Contingencias Agrícolas	IBOPC	Instituto Nacional de Seguros-Bancrédito Operadora de Pensiones Complementarias S.A.
FOB	En el puerto de salida (sigla en inglés)	IBV	Instituto Nacional de Seguros-Bancrédito Valores S.A.
FOD	Fundación Omar Dengo	ICAA	Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados
Fodemipyme	Fondo Especial para el Desarrollo de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas	Icafe	Instituto del Café
Fodesaf	Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares	ICAP	Instituto Centroamericano de Administración Pública
Fomic	Fondo de Microproyectos Costarricenses	ICC	Iniciativa de la Cuenca del Caribe
Fomin	Fondo Multilateral de Inversiones	ICCC	Instituto Costarricense contra el Cáncer
Fonabe	Fondo Nacional de Becas	ICD	Instituto Costarricense sobre Drogas
Fonavi	Fondo Nacional Vivienda	ICE	Instituto Costarricense de Electricidad
Fonafifo	Fondo Nacional de Financiamiento Forestal	Icefi	Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales
Fosuvi	Fondo de Subsidios para la Vivienda	Icoder	Instituto Costarricense del Deporte y la Recreación
Fundatec	Fundación Tecnológica de Costa Rica	ICT	Instituto Costarricense de Turismo
Fundebase	Fundación para el Desarrollo de Base	IDA	Instituto de Desarrollo Agrario
Fundeco	Fundación para la Economía Popular	IDEA	Instituto de Estudios Ambientales de la Universidad de Colombia en Manizales
Fundecoca	Fundación Unión y Desarrollo de las Comunidades Campesinas	Ideas	Instituto para el Desarrollo y la Acción Social
Fundecooperacion	Fundación de Cooperación para el Desarrollo Sostenible	Idespo	Instituto de Estudios Sociales en Población
Fundecor	Fundación para el Desarrollo de la Cordillera Volcánica Central	IDG	Índice de desarrollo relativo al género
Fundemuca	Fundación para el Desarrollo y el Fortalecimiento Municipal de Centroamérica	IDH	Índice de desarrollo humano
Fundes	Fundación de Desarrollo Sostenible	IDS	Índice de desarrollo social
Fundevi	Fundación de la Vicerrectoría de Investigación (UCR)	IED	Inversión extranjera directa
Funpadem	Fundación del Servicio Exterior para la Paz y la Democracia	IFAM	Instituto de Fomento y Asesoría Municipal
Fuprovi	Fundación Promotora de Vivienda	IGN	Instituto Geográfico Nacional
G		IGR	Índice de gestión del riesgo
GAM	Gran Área Metropolitana	IICA	Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura
GATT	Acuerdo general de aranceles aduaneros y comercio, que se transformó en la Organización Internacional del Comercio (sigla en inglés)	IICE	Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas (UCR)
GATS	Acuerdo General sobre Servicios (GATS)	IIDH	Instituto Interamericano de Derechos Humanos
GEF	Fondo para el Medio Ambiente Mundial (sigla en inglés)	IIMEC	Instituto de Investigaciones para el Mejoramiento de la Educación Costarricense
GPS	Sistema de posicionamiento global (sigla en inglés)	IIP	Instituto de Investigaciones Psicológicas (UCR)
GTZ	Cooperación Técnica Alemana (sigla en alemán)		

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

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

ProDUS	Programa de Investigación en Desarrollo Urbano Sostenible (UCR)	Setena	Secretaría Técnica Nacional Ambiental
Proebi	Programa de Educación en Biodiversidad (INBio)	SFNV	Sistema Financiero Nacional de la Vivienda
Proinder	Programa Proinfancia y Desarrollo Rural	SGP	Sistema Generalizado de Preferencias
Promar	Fundación Promar	SICA	Sistema de Integración Centroamericana
Promece	Programa de Mejoramiento de la Calidad de la Educación	Sicap	Sistema Centroamericano de Áreas Protegidas
Promesa	Programa de Mejoramiento de la Calidad de la Educación Secundaria Académica	Sicere	Sistema Centralizado de Recaudación
Pronaca	Programa Nacional de Centros de Acopio	SIDA	Síndrome de inmunodeficiencia adquirida
Pronamype	Programa Nacional de Apoyo a la Micro y Pequeña Empresa	Sides	Sistema de indicadores sobre desarrollo sostenible
Propyme	Programa de Apoyo a la Pequeña y Mediana Empresa	Sieca	Secretaría de Integración Económica de Centroamérica
PSA	Pago de servicios ambientales	SIEN	Sistema de Información Energética Nacional
PSAGR	Programa Sectorial Agropecuario de Gestión de Riesgos	Sifmi	Servicios de Intermediación financiera medidos indirectamente
PTA	Parque de Tecnología Ambiental	SIG	Sistema de información geográfica
PUSC	Partido Unidad Social Cristiana	SIL	Sistema de Información Legislativa
PVAL	Popular Valores, Puesto de Bolsa S.A.	Simed	Sistema para el Mejoramiento de la Educación
PYME	Pequeñas y medianas empresas	SIN	Sistema Interconectado Nacional
		Sinac	Sistema Nacional de Áreas de Conservación
		Sinades	Sistema Nacional de Desarrollo Sostenible
		Sinaes	Sistema Nacional de Acreditación de la Educación Superior
R		Sinalevi	Sistema Nacional de Legislación Vigente
RAC	Resolución alterna de conflictos	Sinami	Sistema Nacional de Análisis de la Mortalidad Infantil
Racsa	Radiográfica Costarricense S.A.	Sinart	Sistema Nacional de Radio y Televisión
RAMT	Programa de Reparación, Ampliación, Mejora y Terminación de Viviendas	SINE	Sistema Nacional de Evaluación
Recope	Refinadora Costarricense de Petróleo	Sinetec	Sistema Integrado de Nacional de Educación Técnica para la Competitividad
Redcicla	Red de Reciclaje en Costa Rica	Sinpe	Sistema de débito y créditos bancarios
Redcom	Red Costarricense de Organizaciones de Microfinanzas	SIP	Sociedad Interamericana de Prensa
REM	Régimen de enfermedad y maternidad	SIPO	Sistema de Información de la Población Objetivo (IMAS)
Riteve	Revisión integral técnica vehicular	Sirefor	Sistema de Información de Recursos Forestales
RIVM	Régimen de invalidez, vejez y muerte	SNC	Sistema Nacional para la Calidad
RNCP	Régimen no contributivo de pensiones	SPNF	Sector público no financiero
RNCTM	Red Nacional para la Conservación de las Tortugas Marinas	STAP	Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria (Ministerio de Hacienda)
RSN	Red Sismológica Nacional	Sugef	Superintendencia General de Entidades Financieras
S		Sugess	Superintendencia General de Servicios de Salud
SAC	Sistema Arancelario Centroamericano	Sugeval	Superintendencia General de Valores
Saben	Sistema de Atención de Beneficiarios	Supen	Superintendencia de Pensiones
SAPS	Sector de agua potable y saneamiento		
SARS	Síndrome respiratorio agudo severo (sigla en inglés)	T	
SCIJ	Sistema Costarricense de Información Jurídica	TAA	Tribunal Ambiental Administrativo
SCN	Sistema de Cuentas Nacionales	TAN	Tribunal Aduanero Nacional
SEC	Sindicato de Educadores Costarricenses	TAT	Tribunal Administrativo de Transportes
SEMEC	Sistema de Evaluación del Mejoramiento Continuo de la Calidad	TCU	Trabajo Comunal Universitario
Senara	Servicio Nacional de Aguas Subterráneas, Riego y Avenamiento	TDA	Tasa de desempleo abierto
Sepssa	Secretaría Ejecutiva de Planificación del Sector Agropecuario	TFA	Tribunal Fiscal Administrativo
		TGF	Tasa global de fecundidad
		TI	Términos de intercambio
		TIC	Tecnologías de información y comunicación
		TLC	Tratado de libre comercio

TLC-CA	Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica, Estados Unidos y República Dominicana	UNED	Universidad Estatal a Distancia
TLCAN	Tratado de Libre Comercio Canadá-Costa Rica	Unesco	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (sigla en inglés)
TMI	Tasa de mortalidad infantil	UNFCCC	United Nations Framework Convention on Climate Change
TNC	The Nature Conservancy	Unfpa	Fondo de Población de las Naciones Unidas (sigla en inglés)
TNP	Tasa neta de participación	UNGL	Unión Nacional de Gobierno Locales
TO	Tasa de ocupación	Unicef	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (sigla en inglés)
TPA	Autoridad de Promoción Comercial (sigla en inglés)	Unimer	Unidad de Investigación y Mercadeo
TPS	Total de partículas en suspensión	Upanacional	Unión de Pequeños y Medianos Productores
Trips	Aspectos de los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio (sigla en inglés)	UPAZ	Universidad para la Paz
TSE	Tribunal Supremo de Elecciones	UPOV	Unión para la Protección de las Obtenciones Vegetales
TUVA	Fundación Tierras Unidas Vecinales por el Ambiente	Usaid	Agencia Internacional para el Desarrollo de los Estados Unidos (sigla en inglés)
U		Usepa	Oficina de Protección Ambiental de los Estados Unidos (sigla en inglés)
UACA	Universidad Autónoma de Centroamérica	USIS	Sistema Informativo y Cultural de los Estados Unidos de América (sigla en inglés)
Uccaep	Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones de la Empresa Privada	USTR	United States Trade Representative
UCR	Universidad de Costa Rica	V	
UE	Unión Europea	VIH	Virus de inmunodeficiencia humana
UEBID-MH	Unidad Ejecutora 1030 Banco Interamericano de Desarrollo-Ministerio de Hacienda	VOC	Compuestos orgánicos volátiles (sigla en inglés)
UECZN	Unidad Ejecutora de Crédito y Desarrollo Agrícola de Pequeños Productores de la Zona Norte	W	
UICN	Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza	WIDER	World Institute for Development Economics Research
UIP	Unidad de Intervención Policial	WRI	World Resources Institute
UMF	Unidades de manejo forestal	WSPA	World Society for the Protection of Animals
UNA	Universidad Nacional	WWF	Fondo Mundial para la Naturaleza (sigla en inglés)
Unctad	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (sigla en inglés)	Z	
Undeca	Unión de Empleados de la Caja Costarricense de Seguro Social	ZCI	Zona de convergencia intertropical
UNDP	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (sigla en inglés)	ZEE	Zona económica exclusiva
		ZMT	Zona marítimo-terrestre

Presentación

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

El Duodécimo Informe dio seguimiento al desarrollo humano sostenible en las áreas tratadas en los capítulos usuales. En la sección “Debates para el desarrollo” incorporó un análisis sobre la infraestructura vial del país. Además, en la serie de

espacios de discusión entre especialistas sobre asuntos puntuales, denominados “miniforos”, se incluyeron dos temas, a saber, gobernabilidad del recurso hídrico y reformas políticas y electorales.

El Decimotercer Informe mantiene la estructura de los últimos años. Se incorporan dos aportes especiales: “De elecciones y cuestionamientos a los resultados: el caso de los comicios costarricenses del 2006 y Diversidad de destinos y desafíos del turismo en Costa Rica: los casos de Tamarindo y La Fortuna”. Este último no se logró abordar con el enfoque propositivo y comparativo que se ha definido para la segunda parte del Informe, “Debates para el Desarrollo”, por lo que en esta oportunidad se incorporan los hallazgos preliminares de la investigación exploratoria realizada, y queda como tarea pendiente para una próxima edición la formulación de propuestas integrales en torno a la política nacional en materia de turismo. Además, se presenta un “miniforo” sobre las opciones y desafíos de la energía eléctrica en Costa Rica. Las limitaciones del Informe están asociadas a la persistencia de algunas deficiencias en la calidad, continuidad o existencia de información, principalmente en materia ambiental.

Al presentar el Decimotercer Informe *Estado de la Nación en Desarrollo*

Humano Sostenible queremos dejar constancia de nuestro reconocimiento a Miguel Gutiérrez Saxe, Director del Programa, al igual que al equipo técnico que, con él, tuvo a cargo la realización de este trabajo, y a los investigadores e investigadoras universitarias que aportaron el fruto de sus estudios.

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

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

San José, Costa Rica
15 de noviembre del 2007



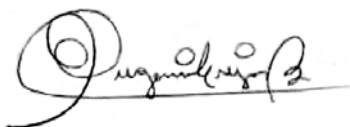
Yamileth González García
Rectora
Universidad de Costa Rica
Presidenta del CONARE



Olman Segura Bonilla
Rector
Universidad Nacional



Lisbeth Quesada Tristán
Defensora de los Habitantes de la
República



Eugenio Trejos Benavides
Rector
Instituto Tecnológico de Costa Rica



Rodrigo Arias Camacho
Rector
Universidad Estatal a Distancia



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

Créditos

Consejo Consultivo

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

Consejo Directivo

Eugenio Trejos, Lisbeth Quesada, Daniel Soley,
José Andrés Masís.

Convenios marco de cooperación

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

Director del Programa

Miguel Gutiérrez Saxe.

Equipo técnico

Ronald Alfaro, Guido Barrientos, Vera Brenes,
Enrique González, Fabián Hernández,
Antonella Mazzei, Karla Meneses,
Leonardo Merino, Alberto Mora,
Natalia Morales, Isabel Román,
Marcela Román, Arodys Robles,
Susan Rodríguez, Elisa Sánchez,
Jorge Vargas Cullell, Evelyn Villarreal.

Equipo de apoyo administrativo

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

Coordinadora general de investigación

Leda Muñoz.

Consultores temáticos

Eduardo Alonso, Bernal Arias,
Leonardo Merino, Isabel Román.

Editor

Programa Estado de la Nación.

Corrección de estilo

Alexandra Steinmetz.

Reconocimientos

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

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

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

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

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

Nuestra gratitud también para las personas que acudieron a las distintas actividades realizadas en el marco de la preparación de este Informe. Las reuniones del Consejo Consultivo, celebradas el 16 de marzo y el 19 de setiembre del 2007, contaron con la asistencia de Eduardo Alonso, Bernal Arias, Rodrigo Arias, Rodolfo Cerdas, Jorge Arturo Chaves, Juan M. Cordero, Alejandro Cruz, Helio Fallas, Ida Fallas, Miguel Gómez, Miguel Gutiérrez, Milena Grillo Gabriel Macaya, José Andrés Masís, Leonardo Merino, Guido Miranda, María del Mar Mungía, Leda Muñoz, Elisa Sánchez, Isabel Román, Olman Segura, Daniel Soley, Eugenio Trejos, Jorge Vargas y Joyce Zürcher. El taller con fuentes de Información para el capítulo de “Armonía con la natura-

leza” se llevó a cabo el 21 de marzo de 2007, con la asistencia de las siguientes personas: Mario Arias, Yamileth Astorga, Moisés Bermúdez, Carlos Fallas, María Luisa Fournier, Douglas Güell, Marco Jaubert, Lorena Mariño, Marta Miranda, Ana Lorena Vargas, Carlos Rosas, Darner Mora, Gilmar Navarrete, Joel Sáenz, Omar Rojas, Patricia Solano y José G. Vilchez.

La revisión de cifras estuvo a cargo de Elisa Sánchez, con ayuda de Karla Meneses, Leonardo Merino y Natalia Morales.

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

Se reconoce también el valioso trabajo realizado por Alexandra Steinmetz en

la corrección de estilo, por Noel Cuevas y Fabián Hernández en la actualización y depuración de los textos digitales, y por el personal de NeoGráfica S.A., particularmente Hosana Barquero y Erick Valdelomar, en el proceso de diseño y diagramación del Informe.

Cabe destacar asimismo el aporte de un grupo de estudiantes que colaboró en el Programa en el marco del trabajo comunal universitario (TCU) de la Universidad de Costa Rica: Carlos Astorga, Daisy Bedoya, Pamela Bojorge, Noel Cuevas, Roberto del Valle, José Rafael Espinoza, Cristina González, Paulo Hidalgo, Jaime Andrés Meza, Cristian Monge, Leonardo Quesada, Juan Pablo Ramírez, Melissa Rodríguez y Rubén Rojas.

Prólogo al Decimotercer Informe Estado de la Nación

Trece años de Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible

Desde 1995, el Programa Estado de la Nación ha venido describiendo la situación social, económica, política y ambiental del país en relación con aspiraciones del desarrollo humano definidas por su Consejo Consultivo. También ha señalado desafíos y, más recientemente, planteado argumentos con enfoque propositivo. Así, surgió y se ha forjado una voz que ha clamado y abogado insistentemente por la calidad de vida de las personas que viven actualmente y de las que lo harán en el futuro. Además lo ha hecho con fundamento y legitimidad.

En el Primer Informe se sintetizó una visión sobre la particular evolución histórica del país y sus limitaciones:

“Costa Rica es un país con un desarrollo singular en el conjunto de la región. Su crecimiento económico, uno de los más altos de América Latina durante los últimos cincuenta años, ha estado acompañado por la estabilidad del sistema político y por un significativo avance en el plano social, gracias al prolongado esfuerzo de inversión en el desarrollo de las capacidades de la población. Todo ello ha contribuido, decididamente, a mejorar la calidad de vida de sus habitantes” (Primer Informe, 1995).

“...el advenimiento de la crisis de principios de los ochenta evidenció una

serie de deficiencias en el estilo de desarrollo nacional, algunas inherentes a él, otras surgidas del desgaste de las políticas adoptadas y otras fueron provocadas por la incapacidad de adaptación de las estructuras nacionales a un contexto internacional cada vez más variable, en el que las relaciones se tornan, igualmente, cada vez más interdependientes. Las medidas tomadas para paliar el fenómeno de la crisis significaron, ciertamente, un enorme sacrificio para la población del país. No obstante, éstas fueron básicamente de carácter económico y tendían a alcanzar la estabilidad e impulsar el crecimiento. Aspectos más integrales y de fondo, ampliamente discutidos durante la década anterior, en relación con la senda que debía seguir la nación en el futuro y el proyecto de país al que aspiraban los costarricenses, no se resolvieron, y todavía son hoy materia de debate” (Primer Informe, 1995).

Hoy se puede ver que aquella advertencia no desencadenó acciones para superar esos límites. Sin modestia, podemos reconocer que el Informe ha documentado con precisión algunos desafíos en muchos campos, pero sobre todo ha hecho evidente una visión de desarrollo humano sostenible, con base en la sistematización de conocimiento generado por muchos y muchas (véase más adelante “Una nación singular que topa con retos elementales”). Los tiempos en que se ha producido el *Estado de la Nación* fueron descritos en anteriores ediciones:

“No fue una época de estancamiento, tampoco otra ‘década perdida’. Sin embargo, desde una perspectiva estratégica, fue una época insuficiente que, además, partió de una situación menguada por la crisis de la deuda de los ochenta. Los avances en la esperanza de vida, la extensión de la red de atención primaria de salud, la cobertura educativa en preescolar y secundaria son importantes, pero no alcanzan para superar los desafíos que el país ya empezó a enfrentar en cuanto a la sostenibilidad de su desarrollo” (Décimo Informe, 2004).

“...un proceso de ampliación y profundización de los derechos ciudadanos como pocas veces en la historia política reciente de Costa Rica, pero se erosionó la capacidad institucional del Estado para cumplir con los mandatos ciudadanos y se desgastó la institucionalidad y la funcionalidad de la democracia representativa. Así, la desconfianza ciudadana en las instituciones y los actores del sistema político creció de manera importante, alimentada, además, por ineficiencias, ‘clientelismo’ y corrupción” (Décimo Informe, 2004).

“A la ausencia de mayores ingresos tributarios, indispensables para mantener y ampliar la inversión pública, se suman severos problemas en la gestión institucional para ejecutar los recursos asignados. La decisión de recortar la inversión social para mantener el equilibrio fiscal y prevenir mayores riesgos

sobre la estabilidad, impacta especialmente a los grupos con menor capacidad económica y estruja a las clases medias. También se recortó la inversión pública en infraestructura, hecho que además de afectar la calidad de vida de la población es un freno a la competitividad y la inversión productiva -nacional y extranjera- que tanto necesita el país para impulsar su desarrollo. En resumen, Costa Rica ha empezado a ‘comerse su futuro’, para mantener, en el corto plazo, la (aparición de) normalidad” (Undécimo Informe, 2005).

“Una época que inició con la consolidación de un nuevo estilo de desarrollo se encuentra, hoy en día, enzarzada en crecientes conflictos distributivos sobre posesiones y posiciones. Al desarticularse las antiguas reglas del reparto, sin que hayan emergido nuevas orientaciones que gocen de legitimidad, los diversos grupos sociales y políticos han entablado pulsos cada vez más tensos para mejorar sus posiciones” (Décimo Informe, 2004).

Informar desde y para la sociedad

Luego de trece informes nacionales y dos centroamericanos -y otro en camino- el Programa Estado de la Nación ha acumulado un importante prestigio nacional e internacional, a partir de sus análisis sobre el desempeño del país y la región en materia de desarrollo humano y a partir también de un método de investigación participativa, que no es otro que el propio del conocimiento científico: prevalecen las nuevas conclusiones en el tanto sean producto del estudio riguroso y fundado, pero a la vez, a cada paso, el conocimiento recién adquirido y las críticas sugieren los nuevos desafíos de investigación. Por esto se promueve la crítica, sea cual sea y sin importar su origen, como herramienta para la construcción de resultados.

El año anterior el suscrito planteaba en el “Prólogo” que el oficio de informar con credibilidad y balance es difícil y no está exento de riesgos. Pensaba en aquel momento en algunos episodios de confrontación que tensaron al Programa Estado de la Nación

y, en más de una ocasión, de manera focalizada en su Director. En el pasado pudimos superar situaciones realmente complejas, gracias a las raíces profundas del Programa en las comunidades académica y política, así como en la ciudadanía en general. En todo caso, siempre pensé que convenía al Programa que las tensiones se concentraran en una persona, prescindible al fin y al cabo, para que la iniciativa pudiera tener continuidad. Eso sigo pensando.

El Consejo Consultivo (cuya composición se detalla en la página de créditos), conformado por distinguidas figuras de la vida nacional, reconocidas por su trayectoria personal y su orientación hacia la búsqueda del desarrollo, son los responsables sustantivos del documento, pues esa misión les fue encomendada por el Conare y la Defensoría de los Habitantes, al constituir el Programa Estado de la Nación. Para efectos de investigación se identifica y articula una vasta red que involucra a académicos, consultores temáticos y fuentes de información. Además, en dos o tres talleres de consulta para cada capítulo, especialistas y representantes de sectores sociales e institucionales acompañan el proceso de preparación del Informe, y se encargan de depurar las conclusiones y precisar las valoraciones. La participación responsable e informada es la que moldea los productos. Un equipo técnico central realiza la muy compleja tarea de gestionar el proceso y traducir los mandatos, sugerencias y hasta desacuerdos de las diversas instancias y grupos, a un texto que debe ser riguroso, fundado, balanceado y, además, comprensible y atractivo para la opinión pública.

En ese proceso se manifiestan las tres orientaciones del Estado de la Nación: rigor académico, legitimidad social y amplitud en la difusión.

Rigor académico. El Informe tiene como fundamento la articulación de las capacidades de investigación de las universidades públicas, lo que le ha permitido obtener información y análisis pertinentes y de calidad sin crear estructuras complejas. Este año se sistematizaron casi 505 referencias

bibliográficas y se emprendieron alrededor de 54 estudios especializados.

Esta práctica ha generado una corriente de investigación sobre el desarrollo humano sostenible y nuevas políticas de indagación científica y social en los ámbitos nacional y subnacional. Asimismo, al sistematizar datos de muy variadas fuentes se ha tenido una incidencia real en la formulación de indicadores, desde su identificación hasta los métodos empleados, pasando por el abordaje de temas antes poco tratados en el país.

Legitimidad social. Para obtener arraigo y legitimidad se han diseñado formas de operación que son parte esencial del proceso de elaboración del Informe, ya brevemente comentadas en líneas anteriores.

Amplitud en la difusión. La tercera orientación es lograr la máxima difusión de los informes, de otras publicaciones y del Programa Estado de la Nación como tal. Algunas características de esta estrategia son:

- Énfasis en la relación directa: presentaciones a grupos o sectores, talleres, foros entre académicos, organizaciones sociales, docentes y estudiantes, funcionarios públicos y comunicadores.
- Promoción de publicaciones, artículos y reportajes en prensa escrita, radio y televisión.
- Portal en Internet, con un elevado volumen de visitas, tanto nacionales como del exterior.
- Desarrollo de acciones comunales, para llegar a muchos lugares del país.
- Organización de actividades con el sistema educativo, que se han expresado en acciones como: realización de cursos de actualización para docentes y asesores; publicación del libro *Costa Rica contemporánea, raíces del estado de la nación*, para la educación secundaria y cursos introductorios universitarios; uso de las publicaciones en

los cursos sobre realidad nacional que imparten las universidades y elaboración de módulos didácticos para la educación primaria y secundaria, así como para las escuelas a las que asisten niños y niñas migrantes.

En los años 2005 y 2006 el Informe incluyó una nueva sección, que recoge propuestas, debates y aportes, con una orientación más práctica. Dos capítulos especiales, “Universalización de la educación secundaria y reforma educativa”,

en la undécima edición, y “Hacia una red vial moderna y eficiente. Opciones y desafíos prácticos”, en el Duodécimo Informe, procuraron introducir un debate propositivo sobre política pública en ciertos temas en los que esta publicación, a lo largo de los años, ha reunido un importante cúmulo de información y análisis. En esta decimotercera edición no fue posible avanzar en el tema del turismo, como esperábamos. Se logró construir un aporte que sistematiza e indaga acerca de los destinos turísticos

nacionales y la sostenibilidad de su evolución, pero no llega a constituir un capítulo con las características y el potencial de una propuesta de políticas públicas. Esta es una deuda.



Miguel Gutiérrez Saxe
DIRECTOR

Una nación singular que topa con retos elementales

- Hemos logrado consolidar un sistema nacional de áreas protegidas, aunque no hemos hecho esfuerzos siquiera cercanos para lograr un ordenamiento urbano o proteger la calidad de nuestro entorno.
- Se cierran brechas de educación entre géneros y mejora la institucionalidad, pero se mantienen desigualdades de salarios y en la participación de las mujeres.
- Compartimos una aspiración por la igualdad social, pero la desigualdad sigue creciendo.
- Se ha reducido la pobreza, pero no hemos alejado a los no pobres de la pobreza, de tal forma que continúan siendo vulnerables. Además, nos encontramos estancados en su reducción desde hace más de una década.
- Se ha conseguido estabilidad y crecimiento económico en el mediano plazo, pero estos se han distanciado del bienestar y la generación de empleo decente, por sus escasos encadenamientos sociales, productivos y fiscales.
- Muchas de las características recomendadas internacionalmente para los sistemas de seguridad social están presentes en el sistema costarricense, pero persisten retos en materia de financiamiento, equidad y eficiencia.
- Somos un país alfabetizado, pero poco educado.
- Somos un país tolerante y pacífico que enfrenta crecientes síntomas de violencia.
- Hemos construido instituciones nacionales y un estado de derecho en los que los aportes tributarios son crónicamente insuficientes.
- Creemos y valoramos nuestra democracia. Sin embargo, crecen el malestar, la crítica y el descontento, y la falta de consensos reduce nuestra capacidad de adaptación y transformación.

FICHA 1

Informe Estado de la Región (2008)

Con el propósito de dar seguimiento a los informes centroamericanos publicados por el Estado de la Nación en 1999 y 2003, en junio del 2006 se inició la elaboración de un nuevo *Informe Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible*, que verá la luz en el año 2008.

El Informe es un instrumento generado desde Centroamérica y para Centroamérica con el fin de dar seguimiento a los desafíos del desarrollo humano sostenible en el istmo. Busca ofrecer a las y los centroamericanos información y análisis con el objetivo de:

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

La primera etapa de trabajo consistió en definir el temario del Informe y sus principales características editoriales. Para ello se realizó un amplio proceso de consulta, que comprendió dos rondas y en el que participaron 82 expertos de la región, durante el segundo semestre del 2006.

Los valiosos aportes recibidos fueron sistematizados y, posteriormente, complementados con una extensa revisión bibliográfica de más de setecientos registros de investigaciones recientes efectuadas en la región, y mediante consultas bilaterales con expertos. El listado de temas que resultó de este proceso se presentó en la sesión inaugural de Consejo Consultivo del Informe. Las veinticuatro personalidades centroamericanas representadas en esta instancia hicieron precisiones, ajustes y sugerencias que culminaron con la elaboración de una versión final del temario, en marzo de 2007.

El *Informe Estado de la Región* del 2008 continuará con el seguimiento del desarrollo humano sostenible y profundizará en un conjunto relevante de temas. Adicionalmente incorporará algunas novedades como, por ejemplo, un apartado que se titulará "Dilemas regionales estratégicos", cuyo énfasis será un enfoque prospectivo y la identificación de alternativas de acción para algunos problemas cruciales que enfrenta Centroamérica, como la seguridad de las personas y la inserción económica internacional.

Durante el año 2007 el trabajo se ha centrado en la construcción y gestión de una red de 32 investigadores a lo largo del istmo. Varios de los estudios han sido posibles gracias a la firma de convenios de cooperación con centros académicos e institutos regionales, que han aportado importantes contrapartidas para las investigaciones del Informe, entre ellos Incae, Icefi, Transparencia Internacional, TNC y otros que estaban en trámite al cierre de edición de este documento.

En el último trimestre se planea realizar talleres de consulta en los que se analizarán los avances de investigación y, una vez entregados los informes finales, concentrar los esfuerzos en la revisión y edición técnica de los estudios.

El Informe cuenta con el auspicio de la Agencia Danesa de Cooperación Internacional, por medio de su programa de Justicia y Transparencia, el Instituto para el Desarrollo Local en Centroamérica, la Organización Panamericana de la Salud, el Programa Regional de Seguridad Alimentaria y Nutricional en Centroamérica, la Secretaría de Integración Social Centroamericana, la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza y el fondo de proyectos Csuca-Pairca.

FICHA 2

Informe Estado de la Educación

A partir del 2006 se modificó el proceso de elaboración del *Informe Estado de la Educación* y se adoptó el modelo de investigación participativa del *Estado de la Nación*. Con ese propósito, como primer paso, se conformó un Consejo Consultivo con representantes de la academia, el Gobierno, las asociaciones de educadores y los sectores empresarial y no gubernamental. A finales del mismo año esa instancia celebró su primera reunión, en la cual acordó cambios en el estilo de Informe, de manera que al seguimiento de indicadores y publicaciones sobre la educación costarricense se le agregue un énfasis temático. Esto significa que cada edición deberá profundizar en un tema relevante y proveer elementos que ayuden a mejorar las políticas públicas respectivas. En el Segundo Informe ese tema será la formación de docentes en el país.

Con este modelo de trabajo se busca generar, progresivamente y a partir de aproximaciones parciales, información que mejore el conocimiento sobre la evolución del sistema educativo costarricense e ilumine las políticas públicas en ese campo. En septiembre del 2006 había culminado ya la mayor parte de las investigaciones del Segundo Informe, tras recibir retroalimentación en un taller de consulta realizado en julio. Actualmente se trabaja en la redacción de los capítulos.

Además del *Informe Estado de la Educación*, el Conare estableció un mecanismo complementario cuyo objetivo es brindar apoyo económico a los trabajos que realicen investigadores de las universidades públicas, en temas realacionados con la política educativa. De esta manera se busca propiciar un mayor acercamiento entre la academia y las necesidades educativas del país. Este fondo, de cincuenta millones de colones, se sacó a concurso a mediados del 2007 y se está en proceso de seleccionar los proyectos que serán financiados.

FICHA 3

Reestructuración del capítulo "Armonía con la naturaleza"

El capítulo "Armonía con la naturaleza" del *Informe Estado de la Nación* se ha convertido en un marco de referencia para el seguimiento del desempeño ambiental del país, en particular al no existir un informe anual oficial que cumpla esta función. A partir del Sexto Informe se estableció un esquema permanente, centrado en el concepto de gestión ambiental (gestión del patrimonio, gestión del cambio y gestión del riesgo). Hoy en día resalta la importancia que, como se concluyó en el Décimo Informe, han adquirido diversos temas que trascienden la agenda conservacionista y que no solo se han constituido en los principales desafíos ambientales de Costa Rica, sino que han configurado una nueva agenda, en cuanto al uso inadecuado de los recursos naturales.

Si bien a lo largo de las trece ediciones se ha logrado construir una plataforma sólida de indicadores y una importante red de investigación, el capítulo encuentra serias dificultades de información y limitadas capacidades para cubrir ciertos temas con la regularidad, unidad y profundidad requeridas para visualizar el desempeño nacional en este ámbito, a partir de las aspiraciones del desarrollo humano sostenible. Se ha llamado la atención sobre la necesidad, entre

otras, de incorporar al análisis la perspectiva territorial y la relación entre la gestión ambiental y las actividades económicas y los actores sociales, tanto públicos como privados, así como el tema de la equidad social y el acceso a los recursos.

Por lo anterior, se ha iniciado un proceso de revisión y análisis conceptual y estructural de esta sección del Informe, con el acompañamiento de un grupo de personas expertas y el apoyo internacional de entidades como el IPEA de Brasil, el Observatorio de la Sostenibilidad de España y la UICN. Ya se cuenta con un diagnóstico inicial, basado en las ediciones anteriores del capítulo ambiental, sus marcos conceptuales y la calidad y uso de las fuentes de información. Paralelamente se realiza una sistematización de experiencias internacionales. Para finales del 2007 se está organizando un seminario en el que participarán representantes de diversos sectores académicos y sociales, con el propósito de identificar los elementos orientadores que guiarán la propuesta de reformulación del capítulo. Se espera que esta última esté lista para presentar al Consejo Consultivo del Programa Estado de la Nación a inicios del 2008.

FICHA 4

IV Jornada de Economía de la Salud (2007)

La primera Encuesta Nacional de Salud en Costa Rica (ENSA-2006) fue elaborada por el Proyecto de Investigación en Farmacoeconomía en Centroamérica, adscrito al Centro Centroamericano de Población de la Universidad de Costa Rica, con el objetivo de contribuir a mejorar la información en salud disponible para el país. Paralelamente el Ministerio de Salud realizó la primera Encuesta de Gasto en Salud. La cantidad y variedad de datos que estas encuestas reúnen, amerita un esfuerzo adicional para potenciar su utilización por parte de especialistas e investigadores de muy diversas áreas. En ese espíritu, el Programa Estado de la Nación y el Inciensa se han unido a esas instituciones para organizar la IV Jornada de Economía de la Salud "Dra. Ana Gabriela Ross", dedicada al desarrollo de proyectos de investigación que utilicen como base la información suministrada por estas encuestas. Se ha invitado a un grupo amplio de expertos, estudiantes avanzados y profesionales interesados en llevar adelante análisis e investigaciones alrededor de ocho ejes temáticos derivados de las encuestas: salud materno-infantil, adulto mayor, medicamentos, conocimientos y percepción de la salud, equidad, enfermedades crónicas, gastos en salud y prestación de los servicios de salud. La actividad se realizará el 30 y el 31 de octubre de 2007.

FICHA 5

Convenio de cooperación con el Infocoop

Como parte del convenio de cooperación entre el Infocoop y el Conare/Programa Estado de la Nación, cuyo objetivo es desarrollar acciones de investigación y capacitación que fortalezcan al movimiento cooperativo nacional, a finales del 2006 se dio a conocer un trabajo denominado "Nuevos espacios del cooperativismo en la educación" y el estudio exploratorio "Jóvenes en el cooperativismo: factores de atracción".

Para el año 2007 se acordó la realización de dos investigaciones, ambas en proceso:

- **Análisis del crédito para consumo de las cooperativas de ahorro y crédito.** Su finalidad es examinar el comportamiento de esa cartera y sus posibles consecuencias en las condiciones de vida de las familias, para determinar los desafíos que enfrentan las cooperativas en este campo.

- **Situación y perspectivas de las cooperativas de salud.** Como su nombre lo indica, el objetivo de esta investigación es analizar la situación actual de las cooperativas de salud y sus perspectivas futuras en la prestación de servicios, tanto en el sector público como en el privado, con el fin de alimentar la reflexión sobre sus alternativas de desarrollo, sus vínculos con la CCSS y los retos que deben atender en los próximos años.

FICHA 6

El Informe Estado de la Nación en la comunidad universitaria

La Comisión de Vicerrectores de Extensión y Acción Social de las cuatro universidades públicas conformó la Subcomisión para la Difusión del *Informe Estado de la Nación* en la comunidad universitaria y la sociedad costarricense.

A fines del 2006, esta subcomisión organizó dos videoconferencias para la presentación de los principales resultados del Duodécimo Informe. Se enlazó a 17 sitios en todo el territorio nacional y se logró la participación de 550 personas.

Para el 2007 se definió un plan de trabajo sustentado en la realización de foros regionales, que tienen el objetivo de facilitar la información y formación de la sociedad costarricense por medio del debate, la reflexión y la búsqueda de propuestas viables para enfrentar los desafíos del desarrollo nacional, regional y local. Se pretende que en estas actividades participen representantes de la comunidad universitaria, los sectores sociales y los tomadores de decisión.

Estos foros regionales pueden desarrollarse en la modalidad presencial o por medio de videoconferencias en formato de vídeo-panel. Incluyen exposiciones de representantes del Programa Estado de la Nación, de las sedes universitarias e invitados especiales y, posteriormente, un intercambio de opiniones con el público.

A la fecha de elaboración de este Informe se habían realizado tres foros regionales, a saber:

- “Alternativas de desarrollo para combatir la pobreza en la Región Sur-Sur”, 28 de junio, sede principal de la UNA en Ciudad Neily.
- “Complejos turísticos en la zona y efectos sobre los pueblos vecinos”, 23 de agosto, sede regional Guanacaste de la UCR en Liberia.
- “Turismo en Guanacaste: análisis y perspectivas para la construcción de una agenda común de desarrollo local”, 26 de septiembre, sede Chorotega de la UNA en Nicoya.

FICHA 7

Información y formación para funcionarios públicos y la ciudadanía

El *Informe Estado de la Nación* es un documento para la ciudadanía, por lo que compartir sus hallazgos y propiciar su análisis son compromisos permanentes, que han encontrado eco en una constante demanda por parte de diferentes sectores: funcionarios públicos, organizaciones sociales, comunidad universitaria y docentes, que recurren a la información sistematizada año tras año para mantenerse actualizados sobre la realidad del país.

Para concretar estos compromisos, el Programa Estado de la Nación desarrolla una amplia variedad de actividades en todo el territorio nacional, incluyendo presentaciones, charlas, talleres y foros, que se adecuan a las necesidades y expectativas de los diferentes públicos. Estos espacios sirven no solo para compartir los principales resultados del Informe y otras publicaciones del Programa, sino que además permiten la discusión alrededor de las propuestas ciudadanas sobre el presente y el futuro de Costa Rica. En el período de finales del 2006 a setiembre del 2007 se realizaron las siguientes acciones:

- En la Asamblea Legislativa se coordinó con el Departamento de Relaciones Públicas, Prensa y Protocolo, y la Dirección de Recursos Humanos (Unidad de Capacitación), para la presentación del Duodécimo Informe. Participaron 48 personas.
- Se dio continuidad a la coordinación con la Dirección General de Servicio Civil y su Centro de Capacitación y Desarrollo (Cecades), para impartir talleres de realidad nacional dirigidos a funcionarios públicos en diversas regiones del país. Este año se llevaron a cabo siete talleres, con la asistencia de 237 personas.
- En respuesta a solicitudes de organizaciones sociales, docentes universitarios, funcionarios públicos y ciudadanía en general, se realizaron 47 actividades para compartir los resultados del Duodécimo Informe, en general o con énfasis en temas específicos. En ellas se contó con la presencia de alrededor de 3.000 personas.

FICHA 8

Apoyo del Estado de la Nación a la Contraloría General de la República

A finales del 2006 se presentaron los resultados generales del *Duodécimo Informe Estado de la Nación* en la Contraloría General de la República, en una actividad organizada por el Centro de Capacitación de esa entidad que contó con la participación de 43 personas.

Asimismo, por segundo año consecutivo se coordinó con la Contraloría, esta vez con su Departamento de Recursos Humanos, la realización de actividades de capacitación y actualización para su personal.

El objetivo de estas iniciativas es formar e informar en temas de interés para el quehacer de los funcionarios y funcionarias de esta institución, a partir de información amplia e indicadores actuales y pertinentes proporcionados por el Informe.

Para el 2007 se definió un programa de capacitación compuesto por los siguientes temas:

- Elaboración e interpretación de indicadores: experiencia del Estado de la Nación y ejercicios prácticos.
- Inversión pública social: sostenibilidad y gestión de programas sociales.
- Diez años de la Ley Orgánica del Ambiente y autoridad hídrica.
- Presentación de los principales resultados *Decimotercer Informe Estado de la Nación*.

FICHA 9

Política Nacional de Igualdad y Equidad de Género 2007-2017

El Inamu, con el apoyo del Fondo de Población de las Naciones Unidas (Unfpa) confió al Programa Estado de la Nación la coordinación del proceso de formulación de la Política Nacional de Igualdad y Equidad de Género 2007-2017 (PIEG). Esta política se ampara en una concepción universalista de promoción y protección de los derechos humanos, la igualdad de género y el logro de un desarrollo humano sostenible. Con ella se pretende dar un nuevo impulso al avance nacional en materia de igualdad de género, priorizando aspectos estratégicos que permitan el cierre de brechas entre mujeres y hombres en los próximos diez años, ya que se reconoce en ellos asuntos

clave para el logro de un desarrollo nacional cada vez más equitativo.

La construcción de la PIEG partió de una metodología basada en la participación estructurada de los cuatro poderes de la República, de diversos actores institucionales y de la sociedad civil. Este proceso arrojó varios productos: esbozó los contenidos de la PIEG, generó un clima de opinión favorable en torno a su diseño y futura ejecución, permitió contar con acuerdos sustantivos, aunque provisorios, entre actores clave acerca de los contenidos de la política y logró avanzar en términos de las condiciones de viabilidad para cumplir con los objetivos propuestos.

FICHA 11

Foros Radio Universidad de Costa Rica-Estado de la Nación

En el año 2004, y como parte de la estrategia de difusión del *Informe Estado de la Nación*, se iniciaron los foros Radio Universidad de Costa Rica-Estado de la Nación, con el objetivo de contribuir a la formación de ciudadanos mejor informados, más participativos y con un criterio más amplio para generar opinión pública. Este espacio, de una hora de duración, se transmite el último jueves de cada mes y se repite el segundo jueves del siguiente mes. En él se abordan temas de actualidad y trascendencia para los diferentes sectores sociales, de acuerdo con la realidad nacional.

En cada foro se cuenta con la participación de académicos e investigadores especialistas en los diferentes temas que se tratan y con un respaldo de información debidamente documentada y fundamentada. Se utiliza el formato de un moderador, que es uno de los integrantes del equipo técnico del Programa Estado de la Nación, quien dialoga con dos o tres panelistas.

Los temas abordados durante el período 2006-2007 fueron los siguientes:

- ¿Cuál es el clima de opinión pública y los desafíos para el futuro del país?

- ¿Cuáles son los desafíos de la niñez y la adolescencia en Costa Rica?

- ¿Cuál es la importancia de las elecciones de alcaldes, en las condiciones políticas actuales?

- ¿Cómo se prepara el *Estado de la Nación*?

- *Duodécimo Informe Estado de la Nación*.

- El marco legal para el ejercicio de la libertad de prensa en Costa Rica.

- Gobernabilidad del recurso hídrico.

- ¿Por qué un *Informe Estado de la Región*?

- ¿Cómo se usa el *Estado de la Nación* en el sistema educativo?

- ¿Cómo usar el *Estado de la Nación* desde una perspectiva ética?

- Costos de la licencia de maternidad y brechas salariales, ¿qué relación existe entre ellos?

FICHA 10

Evaluación de impacto del Sistema Nacional para la Atención y Prevención de la Violencia Intrafamiliar

A solicitud del Inamu, y como parte de las investigaciones sobre género que ha venido incluyendo en sus informes, el Programa Estado de la Nación realizó la evaluación de impacto del Sistema Nacional para la Atención y Prevención de la Violencia Intrafamiliar (Planovi), luego de doce años de funcionamiento. Este sistema fue creado como una alternativa de política pública para atender la problemática de la violencia contra las mujeres.

El proceso de investigación tomó aproximadamente ocho meses, entre agosto del 2006 y mayo de 2007, período durante el cual se utilizaron diferentes metodologías. En una primera etapa se recolectó información de las distintas instituciones que forman parte del Sistema, mediante cuestionarios que se aplicaron en las oficinas municipales de la mujer de todo el país y entre las encargadas de las redes locales de atención y prevención de la violencia. Además se efectuó una búsqueda exhaustiva de documentación y trabajos existentes sobre el tema, tanto a nivel nacional como internacional. En una segunda etapa se entrevistó a informantes clave, representantes de las instituciones que participan en el Sistema y personas que colaboraron en la formulación del Planovi. Además se realizaron talleres y grupos focales en San José, Guanacaste y Limón.

Durante el proceso de consulta se entrevistó a 61 personas, y en los talleres y grupos focales participaron 121 funcionarios de las diversas instituciones integrantes del Planovi. Fruto del trabajo de consulta y revisión documental se llevaron a cabo once investigaciones específicas y se elaboró un compendio estadístico de género, un inventario de la legislación existente para atender la problemática, un listado de los materiales producidos a partir de esta iniciativa, un registro bibliográfico y un informe final.

En el proceso de divulgación de resultados, el Estado de la Nación ha participado en tres talleres, a los cuales asistieron las funcionarias del Área de Violencia del Inamu, las representantes de las redes locales y la comisión de seguimiento del Planovi.

FICHA 12

Apoyo tecnológico del ITCR al Programa Estado de la Nación

El Instituto Tecnológico de Costa Rica, a través de su Centro de Investigación en Computación, brindará apoyo al Programa Estado de la Nación, facilitando el análisis de datos en tiempos de proceso computacional significativamente reducidos. Los procesos de indagación estadística, utilizados en la investigación de diversos temas, tendrán soporte en tecnologías informáticas avanzadas, con servidores de alto desempeño.

El citado Centro realiza una serie de proyectos de investigación, entre los cuales se encuentra el denominado *Cluster*, que tiene entre sus objetivos hacer uso de los recursos de la supercomputación empleando algoritmos para la "minería de datos". Esto consiste en efectuar análisis sobre fuentes de datos de gran volumen, los cuales no serían viables en términos de eficiencia en computadores tradicionales.

Adicionalmente, con este apoyo se pretende fortalecer el portal del Programa en Internet, a fin de permitirle al usuario un uso amigable de las bases de datos del Compendio Estadístico a nivel nacional y cantonal.

FICHA 13

Contribución en el mapeo del sector público costarricense

El propósito del *Informe Estado de la Nación* es dar seguimiento a los avances o retrocesos del país en materia de desarrollo humano. Uno de los factores de mayor incidencia sobre este desarrollo es el desempeño de las entidades que conforman el Estado. En virtud de ello, en el Décimo Informe se incluyó un estudio sobre la organización institucional pública. En ese contexto, una de las actividades iniciales emprendidas fue la identificación de investigaciones y fuentes de información sobre el tema. Esta búsqueda permitió detectar un serio vacío: la carencia de estudios empíricos recientes sobre la organización estatal. De hecho, uno de los primeros hallazgos fue que las instituciones públicas y los centros académicos desconocían la cantidad exacta de entidades públicas, así como su naturaleza. La propia Contraloría General de la República ha reconocido dificultades en este sentido.

Ante esta situación, el Programa Estado de la Nación se propuso desarrollar una base de datos sobre las entidades públicas costarricenses, que permitiera, al menos, tener una descripción lo más exhaustiva

posible sobre esa organización institucional. Aunque se limita a sistematizar información sobre algunas (pocas) características institucionales, esta base llenó el vacío antes mencionado. Su objetivo es registrar cómo se ha modificado el entramado institucional público en los últimos años. Comprende información relacionada con el número y las particularidades de las instituciones en aspectos como: cuántas existen, cuál es su naturaleza jurídica, cuáles se han transformado, cuáles han desaparecido o cuáles emergen.

Los insumos derivados de esta iniciativa se incluyeron como aportes al capítulo "Fortalecimiento de la democracia" en las ediciones de 2003, 2004 y 2005. Además, los principales resultados de investigación constituyeron valiosos insumos de trabajo en un proyecto emprendido por el Ministerio de Planificación y Política Económica, la Universidad de Costa Rica y el Programa Estado de la Nación, que tuvo como objetivo actualizar los organigramas del sector público, que se encontraban desactualizados desde mediados de los años noventa.

FICHA 14

Costa Rica a la luz de la ENIG

El 8 y 9 de noviembre de 2006 se realizó el simposio "Costa Rica a la luz de la Encuesta de Ingresos y Gastos de los Hogares 2004".

En esta actividad se presentó un total de 31 propuestas desarrolladas por distinguidos investigadores e investigadoras, entre ellos economistas, estadísticos, demógrafos y estudiantes universitarios. Las intervenciones fueron organizadas en ocho sesiones, con un promedio de cuatro exposiciones cada una. Se contó con la participación de un coordinador y un moderador-comentarista.

Los temas investigados se relacionaron con la metodología, patrones de consumo, uso de servicios de salud, protección y equidad en los programas sociales, pobreza, desigualdad, política fiscal, desarrollo de Costa Rica. Las instituciones participantes fueron el INEC, el Banco Mundial, el Centro Centroamericano de Población, el Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas, ambos de la Universidad de Costa Rica, y el Programa Estado de la Nación.

FICHA 15

El Informe Estado de la Nación en el sistema educativo

Uno de los retos fundamentales de la educación es mantener sus programas en concordancia con las aspiraciones del desarrollo social y económico del país, de manera que la formación integral de sus estudiantes tienda al mejoramiento de la calidad de vida de la población. Con ese propósito, los planes de estudio deben tener contenidos relevantes, que contribuyan a la formación de una ciudadanía activa y a una eficaz inserción en la vida económica y social. Para lograr este resultado los programas deben además estar orientados a la formación académica integral y al desarrollo de principios y valores éticos.

A partir de este enfoque, con el aporte del Fondo Canadiense de Iniciativas Locales, el Programa *Estado de la Nación*, en coordinación con el Ministerio de Educación Pública a través de su Departamento de Educación Académica y las respectivas Asesorías Nacionales, está ejecutando un proyecto que busca facilitar a los docentes de Matemáticas, Estudios Sociales, Ciencias y Educación Cívica herramientas didácticas para abordar en el aula, en forma transversal, principios éticos, cultura cívica y valores democráticos, con base en la información sobre la realidad costarricense presentada en los informes *Estado de la Nación*, de modo que estos se conviertan en apoyo complementario del currículo.

A la fecha de publicación de este Informe se han ejecutado las siguientes acciones:

Estudios Sociales para primaria

- Publicación de la propuesta didáctica para el abordaje del capítulo "Armonía con la naturaleza", del *Duodécimo Informe Estado de la Nación*.
- Planeamiento y ejecución conjunta, con la Asesoría Nacional Estudios Sociales (primaria) y las asesorías regionales de San José, Turrialba, Aguirre, Alajuela y Cartago, del taller "Propuesta de abordaje de la gestión ambiental en segundo ciclo a partir del *Duodécimo Informe Estado de la Nación*", en las comunidades mencionadas. En los talleres participaron aproximadamente 235 docentes de enseñanza primaria, a quienes se les entregó material adicional para que replicaran la actividad en sus centros educativos.

Ciencias para primaria

- Publicación de la propuesta didáctica para el abordaje del capítulo "Armonía con la naturaleza", del *Duodécimo Informe Estado de la Nación*.
- Planeamiento y ejecución conjunta con la Asesoría Nacional de Ciencias (primero y segundo ciclos) del taller "Aportes del

Estado de la Nación para la enseñanza de las Ciencias en segundo ciclo". Se realizó un taller con asesores y asesoras de Ciencias de las veintiún direcciones regionales del MEP, quienes replicarán la actividad en el marco del "Plan 200 días".

Matemáticas para secundaria

- Publicación de una guía didáctica para el abordaje de la Matemática aplicada a la realidad nacional, a partir de los informes *Estado de la Nación*. Se diseñaron ejercicios para los niveles de 7° a 10°, en álgebra, números racionales, estadísticas y funciones.
- Planeamiento de la estrategia de entrega técnica para asesores y asesoras regionales y docentes.

Estudios Sociales y Educación Cívica para secundaria

- Publicación de una guía didáctica para el abordaje de contenidos propios de Estudios Sociales y Educación Cívica aplicados a la realidad nacional a partir de los informes *Estado de la Nación*.
- Planeamiento de la estrategia de entrega técnica para asesores y asesoras regionales y docentes.

FICHA 16

Resumen del TLC-CA

El 24 de agosto de 2007 el Programa Estado de la Nación entregó formalmente al Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) el *Resumen del Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica, República Dominicana y Estados Unidos (o TLC)*. Este texto fue publicado como fascículo en dos medios de prensa, el 10 de septiembre siguiente.

El trabajo realizado responde a una solicitud planteada por el TSE al Programa Estado de la Nación el pasado 26 de abril, en la que se pedía: “la colaboración (...) para que prepare un documento que resuma de la manera más sencilla y concisa posible la esencia del Tratado de Libre Comercio República Dominicana, Centroamérica-Estados Unidos. Es conveniente que este resumen se complemente con los principales argumentos esgrimidos por diferentes sectores del país, tanto a favor como en contra del citado tratado; texto que debería estar listo a la brevedad posible” (oficio TSE 1940-2007).

La solicitud fue respondida de manera positiva el 9 de mayo de 2007 (oficio PEN-374-2007), una vez obtenida la anuencia del Consejo Nacional de Rectores y la Defensoría de los Habitantes, nuestros auspiciadores institucionales del Programa Estado de la Nación. En ese momento se indicó que para la elaboración de un texto que recogiera las controversias en torno al tema era indispensable la participación responsable de las partes involucradas (el “Sí” y el “No”).

Para la exposición de los principales argumentos a favor y en contra del TLC, el Programa convocó a las autoridades, sectores y voceros del NO y del SÍ, con el propósito de definir los temas, reglas y procedimientos bajo los cuales se elaboraría el documento de controversias. En este proceso, el Estado de la Nación actuó como mediador entre las partes, en una negociación que se prolongó por aproximadamente dos meses.

El 1º de agosto de 2007 las partes firmaron y entregaron un documento de reglas y procedimientos que expresaba los acuerdos a los que ambas se sujetarían en la preparación de un texto de controversias, en

el marco del encargo del TSE al Programa Estado de la Nación [“Acuerdo final para preparar el documento de información ciudadana sobre el TLC para el referéndum”]. La responsabilidad de elaborar los textos a favor y en contra, y de cumplir con las reglas acordadas, era de las partes.

Una de las reglas acordadas por las partes fue la posibilidad de denunciar argumentos falsos en los textos que cada grupo elaborara. Las partes permitieron que el Programa les “sugiriera”: “que no recurran a denuncias sistemáticas contra toda o la mayor parte de los argumentos del contrario, sino aplicar selectivamente estas denuncias a casos calificados que violen claramente las normas de estilo y contenido”. Sin embargo, las partes discutieron, pero no aceptaron, un límite a la cantidad de denuncias que podían formular, ni autorizaron al Programa a precalificarlas.

También se acordó la constitución de un panel de especialistas, como única instancia con capacidad para resolver acerca de las denuncias de falsedad. La integración del panel era responsabilidad del Programa Estado de la Nación, pero las partes se reservaron un mecanismo indirecto para avalar la conformación que el Programa propusiera.

Pese al esfuerzo de todos los participantes, el proceso de elaboración del documento de controversias llegó a un punto muerto en la semana del 16 al 20 de agosto. Dos factores incidieron en esa situación: por una parte, la imposibilidad de constituir el panel de especialistas que se encargaría de examinar las denuncias por argumentos falsos, debido a múltiples objeciones a las propuestas del Programa para integrarlo; por otra parte, la elevada cantidad de denuncias de argumentos falsos recibidas (69 del SÍ al texto del NO, y 8 del NO al texto del SÍ), que no pudieron ser analizadas en virtud de la falta de acuerdos para conformar el panel.

Las partes no lograron llegar a nuevos consensos que permitieran encontrar una salida a la situación creada, pese a los ingentes esfuerzos del Programa por resolver el *impasse* en la preparación del documento de controversias. Las propuestas para modificar la composición del panel de especialistas y disminuir el número de objeciones de

argumentos falsos que una parte hizo fueron rechazadas por la otra. Entre tanto, ambas partes iniciaron la revisión de un extenso resumen del TLC elaborado por el Estado de la Nación.

En su calidad de facilitador del proceso, el Programa planteó una última propuesta a las máximas autoridades del SÍ y del NO (Alfredo Volio y Eugenio Trejos) para rescatar al menos parcialmente el esfuerzo realizado. La propuesta requería el consentimiento de ellos y fue rechazada por ambos en una reunión celebrada el sábado 18 de agosto, en la que participó el Presidente del TSE como testigo de honor. Sin nuevos acuerdos entre las partes, y sin que al amparo de los anteriores fuera posible concluir la elaboración del documento de controversias, el proceso llegó a punto muerto.

El 8 de agosto de 2007 el TSE había comunicado al Programa Estado de la Nación que “es necesario que el Programa suministre el documento final a más tardar el 24 de agosto próximo”, puesto que su “mandato legal es difundir una síntesis del proyecto de ley sometido a consulta popular” (oficio STSE-3667-2007).

Debido a la responsabilidad asumida con el Tribunal Supremo de Elecciones, en la fecha indicada el Programa presentó el resumen del TLC solicitado, sin los textos (parciales) sobre controversias elaborados por las partes. No se logró que las partes efectuaran una revisión formal del documento. El NO manifestó su decisión de interrumpir la revisión del texto.

Con posterioridad, en al menos dos ocasiones cuatro miembros del Consejo Consultivo del Estado de la Nación expresaron su inconformidad con el proceso; finalmente presentaron su renuncia en forma pública el 13 de septiembre del 2007.

El Tribunal Supremo de Elecciones valora el resumen del TLC

El resumen fue publicado el 10 de setiembre de 2007. A continuación se transcribe la presentación del TSE al resumen:

“La Ley para la Regulación del Referéndum, en su artículo 19, dispone que

FICHA 16 > CONTINUACIÓN

el Tribunal Supremo de Elecciones podrá difundir, en la medida de sus posibilidades, una síntesis del texto sometido a referéndum. Teniendo en cuenta que el proyecto de ley objeto de consulta, a saber, el “Tratado de Libre Comercio República Dominicana, Centroamérica y Estados Unidos” (TLC), es de una amplia complejidad técnica y sumamente voluminoso, este Tribunal, en sesión n° 37-2007, celebrada el 26 de abril del año 2007, le solicitó al Programa Estado de la Nación que preparara un documento que resumiera de la manera más sencilla y concisa el TLC, el cual debía contemplar los principales argumentos esgrimidos por diferentes sectores del país, tanto a favor como en contra del citado tratado, teniendo en cuenta para ello que esa organización ha dedicado sendos artículos en sus informes al análisis de dicho tratado y que ésta goza del más alto prestigio y credibilidad en el país.

Para poder cumplir con el citado propósito, el Programa Estado de la Nación se dio a la ardua tarea no solo de resumir de la forma más sencilla posible los aspectos más importantes del Tratado, incluyendo las principales controversias que se han generado sobre el tema, para que la población pueda tener acceso a un documento que facilite su comprensión y lectura, sino que también se abocó a buscar acuerdos entre los representantes de las posiciones a favor como de las posiciones en contra, con el fin de que se pudieran plasmar en este documento los principales argumentos de una y otra. No obstante lo anterior y pese al mejor esfuerzo desplegado por el Programa Estado de la Nación, las partes no pudieron concluir el proceso de elaboración y sistematización de controversias de acuerdo con las reglas que previamente habían definido, razón por la cual el propio Programa se encargó de presentar una síntesis sobre el particular. Aunque por ello

se ofrece un espacio menor de exposición de controversias, ello no demerita la calidad e importancia que para la ciudadanía representa el documento resultante y, en todo caso, los debates que el Tribunal está organizando con la ayuda de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso), facilitan a las partes un escenario adecuado y propicio para la amplia difusión de esas controversias.

En virtud de lo anterior, este Tribunal reitera lo dispuesto en sesión ordinaria n° 71-2007 del pasado 7 de agosto, en el sentido de reconocer y agradecer públicamente el compromiso cívico del Programa y el profesionalismo y eficiencia que sus responsables han evidenciado, con motivo del encargo que el Tribunal Supremo de Elecciones les hizo”.

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.

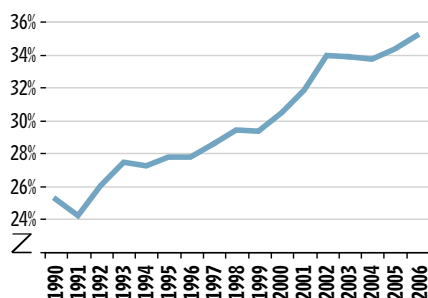
Con este ajuste de los recursos, una pregunta pertinente es ¿cómo afecta la asignación de fondos la capacidad de incidir en la erradicación de asentamientos en precario en el corto y mediano plazos? A partir de la construcción de varios escenarios financieros, sobre alternativas de recursos que podrían 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.

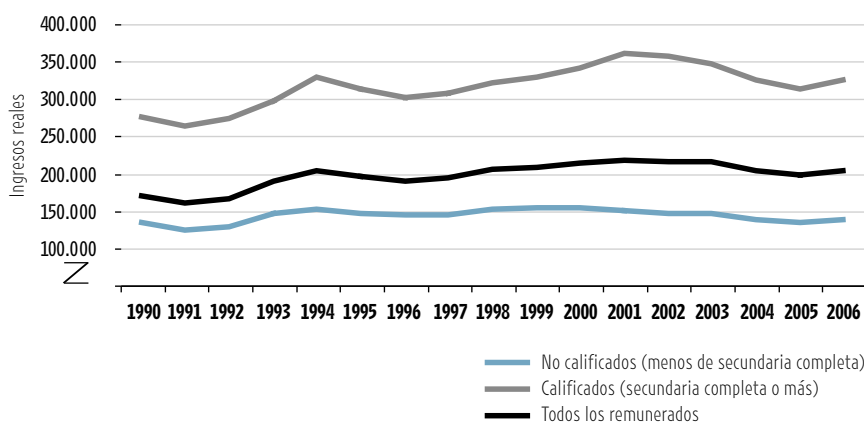
Desigualdades en el acceso al mercado laboral

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.

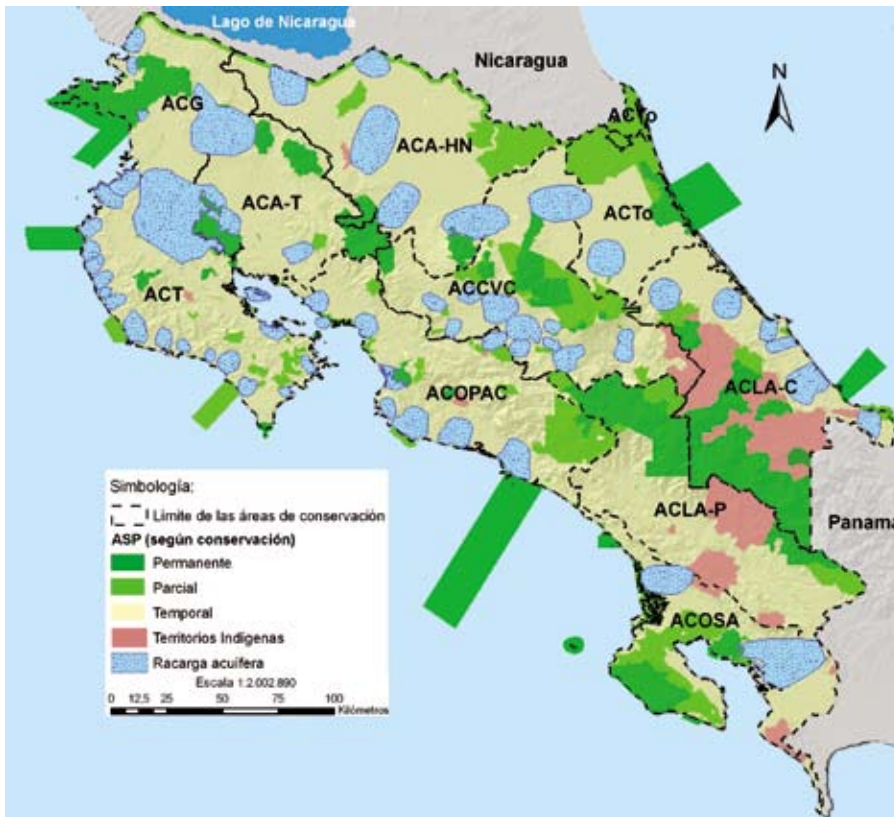
Uso de los recursos naturales muestra importantes límites en su sostenibilidad

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).

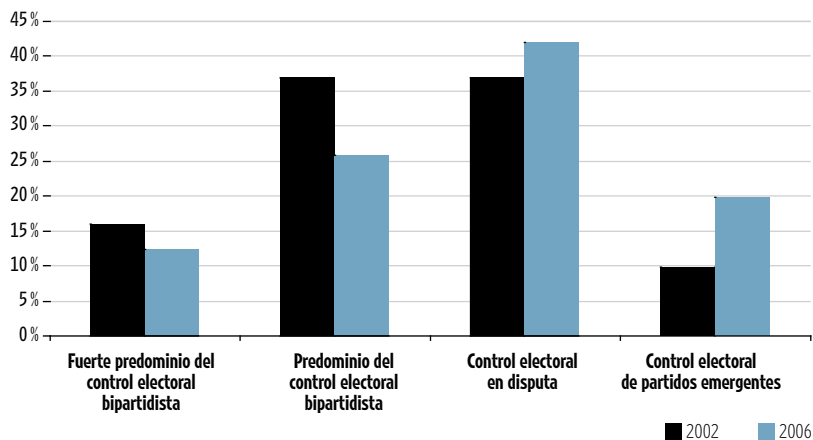
El Partido Liberación Nacional (PLN) ganó la elección por un amplio margen, pues obtuvo 277.589 votos en todo el país (46%). En segundo lugar se ubicó el Partido Unidad Social Cristiana (PUSC), con el 17,7%, y en la tercera posición el Partido Acción Ciudadana (PAC), que reunió el 14,6% de los sufragios. 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).

P
A
R
T
E



Seguimiento del Desarrollo Humano Sostenible

CAPÍTULO
2Equidad
e integración social

INDICE

Hechos relevantes	81
Valoración general	83
Valoración del Décimo Informe	84
Aspiraciones	84
Introducción	85
Acumulación de capacidades en el 2006	86
Acceso a una vida larga y sana	86
Acceso a una vida libre de amenazas	96
Acceso al conocimiento	98
Acceso a vivienda	101
Acceso a un ingreso digno	104
Desigualdad y pobreza	106
Se afianzan niveles ampliados de inequidad	107
La pobreza continúa estancada, pero en el corto plazo se podría reducir	115
Exclusión social afecta a un amplio segmento de la población	123
Financiamiento sostenible del desarrollo humano	127
Impacto de la contención del gasto en la inversión social	128
Financiamiento y gestión del Fodesaf en el 2006	129
Gestión y beneficiarios de los programas de combate a la pobreza	129

HECHOS RELEVANTES

- » La incidencia de la pobreza sigue estancada desde 1994; el porcentaje de hogares pobres en el 2006 fue de 20,2%.
- » La pobreza en las zonas urbanas se situó en 18,3%, cifra ligeramente inferior a la del 2005 (18,7%), pero siempre entre las más altas de los últimos doce años. En las regiones Brunca y Chorotegea creció la pobreza.
- » El coeficiente de Gini volvió a aumentar, de 0,406 a 0,420, después de cuatro años de leves reducciones. Se mantiene en niveles altos con respecto a la década anterior.
- » Las mujeres continúan su tendencia a la mayor inserción laboral, pues la tasa neta de participación femenina pasó de 38,2% en 2002 a 40,7% en 2006. Sin embargo, siguen siendo las más afectadas por los problemas de empleo: desempleo abierto (8,7%) y subutilización total (19,1%).
- » La tasa de desempleo abierto se mantuvo alrededor del 6,0%. La tasa equivalente de subempleo invisible aumentó de 2,9% a 3,8% entre 2005 y 2006, el valor más alto registrado desde 1987.
- » Creció el ingreso promedio real de los ocupados (3,8%), a diferencia de las disminuciones observadas en los dos años anteriores; no obstante, siguió siendo inferior al del 2000. El incremento se concentró especialmente en los ocupados calificados, cuyo ingreso creció en 4%, en contraste con apenas un 1,8% en el caso de los no calificados.
- » El ingreso per cápita del hogar creció 3,9% en términos reales. Sin embargo, el incremento no fue igual en todos los quintiles de ingreso: disminuyó en el segundo y el tercero (-2,0% y -0,9%), aumentó ligeramente en el primero y el cuarto (0,1% y 0,3%) y creció notablemente en el quinto (8,6%).
- » La tasa de fecundidad alcanzó un nuevo mínimo histórico: 1,9 hijos por mujer.
- » El porcentaje de población de 18 a 64 años con secundaria completa pasó de 25,1% en 1990 a 35,1% en el 2006, mientras el porcentaje de jóvenes de 12 a 24 años que no estudia ni trabaja continuó disminuyendo: de 20,9% en 1990 a 12,2% en 2006.
- » La deserción de secundaria se incrementó por tercer año consecutivo y se situó en un nivel similar al de 1996. Las coberturas siguen en aumento en todos los niveles educativos, aunque se mantiene baja en el diversificado (apenas un 42%).
- » Los bonos de vivienda otorgados decrecieron en 11,7% respecto del 2005. Los 8.756 bonos del 2006 constituyen una de las cifras más bajas desde que se inició el programa en 1987.
- » La Asamblea Legislativa aprobó una reforma al artículo 59 de la Ley del Sistema Financiero para la Vivienda, que busca aumentar de 20% a 40% la inversión que se destina a la atención de asentamientos en precario.
- » La Sala Constitucional pidió a las autoridades de la CCSS poner coto definitivo a la prestación tardía de los servicios de salud.
- » El nuevo Gobierno creó la rectoría del sector social y de lucha contra la pobreza.

CUADRO 2.1

Resumen de indicadores sociales. 1990-2006

Indicador ^{a/}	1990	1995	2000	2005	2006	Diferencia 1996-2006
Expansión de capacidades						
Esperanza de vida al nacer (años)	76,9	76,2	77,7	79,1	79,0	2,1
Tasa de mortalidad infantil (por mil nacidos vivos)	14,8	13,3	10,2	9,8	9,7	5,1
Cobertura de la PEA por seguro de pensiones (%)	46,2	46,6	50,4	46,8	49,6	3,4
Asalariados	67,9	63,1	58,6	56,2	59,3	-8,6
No asalariados ^{b/}	3,6	5,3	25,0	26,4	30,0	26,4
Cobertura de la PEA por seguro de salud (%)	67,1	68,8	64,6	55,0	57,8	-9,3
Asalariados	75,3	70,3	63,7	61,0	64,3	-11,1
No asalariados	70,6	76,7	75,3	45,3	48,1	-22,5
Escolaridad promedio de las personas de 18 a 64 años (años)	7,2	7,6	8,0	8,5	8,6	1,4
Población de 18 a 64 años o más que tiene secundaria completa y más (%)	25,1	27,7	30,5	34,3	35,1	10,0
Población de 12 a 24 años que no estudia ni trabaja	20,9	17,7	16,7	12,0	12,2	-8,7
Población de 12 a 18 años que asiste a la educación (%)	58,6	67,0	69,1	79,5	78,4	19,8
Tasa neta de escolaridad en educación regular (%)						
Primaria	98,5	99,8	99,4	98,8	99,7	1,2
Tercer ciclo ^{c/}		56,7	60,9	73,2	74,6	21,0
Educación diversificada ^{c/}		30,5	33,6	40,1	42,1	10,5
Población de 18 a 24 años que asiste a la universidad (%)		17,0	22,3	22,4	22,8	5,7
Tasa neta de participación de la fuerza de trabajo (%)	53,5	53,9	53,6	56,8	56,6	3,1
Hombres	77,0	75,9	72,8	73,9	73,5	-3,5
Mujeres	30,3	32,4	35,0	40,4	40,7	10,4
Tasa de participación femenina ampliada (%) ^{d/}	41,4	41,7	41,5	48,2	47,7	6,3
Tasa de desempleo abierto (%)	4,6	5,2	5,2	6,6	6,0	1,4
Hombres	4,2	4,6	4,4	5,0	4,4	0,2
Mujeres	5,9	6,5	6,9	9,6	8,7	2,8
Tasa de subutilización total (%)	10,7	11,0	12,0	15,0	15,0	4,3
Hombres	10,1	10,3	11,2	12,7	12,5	2,4
Mujeres	12,5	12,7	13,8	19,2	19,1	6,6
Índice de salarios mínimos reales. promedio del año (base 1984=100)	100,8	104,4	115,6	113,1	115,0	14,2
Ingreso promedio real mensual de los ocupados (julio 2006=100) ^{e/}	168.565	191.492	212.415	195.407	203.201	34.636
Inversión social real per cápita (colones constantes de 2000)	189,2	193,2	216,9	210,9	212,8	2,1
Tasa de delitos contra la vida (por cien mil habitantes) ^{f/}	229	333	367	379	368	23,6
Tasa de delitos contra la propiedad (por cien mil habitantes) ^{f/}	627	624	1.241	1.483	1.478	138,8
Brechas de equidad						
Coefficiente de Gini	0,374	0,377	0,412	0,406	0,420	0,046
Relación entre el ingreso promedio del hogar del V quintil y del I quintil (veces) ^{g/}	8,2	7,9	9,7	9,4	10,0	1,8
Hogares pobres (%)	27,4	20,4	20,6	21,2	20,2	-7,2
Relación entre la incidencia de pobreza en la región más alta y en la más baja (veces)	2,1	2,3	2,3	1,9	2,1	0,0
Relación entre la tasa de subutilización total en la región más alta y en la más baja (veces) ^{h/}	1,8	1,4	1,7	1,5	1,3	1,3
Relación entre la tasa de subutilización total en el promedio del resto de regiones y en la región Central (veces)		1,3	1,6	1,3	1,2	-0,4
Razón de formalidad en el empleo	0,9	1,0	1,0	1,0	1,1	0,1
Deserción escolar en educación secundaria (%) ^{h/}			11,9	12,5	13,2	-0,5
Relación entre dependencia pública y privada (veces)			7,1	8,1	7,3	-0,4

Ver notas al final del capítulo

VALORACIÓN GENERAL

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 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.

Entre los nuevos empleos generados se registró un fuerte aumento en los ocupados que perciben ingresos inferiores al salario mínimo. La tasa equivalente de subempleo invisible pasó de 2,9 a 3,8 entre 2005 y 2006 (65.085 personas adicionales) y fue la más alta desde 1987. Además, por primera vez desde el 2000 el número total de ocupados plenos se redujo respecto del año anterior, pese al notable crecimiento del empleo total. La inserción laboral en condiciones precarias no les permitió a las personas mejorar sus ingresos, ni salir de la pobreza. A esto se suma la distribución geográfica del empleo formal e informal como factor explicativo. Los ocupados informales y agropecuarios

representan más del 50% del empleo fuera de la región Central, y existe una elevada correlación (0,85) entre el porcentaje de ocupados en el sector informal no agropecuario y la incidencia de pobreza en otras regiones distintas a la Central.

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 crónica y 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. Por ello, en Costa Rica no se está dando una ampliación de la desigualdad relativa, en la que los ingresos de todos mejoran, aunque a velocidades distintas, sino una ampliación absoluta de las desigualdades, en la que unos pierden (o al menos no ganan) y otros ganan.

¿Bajo qué condiciones puede el país lograr que el crecimiento económico se traduzca en reducciones significativas en la pobreza y la desigualdad? Para responder a esta interrogante se analizaron varios escenarios prospectivos y se llegó a dos conclusiones importantes. En el corto plazo, de aplicarse en forma consistente algunas políticas ya conocidas, como incrementar los salarios mínimos reales o los ingresos de grupos especialmente vulnerables (pensionados del régimen no contributivo, por ejemplo), podría esperarse un impacto de dos o más puntos porcentuales en la disminución de la pobreza. Esto, sin embargo, sería insuficiente para resolver la situación de los hogares excluidos. Para ellos se impone una perspectiva de mediano y largo plazo, por cuanto su situación requiere cambios sustantivos en el diseño y los recursos movilizados por las políticas sociales y económicas, incluyendo medidas en las que este Informe ha venido insistiendo, tales como ampliar la seguridad social a hogares desprotegidos, fortalecer la generación de empleos formales, reducir condiciones de precariedad laboral (jornadas y salarios menores a los mínimos establecidos) y mejorar la distribución, acceso y rendimientos de los activos productivos (crédito, tecnología, tierra).

Ya sea en el corto o en el mediano plazo, serán necesarias, además, dos condiciones: mayores niveles de inversión social (IS) per cápita y un uso más eficiente de los recursos,

lo cual no es tarea fácil, por tres razones. En primer lugar porque, en los tres últimos años, la contracción de la IS en aras de la estabilidad macroeconómica produjo una brecha cercana a los 275 millones de dólares (1,2% del PIB) que dejaron de invertirse en el área social. En segundo lugar porque para asegurar la sostenibilidad de la IS es esencial contar con recursos frescos, dada la dimensión de los desafíos en salud y educación. En tercer lugar, porque el uso eficiente de los recursos demanda mayor capacidad de ejecución de las entidades y programas sociales, lo cual es difícil dada la dispersión imperante y la imposibilidad de evaluar resultados.

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. El *Informe Estado de la Nación* ha señalado que el incremento en la desigualdad no solo es un factor que afecta, en el largo plazo, el sendero de expansión de la economía, sino que es injustificable desde el punto de vista del desarrollo humano. Pero además, lo que está ocurriendo en el país es una situación difícilmente justificable, aun para quienes defienden el aumento en la desigualdad relativa. Aquí el crecimiento económico se está traduciendo en incrementos 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. Según la evidencia mostrada en este capítulo, el crecimiento económico no está permitiendo mejoras en los sectores de menores ingresos (la base), los cuales más bien tienden a alejarse, cada vez más, de los otros sectores que conforman la pirámide social.

Esta imposibilidad de movilidad y este rezago crónico remiten a una desigualdad indeseable para cualquier sociedad, pero más aun para la costarricense, cuya preocupación histórica más importante ha sido la búsqueda de mecanismos distributivos y redistributivos que permitan a todos los sectores movilidad ascendente y mejoramiento de sus condiciones de vida, sin grandes distancias. Revertir esa situación requerirá decisiones y acuerdos políticos audaces, capaces de afectar progresivamente las reglas sobre el reparto de los frutos del crecimiento económico.

VALORACIÓN DEL DÉCIMO INFORME

Para el período 1990-2003, el *Décimo Informe Estado de la Nación* señaló, como principal tendencia del desempeño nacional en materia de equidad e integración social, una desconexión entre la expansión de capacidades en desarrollo humano y el logro de resultados positivos en el ámbito de la equidad. Aunque el país mostró avances importantes en la ampliación de las capacidades de sus habitantes (salud, educación, vivienda) la sociedad también se volvió menos equitativa, pues se ensancharon las brechas entre grupos sociales en cuanto a ingresos, empleo y educación. Otra tendencia significativa reseñada en aquel Informe fue el aumento de la inversión social en los años noventa, que tuvo un notable efecto redistributivo pero no pudo compensar el incremento de la desigualdad en los ingresos. Esto se

debió, en buena parte, al hecho de que la inversión social es una condición necesaria, pero insuficiente, para resolver el problema de la desigualdad. El origen de esta última está en la economía, específicamente en el mercado laboral, que exhibe grandes debilidades, sobre todo para generar empleos de calidad. En la última década el empleo formal creció, pero el informal lo hizo con mayor dinamismo, mientras el empleo agropecuario disminuyó y las brechas salariales se incrementaron. Otras causas que explican la falta de conexión entre capacidades y mayor equidad fueron la distribución desigual que operó en la ampliación de capacidades, a favor de los grupos de mayores ingresos, y la ausencia de una estrategia de combate a la pobreza sostenida y de largo plazo.

ASPIRACIONES

» ENTORNO DE EQUIDAD CRECIENTE

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

» INTEGRACIÓN

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

» OPORTUNIDADES AMPLIADAS

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

» SEGURIDAD HUMANA

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

CAPITULO
2Equidad
e integración social**Introducción**

El *Informe Estado de la Nación* es un sistema de seguimiento y evaluación del país en materia de desarrollo humano, y corresponde en este capítulo ofrecer un balance del año 2006 sobre el desempeño nacional en términos de equidad e integración social. La pregunta básica que aquí se busca responder es cuánto se alejó o se acercó Costa Rica a la aspiración de tener una sociedad cada vez más equitativa e integrada. El concepto de equidad remite a la igualdad de oportunidades de las personas para el logro del bienestar, mientras el de integración alude a la participación de las personas en ese bienestar, sin exclusiones por motivos de ubicación geográfica, sexo, edad, origen étnico, creencias o condición económica (Proyecto Estado de la Nación, 1994).

El estudio de la información se organiza teniendo en cuenta dos ejes conceptuales que se derivan del enfoque de desarrollo humano: “expansión de capacidades” e “igualdad de oportunidades”. De acuerdo con Amartya Sen, el centro del análisis del desarrollo está en el bienestar de las personas, entendido como “la libertad real que éstas tienen para conseguir el tipo de vida que valoran razonablemente”. En esta perspectiva, la idea de capacidades remite a libertades reales que tienen las personas para hacer o lograr cosas que valoran (*funcionamientos concretos*), para lo cual es indispensable disfrutar una vida larga y sana, desarrollar destrezas, tener conocimientos e ingresos

y vivir libre de amenazas a la integridad física y patrimonial. Para que las personas puedan desplegar esas capacidades, requieren a su vez una serie de oportunidades, entendidas como las condiciones que les permiten o no la consecución real de metas valiosas. Se trata entonces de posibilidades para “ser y actuar”, sin que esto sea afectado por factores externos como lugar de residencia, género, edad, origen étnico o condición socioeconómica. Desde este punto de vista, interesa el estudio de las brechas que muestra la sociedad costarricense en la distribución de oportunidades y que impiden a las personas y grupos desplegar sus capacidades y alcanzar el bienestar.

El capítulo está organizado en tres apartados principales. El primero da cuenta de los logros del país en materia de expansión de capacidades básicas en desarrollo humano. En la segunda parte se analizan las brechas más relevantes en el acceso a las oportunidades para que los individuos y grupos sociales desplieguen sus capacidades (brechas de ingreso, de acceso a empleo, educación, salud y por razones de edad, sexo y ubicación territorial). Por último, la tercera sección examina los obstáculos que enfrenta Costa Rica para financiar de manera sostenida sus avances en desarrollo humano y encarar nuevos desafíos.

Para la valoración del año 2006, el capítulo da cuenta de la ocurrencia o no de cambios significativos en las principales tendencias de la expansión

de capacidades y distribución de oportunidades prevalecientes en el período 1990-2003, estudiadas por el Décimo Informe. Se busca, además, profundizar en un conjunto de temas específicos. En primera instancia se da seguimiento a los indicadores usuales sobre el estado de salud de la población, se agrega una análisis sobre la calidad de la salud percibida por las personas, se evalúa la sostenibilidad del seguro de salud y se profundiza en el principio de equidad que rige el sistema, para lo cual se introduce un enfoque especial sobre diferencias territoriales en el funcionamiento de las áreas de salud y se presentan los resultados de una investigación sobre cambios en la asignación del gasto al primer nivel de atención. En cuanto a la educación, se da seguimiento a indicadores básicos de escolaridad, coberturas y rendimiento del sistema educativo, ahondando en el tema de la calidad de la educación mediante un estudio cualitativo que analiza brechas entre las funciones que deben cumplir los directores de colegios públicos y el perfil real que estos tienen en la práctica. Respecto al acceso a una vivienda digna, se aborda el déficit cualitativo que sufre el país y se exponen los hallazgos de un trabajo que explora posibles escenarios financieros, en los que se combinan distintas fuentes de recursos, que permitirían resolver el problema de los asentamientos en precario en los próximos años. En materia de seguridad ciudadana se comentan los resultados de una medición reciente

sobre cómo percibe la población el problema de la inseguridad, así como las relaciones que se dan entre delitos violentos y desigualdad.

En el tema de pobreza, a los indicadores habituales de incidencia, vulnerabilidad, intensidad y severidad, se agrega una medición sobre pobreza relativa y un perfil de los hogares vulnerables, y se construyen algunos escenarios prospectivos acerca del impacto que en el corto plazo podrían tener sobre este fenómeno algunas políticas sociales y económicas. Asimismo, bajo el enfoque de “exclusión social” se indaga la situación de los denominados “hogares excluidos”, cuya condición trasciende la pobreza y los convierte en una especie de “núcleo duro e irreversible”, cuya atención requiere políticas de mediano y largo plazo orientadas a introducir cambios sustanciales en su inserción laboral. En el caso de la desigualdad por ingreso, el seguimiento de los indicadores regulares es complementado con nuevas mediciones a partir del consumo de los hogares. Además se continúa explorando sus causas, a la luz de investigaciones basadas en la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos, realizada por el INEC en el 2004. En torno a las brechas territoriales y laborales se analiza la forma en que se distribuye el empleo informal en las regiones y se da seguimiento a los indicadores usuales de ingreso y educación. En esta misma línea, se presenta un apartado de brechas sobre género.

Por último, se da seguimiento al tema de la sostenibilidad de la inversión social. Específicamente se mide el efecto de las medidas de contención del gasto público sobre la inversión social, se evalúa el financiamiento del Fodesaf en el 2006 y se ahonda en la cobertura, acceso, filtraciones y perfil de los beneficiarios de los programas sociales de combate a la pobreza, así como en el impacto de estos últimos en la reducción de la pobreza y la desigualdad.

Acumulación de capacidades en el 2006

Para que las personas puedan hacer o conseguir las cosas que quieren y valoran (*funcionamientos concretos*)

es indispensable que tengan una vida larga y sana, desarrollen destrezas y conocimientos, generen ingresos autónomos y estén libres de amenazas a su integridad física y patrimonial. Este apartado ofrece un balance general acerca de las principales tendencias que el país viene mostrando en estas materias, y que resultan imprescindibles para que la población pueda aprovechar mejor las oportunidades que brinda el crecimiento económico. El logro de estas condiciones no depende solo del empeño individual, sino también del esfuerzo colectivo que se materializa en la inversión social. El análisis del 2006 mantiene como referencia las tendencias reseñadas en los últimos años y se concentra en las variaciones significativas de la coyuntura anual.

Acceso a una vida larga y sana

Gozar de buena salud es requisito indispensable para que las personas tengan una vida larga y sana, y puedan realizar lo que desean y valoran. En torno a esta aspiración básica del desarrollo humano, el Informe examina los resultados obtenidos por el país en términos del estado de la salud de la población y el desempeño del sistema de atención de la salud, teniendo como punto de partida, para este último, sus principios constitutivos, a saber: universalidad en la cobertura, equidad en el acceso y solidaridad en el financiamiento, los que a su vez deben garantizar la sostenibilidad financiera del sistema.

En el 2006 las principales tendencias sobre el estado de la salud de la población no mostraron cambios relevantes respecto a lo que se 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, 79,0 años para ambos sexos (76,6 los hombres y 81,6 las mujeres). Esta medida, además de expresar la longevidad de la población, resume las condiciones de mortalidad imperantes, en las cuales tampoco hubo cambios significativos (datos en el Compendio Estadístico). Lo que sí llama la atención en el 2006 es la caída que experimentó

la tasa de fecundidad, y que dio lugar a un nuevo mínimo histórico, de 1,9 hijos por mujer; habrá que profundizar en el análisis de este resultado para entender sus implicaciones en la actual coyuntura demográfica del país.

En las enfermedades transmitidas por vectores tampoco hubo cambios relevantes en las tendencias. En cuanto al dengue, siguió manifestándose el comportamiento cíclico de la epidemia: a diferencia del año 2005, cuando se presentó el mayor número de casos desde 1993, en el 2006 se notificaron 12.052 casos, que implican una disminución del 68,2% y una situación similar a la ocurrida en el 2004. Por lo tanto, es de esperar que la incidencia vuelva a incrementarse en el 2007, salvo que el país realmente se comprometa a poner en marcha una estrategia que combata esta enfermedad desde diversos frentes, tal como se recomendó en el Duodécimo Informe. La enfermedad diarreica aguda es la segunda causa de morbilidad en el registro colectivo del grupo de enfermedades de declaración obligatoria desde 1998. Para atender esta situación, en el 2006 se conformó una comisión para su vigilancia epidemiológica (Ministerio de Salud, 2007).

Respecto a la salud de los niños, desde el 2003 el Programa Ampliado de Inmunizaciones mantiene coberturas nacionales cercanas al 90% en la mayoría de las vacunas. Asimismo, el Ministerio de Salud trabaja en la elaboración de un “Plan de Vacunación para el Desarrollo Humano”, con el fin de incorporar cuatro nuevas vacunas en el esquema básico: contra varicela, neumococo, tos ferina y rotavirus. Las dos primeras ya fueron aprobadas por la Comisión Nacional de Vacunación y Epidemiología (Ministerio de Salud, 2007). La Encuesta Nacional de Necesidades en Salud Familiar, realizada por el mismo Ministerio en el 2006 con una muestra de población atendida por los Ebais, encontró que si bien respecto a la cobertura de vacunación el 91,9% de los menores de un año tiene el esquema completo, conforme aumenta la edad este indicador va disminuyendo, hasta llegar al 65,4% en las personas de 10 a 15 años,

debido en gran parte a que los padres y encargados no mantienen los registros de vacunación (Ministerio de Salud, 2006). Resulta indispensable determinar si esta situación está reflejando algo más que un problema de registro, para reforzar controles sobre posibles factores adicionales que podrían abrir peligrosos portillos a la aparición de brotes de enfermedades ya controladas por el sistema de salud.

En materia de nutrición de la población infantil, un análisis de la dieta de

los niños y niñas efectuado en el 2006 evidenció una notable mejoría en el estado nutricional relativo al hierro, como resultado del programa de fortificación de alimentos desarrollado por el Ministerio de Salud (recuadro 2.1).

En lo que concierne al desempeño de los servicios de salud, las evaluaciones institucionales siguen aportando información que permite hacer llamadas de atención con respecto a la calidad de los servicios. Las evaluaciones de los compromisos de gestión para las

áreas de salud y hospitales, que realiza la CCSS, continúan señalando 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 uno a siete 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). Los programas mejor evaluados son “atención integral del niño y la niña” y la “consulta de control prenatal y atención posparto y post-aborto”, mientras que la “atención integral de la mujer de 20 a 49 años” y la “atención integral del adolescente” mantienen puntuaciones bajas, aunque el último de estos rubros mejoró con respecto a la última medición. Temas como la falta de consejerías en salud sexual y reproductiva, así como la salud oral, destacan entre las principales deficiencias (Ministerio de Salud, 2007).

A continuación se da seguimiento a los principios de solidaridad y sostenibilidad financiera del sistema de salud. Más adelante se aborda el principio de equidad, desde dos perspectivas: el desempeño del modelo de atención, a fin de indagar si existen o no diferencias territoriales importantes en el funcionamiento de las áreas de salud y los posibles factores asociados, y la asignación de recursos, en procura de conocer cuánto ha avanzado el sistema de salud, desde que inició el proceso de reforma en 1994, en mejorar la asignación de los recursos entre los distintos niveles de atención y entre las áreas de salud del primer nivel.

RECUADRO 2.1

La anemia en Costa Rica: ¿el fin de una larga historia?

Gracias a que ha realizado encuestas de nutrición desde 1966, Costa Rica ha podido llevar un seguimiento, no muy regular pero sí de mucha importancia, sobre la dieta y el estado nutricional de su población. Desde la primera encuesta, y en forma consistente con los registros de los servicios de salud, la anemia por deficiencia de hierro viene reportándose como uno de los problemas nutricionales más prevalentes y serios del país, que afectan en mayor grado a niños lactantes, preescolares y mujeres embarazadas, así como a la población rural (Ascencio, 1999; Ministerio de Salud, 1997; OPS-Ministerio de Salud, 2003). Según la última encuesta, en 1996 uno de cada cuatro niños de edad preescolar presentaba anemia (Ministerio de Salud, 1997), a pesar de los grandes avances en las condiciones de salud e higiene experimentados por la población entre 1966 y ese año.

La deficiencia de hierro es la carencia nutricional más frecuente y la principal causa de anemia en el mundo, con incidencia en porcentajes elevados de la población de los países en desarrollo, y aun los países más ricos no escapan a este problema (Olivares y Walter, 2004). La investigación científica de las últimas dos décadas logró dilucidar con gran detalle los graves y variados efectos que esta enfermedad genera, y que incluyen el desarrollo cognitivo y motor del ser humano, particularmente durante los dos primeros años de vida, pero con repercusiones que han sido detectadas incluso en adultos. Los efectos

negativos se observan en el desempeño escolar, la capacidad de trabajo físico, el crecimiento, la actividad motora espontánea, el sistema inmunológico y la susceptibilidad a infecciones, entre otros daños irreversibles.

A raíz de la persistencia del problema en Costa Rica, se tomó la decisión de fortificar con hierro (y otros nutrientes detectados como deficientes en la dieta de la población) algunos alimentos de amplio consumo nacional. A la fecha no se ha evaluado el impacto de esta intervención, que abarca prácticamente a toda la población. No obstante, en el 2006 se repitió un estudio realizado en las “comunidades centinela” del Ministerio de Salud, para valorar si se detectaban cambios en la prevalencia de anemia en la población preescolar, entre el 2000 y el 2006. El análisis de la dieta de los niños evidenció que están consumiendo los alimentos fortificados, y resultados preliminares muestran una notable mejoría en el estado nutricional relativo al hierro en este grupo, pues en las comunidades estudiadas la prevalencia de anemia fue inferior al 5%. Esto sugiere que el programa de fortificación podría ser, al menos parcialmente, responsable de este avance. La disminución en la prevalencia de anemia es un logro significativo, que podría estar reflejando la superación de un problema que la población costarricense venía sufriendo desde mucho tiempo atrás.

Fuente: Muñoz, 2007.

Ampliación de las coberturas y sostenibilidad financiera: dos desafíos estratégicos de la seguridad social

Un principio básico sobre el cual el sistema de seguridad social sustenta su modelo de atención es el de la universalidad, que plantea el acceso de toda la población a los servicios que presta el seguro social, con lo cual se reconoce la salud como un derecho fundamental de las personas. En 2006 el seguro de salud alcanzó una cobertura contributiva del 87,5% de la población, similar al promedio de los últimos quince años. Por condición de aseguramiento, un 26,2% es asegurado directo, un 11,5% asegurado por cuenta del Estado, un 6,3% pensionado, un 43,6% tiene seguro familiar y un 12,5% no está asegurado. Visto desde la PEA, el seguro de salud 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 en el 2006

con respecto al 2005. Por ramas de actividad, las que mostraron mayores aumentos de trabajadores asegurados son comercio, actividades inmobiliarias y construcción, lo cual está asociado a la importante expansión económica que estos sectores tuvieron en ese año. Esto se combina, además, con las estrategias institucionales orientadas a incrementar la afiliación, un esfuerzo que debe sostenerse y ampliarse, especialmente si se considera que la cobertura de la PEA no asalariada sigue 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 pensiones⁵, 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 los últimos años 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.

En lo que respecta a los ingresos reportados de los trabajadores inscritos en el seguro de salud, la mitad tiene ingresos inferiores a 160.000 colones mensuales y un 19,3% recibe menos de 100.000 colones. Entre las escalas de salarios más bajas (inferiores a 100.000 colones) están el 76,2% de los trabajadores de servicio doméstico asegurados y el 95,4% de los adscritos a convenios especiales. El cuadro 2.2 muestra la distribución de los trabajadores asegurados según escalas de salarios mensuales y los sectores institucionales en que se clasifican.

Como se ha mencionado en anteriores ediciones de este Informe, 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

CUADRO 2.2

Población ocupada total y asegurada en el seguro de salud de la CCSS, por sector institucional, según rango de salario mensual. Junio de 2006

(totales y distribución relativa por sector)

Rango	Total de trabajadores	Empresa privada	Instituciones autónomas	Gobierno Central	Servicio doméstico	Cuenta propia	Convenios especiales ^{a/}
	1.143.312	662.261	119.773	105.650	8.735	170.411	76.482
Menos de 60.000	75.683	8,8	4,3	2,6	20,3	2,6	4,7
60.001 a 80.000	101.469	4,5	1,5	0,6	39,0	1,0	84,0
80.001 a 100.000	43.433	5,1	1,1	0,6	16,9	0,7	6,7
100.001 a 120.000	163.783	8,1	1,3	0,8	9,7	62,8	0,2
120.001 a 140.000	112.902	11,1	1,5	3,0	6,2	19,1	1,3
140.001 a 180.000	170.499	22,2	5,2	9,0	5,3	3,7	1,4
180.001 a 250.000	165.597	17,6	12,0	21,4	1,8	6,7	0,3
250.001 a 350.000	119.916	10,3	19,1	23,8	0,6	1,7	0,8
350.001 a 500.000	90.407	6,0	19,8	23,3	0,1	1,2	0,3
500.001 a 1.000.000	73.075	4,6	24,1	12,0	0,0	0,3	0,3
Más de 1.000.000	26.548	1,7	10,1	3,0	0,0	0,1	0,1
Población ocupada según EHPM^{b/}	1.635.827	933.100	124.113	128.561	95.637	354.416	

a/ El programa de convenios de aseguramiento colectivo fue concebido en especial para el aseguramiento de campesinos, aunque posteriormente se ha extendido a diversos grupos de trabajadores independientes.

b/ Se refiere al total de ocupados estimado por la Encuesta de Hogares (EHPM). Esta fuente desagrega el sector público en Gobierno Central, instituciones autónomas y municipalidades. Sin embargo, la CCSS solamente registra las dos primeras. Por esta razón, se excluye el dato de las municipalidades, que asciende a 11.210 personas.

Fuente: CCSS, 2007a y EHPM del INEC.

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. De ese total, 268.569,5 millones corresponden a la deuda del Fodesaf por la atención de la población indigente (asegurados por el Estado) y de pacientes en fase terminal (un 35,3% equivale a intereses acumulados); 62.541,7 millones a la deuda que arrastra el Estado por la transferencia de los empleados del Ministerio de Salud que tenían a cargo el programa de atención primaria; 34.155,1 millones a la deuda del Gobierno Central por las cuotas del Estado como patrono y los restantes 67.538,6 millones a otras deudas. En este mismo año, 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. Es importante mencionar que durante el 2007 la CCSS mantuvo negociaciones con el Ministerio de Hacienda para suscribir un convenio de pago (E⁶: Ugarte, 2007). Ese acuerdo se firmó en el mes de agosto y ascendió a 185.178,9 millones de colones, destinados sobre todo a cubrir parte del monto correspondiente a los asegurados por el Estado (120.086,2 millones de colones por concepto de cuotas y 10.095,4 millones por servicios de administración de Fodesaf). El Ministerio de Hacienda desembolsará 105.000 millones de colones entre el 2008 y el 2010 por medio de títulos valores de deuda interna, y el monto restante se amortizará de igual manera, en cuotas anuales de 8.000 millones.

La importancia de reducir la deuda del Estado con la CCSS, y de fortalecer tanto la inversión social en salud como la sostenibilidad financiera del sistema, se comprende mejor cuando se observan las tendencias que ha mostrado la inversión social en salud en los últimos veinte años. Un estudio reciente sobre el impacto redistributivo de la política social, realizado en el marco del simposio “Costa Rica a la luz de los resultados de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos”, destaca que entre 1988 y 2004

se dio una contracción real de los recursos del sector salud: “la expansión real de los recursos por habitante para los programas de atención primaria y para la rectoría del sector salud no fueron suficientes para contrarrestar la caída en los recursos dirigidos a la atención curativa y, sobre todo, a los programas de nutrición. Esto provocó que el gasto per cápita en salud se redujera a una tasa anual de 1% entre 1988 y 2004, lo que hizo perder participación al sector salud dentro de la inversión social total, de 36% a solo 31% entre esos años. Los datos indican que, no obstante la contracción, los programas de este sector, junto con los de educación, fueron los que mejoraron más su capacidad distributiva y contribuyeron a mitigar el aumento de la desigualdad en el país” (Trejos y Sáenz, 2007). Entre 1988 y 2004 todos los programas del sector salud mantuvieron su progresividad, tanto los de atención primaria como los servicios de hospitalización y consulta externa. Sobre este último servicio, que fue el que mostró mayor aumento de la progresividad, se enciende una señal de alerta orientada a indagar mejor las causas de ese incremento, por cuanto podría estar reflejando una salida de usuarios hacia los servicios privados. De ser ese el caso, se estaría ante una mejora perversa de la progresividad, basada en un deterioro de la calidad y oportunidad de los servicios (Trejos y Sáenz, 2007).

El país avanza en mediciones sobre calidad de la salud percibida por la población

El sistema de salud no solo tiene que brindar acceso a los servicios de salud a toda la población, sino que debe mantener condiciones de equidad y calidad en los mismos, especialmente cuando hay problemas recurrentes que indisponen a los usuarios y afectan su derecho a la salud, como los retrasos en la atención y las llamadas listas de espera (recuadro 2.2). En la novena edición de este Informe se documentaron algunos instrumentos que se venían utilizando en el sistema de salud, para medir la satisfacción de los usuarios y su percepción acerca de la calidad de los servicios que

les son ofrecidos. Se mencionaban, por ejemplo, las encuestas de satisfacción de los usuarios, el índice de calidez humana y la información sobre quejas de las contralorías de servicios en los centros de salud. Asimismo, se llamaba la atención sobre la necesidad de ampliar y diversificar este tipo de instrumentos. En el 2006 se dieron avances en este sentido, dentro y fuera del sistema de salud, con distintas metodologías. Al interior del sistema destaca la realización de la “Encuesta de necesidades en salud familiar”, por parte del Ministerio de Salud (2006), que se aplicó a la población adscrita a los Ebais, y que además indagó acerca de la valoración que hacen los mismos servicios de salud sobre la calidad de la atención brindada en el marco de los compromisos de gestión. Fuera del sistema, en el 2006 se llevó a cabo también la primera “Encuesta nacional sobre percepciones de la salud de la población”, efectuada por el programa de Maestría en Economía de la Salud de la Universidad de Costa Rica.

Entre los hallazgos de la “Encuesta de necesidades en salud familiar”⁷ destaca el hecho de que un 19,5% de las personas que viven en hogares con necesidades básicas insatisfechas (NBI) no están protegidas por algún tipo de seguro. Además se identificaron problemas de cobertura de los adolescentes entre 10 y 19 años, especialmente en el acceso adecuado a los servicios de salud sexual y reproductiva, así como bajos porcentajes de hogares (apenas un 10,9%) que dicen haber recibido información sobre estilos de vida saludables por parte del personal del Ebais en la visita domiciliar. Esto último llama la atención, dado que se trata de una labor fundamental del personal de las áreas de salud (Ministerio de Salud, 2006).

En cuanto a la percepción sobre la calidad y el acceso a los servicios de salud hay una calificación “buena” en un porcentaje importante de las personas (79,8%), lo cual se relaciona especialmente con lo que éstas consideran “buen trato y disponibilidad del personal a contestar preguntas”. La falta de cupo en el consultorio y la carencia de seguro destacan como los principales

RECUADRO 2.2

Listas de espera en la CCSS: un problema sin resolver

El tema de las listas de espera en los servicios de salud y la calidad de la información al respecto ha sido planteado en ediciones anteriores del *Informe Estado de la Nación*. En enero del 2006, mediante el voto 06-0000003, la Sala Constitucional llamó la atención a las autoridades de la CCSS sobre la necesidad de resolver los problemas de listas de espera para cirugías y atención de exámenes especializados, que violentan el derecho fundamental de las personas a la salud pública. Asimismo, la Sala indicó que es un deber y una responsabilidad de los jerarcas tomar las medidas administrativas y organizacionales pertinentes para poner fin a la prestación tardía de los servicios. Un estudio realizado en mayo del 2007 por el Área de Servicios Sociales de la Contraloría General de la República (CGR), sobre los factores que inciden en los tiempos y listas de espera de los servicios de consulta externa, cirugía de ortopedia y servicios de ultrasonido en los hospitales San Juan de Dios y México, determinó que el tema requiere un abordaje integral, dado que en él intervienen distintos factores que ocasionan la persistencia del problema, y en virtud de que las diversas medidas que se han tomado en los últimos años, no parecen estar atendiendo las causas de fondo. Entre esos factores destacan, a criterio de la CGR, los siguientes:

- Carencia de recursos humanos en las especialidades de anestesia y neurocirugía.
- Debilidades importantes en la red de servicios de la CCSS, que genera saturación en los hospitales nacionales.
- Obsolescencia de los equipos de ultrasonido general.
- Carencia de información confiable y suficiente para la toma de decisiones en el manejo de las listas de espera.

Si bien, como lo ha señalado la Sala Constitucional, este es un problema que lesiona el derecho de las y los ciudadanos a la salud, también debe plantearse como un cuello de botella que lesiona el principio de equidad del sistema, por cuanto los retrasos siempre colocan a los servicios en la disyuntiva de a quién atender primero, entre ciudadanos que tienen los mismos derechos. ¿Cuál es la mejor forma de abordar este problema? La respuesta a esta pregunta se debe obtener por medio de un debate que no se ha emprendido debidamente en el país. En muchos casos se han ofrecido respuestas que, lejos de resolver el problema, lo han agravado, como sucedió con la creación de “programas especiales”, que más bien han provocado incentivos perversos (formas poco transparentes de pago de horas extra, compra de servicios privados, etc.). Los hallazgos del estudio realizado por la CGR

sugieren la necesidad de profundizar en el estudio de las formas e instrumentos más adecuados para atender la problemática y el uso de las listas de espera como medio de racionamiento de los servicios, en un sistema que no logra satisfacer toda la demanda. Muy poco se han desarrollado estudios de demanda insatisfecha o de costo-efectividad, análisis de la calidad de la información de referencia y contrarreferencia, o de las orientaciones que ha venido tomando la formación de especialidades médicas en los centros de educación superior y que están dando lugar a un rezago en la generación de estas. Asimismo, al interior del sistema de salud tampoco se han evaluado adecuadamente los resultados de experiencias como las cooperativas de salud en materia de reducción de filas, incrementos en la satisfacción de los usuarios por el servicio brindado o el diseño de instrumentos novedosos como el expediente electrónico, que permite al médico ganar tiempo y prestar mayor atención a los pacientes. Este es un debate abierto que el país requiere desarrollar, a fin de abordar el problema desde una perspectiva estratégica y no solo con medidas de carácter coyuntural.

Fuente: Elaboración propia con base en CGR, 2007b.

aspectos que afectan la calidad (44,4% y 40,7% respectivamente). Esta percepción puede tener fundamento real en los problemas de sobrepoblación que parece estar dándose en algunos Ebais, en los que se rebasa el criterio definido cuando se cambió el modelo de atención, en el sentido de que para garantizar un servicio de calidad es importante mantener un máximo de 4.000 a 4.500 usuarios por Ebais (cuadro 2.3). El criterio original correspondía a un tamaño de población “ajustada por riesgo”, lo cual no siempre se ha cumplido, en parte porque en muchas áreas no se aplican o usan censos de población locales y regulares, que sir-

van como insumos para el diseño de una mejor planificación de los servicios y una atención adecuada al perfil de necesidades de salud de la población.

Con respecto a las percepciones que tienen las y los costarricenses sobre su salud, una encuesta realizada en el 2006 a mil personas mayores de 18 años, con un instrumento especializado para tales efectos (consúltese el Anexo Metodológico), permitió construir varios índices sobre calidad de la salud percibida por la población. Estos índices varían en una escala de 0 a 100, donde 0 es “la peor salud” y 100 “la mejor”. Las puntuaciones obtenidas fueron de 71 para la salud general, 86

para la función física y 78 para la salud mental (cuadro 2.4) (Hernández, 2007).

Llama la atención que en todas las dimensiones evaluadas el resultado de los hombres fue superior al de las mujeres, y con valores estadísticamente significativos. La mayor diferencia se encuentra en la dimensión de dolor corporal (8 puntos), aunque “función social”, “rol físico” y “vitalidad” también presentaron elevadas discrepancias entre géneros.

Por grupos de edad se distinguen cuatro comportamientos. Primero, a mayor grupo de edad, menor es el valor de las dimensiones asociadas al componente físico. Segundo, pese a que

CUADRO 2.3

Ebais con las mayores poblaciones adscritas identificados en las evaluaciones del Ministerio de Salud. 2004-2006

Ebais	Área de salud	Población adscrita	Año evaluado
Fátima	Desamparados	26.207	2004
Guido 5	Desamparados	26.207	2004
Aurora	Heredia	21.202	2005
Mercedes 1	Carmen-Merced	19.067	2006
Norte	Alfaro Ruiz	15.105	2004
Los Corales	Limón	13.162	2006
Barreal	Heredia	11.646	2005
Guaitil	Acosta	10.921	2004
Pozos	Santa Ana	10.357	2005
Los Cocos	Limón	10.179	2006
Villa Ligia	Pérez Zeledón	9.804	2005
Coronado 16	Coronado	9.629	2006
San Rafael	Escazú	8.956	2006
Piedades	Santa Ana	8.666	2005
Katira	Guatuso	8.397	2004

Nota: La oferta alternativa de servicios públicos y privados muestra diferencias territoriales importantes entre los Ebais, que son más notables entre los ubicados en las zonas urbanas y las rurales.

Fuente: Ministerio de Salud.

CUADRO 2.4

Percepción^{a/} de la calidad de vida relacionada con la salud (CVRS), según dimensión. 2006

Dimensión	Población total		Hombres		Mujeres	
	Promedio	Desviación estándar	Promedio	Desviación estándar	Promedio	Desviación estándar
Función física	86	22	88	21	83	23
Rol físico	79	36	82	35	75	38
Dolor corporal	72	28	75	27	67	29
Salud general	71	20	72	19	69	20
Vitalidad	72	22	75	21	68	22
Función social	83	22	86	20	79	23
Rol emocional	79	37	82	35	76	39
Salud mental	78	19	81	17	75	20

a/ Los datos provienen de la Encuesta Nacional de Salud de las familias costarricenses.

Fuente: Hernández, 2007.

no existe una tendencia clara del componente mental, el menor puntaje se encuentra en el grupo de mayor edad. Tercero, en el grupo de edad de 25 a 34 años hay un deterioro en la percepción de salud por parte de las mujeres, mientras que los hombres presentan una mejora, lo que podría explicarse porque esta etapa coincide con el período fértil de la mujer. Por último, aun cuando las

dimensiones que se relacionan con el componente mental son relativamente constantes a lo largo de la vida, las mujeres perciben primero un deterioro del rol emocional en el grupo de 45 a 54 años y una disminución todavía mayor en el grupo de 65 años y más de edad. La primera caída podría estar asociada a la etapa menopáusica y la segunda podría coincidir con el “síndrome del nido

vacío”. Estas diferencias, sin embargo, requieren mayor análisis (Hernández, 2007).

Esta medición, realizada por primera vez en Costa Rica, ha sido aplicada en numerosos países, entre ellos España, Chile y Canadá. En el gráfico 2.1 se muestran los puntajes de las ocho dimensiones por país. Costa Rica ocupa el primer lugar en las dimensiones de salud mental y vitalidad, y el segundo en salud en general. Se encuentra por debajo de las demás naciones en la escala de rol físico.

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE CALIDAD DE VIDA RELACIONADA CON LA SALUD

Véase Hernández, 2007, en www.estadonacion.or.cr

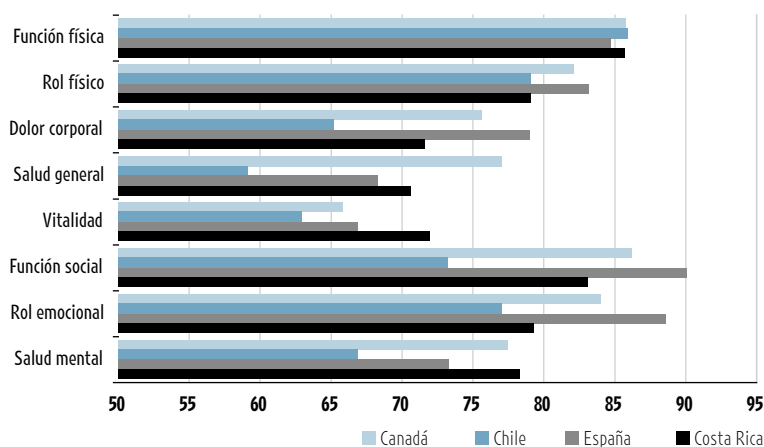
Los resultados de este tipo de mediciones deben motivar no solo el fortalecimiento de los instrumentos ya existentes, sino también la generación de otras herramientas complementarias, entre las que destacan, por ejemplo, las auditorías de calidad de los actos médicos, o bien la recuperación de prácticas internas del sistema de salud orientadas al cumplimiento de protocolos, como la realización de autopsias en los hospitales en porcentajes mínimos acordados con las normas internacionales. En el primer nivel, es importante también fortalecer esfuerzos de medición que permitan comparar los resultados que obtienen los servicios que se ofrecen en sedes de las áreas de salud de la CCSS, y aquellos que se brindan mediante convenios con la institución, entre los que figuran la medicina mixta, privada o de empresa, y las cooperativas de salud. Sobre el aporte de estas últimas, por ejemplo, el país tiene un debate pendiente (recuadro 2.3).

Diferencias territoriales en el funcionamiento de las áreas de salud

El sistema nacional de salud opera en tres grandes niveles de atención: el primer nivel, cuyos establecimientos son las áreas de salud, que tienen a los equipos básicos de atención integral

GRAFICO 2.1

Puntuaciones medias de las dimensiones de la calidad de vida relacionadas con la salud, en países seleccionados



Fuente: Hernández, 2007.

RECUADRO 2.3

La experiencia de las cooperativas de salud: un debate pendiente

Las cooperativas de salud se crearon en 1988, y contribuyeron a la consolidación del modelo de atención integral propuesto por la CCSS en el marco de la reforma del sector salud, a través del aumento de la productividad, calidad e impacto de los servicios en las condiciones de salud de la población. La gestión de los servicios ambulatorios de salud por medio de estas cooperativas debía conducir a una reducción de costos globales del sistema y a un uso más eficiente de sus recursos económicos y humanos (Picado, 1999). En la práctica han demostrado ser una alternativa viable, que se nutre de las ventajas del modelo de gestión cooperativa, el cual promueve procesos participativos en la toma de decisiones, incorpora a los trabajadores en la propiedad de la empresa y sirve como un espacio para la relación directa con la comunidad y sus organizaciones sociales. La administración de las clínicas por parte de cooperativas autogestionarias ha contribuido a reducir presiones y costos en los modelos de atención especializada, tanto por la cobertura que brindan a su población adscrita, como por el alto nivel de resolución que presentan. Entre los logros más importantes que el país ha obtenido con estas cooperativas de salud destacan las siguientes:

- Han reportado menores costos de sus servicios, con respecto a los de las clínicas administradas por la CCSS. Esto ha permitido disminuir los costos de operación del sistema de salud en forma global, debido especialmente a la reducción en la cantidad de referencias a los centros y en el tiempo de las listas de espera (Picado, 1999).
- Han obtenido resultados favorables en las evaluaciones de satisfacción de usuarios acerca de la calidad de los servicios, el tiempo de espera por la consulta médica y la atención recibida, entre otros aspectos.
- En materia de sistemas integrados de información, han desarrollado procesos automatizados de confección de expedientes médicos y odontológicos, así como de servicios de apoyo (laboratorio y farmacia), que inciden favorablemente en la atención de los pacientes.
- Han implementado exitosos programas de cirugía mayor ambulatoria en condiciones no hospitalarias⁸.
- Se han constituido en una alternativa que incorpora a la comunidad en la gestión de los servicios de salud.
- Han generado valores agregados que fortalecen una visión integral de la salud, como programas de estilos de vida saludables, ferias de la salud, grupos de actividad

(Ebais) como proveedores; el segundo nivel, compuesto por las clínicas y los hospitales periféricos y regionales, y el tercer nivel, conformado por los hospitales nacionales, generales o especializados, y los hospitales regionales. En total, el sistema cuenta con 10 instituciones especializadas y 129 establecimientos agrupados en tres redes o servicios integrados: la Red Este, liderada por el Hospital Calderón Guardia (servicio integrado 3); la Red Sur, encabezada Hospital San Juan de Dios (servicio integrado 2) y la Red Noroeste, bajo la coordinación del Hospital México (servicio integrado 1).

La atención primaria de salud, ubicada en el primer nivel de atención, tiene un papel central en el buen funcionamiento

física de tercera edad, grupos socio-educativos de hipertensos y diabéticos, entrega de medicamentos y toma de muestras de laboratorio a domicilio, visitas médicas a pacientes de riesgo, entre otros.

En el 2006, un informe de la CGR llamó la atención a la CCSS acerca de la necesidad de mejorar los sistemas de control y fiscalización administrativa de estas cooperativas. Este señalamiento es importante y debe servir como una coyuntura para que, en general, la institución promueva la integración de estas cooperativas al sistema de salud en todos los aspectos, e impulse un debate nacional acerca de sus contribuciones a la calidad de los servicios de salud. Por su base doctrinal y la experiencia que han acumulado en veinte años, es recomendable establecer con ellas alianzas estratégicas de mutua conveniencia que, con debidos controles, le permitan al Estado fortalecer y garantizar la sostenibilidad de sus políticas de salud, a la vez que cumple con los principios de la seguridad social.

Fuente: Elaboración propia con base en Becerra, 2007a y 2007b; Becerra et al., 2003; CCSS, 1996 y 2003; CGR, 2006b; Marín y Vargas, 1991; Mora y Li, 2005; Pérez y Salas, 2005; Picado, 1999.

del sistema, así como en la salud global de la población, puesto que sus funciones incluyen no solo la atención curativa, sino también la promoción de la salud y la prevención de la enfermedad, en diferentes escenarios (familiar, comunitario, educativo y laboral), todo ello desarrollado en un contexto de adecuada coordinación con el nivel de atención especializada. Este fue el objetivo del modelo de atención integral planteado en el proceso de reforma, que buscaba reforzar la atención preventiva e incorporar la promoción de la salud como un componente más de la oferta básica de servicios en este ámbito.

Para determinar el grado de cumplimiento de este objetivo es necesario evaluar el funcionamiento de las áreas de salud y, en particular, su capacidad de resolución, dado que la evaluación por sí misma es un instrumento clave para la mejora continua de la calidad de la atención y para posibilitar la toma de decisiones, con miras a optimizar los resultados del sistema de salud⁹.

Actualmente, muchos países utilizan como medida indirecta de la capacidad de resolución de la atención primaria, la actividad hospitalaria generada por problemas de salud susceptibles de cuidados ambulatorios (PSSCA), conocida en la literatura internacional como “ambulatory care sensitive condition” (ACSC), o bien como “hospitalizaciones evitables” (para detalles metodológicos consúltase el capítulo 7). Este concepto se refiere a los procesos en que la atención ambulatoria efectiva y a tiempo puede ayudar a disminuir los riesgos de hospitalización, bien sea previniendo el inicio de la enfermedad (por ejemplo en los casos de padecimientos para los que existe una vacuna efectiva), tratando una enfermedad aguda (como la neumonía) o controlando una dolencia crónica (como la diabetes). Esta aproximación se basa en diversos estudios que han demostrado que las tasas elevadas de hospitalización por ACSC son indicativas de una atención ambulatoria subóptima, entendida como una atención inadecuada en tipo, localización, intensidad u oportunidad para el problema de salud que está siendo tratado. Este indicador ha probado

ser confiable para la medición del funcionamiento de la atención primaria, así como para realizar comparaciones espaciales y temporales (Aparicio y Morera, 2007).

En anteriores ediciones este Informe ha abordado temas relacionados con acceso y equidad en salud, documentando la persistencia de brechas entre territorios, géneros y grupos de edad. Con el fin de avanzar en esta línea, se actualizó un estudio realizado en el 2004, para identificar si existen diferencias entre las áreas de salud en el riesgo de hospitalización por PSSCA y, de darse esas diferencias, explorar los factores que podrían explicar esa variabilidad a partir de lo descrito en la literatura internacional. Aunque el estudio es una aproximación inicial a un tema complejo de analizar, los resultados obtenidos aportan información valiosa para establecer estrategias y priorizar intervenciones tendientes a disminuir las tasas de hospitalización por PSSCA. Los hallazgos más relevantes se destacan a continuación:

- De los casi dos millones de egresos hospitalarios generados durante el período 2001-2006 por los usuarios de la CCSS, el 5,8% (116.335) correspondió a códigos diagnósticos considerados como PSSCA.
- En el período 2001-2006, el 88% de las hospitalizaciones por PSSCA se concentraron en cinco categorías diagnósticas: enfermedades isquémicas del corazón, neumonía, enfermedades hipertensivas, complicaciones relacionadas con el apéndice y las enfermedades de esófago, estómago y duodeno. Por grupo diagnóstico, las mayores tasas se presentaron en las enfermedades isquémicas del corazón en personas mayores de 64 años, tanto hombres como mujeres. También se registraron altas tasas de hospitalización por enfermedades hipertensivas y por neumonía en niños y adolescentes.
- Las áreas de salud con menores tasas de hospitalización por PSSCA pertenecen en su mayoría a la región

Central Sur y al servicio integrado 2. Por su parte, las áreas con las mayores tasas están ubicadas mayoritariamente en las regiones Brunca y Central Norte, correspondientes a los servicios integrados 1 y 2. En el caso de la Brunca, este patrón podría estar asociado al menor desarrollo que ha mostrado el primer nivel de atención en esta región (cuadro 2.5).

- Utilizando el indicador de ingreso per cápita construido a partir de los datos de Carmona et al., (2005), se agruparon las hospitalizaciones de las 103 áreas de salud en cuartiles de ingreso y se calcularon las tasas de hospitalización ajustadas por edad, para cada sexo. Los resultados muestran que las áreas de salud con mayor ingreso per cápita presentan menor riesgo de hospitalización evitable, en relación con las de menor ingreso. Asimismo, los hombres del segundo cuartil de ingresos, seguidos por las mujeres del mismo grupo, son los que tienen las mayores tasas de hospitalizaciones evitables. Las brechas entre géneros se amplían conforme mayor es el nivel de ingreso per cápita: mientras las mujeres del primer cuartil tienen una tasa mayor en un punto porcentual que los hombres, los que pertenecen al cuarto cuartil superan en más de dos puntos porcentuales a las mujeres.
- El 38% de las áreas de salud tiene un índice de hospitalización que excede el valor de las hospitalizaciones esperadas, por lo que este grupo se considera como susceptible de intervención.
- Hay un patrón geográfico con tasas de hospitalización superiores al nivel nacional, ubicado especialmente en la región Brunca (mapa 2.1).
- Entre los factores que resultaron más explicativos de la variabilidad de las hospitalizaciones evitables entre áreas de salud están la edad, el sexo, la oferta de médicos, la cercanía al hospital, el nivel de ingreso per cápita y la tasa de mortalidad total del área de salud.

CUADRO 2.5

Áreas de salud con las diez mayores y diez menores tasas de hospitalizaciones por problemas de salud susceptibles de cuidados ambulatorios (PSSCA). 2001-2006

Posición	Tasas de hospitalización bajas			Tasas de hospitalización altas		
	Área de salud	Región	Servicio integrado ^{a/}	Área de salud	Región	Servicio integrado ^{a/}
1	Heredia-Virilla	Central Norte	1	Chacarita	Pacífico Central	1
2	Desamparados 3	Central Sur	2	Limón	Huetar Atlántica	3
3	Valle La Estrella	Huetar Atlántica	3	Puerto Viejo	Central Norte	1
4	Goicoechea 1	Central Sur	2	Los Chiles	Huetar Norte	1
5	Acosta	Central Sur	2	Golfito	Brunca	2
6	La Fortuna	Huetar Norte	1	Corredores	Brunca	2
7	Aguirre	Pacífico Central	1	Coto Brus	Brunca	2
8	Guatuso	Huetar Norte	1	Grecia	Central Norte	1
9	Corralillo-La Sierra	Central Sur	2	Osa	Brunca	2
10	Mora	Central Sur	2	Garabito	Pacífico Central	1

a/ Los servicios integrados dividen al país en tres zonas geográficas, que agrupan a todas las áreas de salud que convergen en los tres hospitales nacionales: México, San Juan de Dios y Calderón Guardia (servicios integrados 1, 2 y 3, respectivamente).

Fuente: Aparicio y Morera, 2007.

La alta variabilidad territorial de las tasas de hospitalización evitable brinda suficiente solidez al indicador PSSCA para identificar áreas de mejora. Una reducción en este tipo de hospitalizaciones podría representar una mejora de la calidad de los servicios y una disminución en los costos personales y del sistema de salud. Si bien este indicador es un esfuerzo de aproximación que debe complementarse -en un contexto en el que resulta difícil contar con suficiente información a nivel de áreas de salud, lo que además limita la posibilidad de evaluar más integralmente el impacto de variables de intervención sobre su funcionamiento- los resultados obtenidos aportan información útil para identificar hospitalizaciones potencialmente evitables y atribuibles a la operación de las áreas de salud y del sistema en su conjunto.

» PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE DIFERENCIAS TERRITORIALES EN EL FUNCIONAMIENTO DE LAS ÁREAS DE SALUD

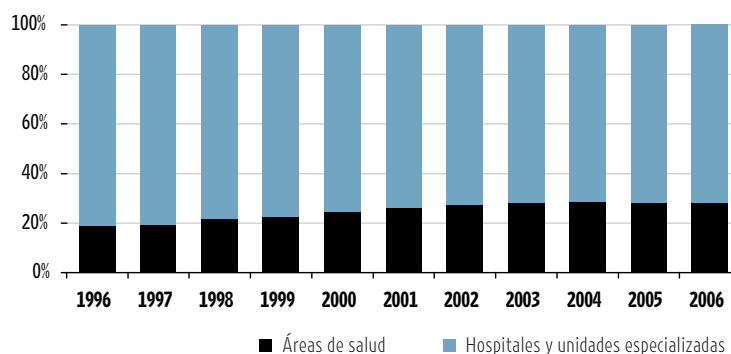
Véase Aparicio y Morera, 2007, en www.estadonacion.or.cr

Pocos cambios en la distribución del gasto entre regiones y áreas de salud

El proceso de reforma en el sector salud tuvo como uno de sus principales

GRAFICO 2.2

Gasto efectivo del seguro de salud, por tipo de centro de atención



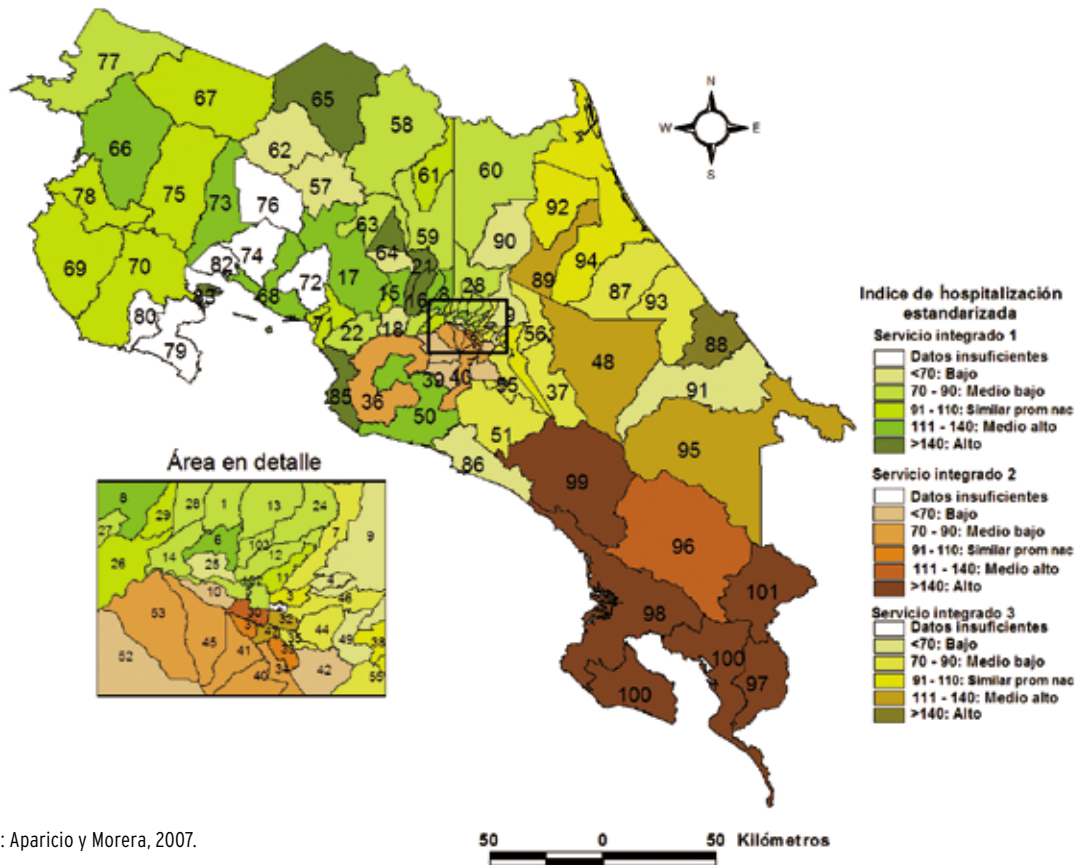
Fuente: Elaboración propia con datos de la Dirección de Presupuesto, CCSS.

componentes la readecuación del sistema de asignación de recursos financieros (SARF), que propuso una asignación más eficiente y equitativa entre diferentes niveles de atención y entre unidades proveedoras de servicios. Los resultados de este componente han sido poco evaluados. Entre 1996 y 2006 hubo un aumento de los recursos del primer nivel, que pasaron de representar un 19,0% del gasto efectivo del seguro de salud, a un 28,1%. Este importante incremento, que implicó un crecimiento promedio

real anual de 9,9%, no logró modificar la estructura de gasto histórico de la CCSS, pues éste sigue concentrándose mayoritariamente en los hospitales (gráfico 2.2).

A diez años de la propuesta del nuevo SARF, no se ha realizado una evaluación sobre la equidad en la distribución del gasto entre las áreas de salud y el grado de avance en la implementación del nuevo sistema en el primer nivel. En esta materia los compromisos de gestión no muestran evidencia de que se haya dado una redistribución de

MAPA 2.1

Índice de hospitalización estandarizada por área de salud, según servicio integrado. 2001-2006

Fuente: Aparicio y Morera, 2007.

recursos entre áreas de salud y entre regiones en el período de la reforma. Tampoco se dispone de información acerca de la efectividad de los recursos financieros para impactar las coberturas, la calidad y la salud de la población, en el contexto nacional. Los resultados de la reforma, por el contrario, han sido analizados en términos de cobertura, calidad, mejora de la gestión y reducción de la mortalidad, entre otras variables, tal como se ha consignado en anteriores entregas de este Informe.

Un reciente estudio de Vargas y Rodríguez (2007) examina el grado de avance del nuevo sistema de asignación de recursos y la capacidad de los recursos financieros para afectar resultados en atención primaria, además de algunas variables con potencial impacto sobre estos últimos. La investigación explora datos de gastos, de resultados y de variables asociadas a la gestión y a las características de la población,

para identificar posibles relaciones entre ellas¹⁰. Se eligió el período 2003-2005, porque el primer año marca la consolidación del proceso de apertura de áreas de salud, una vez completada la cobertura nacional, y el 2005 fue el último año para el que se dispuso de toda la información necesaria. La inestabilidad de algunos datos -producción y gasto, especialmente- hizo que se optara por trabajar con cifras trienales¹¹. El principal hallazgo es que los cambios en la distribución de recursos financieros entre regiones, después del inicio de la reforma y hasta el 2005, no son cuantitativamente importantes. La región Central Sur fue la que sufrió el mayor cambio, con un aumento de 2,5 puntos porcentuales en su participación relativa dentro del total de recursos asignados al primer nivel¹²(gráfico 2.3); allí se abrieron ocho áreas de salud, con un total de 96 Ebais, lo que representa un tercio del total de la región. A

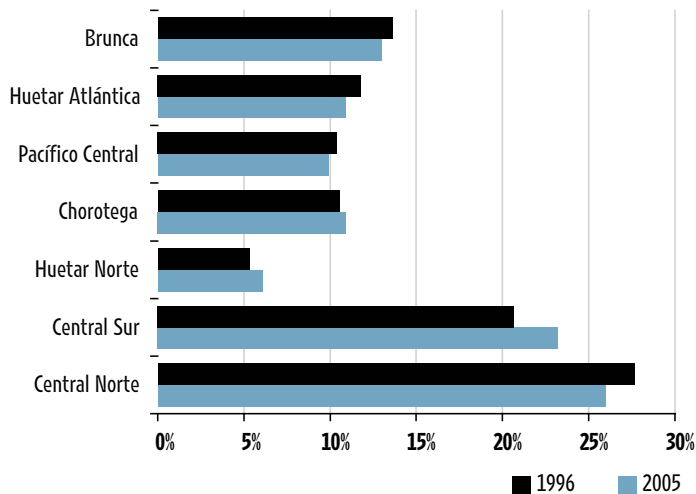
diferencia de otras regiones, donde la atención primaria estaba adscrita a los hospitales y las nuevas áreas de salud, en su mayoría, se crearon a partir del traslado de recursos desde los hospitales, en la Central Sur la instalación de las nuevas áreas se contrató externamente (Vargas y Rodríguez, 2007).

Los resultados observados en la distribución de recursos entre regiones y entre áreas de salud, antes y después de las propuestas del nuevo SAREF, sugieren un escaso margen de acción para reasignar recursos, pues a pesar de los cambios en el modelo de atención se siguen distribuyendo entre unidades, de manera muy similar al período prerreforma¹³. Esta situación probablemente encuentre explicación en las regulaciones para la contratación del recurso humano y en particularidades geográficas, que implican diferencias en los precios de los recursos (antigüedad y carrera profesional del recurso

GRAFICO 2.3

Gasto corriente en prestación de servicios de salud, por regiones. 1996 y 2005

(colones de julio de 2006)



Fuente: Vargas y Rodríguez, 2007.

humano, disparidades territoriales en precios de alquileres, etc.) y en la función de producción (traslados de equipo humano y material, en zonas rurales, entre otras)¹⁴. Estos factores inciden en los costos de producción, que difieren entre las áreas y se reflejan en la asignación de recursos.

Tras el análisis de correlación y de regresión se observa una asociación alta y significativa entre recursos económicos y resultados de las áreas de salud, especialmente en términos de cobertura total y producción de consultas. Lo contrario ocurre con la asociación entre cambios en la asignación de recursos per cápita y mejora en resultados, lo que sugiere una escasa capacidad de la asignación adicional para mejorar resultados. Se encontró una asociación negativa entre la densidad de población, la cobertura total y el índice de calidad, mediada por la variable población por Ebais, lo que llama la atención sobre la necesidad de revisar la asignación de Ebais a poblaciones de alta densidad, generalmente constituidas por grupos sociales en desventaja económica. Aunque los recursos económicos fueron la única variable significativa en la explicación de los resultados de las áreas de salud, los mismos aportan poco más del 50% de la variabilidad de la cobertura total, lo

que indica que existen factores aún no identificados que explican la otra mitad de la variabilidad de los resultados (Vargas y Rodríguez, 2007). Entre ellos es probable que se encuentren variables asociadas a la calidad de la gestión y a las características de la población. En la relación entre recursos financieros y resultados puede mediar, como efecto que crea confusión, la capacidad de gestión de los directores de las unidades: gestores más eficientes pueden ser también directores más hábiles para negociar recursos -humanos y materiales- para sus unidades. El estudio de Vargas y Rodríguez (2007) concluye que asignar recursos financieros adicionales al primer nivel, sin posibilidad de contratar más Ebais, tiene más efecto sobre costos que sobre resultados. Incrementar los fondos asignados a las unidades con más necesidad no muestra un impacto significativo sobre la producción y las coberturas con calidad, ni sobre el estado de salud de la población. El paquete de servicios ofrecidos en el primer nivel es limitado y los recursos adicionales asignados a las unidades, por encima del costo base, tienen escaso efecto sobre su producción y sobre la salud de la población. Otro hallazgo relevante es que no es viable establecer una tarifa per cápita estándar para las unidades de primer nivel, debido a los

distintos precios de los recursos productivos y a las diferencias en las funciones de producción de las unidades, esto último especialmente por las variaciones en la dispersión de la población.

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE CAMBIOS EN LA ASIGNACIÓN DE RECURSOS AL PRIMER NIVEL DE ATENCIÓN EN SALUD, Véase Vargas y Rodríguez, 2007 en www.estadonacion.or.cr

Acceso a una vida libre de amenazas

Desenvolverse en un entorno libre de amenazas a la integridad física y patrimonial es una condición básica para que las personas puedan desarrollar sus capacidades, aprovechar las oportunidades y vivir la vida que valoran. Este derecho fundamental ha experimentado retrocesos y hoy la sociedad costarricense es más violenta que veinte años atrás. El Duodécimo Informe reportó pocos cambios en las tendencias reseñadas en el su décima edición, y planteó la preocupación por el incremento de los delitos contra la vida, entre los cuales destacan los homicidios dolosos y culposos, sobre todo estos últimos, así como por el aumento de las tasas de criminalidad y delincuencia, aunque comparativamente con otros países de América Latina siguen siendo de las menores.

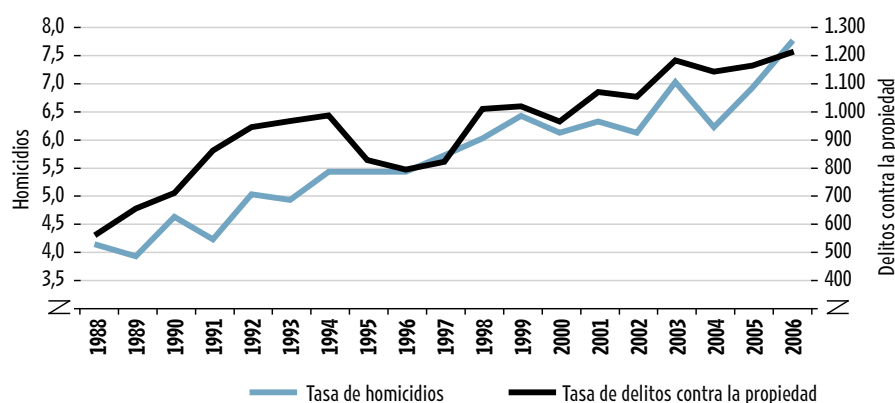
Fuerte incremento en la percepción de inseguridad ciudadana entre 2004 y 2006

El *Décimo Informe Estado de la Nación* reportó que la inseguridad ciudadana figuraba como el principal problema nacional en las percepciones ciudadanas. Este hallazgo fue el producto de una medición sobre valores y comportamientos democráticos realizada en el país por Vargas y Rosero (2004), en el marco del Proyecto de Opinión Pública de América Latina (Lapop), que cubrió a once países de América Latina. El estudio agregaba que, si bien casi todas las personas pensaban que la delincuencia era una amenaza para el país, la mayoría aseguraba vivir en barrios seguros y sin pandillas. Además este tema fue ampliamente analizado por el PNUD en el año 2006.

Una nueva medición realizada por el 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. Estas personas constituyen un grupo que siente que la inseguridad ha llegado a su entorno inmediato. Paralelamente disminuyó el número de personas que tienen una percepción de inseguridad genérica (país amenazado, pero barrios seguros), que hace diez años eran el grupo más amplio. Mientras en el 2004 había casi 24 puntos porcentuales de diferencia entre ambos grupos (59% a 36%), hoy en día tienen prácticamente el mismo tamaño (49% a 46%) (Rosero y Vargas, 2006). Otro hallazgo relevante del estudio es que la mayor sensación de inseguridad se relaciona con el aumento del porcentaje de personas que afirman que su barrio está afectado por la presencia de pandillas, el cual pasó de 31% a 36%. Asimismo, 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 delito y tienen menos confianza en sus vecinos, y también entre aquellas que muestran bajo apoyo al sistema. Otros factores, como ver noticieros en la televisión, también inciden, aunque más levemente (Rosero y Vargas, 2006).

Si bien continúa siendo válida la afirmación hecha por el estudio de Lapop en el 2004, en el sentido de que la percepción de inseguridad ciudadana es mayor que la tasa de victimización (personas que han experimentado un delito), en una perspectiva de mediano plazo la alta percepción de inseguridad corresponde a una tendencia de aumento de la tasa de delitos violentos, que se viene manifestando en las dos últimas décadas -tal como fue señalado en el Décimo Informe- y que aún se mantiene (gráfico 2.4). La información disponible sobre homicidios dolosos indica que Costa Rica posee una de las tasas más bajas

GRAFICO 2.4
Tasa de homicidios dolosos y de delitos contra la propiedad
(tasa por 100.000 habitantes)



Fuente: Carranza y Solana, 2007, con datos de la Oficina de Estadísticas del Departamento de Planificación del Poder Judicial.

de Centroamérica y de América Latina (Salas, 2007)¹⁵; además, las tasas más altas se concentran en algunos cantones: San José (13,3 por cien mil habitantes en el 2006), Limón (3,9), Carrillo (2,6), Garabito (2,4) y Corredores (2,1).

Asimismo, en años recientes las autoridades judiciales han venido denunciando acciones delictivas que adquieren mayores niveles de complejidad, asociados a temas como el tráfico de drogas (véase el capítulo 5) y el comercio de personas, así como incrementos en la incidencia de otras variables, entre ellas el uso de armas de fuego.

Dos últimos hallazgos importantes del estudio de Lapop señalan que, al igual que la medición del 2004, Costa Rica y Panamá son los países con las menores incidencias de delitos violentos en Centroamérica, y que en Costa Rica, a diferencia de otras naciones, el incremento de la percepción de inseguridad ciudadana no está fuertemente asociado a la demanda ciudadana por la acción al margen de la ley, ni al índice de confianza en la protección de derechos (Rosero y Vargas, 2006).

Relaciones significativas entre desigualdad y delitos contra la vida y la propiedad

La investigación criminológica más reciente revela dos variables que tienen importante incidencia en las modalidades y tasas delictivas: la categorización de los países según su ingreso y el mayor

o menor grado de inequidad de la distribución del ingreso (altos, medios y bajos, según la clasificación del Banco Mundial). Respecto a la primera, los estudios comparativos han suministrado datos interesantes, como por ejemplo:

- Con excepción de Estados Unidos, todos los países de altos ingresos, o los considerados de alto nivel de desarrollo humano, tienen tasas delictivas más bajas que el promedio mundial.
- En contraste con lo anterior, todas las naciones que registran tasas de homicidio más altas que la media mundial, son de bajos o medianos ingresos.
- No obstante, en varias regiones del mundo hay países de medianos y bajos ingresos que muestran tasas de homicidio más bajas que la media mundial. Los casos de América Latina y el Caribe con esta posición ventajosa son: Bermuda, Costa Rica, Paraguay, Uruguay, Chile y Saint Kitts-Nevis. Por lo general, las tasas de homicidios tienden a ser particularmente altas en los países de medianos y bajos ingresos que han pasado por largos períodos de guerra civil o transición política, tales como Colombia, Sudáfrica, Guatemala y la Federación Rusa (Shaw et al., 2003).

Estos hallazgos permiten señalar que, si bien pertenecer al grupo de países de

bajos o de medianos ingresos no es una condición suficiente para tener una alta tasa de homicidios, si es un aspecto importante (Carranza, 2007).

Con respecto a la inequidad, la investigación criminológica ha avanzado correlacionando específicamente la desigualdad en la distribución del ingreso con el delito. Para Costa Rica, una investigación realizada para el Décimo Informe obtuvo una correlación significativa entre el coeficiente de Gini (distribución del ingreso) y las tasas de homicidio y de los delitos contra la propiedad más convencionales. La correlación para el período 1988-2003 arrojó un alto coeficiente (0,62 y 0,60, respectivamente). Al actualizar esta medición para el período 1988-2006 se observa que el resultado es aun más alto (0,73 para ambos tipos de delito) (Carranza y Solana, 2007). Hay estudios que han llegado a conclusiones similares en países de otras regiones del mundo (Bourguignon, 2001) y en Costa Rica el informe del PNUD (2006) sobre violencia también realizó un análisis en la misma dirección¹⁶. La asociación entre la desigualdad y el tema de los delitos violentos es una llamada de atención para que el país no deje de abordar el problema desde sus causas, un enfoque que en el pasado le ayudó a diferenciarse de otras naciones de América Latina y que tuvo por base el desarrollo de políticas sociales y económicas que permitieron ampliar las oportunidades de movilidad social de las personas -no aumentar las distancias entre los distintos sectores sociales- y sirvieron como mecanismos de prevención de la violencia.

Acceso al conocimiento

Acceder al conocimiento y desarrollar destrezas que les permita a todas las personas vivir la vida que valoran es una aspiración del desarrollo humano. En el 2006, los indicadores de cobertura, rendimiento, repitencia y brechas del sistema educativo formal no mostraron cambios relevantes respecto de las principales tendencias reseñadas en los últimos informes (datos en el Compendio Estadístico). En esta edición se analizan indicadores y políticas relevantes para

conocer los avances y retrocesos del país en su esfuerzo por alcanzar la universalización de la enseñanza secundaria. En cuanto a la calidad de la educación, se da continuidad al tema del perfil de las y los directores de colegio planteado en el Informe anterior, esta vez mediante una investigación que indaga sobre las discontinuidades existentes entre las funciones y requisitos que formalmente ha establecido el Ministerio de Educación, por un lado, y el perfil que en la práctica tienen estos funcionarios, por el otro.

Crece el porcentaje de población de 18 a 64 años con secundaria completa

En el 2006 la escolaridad promedio de las personas de 18 a 64 años de edad fue de 8,6 años, que equivalen a un aumento de solo 1,4 años con respecto a 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, 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 el porcentaje de jóvenes de 12 a 24 años que no estudia ni trabaja, de 20,9% en 1990 a 12,2% en 2006.

El incremento de la asistencia a la educación incidió en cambios significativos en los indicadores de participación laboral de la población. La tasa neta de participación por grupos de edad registró una caída muy importante en la población adolescente (12 a 17 años), pues pasó de 24,3% a 14,4% entre 1990 y 2006. En el caso de los hombres, el cambio fue de 34,7% a 20,2%, mientras que en las mujeres disminuyó de 13,1% a 8,1%. No obstante, también se dio un notable aumento en la tasa de desempleo abierto en el grupo de 12 a 17 años de edad, así como entre quienes buscan empleo por primera vez. Estas tendencias significan que, si bien un sector creciente de la población adolescente y joven se encuentra estudiando, los que se ven excluidos del sistema, educativo enfrentan crecientes dificultades

de inserción en el mercado laboral, en un contexto donde la calificación educativa es más valorada que en el pasado. Los cambios son congruentes con los aumentos en las coberturas del sistema, especialmente en preescolar y secundaria. En este último nivel, la tasa bruta de escolaridad (incluyendo educación tradicional y no tradicional) pasó de 85,8% en 2005 a 87,9% en 2006, y la tasa neta de 69,4% a 70,0%. Si se considera solo la educación formal, la tasa neta aumentó de 66,1% a 67,6%. Si se desagrega la secundaria se observa que, en el tercer ciclo, la tasa neta de escolaridad en la educación regular alcanzó en el 2006 el 74,6%, y en la educación diversificada un 42,1%, cifras superiores en 18,6 y 11,3 puntos porcentuales, respectivamente, que las registradas diez años atrás. Por otra parte, 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.

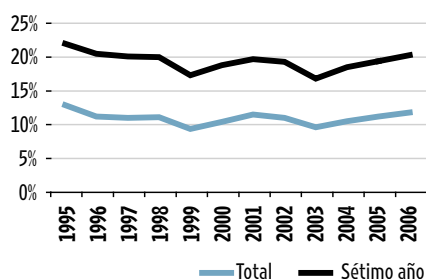
Deserción de secundaria aumenta por tercer año consecutivo

La salida de las y los jóvenes de la enseñanza secundaria, por razones vinculadas a problemas económicos y de calidad del sistema, aumentó: de 12,5% en 2005 a 13,2% en el 2006. Esta tendencia se había logrado reducir entre 2001 y 2003, pero a partir del 2004 volvió a incrementarse. La tasa de deserción del 2006 fue similar a la reportada diez años atrás (gráfico 2.5).

Con la Administración que dio inicio en mayo del 2006 se puso en marcha el programa “Avancemos”, que consiste en hacer transferencias de dinero condicionadas a las familias de jóvenes en riesgo de ser expulsados del sistema educativo, a fin de que permanezcan en él (recuadro 2.4). 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. Como se ha indicado en este y anteriores Informes, los mayores problemas de expulsión

GRAFICO 2.5

Deserción en la educación secundaria diurna, total y en séptimo año



Fuente: Elaboración propia con datos del Departamento de Estadísticas del MEP.

se presentan en séptimo y tercer año de colegio, siendo los hombres los principales desertores.

“Avancemos” se inspira en una nueva generación de programas implementados en Latinoamérica en la última década, que tienen el propósito de detener el mecanismo de transmisión intergeneracional de la pobreza, mediante la provisión de incentivos económicos para aumentar el capital humano (recuadro 2.4). El programa tiene como población objetivo a familias en condición de pobreza, riesgo y exclusión social, en las que hay jóvenes entre los 12 y los 21 años de edad. “Avancemos” está enfocado exclusivamente en los servicios educativos y tiene tres componentes: la transferencia monetaria, un incentivo para el ahorro y el apoyo a la oferta educativa; de ellos solo el primero ha sido implementado hasta el momento. Los montos de las transferencias oscilan entre 15.000 colones para los estudiantes de séptimo año y 50.000 para los de duodécimo año. A finales de marzo de 2007 había 52.255 participantes en este programa (Mivah, 2007), cuyo alcance y resultados se podrán comentar con mayor detalle en próximos Informes.

Desfases entre requerimientos formales y perfil real de las y los directores de colegios

En el *Duodécimo Informe Estado de la Nación* se presentó una investigación cualitativa exploratoria, orientada a identificar los factores que podrían

RECUADRO 2.4

Los programas de transferencias condicionadas de dinero (TCD) en América Latina

En los últimos años, varios países de América Latina han optado por implementar programas de transferencias condicionadas de dinero (TCD), como parte de los esfuerzos para reducir en el largo plazo la pobreza. Estos consisten en transferir fondos públicos directamente a familias pobres, con la condición de que utilicen ciertas medidas de servicios asociados con un aumento en su capital humano. Los programas implementados en la región frecuentemente han sido de carácter multisectorial, incluyendo componentes en las áreas de educación, nutrición y salud. Entre los países que han puesto en marcha iniciativas de TCD se encuentran México (Programa de Educación, Salud y Alimentación, “Progresas”, hoy denominado “Oportunidades”), Colombia (Familias en Acción), Brasil (Programa Nacional de Bolsa Escola y Programa de Erradicação do Trabalho Infantil), Honduras (Programa de Asignación Familiar, PRAF) y Nicaragua (Red de Protección Social) (Banco Mundial, 2003). Si bien el diseño ha sido variado, muchos de estos programas comparten principios innovadores tales como: la familia como corresponsable de su propio bienestar; la condicionalidad como medio para articular metas de corto y largo plazo; la condicionalidad aplicada directamente a las familias; la importancia otorgada a las sinergias intersectoriales, y el papel fundamental de la mujer en la gestión de los recursos recibidos (Cepal, 2006a). Los resultados de las evaluaciones realizadas en México, Brasil y Nicaragua muestran que estas iniciativas constituyen un medio eficaz para promover la acumulación de capital humano en los hogares pobres (Rawlings y Rubio, 2003).

En el caso de Progresas, el programa mexicano que se propuso mejorar las condiciones de educación, salud, y nutrición de familias pobres, las transferencias se canalizaron hacia las madres, por considerar que éstas administrarían mejor el

dinero que los padres. La transferencia era mayor para las mujeres estudiantes que para los hombres, pues se suponía que su educación tendría mayores efectos sociales positivos, ya que ellas educarían mejor a sus respectivas familias. A cambio del mayor ingreso recibido, las familias debían enviar a sus hijos a la escuela en al menos un 85% de los días lectivos y además debían utilizar servicios de salud y nutrición. El programa también incluyó apoyos a los centros educativos para mejorar la calidad de la educación. En el caso de la Red de Protección Social, en Nicaragua, los objetivos fueron aumentar el gasto familiar en alimentos, reducir la deserción escolar en primaria y mejorar la salud y nutrición en niños y niñas menores de cinco años. Esto incluyó transferencias de dinero a las familias y a los docentes de estudiantes participantes; además se repartieron materiales educativos.

La mayor parte de los programas mencionados llevaron a cabo experiencias piloto y utilizaron diseños experimentales y cuasi-experimentales para evaluar su impacto. Los resultados de las evaluaciones en el ámbito educativo para Progresas-Oportunidades y Red de Protección Social mostraron mejoras significativas en las tasas de matrícula y en la aprobación de grados. Otros programas encontraron efectos positivos, pero muy pequeños, en la matrícula. Cabe mencionar que en ningún caso se observaron efectos significativos en cuanto a mejoras en el aprendizaje (Cepal, 2006a). Pese a los resultados alentadores, permanecen sin respuesta muchas preguntas sobre el impacto de estas iniciativas, lo que incluye aspectos relativos a la eficacia en diversas situaciones nacionales, así como la sostenibilidad del impacto en el bienestar (Rawlings y Rubio, 2003).

Fuente: Acón, 2007.

explicar el éxito que han obtenido diversos tipos de centros educativos de secundaria. Entre los hallazgos de este estudio sobresalieron, entre otros aspectos, los siguientes: rigor académico, tipo de población estudiantil con la que trabajan, identidad institucional, apego estricto y seguimiento regular a las metas académicas propuestas, perfil del tipo de personas que desean graduar, infraestructura y la figura del director o directora (Unimer, 2006).

Sobre el último de estos factores se determinó que el director o directora juega un papel clave en el éxito de los colegios, sobre todo cuando este funcionario, independientemente de su estilo de gestión, tiene un conjunto de características como: procedimientos claros y bien sistematizados, que da a conocer a padres de familia, profesores y alumnos; énfasis en el uso de la planificación, aunque con un uso flexible de la misma para atender coyunturas e incorporar modificaciones y mejoras a los planes; importancia otorgada a la disciplina; establecimiento de diversos canales de comunicación con padres, alumnos y profesores; evaluación permanente de las metodologías aplicadas con las y los docentes; creatividad en la búsqueda y generación de recursos y apoyos para las actividades del colegio, en especial en el caso de los colegios públicos. También destaca el interés por conformar un equipo docente y administrativo que funcione coordinadamente y reúna una serie de rasgos como: motivado, entusiasta, comprometido, colaborador, solidario y profesional, dotado de recursos materiales, tecnológicos y pedagógicos para realizar su labor, actualizado, con estabilidad laboral e identificado con la filosofía, la misión y la visión institucionales (Programa Estado de la Nación, 2006).

Dada la importancia que parece tener el perfil del director en el éxito de los colegios, este año se decidió profundizar en este factor, para lo cual se consideró pertinente indagar si existen brechas importantes entre las funciones y requisitos establecidos formalmente por el Ministerio de Educación, y el perfil que en la práctica presentan los funcionarios que ocupan las direcciones

de los colegios públicos (cuadro 2.6). El trabajo incluyó la revisión de documentos y estudios del Servicio Civil y del MEP, así como entrevistas a directores y directoras de colegios públicos. Los principales hallazgos fueron los siguientes:

- Aunque en el MEP hay un manual de puestos, que establece formalmente las funciones que debe cumplir un director de colegio, no existe un “perfil” que apoye la contratación de ese personal y especifique los requerimientos, profesionales y psicológicos, que dicho personal debe tener y que lo califican como apto para cumplir con las funciones asignadas. Entre el manual y la contratación lo que media hasta el momento son tres requisitos básicos: licenciatura en una carrera que faculte para el desempeño del puesto, experiencia en labores administrativas e incorporación a un colegio profesional, lo que podría indicar la existencia de un primer desfase.
- Un segundo desfase identificado se da entre las funciones asignadas y la preparación que este personal recibe para cumplir con ellas. Este desfase se expresa en lo que los directores entrevistados denominan “vacíos de formación”, que por lo general aluden a un conjunto de habilidades y destrezas que no desarrollan en la formación académica que reciben y que, una vez que están trabajando, resultan indispensables. Un déficit importante señalado es que, tanto a nivel de grado como de posgrado, la carrera de Administración Educativa no contempla prácticas en instituciones de enseñanza, que permitan aprender cómo se aplica la teoría en la cotidianidad, con personal que ya tiene experiencia acumulada. Solventar estos vacíos pasa por readecuaciones curriculares a los programas existentes en las universidades.
- Un tercer desfase se presenta, como consecuencia de lo anterior, entre la formación recibida y la práctica cotidiana, lo que obliga a este personal a realizar esfuerzos extraordinarios para subsanar los vacíos, muchas veces a partir del interés individual.

La identificación de esta brecha permitió a las y los entrevistados esbozar el “perfil ideal” del director, el cual, paradójicamente, se refiere a un conjunto de habilidades y destrezas básicas para cumplir con las funciones consignadas en el manual de puestos. Esto ratifica la importancia de resolver el primer desfase señalado.

- Un cuarto desfase tiene que ver con las necesidades prácticas de los directores y el apoyo que brinda el MEP para subsanarlas. Se señala la falta de procesos de capacitación permanentes, que permitan la actualización y ajuste a la realidad cotidiana de los centros educativos, así como el insuficiente apoyo que en ocasiones reciben de supervisores y directores regionales (Calderón, 2007).

A este conjunto de discontinuidades se suman, además, otros factores que obstaculizan diariamente la labor de dirección de este personal, entre los cuales destacan: problemas de recursos, infraestructura y equipos en los centros educativos, falta de personal de apoyo en áreas clave como Psicología, por ejemplo; violencia y delincuencia en las comunidades; bajo nivel educativo de las familias, lo que provoca falta de interés en el proceso educativo de los hijos; rigidez administrativa para el manejo y selección del personal, inestabilidad laboral y mala formación del cuerpo docente, falta de un programa de incentivos y reconocimientos a la excelencia en el MEP. Pese a estos obstáculos, muchos de los directores entrevistados han desarrollado en sus centros educativos un conjunto de buenas prácticas, mediante las cuales tratan de encontrar soluciones creativas a las carencias. Sobresalen entre ellas los esfuerzos que realizan algunos directores y directoras por establecer redes de relaciones con la comunidad, la municipalidad y las empresas privadas, a fin de incrementar los recursos económicos de apoyo para que los alumnos continúen sus estudios. Estas y otras actividades no siempre se divulgan y comparten al interior del MEP y entre los centros educativos. Difundir

CUADRO 2.6

Desfas entre requerimientos formales y reales en la contratación de directores de secundaria de colegios públicos

Funciones según el manual de puestos	Requisitos formales	Vacíos de formación	Requerimientos reales o perfil ideal
<ul style="list-style-type: none"> ■ Organiza y dirige actividades administrativas, culturales, cívicas y sociales. ■ Vela por el mantenimiento y conservación del plantel educativo y por el buen aprovechamiento de los materiales, útiles y equipos de trabajo. ■ Promueve la proyección del centro educativo hacia la comunidad y de ésta a la institución. ■ Coordina y evalúa los resultados de los programas bajo su responsabilidad y recomienda ajustes para el logro de los objetivos institucionales. ■ Asigna, supervisa y controla las labores del personal subalterno. ■ Asiste a reuniones, seminarios, juntas y otras actividades similares y representa a la institución ante organismos públicos y privados. 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Licenciatura de carrera que le faculte para el puesto. ■ Experiencia en labores docentes y de administración de centros educativos. ■ Incorporación a colegio profesional. 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Legislación educativa. ■ Legislación penal. ■ Administración financiera y de procesos educativos. ■ Planificación. ■ Adecuación curricular. ■ Conformación y manejo de organizaciones y equipos de trabajo. ■ Estilos de liderazgo y dirección. ■ Manejo de personal. ■ Psicología general y adolescente. ■ Resolución de conflictos. ■ Atención en crisis. ■ Técnicas de aprendizaje. ■ Tecnologías de la información. ■ Desarrollo de habilidades: liderazgo y comunicación asertiva. ■ Trabajo en equipo. ■ Evaluación. 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Comprometido con el derecho a la educación los adolescentes. ■ Buen negociador, planificador y comunicador. ■ Seguridad en sí mismo. ■ Capaz de crear redes comunitarias. ■ Innovador y responsable. ■ Tolerante, ecuánime, con madurez profesional y personal. ■ Líder flexible, que apoya y estimula la iniciativa de su equipo. ■ Predica con el ejemplo. ■ Da seguimiento a todos los procesos y actividades que tienen lugar en la institución. ■ Conocedor de procesos de evaluación. ■ Capaz de tomar decisiones y trabajar bajo presión. ■ Interesado en actualizarse, estudiar y aprender constantemente. ■ Conoce de tecnologías de la información y la comunicación y métodos de enseñanza y aprendizaje. ■ Posee herramientas de psicología adolescente, manejo de grupos de trabajo, resolución de conflictos, adecuaciones curriculares y legislación educativa, entre otros.

Fuente: Elaboración propia con información del MEP y entrevistas a informantes clave, 2007.

y reproducir esas prácticas, así como avanzar en la definición del perfil de director que hoy demandan los centros de segunda enseñanza, constituyen dos desafíos viables y estratégicos en la búsqueda de la calidad educativa.

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE EL PERFIL DE LAS Y LOS DIRECTORES DE COLEGIOS EN SECUNDARIA

Véase Calderón, 2007 en www.estadonacion.or.cr

Acceso a vivienda

Que las personas puedan tener una vivienda digna en la cual vivir y desarrollar sus capacidades, forma parte de las aspiraciones fundamentales del desarrollo humano. En este apartado

se da seguimiento a los indicadores básicos del país en esta materia y se presentan los resultados de un estudio especial sobre la inversión que se requiere para erradicar los asentamientos en precario.

En el 2006 el parque habitacional siguió creciendo, en especial por el aumento de la vivienda individual desocupada. El déficit habitacional se redujo en un 2%, debido a la caída del faltante natural de viviendas, lo que indica que el crecimiento de viviendas nuevas fue mayor que el de los hogares nuevos. En cuanto al estado del parque habitacional, lo más relevante del 2006 fue el incremento que siguió mostrando el déficit cualitativo de vivienda, situación congruente con el enfoque que ha predominado en los últimos veinte años,

de mayor subsidio a la construcción de vivienda nueva, antes que a programas de mejoramiento y reparación. Paralelamente, los bonos para mejoramiento de vivienda (RAMT) disminuyeron en un 50% entre 2005 y 2006. También volvió a crecer el faltante mínimo de vivienda adecuada, sobre todo por el incremento de lo que se denomina “vivienda deficiente adicional”, en más de 36.083 unidades (Fuprovi, 2007b). Esta situación debe llamar la atención al país, en cuanto a la necesidad urgente de invertir en programas de mejoramiento de viviendas, a fin de evitar su deterioro (recuadro 2.5).

En cuanto a las oportunidades de las personas y los hogares de obtener vivienda, el comportamiento de las principales variables económicas en el

RECUADRO 2.5

**Atención del déficit cualitativo de vivienda:
un desafío impostergable del sector habitacional costarricense**

Construir únicamente nuevas soluciones habitacionales, y no atender el déficit cualitativo, es un círculo vicioso que no permite lograr una mejoría sustancial en la calidad de vida de las y los costarricenses. Desde 1987, año de creación del Sistema Financiero Nacional de la Vivienda (SFNV) y hasta el 2006, la cantidad de viviendas en malas condiciones ha experimentado un crecimiento en términos absolutos y proporcionales, que alcanza el 65% del parque habitacional (gráfico 2.6). En 2006, el déficit cualitativo¹⁷ representó el 88,1% de las necesidades habitacionales del país y el cuantitativo, es decir, el faltante de viviendas, constituyó el restante 11,9%. Sin embargo, las políticas y acciones de los gobiernos han enfocado la inversión en el otorgamiento de subsidios (bonos) destinados fundamentalmente a la construcción de viviendas nuevas.

Este es el resultado no solo de los bajos subsidios otorgados en el período 1987-2006 para mejorar y reparar viviendas¹⁸, sino también de la ausencia de programas de financiamiento para este fin en las entidades autorizadas y el sistema bancario nacional. Para hacer frente al déficit cualitativo es necesario que la política de vivienda,

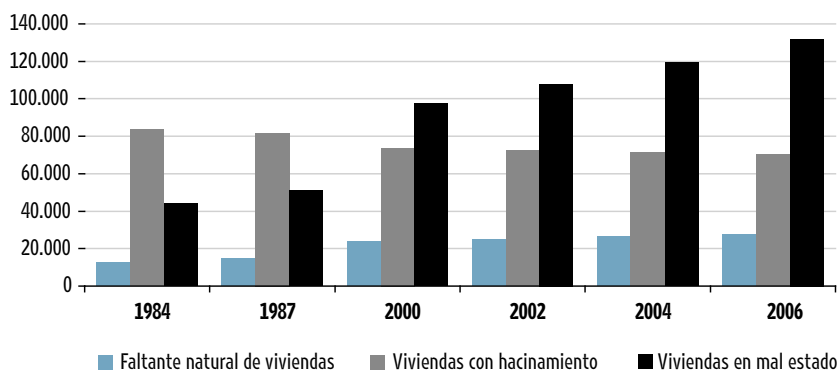
además de la atención intensa a los asentamientos en precario, fortalezca otras líneas de acción de igual importancia, entre las que destaca la promoción de mecanismos de crédito innovadores para vivienda. La provisión de subsidios a grupos de bajos ingresos debe continuar; sin embargo, la estrategia para la disminución del déficit cualitativo debe cambiar radicalmente, pues el bono RAMT ha sido insuficiente para lograr este objetivo. La complejidad y lentitud de los trámites, que son tan o más engorrosos que los de un bono para vivienda nueva, la baja rentabilidad de los RAMT para las entidades autorizadas y los contratistas, la obligación de una garantía hipotecaria para los préstamos complementarios al subsidio, que por lo general son montos pequeños, y la falta de enfoque e incentivos al programa, son algunas de las razones que pueden explicar el fracaso de su implementación. Una herramienta que podría considerarse para la reducción de este déficit son las "microfinanzas para vivienda", que establecen un esquema de préstamos pequeños y sucesivos sin garantía hipotecaria, que han mostrado niveles de crecimiento mayores al 30% anual en varios países de América Latina y se han convertido en el principal instrumento de financiación de

las familias de bajos ingresos en muchas áreas del continente. Uno de los elementos diferenciadores de las microfinanzas para vivienda es el mayor costo de los recursos, reflejado generalmente en una tasa de interés más alta. La participación del Estado, por medio del SFNV, puede darse a través de los siguientes mecanismos:

- Banco de segundo piso: para estos efectos podría utilizarse el Banhvi, de manera que los recursos que originalmente fueron asignados para subsidio, puedan ser prestados a las entidades autorizadas como fondos de préstamo a cero tasa o tasa baja, que permitan impulsar programas de crédito para mejoramiento de vivienda a tasas de interés atractivas para la población meta, y complementarlos con asistencia técnica.
- Fondo de compensación: otra forma de disminuir el costo de los fondos de crédito para mejoramiento de vivienda es crear un fondo de garantía para estos programas, de manera que disminuya el nivel de riesgo y, por ende, el costo de los recursos que las entidades prestan a las familias meta.

Fuente: Hábitat para la Humanidad, 2007.

GRAFICO 2.6

**Crecimiento del déficit habitacional
(total de viviendas)**

2006, especialmente la reducción de la inflación y de las tasas de interés de corto y mediano plazo en el sistema financiero, ampliaron las oportunidades de acceder a créditos de vivienda sobre todo para sectores medios y altos. El saldo de la cartera de crédito de las entidades autorizadas mostró un incremento del 20,3%, al pasar 19.459 millones de colones en el 2005 a 23.404 millones al cierre del 2006 (Banhvi, 2007). El Banhvi y el Mivah pusieron en práctica un conjunto de iniciativas tendientes a ampliar el acceso a bonos por parte de la clase media, que venía representado un porcentaje muy reducido del Fosuvi (5%). Entre los principales programas destacan el de financiamiento preferencial con las mutuales, el "ABC Vivienda Vertical", un convenio del BCR con el Banhvi

para entregar préstamos subsidiados y la creación del “Fondo de crédito especial de vivienda”, en el Banco Popular. Adicionalmente, el Mivah ha planteado el objetivo de mejorar los servicios y simplificar los trámites, a fin de dar mayor agilidad al acceso a los bonos y a la ejecución de obras. No obstante lo anterior, al igual que en el año 2005, por falta de presupuesto tampoco en el 2006 se realizaron las auditorías de calidad (Banhvi, 2007).

Para los hogares de menores ingresos las oportunidades de obtener subsidios de vivienda se redujeron. Los bonos entregados fueron apenas 8.756, es decir, 1.161 menos que en el 2005, sin aumentos relevantes en los montos de inversión ni en la distribución por programas. En cuanto a la asignación territorial del subsidio, el cambio más significativo fue el incremento de más de 44,8% en los recursos del programa de erradicación de tugurios para las provincias que conforman la GAM (Fuprovi, 2007b). Esta reorientación de los recursos es un hecho relevante, dada la alta concentración de asentamientos en precario en la zona metropolitana, tal como lo reportó el *Duodécimo Informe Estado de la Nación*. En materia de política, la meta propuesta por la nueva Administración es haber reducido 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 la atención de los casos bajo diferentes modalidades de bono de vivienda (Banhvi, 2007).

Inversión necesaria para la atención de asentamientos en precario

El Sistema Financiero Nacional de la Vivienda (Ley 7052 y sus reformas) tiene dos fondos: el Fondo Nacional de Vivienda (Fonavi, artículo 41), constituido por los recursos para los créditos, y el Fondo de Subsidios para la Vivienda (Fosuvi, artículo 46). Ambos son necesarios y complementarios para generar oportunidades de vivienda en una población que debe pagar tasas de interés reales muy elevadas para financiar

activos (sus casas) de gran cuantía y en el largo plazo. El Fonavi opera con los fondos provenientes del “régimen IVM de la CCSS, de los depósitos que capte y de los empréstitos que contrate el Banco para ese fin” (artículo 43); son recursos financieros provistos por el mercado, bajo las correspondientes reglas prudenciales. La Ley establece los aportes para el Fosuvi: un 33% de los recursos del Fodesaf y el 3% del Presupuesto Nacional, tanto el ordinario como los extraordinarios.

Desde su creación en 1987, el Fosuvi no ha recibido los fondos que legalmente le corresponden del Presupuesto Nacional. Desde la entrada en vigor del SFNV, solo en 1989 el monto transferido al sistema se acercó al porcentaje establecido (2,75%). En el período 2000-2006, el aporte de los gobiernos al Fosuvi por este concepto fue nulo (Fuprovi, 2007a). Por su parte, los recursos de Fodesaf son generados por un impuesto a las planillas (recaudado por la CCSS y girado por ella en forma directa) y por una proporción del impuesto de ventas, que recauda el Ministerio de Hacienda y se gira muy parcialmente al Fondo. En 2005 y 2006, la canalización de los recursos fue aun más difícil, debido a la política de contingencia fiscal que operó en perjuicio de la inversión social. Estos incumplimientos de la ley han mermando las posibilidades reales de atender financieramente el déficit cualitativo y cuantitativo de vivienda en el país.

Esta reducida capacidad, entre otros factores, ha repercutido especialmente en la atención de las familias que habitan en asentamientos en precario y en tugurios, los cuales, como se reportó en el *Duodécimo Informe*, se duplicaron entre 1987 y 2004. En el 2005 estas familias se distribuían en 397 asentamientos, 199 en la GAM y 198 fuera de ella. En el 2007, datos de Fuprovi señalan un total de 44.130 familias en esta situación: 29.597 en la GAM y 14.533 fuera de ella (Mivah, 2007). La modificación del artículo 59 de la Ley 7052, aprobada en el 2006, permite pasar del 20% al 40% los fondos del Fosuvi destinados a la atención de sectores en condiciones especiales de necesidad,

entre ellos las familias que habitan en tugurios y asentamientos en precario.

Bajo diversos escenarios de recursos, la pregunta pertinente es ¿cómo afecta la asignación de recursos la capacidad de incidir en la erradicación de asentamientos en precario en el corto y mediano plazos? En esta línea, un estudio elaborado por Fuprovi (2007a) trató de responder a las siguientes interrogantes: ¿cuántos recursos necesitaría el Estado costarricense para solucionar el problema de las familias que habitan en asentamientos en precario al día de hoy?; tomando en cuenta los recursos que se pueden movilizar con las actuales fuentes establecidas por ley y otras alternativas, ¿cuánta inversión y tiempo implicaría resolver el problema? Para obtener respuestas se construyó una serie de escenarios financieros en los que se simulan posibles alternativas, de recursos que podrían ingresar al Fosuvi para la atención de asentamientos en precario en el país. 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 serían necesarios un incremento del impuesto de ventas, un impuesto a las casas de lujo y alguna asignación de la que le corresponde del Presupuesto Nacional. En el cuadro 2.7 se sintetizan los efectos de cinco escenarios de recursos, sobre los plazos, las familias atendidas y las inversiones totales.

Para cada escenario se estableció un conjunto de supuestos que consideran variables como crecimiento de la población, evolución del PIB real e inflación anual, así como las disposiciones legales sobre los recursos y otras que se vienen proponiendo, como el impuesto solidario para el fortalecimiento de programas de vivienda (Fuprovi, 2007a). Los principales hallazgos fueron los siguientes:

1. Para eliminar las carencias de vivienda, terreno y servicios básicos de las familias que habitan en asentamientos en precario, el país requeriría en el 2007 cerca de 367.667 millones de colones, considerando soluciones en sitio, reubicación y mejoras.

CUADRO 2.7

Alternativas financieras para la atención de asentamientos en precario, bajo distintos supuestos

Alternativas de ingreso disponibles	Años que se requieren ^{a/}	Familias atendidas	Inversión total (millones de colones) ^{b/}
Fodesaf actual	Más de 23	56.520	452.308
Fodesaf actual más impuesto a las casas de lujo	17	54.152	420.369
Fodesaf con 6,6% de impuesto de ventas	13	51.473	399.530
Fodesaf con 6,6% de impuesto de ventas más el impuesto a las casas de lujo	11	49.954	387.901
Fodesaf con 6,6% de impuesto de ventas, más el impuesto a las casas de lujo más 1% del Presupuesto Nacional	9	48.849	377.857

a/ Cada plazo considera soluciones en sitio, mejoras y reubicación. Entre más años se requieran, mayor será el número de familias atendidas.

b/ Estos montos contemplan costos de infraestructura y formalización.

Fuente: Fuprovi, 2007a.

2. Si no se modificaran las condiciones actuales en que opera el Fosuvi, es decir, recibiendo ingresos provenientes únicamente del Fodesaf y no en el porcentaje establecido por ley, la solución tomaría más de veintitrés años. En ese período se atendería a 56.520 familias, con un costo estimado de 452.308 millones de colones (reales del 2007).

3. Si al escenario anterior se agregan los recursos estimados que podría generar el impuesto solidario para el fortalecimiento de programas de vivienda, conocido como “impuesto a las casas de lujo”, se requeriría un plazo de diecisiete años. Se atendería a un total de 54.152 familias, con un costo de 420.369 millones de colones (reales del 2007).

4. Si el Fosuvi solo contase con los ingresos provenientes del Fodesaf, pero con la transferencia completa de los fondos que le corresponden por concepto del impuesto de ventas, es decir, si en lugar del 2,4% (lo que en promedio se le ha destinado en todos estos años) se le traspasaran efectivamente los ingresos correspondientes a dicho impuesto¹⁹, el problema se resolvería en un plazo de trece años, con una inversión total de 399.530 millones de colones y una población atendida de 51.473 familias.

5. En vista de que las opciones anteriores no permiten una solución real en

un plazo igual o menor a diez años, se analizaron dos alternativas adicionales. En primer lugar, suponiendo que el Fosuvi cuente con los ingresos de Fodesaf, el total de lo que le corresponde del impuesto de ventas, más los ingresos del nuevo tributo propuesto (impuesto solidario para el fortalecimiento de programas de vivienda), el problema se podría solucionar en un plazo de once años; para ello se requeriría una inversión total de 387.901 millones de colones, a fin de atender a 49.954 familias. La segunda alternativa consiste en sumarle a la anterior los ingresos correspondientes a un 1% del Presupuesto Nacional, lo cual sigue estando por debajo del 3% que por ley se le debe transferir al Fosuvi. Esta opción implica la transferencia de un 6,6% del impuesto de ventas, más los ingresos generados por el impuesto a las casas de lujo, más el 1% del Presupuesto Nacional. En este contexto, se le podría dar solución al problema de asentamientos en precario en un plazo de nueve años, con una inversión total de 377.857 millones de colones, que permitirían atender a un total de 48.849 familias (Fuprovi, 2007a).

Si bien estas estimaciones ofrecen una idea del esfuerzo que significa para el país erradicar la problemática de los asentamientos en precario, se debe tener claro que son ejercicios de simulación que no dicen nada sobre las decisiones de política pública, en las que

entran en juego el quehacer del sector, sus instituciones responsables y otras entidades relacionadas, que constituyen un ingrediente fundamental.

Acceso a un ingreso digno

Para desarrollar sus capacidades, las personas requieren tanto su propio esfuerzo como el apoyo de la sociedad de la cual forman parte. Generar ingresos para llevar una vida digna depende de que las personas tengan un conjunto de capacidades básicas y acceso a las oportunidades. El ingreso puede ser monetario o no monetario. En el caso costarricense, el ingreso laboral es el más importante para los hogares; además de éste, las familias reciben apoyo mediante la inversión social, entendida como los recursos que el Estado destina a acciones que buscan mejorar la calidad de vida de la población, ya sea ofreciendo directamente una serie de servicios como educación y salud, realizando transferencias monetarias para que las familias adquieran bienes y servicios que les ayuden a satisfacer sus necesidades más elementales, o financiando instituciones públicas encargadas de proveer bienes y servicios meritorios a bajo costo o en forma gratuita. En este apartado se analizan las principales tendencias del país en lo que se refiere al acceso de las personas a un ingreso digno, obtenido ya sea de manera autónoma por medio de los ingresos laborales, o de modo colectivo a través

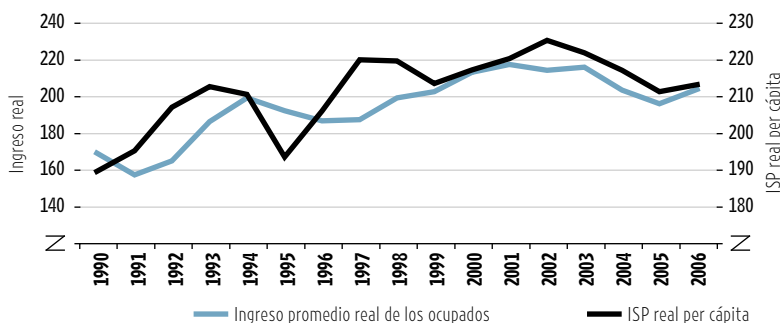
de la inversión social, que en Costa Rica constituye un aporte cercano a un salario mínimo para cada hogar. Los hallazgos más relevantes del 2006 son la recuperación que mostró el ingreso promedio de los ocupados y un leve repunte de la inversión social pública (ISP), después de tres años de caída; este último se tradujo en un aumento de la prioridad fiscal (como porcentaje del gasto consolidado del Gobierno General) pero no de la macroeconómica (como porcentaje del PIB), lo que significa que la ISP creció más que el gasto del Gobierno General, pero menos que el PIB (gráfico 2.7).

Crece ingreso promedio de los ocupados, aunque es inferior al del 2003

La remuneración promedio de los ocupados (en la ocupación principal) 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 (gráfico 2.8). Este resultado debe considerarse muy satisfactorio, pues durante 2004 y 2005 las remuneraciones reales habían caído consecutivamente, en total y para cada uno de los sectores. Sin embargo, con excepción de los ocupados en el sector agropecuario, este aumento no logró recuperar la caída de los dos años anteriores, es decir, los ingresos laborales promedio del 2006 siguieron siendo inferiores a los del 2003 para la totalidad de remunerados, y específicamente para los no agropecuarios, tanto formales como informales.

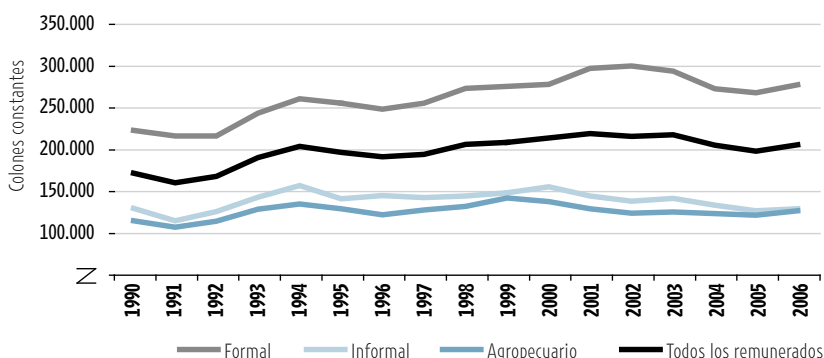
Con una perspectiva de más largo plazo, los mayores ingresos laborales alcanzados por los ocupados no agropecuarios formales corresponden a los del año 2002, para los no agropecuarios informales a los del 2000 y para los agropecuarios a los de 1999. Respecto a esos valores máximos, las remuneraciones promedio del año 2006 fueron menores en 7,6%, 16,9% y 10,9%, respectivamente. Cuando se considera la totalidad de los remunerados, el promedio máximo se alcanzó en el 2001,

GRAFICO 2.7
Evolución del ingreso promedio real mensual de los ocupados en la ocupación principal y de la ISP real por persona^{a/}
(ingresos en miles de colones de julio de 2006 e ISP en miles de colones de 2000)



a/ En miles de colones del 2000, según deflactor implícito del gasto de consumo final del Gobierno General.
Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta de Hogares del INEC y de la STAP.

GRAFICO 2.8
Evolución del ingreso promedio real en la ocupación principal, por sector
(colones de julio de 2006)



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

Fuente: Sauma, 2007, a partir de información de las EHPM del INEC.

frente al cual el resultado del 2006 es un 6,1% inferior.

En cuanto a la evolución del ingreso laboral según la calificación de los ocupados, que se aproximó mediante el nivel educativo, de los 1,8 millones de ocupados en el 2006, 664.000 eran calificados y poco más de 1,1 millones no calificados, lo que equivale a 36,3% y 63,7%, respectivamente (una proporción de casi dos ocupados no calificados por cada calificado).

Tanto para los trabajadores calificados como para los no calificados remun-

nerados, el ingreso laboral aumentó en términos reales en el 2006 con respecto al año anterior. Para los segundos²⁰ el incremento fue de 1,8%, mientras que para los primeros fue de 4% (para un aumento de 3,8% en el total de ocupados). El ingreso laboral promedio de los trabajadores no calificados comenzó a caer desde el año 2001, y con excepción de una ligera recuperación en el 2003, mantuvo esa tendencia hasta el año 2005, por lo que el valor alcanzado en el 2006 la cambió. En el caso de los trabajadores calificados, su ingreso laboral

promedio cayó por cuatro años consecutivos (2002-2005) hasta el repunte del 2006.

No obstante estas mejorías, los ingresos laborales promedio, tanto de los no calificados como de los calificados, se mantuvieron por debajo de los observados en el 2004 y son bastante menores que los obtenidos en el año 2000 por los no calificados y en el 2001 por los calificados, que son los mayores del período considerado.

» PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE INGRESOS Y EMPLEO

Véase Sauma, 2007 en www.estadonacion.or.cr

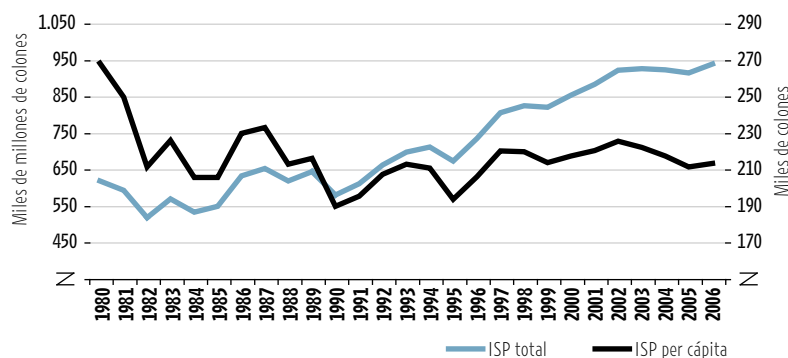
Leve recuperación de la inversión social

Como se ha señalado en Informes anteriores, durante más de dos décadas Costa Rica ha tenido niveles de inversión social pública (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).

A partir del decenio del 2000, la ISP total se desaceleró primero y luego se contrajo en términos reales hasta el año 2006, en el cual se dio una leve mejora, aunque todavía no es posible establecer si se ha recobrado la tendencia al alza de la década de los noventa (gráfico 2.9). Con respecto al 2005, la ISP total creció un 2,7% y un 0,9% en términos per cápita. Si se considera un período más largo, 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 el 17,9% del PIB y el 78,9% del gasto del Gobierno General, proporciones similares a las existentes hace veinticinco años. Pese a lo anterior, y aunque la prioridad fiscal (como porcentaje del gasto), luego de recuperar los niveles de inicios de los años ochenta, tiende a mantenerse, la comparación con la producción nacional (como porcentaje del PIB) muestra

GRAFICO 2.9

Evolución de la inversión social pública, total y per cápita (miles de colones del 2000)



Fuente: Trejos, 2007, con datos de la STAP, COREC II, instituciones involucradas, BCCR, CGR y CCP.

una ISP que recupera los niveles pre-crisis del año 2002, y a partir de ahí empieza nuevamente a perder prioridad macroeconómica.

Al analizar la ISP por sectores de la función social, los que más crecieron durante el 2006 con respecto al 2005 fueron vivienda y salud, 7,8% y 4,8%, respectivamente; en ambos casos el crecimiento se dio tanto en términos totales como per cápita. En el sector vivienda, el rubro de agua y el correspondiente al Banhvi fueron los que más se expandieron, en tanto que en salud lo hizo la CCSS. Los otros sectores aumentaron en términos globales, pero no per cápita. En educación, la educación general creció, la superior se estancó y la formación profesional se contrajo. En seguridad social, las pensiones (incluido el régimen no contributivo) se expandieron, mientras que el apoyo a grupos vulnerables tendió a estancarse o contraerse. En cultura y recreación los datos apuntan hacia un leve crecimiento total.

» PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE INVERSIÓN SOCIAL PÚBLICA

Véase Trejos, 2007 en www.estadonacion.or.cr

Desigualdad y pobreza

Tal como se ha señalado en ediciones previas de este Informe, reducir la pobreza y la desigualdad es un asunto crucial para el desarrollo humano, por cuanto ambas situaciones privan a las personas de la posibilidad de desarrollar

sus capacidades, al excluirlas de la vida social e impedirles participar en la comunidad y acceder a libertades fundamentales de acción y decisión, al mismo tiempo que interfieren en lo que la gente está en condiciones de ser o hacer, al limitar el acceso a las oportunidades. Esta sección da seguimiento a los principales indicadores del país en materia de desigualdad del ingreso, pobreza y otras brechas importantes en el acceso a las oportunidades. Este año además se incluye una nueva medición de la desigualdad y sus manifestaciones desde el consumo de los hogares, y se agregan diversas consideraciones acerca de sus causas. En el ámbito de la pobreza también se exploran nuevas mediciones y enfoques, como pobreza relativa y el enfoque de exclusión social.

Adicionalmente, en este apartado se elaboran algunos escenarios prospectivos que indagan sobre los efectos que en el corto plazo podrían tener algunas políticas para reducir la pobreza en el país. Al igual que en Informes anteriores, se utilizan dos fuentes de información para medir la desigualdad: por un lado están los datos de las Encuestas de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM), que se han empleado anualmente y que permiten hacer análisis de tendencias de corto plazo, y por otro lado está la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos (ENIG), que se realizó en el 2004, dieciséis años después de que se efectuara la última medición de este tipo en Costa Rica²¹.

Se afianzan niveles ampliados de inequidad

Durante el 2006 el país mostró resultados dispares en cuanto a su desempeño social y económico. Por un lado la producción registró un acelerado crecimiento (8,2%), el ingreso promedio real de los hogares se incrementó en un 2,4%, lo mismo que el ingreso laboral de los ocupados (3,8%); por otro, la incidencia de la pobreza se mantuvo estancada en alrededor del 20% y la desigualdad en la distribución del ingreso aumentó de 0,406 (2005) a 0,420. Tampoco en ese año se observaron mejoras en las brechas laborales, de género y territoriales que el *Informe Estado de la Nación* ha venido documentando.

Los principales factores que explican estos resultados aparentemente contradictorios se desarrollan en este apartado del capítulo, y en su mayoría 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; la localización de estos empleos fuera de la región Central y la existencia de un “núcleo duro de pobreza”, constituidos por hogares excluidos cuya condición crónica los restringe a un acceso informal y precario al mercado de trabajo.

La situación del 2006 y el análisis de estos factores explicativos encienden una señal de alerta acerca del tipo de crecimiento económico que el país está teniendo, el cual no está permitiendo mejoras en los sectores de menores ingresos (la base), y más bien tiende a alejarlos cada vez más, de los otros sectores que conforman la pirámide social. Esta situación se está traduciendo en aumentos en la desigualdad absoluta, en la que no solo no todos los sectores mejoran, sino que los más vulnerables están atrapados en la exclusión, sin que se esté haciendo nada al respecto, mientras pocos sectores registran acelerados progresos. Se trata de una situación difícilmente justificable, incluso para quienes defienden el aumento en la desigualdad relativa por el alto crecimiento.

Aumento de la desigualdad por ingresos en el 2006

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 sobre ingresos captada en las Encuestas de Hogares, que realiza el INEC. Los hogares son ordenados según su ingreso per cápita (crecientemente), y se obtienen tres indicadores relevantes para el análisis: la relación de ingresos entre los hogares del décimo decil respecto a los del primer decil, la relación de ingresos entre los hogares del quinto quintil respecto a los del primero quintil y el coeficiente de Gini.

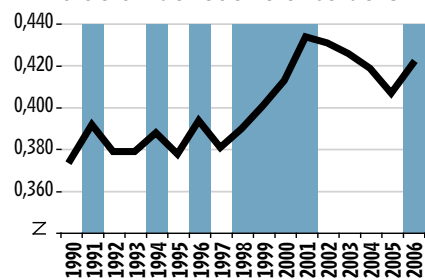
Como se ha destacado en ediciones previas, luego de una relativa estabilidad en los indicadores de concentración del ingreso entre 1990 y 1997 -con pequeñas variaciones asociadas a la coyuntura económica-, a partir de 1998 se inició un proceso de aumento en la desigualdad que, medida con el coeficiente de Gini, alcanzó su máximo nivel en el año 2001 (gráfico 2.10). Entre 2002 y 2005 se dio una reducción paulatina en la desigualdad -sin llegar a los valores prevalecientes antes de 1999- pero en el año 2006 a 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 en la desigualdad en el 2006 respecto al año anterior se refleja en los otros dos indicadores considerados, pues la relación entre ingresos de los hogares del décimo decil y los del primero pasó de 18,3 veces a 19,9, y en el caso del quinto quintil respecto del primero, de 9,5 a 10. Estos valores son similares a los observados en el año 2000, y más bajos que los prevalecientes entre 2001 y 2004 (datos en el Compendio Estadístico).

En el 2006, la desigualdad en la distribución del ingreso de los hogares siguió siendo relativamente alta en contraste con la situación prevaleciente hasta 1997, y el proceso gradual de reducción registrado a partir del 2002 no solo se detuvo en el 2006, sino que se revirtió. Este comportamiento se inscribe en la tendencia general que muestra la con-

GRAFICO 2.10

Evolución del coeficiente de Gini



Fuente: Sauma, 2007, a partir de las EHPM del INEC.

centración del ingreso y que fue ratificada con los datos de la Encuesta de Ingresos y Gastos, del 2004, que además permiten profundizar en las causas de este incremento. Sobre esas causas se indagó en el Duodécimo Informe, en el cual se destacaron, entre otros aspectos, las distancias en los años de educación de los distintos grupos. Nuevas investigaciones no solo confirman este hallazgo, sino que agregan elementos adicionales, como las diferencias en las horas trabajadas entre hombres y mujeres (recuadro 2.6).

Una nueva medida: desigualdad según consumo

Presentar distintas manifestaciones de la desigualdad en el país ha sido una preocupación constante en este capítulo, para lo cual se ha hecho uso de la información disponible en distintas fuentes de información. La Encuesta de Hogares, creada para medir ingresos y empleo, permite mostrar medidas de desigualdad a partir del ingreso de las personas y los hogares, pero no desde el consumo. Para lograr esto último se requiere otro tipo de encuesta, como la de Ingresos y Gastos realizada en el 2004 por el INEC, la cual, precisamente, brinda información sobre lo que consumen las personas y los hogares. Con este instrumento se pueden documentar otras expresiones de la desigualdad, vista desde lo que se podría denominar “el ángulo del consumo”. En el marco del simposio “Costa Rica a la luz de los resultados de la Encuesta de Ingresos y Gastos” se efectuaron varias investigaciones que exploraron medidas desde el consumo (recuadro 2.7).

RECUADRO 2.6

¿Por qué aumentó la desigualdad en la distribución del ingreso laboral entre los años 1988 y 2004?

En el marco del simposio “Costa Rica a la luz de los resultados de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares”, realizado a finales del 2006, se realizó una investigación con el objetivo de determinar la dirección del cambio de la distribución de los ingresos laborales, observada entre las encuestas de ingresos y gastos (ENIG) de 1988 y 2004, e identificar las causas que explican esa evolución. Tomando en cuenta las limitaciones inherentes a este tipo de encuestas para medir las características de la inserción laboral, pero reconociendo su amplia capacidad para aproximar los ingresos del trabajo, el estudio aplicó una metodología para descomponer la desigualdad y sus cambios a partir de ecuaciones de remuneraciones. El primer hallazgo es que los ingresos asociados a los estratos más altos fueron los que más aumentaron, por lo que las ENIG sugieren un incremento apreciable de la desigualdad en el período de referencia. En efecto, utilizando distintos indicadores-resumen que son sensibles a distintas partes de la distribución de los ingresos, como el coeficiente de Gini, el índice de Theil y la varianza del logaritmo del ingreso laboral, se observaron incrementos generalizados. Estos aumentos también se manifiestan si se utilizan los datos de las EHPM, pero en magnitudes más limitadas; ello sugiere que estas últimas encuestas se están quedando cortas en la medición de los cambios en la desigualdad de los ingresos laborales, por no medir los ingresos en especie y los ingresos aplazados, así como por problemas en la aproximación de los ingresos de los trabajadores independientes. La información también sugiere que la ENIG del 2004 midió el ingreso laboral en mejor forma que la de 1988, y en esa medida se tiende a sobreestimar el crecimiento de la desigualdad.

Para cada año, la educación (que explica el 17% de la desigualdad en 1988 y el 19% en 2004) y las horas trabajadas (que explican el 7% de la desigualdad en 1988 y el 19% en 2004) se tornan en los principales factores que actúan como determinantes del aumento observado en la desigualdad. El residual pierde peso y de representar

el 55% en 1988, baja al 48% en 2004. También contribuyen, en menor medida y diferenciándose de estudios previos, la dispersión de los años de educación y del sexo de los trabajadores, junto al mayor premio salarial por trabajar en el sector público o en empresas privadas de mayor tamaño.

Otro hallazgo relevante es que los cambios asociados al sexo del trabajador contribuyen a una mayor desigualdad, porque aumentó la proporción de mujeres trabajadoras, quienes ganan menos que los hombres, y además la brecha salarial entre hombres y mujeres no mostró un cambio significativo entre 1988 y 2004. Igualmente, la desigualdad en la distribución de las horas trabajadas se incrementó, porque disminuyó la proporción de trabajadores con jornadas completas, mientras que la proporción de trabajadores con jornada parcial y con sobrejornada se expandió. En parte esta reducción ocurrió a causa del aumento en la participación de las mujeres en la fuerza de trabajo, puesto que es más probable que las mujeres trabajen jornada parcial que los hombres, y en parte también se debió al incremento en la proporción de trabajadores en empresas pequeñas, y porque se redujo la proporción de trabajadores en el sector público, donde predomina la jornada completa.

El estudio concluye que, si bien el aumento del premio salarial de los más educados abre posibilidades de mejoras futuras en los ingresos reales y en la reducción de la desigualdad, la dispersión de las horas trabajadas refleja una insuficiente creación de empleos de calidad, que afecta en particular a las mujeres. Los resultados obtenidos corroboran las hipótesis planteadas en torno a un incremento de la desigualdad asociado a aumentos en el premio salarial por educación y a la dispersión de horas, aunque la magnitud de los cambios es mayor a la esperada y mostrada por otras fuentes y estudios. Estos hallazgos sugieren dos fenómenos contrapuestos. Por una parte, se observa un aumento de la demanda relativa por los trabajadores más educados, relacionado con el cambio tecnológico y quizás con la apertura comercial, sin un aumento equivalente en la oferta de este tipo de trabajadores. Si bien

este hecho está contribuyendo a incrementar la desigualdad, por la vía de un aumento en el salario relativo de los más educados, abre las posibilidades de mejoras en los ingresos reales y eventualmente reducciones en la desigualdad, si el Estado logra capacitar a la fuerza de trabajo necesaria. El desafío se centra entonces en el sector educativo. Por otra parte, la polarización de la jornada de trabajo denota una expansión del empleo en actividades en pequeña escala, y posiblemente mayor informalidad, en especial para las mujeres, que de manera creciente se están incorporando al mercado de trabajo, ya no solo las más educadas, lo que de paso incide en el aumento de la dispersión (desigualdad) en los años de educación de las personas ocupadas. Ello sugiere una insuficiencia en la creación de empleos formales o de calidad, junto al deterioro de la protección social de los trabajadores que representa, y una mayor presión para que las mujeres aporten al sostenimiento del hogar, sobre todo en aquellos que cuentan con limitado capital humano. Estos trabajadores están enfrentando no solo un mayor y creciente riesgo de desempleo, sino también una evolución menos favorable de sus remuneraciones reales.

Esta insuficiencia en la generación de empleo formal, pese al dinamismo del sector exportador, muestra cómo los requerimientos de competitividad internacional promueven inversiones “ahorradoras de mano de obra” o, en todo caso, el uso de una mayor intensidad del trabajo (sobrejornada) como mecanismo para mejorar la rentabilidad, y no necesariamente la productividad. Ello apunta al imperativo de promover directamente la creación de empleos de calidad, quizás incorporando de modo explícito el objetivo de generación de empleo en el diseño de la política económica, como recientemente ha estado insistiendo la OIT. También sugiere la necesidad de políticas específicas para facilitar la inserción de las mujeres en el mercado de trabajo, en particular de aquellas que se incorporan con un bajo capital humano y movidas por la insuficiencia de ingresos del hogar.

Fuente: Trejos y Gindling, 2007.

RECUADRO 2.7

Efectos cuantitativos sobre el bienestar provocados por el ajuste del mercado y las políticas económicas

El Observatorio del Desarrollo, bajo su Programa de Investigación Avanzada sobre el Desarrollo, introdujo el enfoque de utilidad monetaria métrica de A. Deaton (1997) para evaluar los efectos cuantitativos sobre el bienestar que provocan el ajuste del mercado y las diferentes políticas económicas. Esta metodología utiliza la información sobre consumo generada por el INEC mediante la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos (ENIG) de los años 1988 y 2004. Parte del supuesto de que el individuo maximiza su utilidad al consumir bienes en el mercado sujeto a su restricción de gasto. Es decir, le interesa el gasto mínimo para alcanzar un nivel de utilidad. El estudio supone una función de bienestar social, cuyo argumento principal es este gasto óptimo. Si bien este enfoque se ha utilizado en muchos países y desde hace más de veinte años, esta es la primera vez que se aplica en Costa Rica. Esta metodología permite cuantificar los efectos de cambios en los precios de los bienes, del pago de factores, de transferencias e impuestos, sobre el bienestar de las familias medido en unidades monetarias. Fue aplicada en los trabajos de Zúñiga et al. (2007), Zúñiga y Rojas (2007), Saborío y Rodríguez (2007) y Ulate y Rojas (2007), cuyos resultados se resumen en este recuadro y en el capítulo 3 (recuadros 3.10 y 3.13).

¿Cómo varió el bienestar de las familias costarricenses en el período 1988-2004?

■ Entre esos años se dio una mejora de Pareto²² en el estándar de vida de todas las personas, cuando se utiliza el gasto como medida de bienestar. Sin embargo, esa mejoría no se distribuyó de la misma forma entre las personas. En términos relativos ganaron menos las personas y familias ubicadas en el rango medio de la distribución (Zúñiga et al., 2007).

■ La desigualdad en el 2004 es menor cuando se estima en términos de consumo, que cuando se calcula por el ingreso.

■ A partir del sexto decil hay un cambio estructural en el perfil de las familias. Es decir, deben cambiar el nivel de educación, el tipo de trabajo y la zona de residencia, entre otros atributos, para que la familia acceda a los estratos superiores de la distribución. Para que una familia con bajo nivel de educación, migrante, rural y ocupada por cuenta propia alcance el 20% de la población con mayor gasto, se requieren años, y en muchos casos una generación, ya que se debe modificar por lo menos su nivel de educación. Esta dificultad para acceder los deciles más altos de la distribución, unida a la mayor desigualdad en la distribución, son factores que limitan la movilidad social o que generan exclusión social.

■ Si se considera que la educación amplía las oportunidades para acceder a los deciles más altos, la política educativa no ha sido muy efectiva en lograrlo. Los jóvenes cuyas familias se ubican en los quintiles más altos de la distribución son quienes permanecen en la educación secundaria, aunque se observa una pequeña mejoría de la cohorte más joven en todos los estratos. Además, la educación no basta para alcanzar el estándar de vida más alto. Según Zúñiga et al. (2007), un hogar cuyo jefe sea de la zona urbana, de la región Central, no migrante, patrono con nivel de licenciatura y con un ingreso que proviene en un 40% de rentas y alquileres, tiene una probabilidad de 0,53 de estar en el 5% de las familias con el mayor estándar de vida, pero si es asalariado y mantiene las demás características, la probabilidad es solo de 0,08.

¿Qué diferencia hay entre el bienestar de las familias urbanas y el de las familias rurales?

■ En el año 2004 el bienestar de las familias en las zonas rurales era considerablemente menor que el bienestar de aquellas que residían en las zonas urbanas, de acuerdo con Saborío y Rodríguez (2007). Este resultado se obtiene independientemente de que se utilice el ingreso o el consumo, como medida de bienestar.

■ La desigualdad medida por el consumo es mayor entre las familias de la zona urbana que en las de la zona rural. Esta conclusión no se puede sostener con certeza si se utiliza el ingreso como medida de bienestar. En la explicación de esa diferencia destaca la incidencia de los menores niveles de educación en las rurales y en los grupos con menor ingreso y estándar de vida. Otros determinantes de la pobreza son los mayores tamaños de los hogares entre los grupos de bajos ingresos, y particularmente en la zona rural, las mayores tasas de dependencia entre los grupos de bajos ingresos, así como la mayor presencia de jefatura femenina entre los hogares urbanos. También se comprobó que el empleo no agrícola y la inserción de las mujeres en los mercados de trabajo son factores importantes que contribuyen a reducir la pobreza rural.

■ Los ingresos promedio son significativamente más elevados entre los hogares no agropecuarios y más elevados entre los hogares mixtos, que entre los hogares agropecuarios. Estos datos confirman hallazgos de otros estudios, que vinculan el sector primario y la baja educación en las zonas rurales con mayores niveles de pobreza. Estos resultados demuestran la importancia de la economía rural no agrícola y la existencia de estrategias de diversificación de ingresos en las zonas rurales, aspectos destacados, desde hace ya más de una década, en las nuevas formas de concebir el desarrollo rural.

¿Qué tan progresivo es el financiamiento del gasto?

■ Según Zúñiga y Rojas (2007), el éxito relativo en el gasto social ha permitido a las y los costarricenses disfrutar de un buen nivel de vida, y por ello es importante preguntarse si los gastos que realizan las familias para financiarlo son también equitativos. Los datos revelan que los

CONTINÚA >

RECUADRO 2.7 > CONTINUACIÓN

gastos privados de las familias en salud y educación (calculados a partir de la ENIG) tienden a ser progresivos. Este resultado puede calificarse como positivo, siempre y cuando se cumpla con la equidad en el acceso a estos servicios. Si bien el gasto privado en salud no parece indicar que haya exclusión del sistema público -aunque parecen existir diferencias en la calidad entre los servicios público y privado, como por ejemplo en los tiempos de espera-, el acceso a la educación para los deciles de gasto más

alto es muy diferente al de los más bajos. Zúñiga et al. (2007) compararon los años de escolaridad por quintil de gasto equivalente y observaron que la proporción de jóvenes entre 16 y 25 años con siete años de educación es apenas superior al 20% en el quintil más bajo, mientras que para el último quintil es mayor al 90%. Esto evidencia cierto grado de exclusión del sistema educativo.

■ Hay diferencias en las tasas de contribución entre asalariados y trabajadores

independientes y, además, es difícil controlar la evasión, lo cual puede ser indicativo de que no hay equidad. Precisamente Zúñiga y Rojas (2007) señalan que, aunque la diferencia entre las proporciones de la contribución a la CCSS son regresivas para los deciles medios, ésta no es significativa solo cuando se utiliza el ingreso equivalente.

Fuente: Ulate, 2007, Observatorio del Desarrollo, UCR.

En el marco del mismo simposio, otra investigación construyó una tipología de los hogares costarricenses según su estructura de consumo. Para ello se consideraron variables relacionadas con el gasto, aspectos sociodemográficos, características de las jefaturas del hogar, tenencia de la vivienda y posesión de bienes y servicios. El estudio identificó seis segmentos y sus perfiles, iniciando con el segmento 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% efectúa el 46% de los gastos, mientras que el 53% de los hogares hace el 21% del gasto. El perfil de los segmentos se resume en el cuadro 2.8 y destaca, entre otras características, las diferencias en el nivel educativo, el acceso a vivienda y la tenencia de vehículo propio.

Existen diferencias significativas en cuanto a lo que gasta cada segmento de los hogares y las distancias entre ellos (cuadro 2.9). Por ejemplo, en el segmento F los alimentos y bebidas representan el 32,9% del gasto mensual y el desembolso en este rubro, en promedio, es una cuarta parte de lo que gasta el segmento A (10,3%). Para los segmentos de menor gasto, casi la mitad del consumo se restringe a alimentos, pago de servicios, alquiler de la casa y artículos para el hogar, lo que los coloca en situación de supervivencia

básica (recuadro 2.8); en contraste, los segmentos de mayor gasto tienen como rubros de consumo principal el transporte, la educación, la salud, la recreación, los muebles, la comida fuera del hogar y la realización de transacciones financieras. Los segmentos de consumo medio distribuyen sus gastos en servicios médicos, mantenimiento del vehículo y combustible, servicio de telefonía y recreación, y menos en periódicos y libros. En cuanto a tipos de alimentos también hay notables diferencias. Los segmentos de menor gasto (F y E) consumen más pan y cereales, leche, queso, huevos, aceites y grasas, azúcar y café, y menos frutas, refrescos, carnes y pescado. Por el contrario, los segmentos de mayor gasto consumen más carnes, pescado, refrescos y bebidas alcohólicas, y menos grasas, azúcares, café y pan (Unimer, 2007a).

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
**PERCEPCIONES DE JEFES DE HOGARES DE
BAJOS GASTOS**

Véase Unimer, 2007b en
www.estadonacion.or.cr

La existencia de patrones de gasto y consumo tan disímiles entre los distintos segmentos de población, en particular aquellos ubicados en los lados extremos de la distribución, parece haber ido configurando una sociedad cada vez menos integrada, entre grupos

cuyas prácticas cotidianas se realizan en espacios cada vez menos comunes.

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
**PATRONES DE CONSUMO DE LOS HOGARES
COSTARRICENSES**

Véase Unimer, 2007a en
www.estadonacion.or.cr

**Sin cambios en las brechas
territoriales y laborales**

Reiteradamente este Informe ha señalado que el desarrollo de Costa Rica no es homogéneo y presenta desigualdades territoriales importantes. Esos desequilibrios se asocian a múltiples factores, tales como la forma en que se distribuye la población en el territorio, las distancias con respecto a los centros donde se toman decisiones, la manera en que se ejecutan las políticas y se asigna la inversión pública y privada, el tipo de actividades productivas que se realizan, la disponibilidad de recursos naturales y el uso del suelo. Este desarrollo desigual, lejos de haberse superado, se mantiene, y no se observan cambios que indiquen reducciones significativas en las brechas entre regiones, en términos de empleo, escolaridad e ingresos.

Un aspecto en el que profundiza este Informe es la calidad del empleo que se genera en las distintas regiones del país. En la década de los noventa, la generación de empleo a escala nacional se caracterizó por mostrar un proceso

CUADRO 2.8

Caracterización de los hogares, según segmentos de gasto^{a/}

Segmento ^{b/}	Jefes de hogar	Hogar y vivienda	Necesidades y posesiones
F	Jefatura femenina mayor al promedio. Edades de 50 años o más. Estudios primarios o menos. Viudos, separados y solteros. No trabajan o son servidores domésticos.	Residen en las zonas rurales y en el resto del país (fuera de la región Central). Proviene de hogares unipersonales o monoparentales. Hogares pequeños (dos personas o menos) y sin menores de 12 años. Poseen casa propia, que ha sido donada o regalada, o habitan en casas cedidas por familiares o amigos. Son casas pequeñas (60 m ² o menos), construidas de zócalo o madera.	Carecen de baño, cocina, refrigeradora, lavadora y televisor a color, así como de servicio de agua por tubería dentro de la vivienda. Se abastecen de un acueducto rural o de pozos o ríos, y sus desechos sanitarios desembocan en un pozo o letrina. Menor proporción de hogares que cuentan con servicio de recolección de basura.
E	Predominan las jefaturas masculinas, de 40 años o menos. Estudios primarios o secundarios. En unión libre. Asalariados.	Hogares extensos, con niños menores de 12 años y más de un hogar por vivienda. Viven en casas alquiladas y cedidas, o prestadas por trabajo. Son casas pequeñas (menos de 60 m ²) y con hacinamiento (más de dos personas por dormitorio).	Carecen de baño, cocina, refrigeradora, lavadora y televisor. Evacuan los desechos sanitarios en un pozo o letrina y consumen agua de pozos o ríos.
D	De 50 años o más, con estudios secundarios. Casados. Trabajadores por cuenta propia o patronos.	Hogares sin menores de 12 años. Casas propias totalmente pagadas, de tamaño pequeño y mediano (entre 61 y 150 m ²), prefabricadas y ubicadas en edificios de apartamentos. Muestran hacinamiento.	Poseen ducha, horno de microondas, teléfono, cámara de vídeo y vehículo.
C	Jefaturas masculinas, de 40 años o más. Estudios secundarios. Casados. Trabajadores por cuenta propia y patronos.	Casas propias totalmente pagadas e independientes, de tamaño mediano (101 a 200 m ²), con poco hacinamiento y fabricadas con block o ladrillo.	Poseen ducha, horno de microondas, teléfono, equipo de sonido, cámara de vídeo. Cerca de un 60% de los hogares posee vehículo. Ahorran en una proporción un 30% más alta que el promedio. Cuentan con empleada doméstica, que come en el hogar (proporción 50% mayor al promedio de hogares).
B	Adultos jóvenes (menores de 40 años), con estudios secundarios principalmente, o universitarios. Hay más divorciados. Asalariados.	Hay más hogares ubicados en zonas urbanas. Residen en casas propias que están pagando, en casas alquiladas o cedidas, o prestadas por trabajo. Son casas pequeñas y medianas (61 a 150 m ²), sin hacinamiento, distribuidas en filas o contiguas y elaboradas de block/ladrillo o prefabricadas.	Ahorro un 8% más alto que el promedio. Poseen ducha, horno de microondas, teléfono, equipo de sonido, cámara de vídeo, vehículo (15% superior al promedio). Cuentan con servicio sanitario conectado a alcantarilla o cloaca y con servicio de recolección de basura.
A	Tienen mejor nivel educativo (universitario) y trabajos de mejor perfil (patronos). Edades medias (de 40 a 49 años), casados y divorciados.	Hogares concentrados en la región Central y en las zonas urbanas. Hogares nucleares conyugales con baja proporción de menores de 12 años. Casas propias que están pagando, de tamaño mediano y grandes (101 a 200 m ² y de más de 200 m ²), construidas con block y ladrillo, ubicadas en edificios de apartamentos y sin problemas de hacinamiento.	Se diferencian en forma importante de los grupos anteriores porque, en proporción extremadamente superior al promedio, cuentan con una o dos servidoras domésticas que comen en el hogar. Ahorran un 300% más que el resto de los hogares.

a/ Se refiere a las características de los segmentos que se manifiestan en magnitudes mayores que el promedio de todos los hogares del país.

b/ Los segmentos se denominan con las letras A a F y van en orden descendente, según su gasto. Así, el segmento F corresponde al de menor gasto y el segmento A al de mayor gasto.

Fuente: Unimer, 2007a.

CUADRO 2.9

Participación del gasto mensual por segmento^{a/}, según grandes grupos. 2004
(porcentajes)

Gastos	Segmentos						Total
	F	E	D	C	B	A	
Alimentos y bebidas consumidos en el hogar	32,9	30,9	16,9	26,5	10,8	10,3	24,0
Alquiler en vivienda, agua, electricidad (sin locativo ^{b/})	17,5	11,9	10,5	8,5	9,7	5,3	11,6
Transacciones financieras	5	5,8	13,8	7,8	18,4	22,6	10,7
Transporte	7,2	7,2	11,7	9,3	11,1	11,5	8,9
Alimentos y bebidas consumidos fuera del hogar	7,0	5,7	8,2	6,0	9,5	5,6	6,8
Muebles y artículos para el hogar	5,4	8,2	3,8	8,1	4,1	6,7	6,4
Prendas de vestir y calzado	5	6,5	5,5	6,2	4,9	4,5	5,5
Bienes y servicios diversos	4,1	6,7	3,5	6,2	3,6	5,1	5,1
Recreación y cultura	3,8	5,3	4,6	5,9	4,9	6,5	5,0
Contribuciones sociales obligatorias	2,3	3,4	1,6	1,0	7,7	4,9	3,6
Comunicaciones	3,2	3,0	5,0	3,6	3,9	3,4	3,5
Transferencias en dinero	2,4	1,9	2,9	1,1	7,1	4,2	3,1
Salud	2,7	2,1	3,5	4,3	1,8	4,2	2,8
Educación	0,7	1,0	2,0	1,8	1,9	3,7	1,6
Contribuciones sociales voluntarias	0,2	0,1	5,2	2,8	0,1	0,5	0,9
Impuestos y pagos por licencias	0,6	0,3	1,3	1,0	0,5	1,0	0,6

a/ Los segmentos se denominan con las letras de la A a la F y van en orden descendente, según su gasto. Así, el segmento F corresponde al de menor gasto y el segmento A al de mayor gasto.

Las celdas en gris corresponden a valores superiores al promedio nacional (columna del total) y las celdas en celeste son similares al promedio nacional. Las celdas restantes son inferiores al promedio.

b/ El valor locativo se atribuye a las viviendas propias, así como a aquellas cedidas por un familiar o amigo. Para asignar el valor, se pregunta al propietario u ocupante el monto que pagaría por la vivienda si tuviera que alquilarla.

Fuente: Unimer, 2007a, con datos de la ENIG 2004, del INEC.

de reducción de la participación del empleo agropecuario (y también una caída en términos absolutos), un incremento en la participación del empleo informal no agropecuario (hasta alrededor de un 34%) y la estabilización de la participación del empleo formal en alrededor de un 50% del total. En el 2006, de los 53.025 nuevos ocupados, cerca de 39.226 se ubicaron en el sector no agropecuario formal, 27.531 en el no agropecuario informal, mientras que en el sector agropecuario se dio una reducción de 13.732 personas. Asimismo, la tasa equivalente de subempleo invisible pasó de 2,9 a 3,8 entre 2005 y 2006, el valor más alto registrado desde 1987. En número de personas, el aumento fue de 65.085 entre 2005 y 2006 (266.218 personas en total), el más alto desde 1994 (más detalle en el capítulo 3).

Al ver la distribución espacial del tipo de empleo generado, se encuentra 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%, seguidas por la Huetar Norte, con 5,1%, y la Pacífico Central, con 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), solamente en la región Central el porcentaje de estos ocupados supera el 50% (58,9%), pues en las demás es inferior a 50%: 46,7% en la Pacífico Central, 41,5% en la Chorotega y entre 30% y 34% en las demás regiones. De hecho, el 77,2% de los ocupados formales no agropecuarios reside/trabaja en la región Central. En el resto del país, los ocupados no agropecuarios informales y agropecuarios representan más del 50% del empleo regional, con diferencias, pues mientras en la Huetar Norte y la Huetar Atlántica los ocupados agropecuarios superan a los informales no agropecuarios, en la Pacífico Central y la Chorotega sucede lo contrario (gráfico 2.11). En la región

Brunca, si bien se da esta última situación, la disparidad no es tan marcada.

Estos hallazgos son importantes por cuanto, si se excluye la región Central por sus características tan particulares, al correlacionar el porcentaje de ocupados en el sector informal no agropecuario en cada región con la incidencia de la pobreza en la misma, la correlación es muy elevada (0,85). Esto confirma nuevamente que la informalidad es un factor determinante en la problemática de la pobreza (aunque no el único).

El acceso a la educación actúa como otro factor que incide en el empleo y la pobreza, y en ello también influyen las brechas entre regiones. La escolaridad promedio de la población de 15 años y más, que en el 2006 fue de 8,0 años para el total del país y de 8,7 para la región Central, baja sensiblemente a 6,4 y 6,5 en las regiones Huetar Norte y Brunca. En la población de 18 años y más con secundaria completa o más las distancias son igualmente significativas: mientras en la región Central un 39,0%

RECUADRO 2.8

¿Cómo sobreviven los más pobres?

Son escasos los estudios sobre pobreza que indagaran acerca de la cosmovisión de los pobres: sus vivencias y expectativas, cómo perciben y valoran la acción del Estado. Con el fin de recuperar la voz de estos sectores, con ayuda de la empresa encuestadora Unimer se realizó una consulta mediante la técnica de grupos focales, en el mes de abril de 2007. Se efectuaron dos sesiones con hombres y mujeres jefes de hogar, con edades entre 30 y 55 años y nivel socioeconómico medio-bajo. Los principales resultados de la consulta se resumen a continuación.

1. ¿Cómo sobreviven?

1.1. Buscando nuevos ingresos

- Trabajo adicional (en horarios nocturnos, en las tardes y los fines de semana, o que pueden hacer de manera complementaria).
- Alargando sus jornadas de trabajo (horas extra o fines de semana).
- Más miembros de la familia que trabajan (trabajo femenino y trabajo de niños y niñas que apoyan a sus padres en la labor que estos realizan).
- Ven pocas posibilidades de recibir más ingresos si no aumentan la cantidad de trabajos, pues consideran que las posibilidades de mejorar sus condiciones son limitadas por su bajo nivel educativo y, entre los mayores, por la edad.
- Ingresos provenientes del Estado: becas de estudio para sus hijos, bonos para vivienda, pensión por incapacidad.

1.2. Priorizando y restringiendo gastos

- Restringiendo recreación: dejan de ir al estadio, no pasean, no comen fuera del hogar.
- Restringiendo gastos en el transporte diario (caminan).
- Solamente gastos básicos: priorizan y van atendiendo los más atrasados, varían las compras del “diario” (marcas, precios, ofertas).
- Se alimentan con lo mínimo y más barato. Dejan de comprar determinados productos (leche, cereal, pan cuadrado, carne o pollo). Adquieren “lo suficiente” para vivir. Reducen las cantidades de alimentos. En ocasiones algunos se privan de alimentarse, y ceden sus raciones a los miembros de menor edad. Mantienen el mismo menú. Las variaciones de platos se logran cuando hay menos restricción económica; de lo contrario, consumen arroz, frijoles, y a veces huevos, durante varios días.
- Los y las jefes de hogar dejan de estudiar.
- No logran visualizar claramente lo que sucederá en su futuro, viven atendiendo lo inmediato.

2. ¿Qué esperan del Gobierno? ¿Cuáles son los programas que más conocen?

- Los de mayor edad esperan tener oportunidades de empleo o ingreso.
- El grupo más joven espera mayor apoyo en educación, tanto para niños como para adultos.
- Apoyo para conseguir vivienda y combate a la delincuencia.

- Salarios más altos para la clase más baja de trabajadores asalariados.

Los tres programas sociales más conocidos son el IMAS, las becas para estudiantes y los bonos de vivienda. Con respecto al IMAS, se critica el mecanismo de asignación de los fondos. El bono de la vivienda cuenta con una percepción positiva entre quienes lo han obtenido, y quienes no lo tienen piensan que el trámite es lento y a veces engorroso. Las becas para estudio son bien recibidas y valoradas, aunque se considera que los procesos se atrasan y que las becas no siempre las reciben quienes las necesitan.

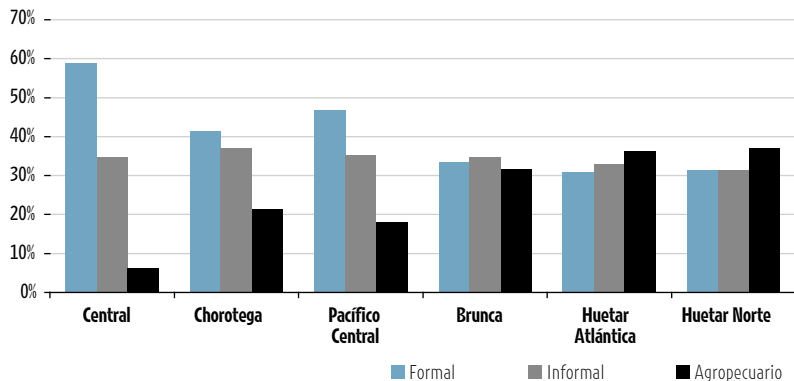
3. ¿Cómo se ayudan en la comunidad? ¿Cuál es el problema individual y comunal más importante?

- La ayuda de vecinos o entre familias ocurre pocas veces y en casos extremos (cuando “no tienen ni arroz para comer”).
- No participan mucho en organizaciones comunales, religiosas o gremiales.
- Los de mayor edad consideran que los vecinos se ayudan poco, y que hoy se vive de manera más aislada.
- El principal problema de los hogares es el costo de la vida y, en el barrio, las drogas y la inseguridad ciudadana.

Fuente: Unimer, 2007b.

GRAFICO 2.11

Estructura de la ocupación por regiones. 2006



Fuente: Sauma, 2007, a partir de la EHPM del INEC.

de la población tiene esta condición, el porcentaje disminuye a casi la mitad (16,4%) en la Huetar Norte y a 17,9% en la Brunca. A su vez estas diferencias de escolaridad están estrechamente relacionadas con el acceso al sistema educativo, área en la que también hay notables brechas. En la región Central la asistencia escolar de los niños y niñas con edades de 5 a 6 años es del 87,7%, y en el resto del país es del 76,6%. En el grupo de 18 a 24 años estas cifras son, en el mismo orden, de 38,4% y 27,0%. La región Huetar Norte es la que registra la menor asistencia escolar, en todos los grupos de edad.

Las diferencias en el acceso al empleo y a la educación contribuyen a explicar, a su vez, las disparidades que se observan entre el ingreso promedio mensual de los hogares de la región Central (115.550 colones) y los de otras regiones, como la Atlántica (65.986 colones) y la Brunca (66.815 colones). Los mismos factores ayudan también a entender la desigualdad resultante en la distribución de este ingreso, tal como lo demuestra un reciente estudio sobre desigualdad a escala cantonal (recuadro 2.9).

No disminuye magnitud de las brechas de género

Los principales indicadores en materia de brechas de género en el 2006 no muestran 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 siguen 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 diferencias importantes entre géneros (indicadores en el Compendio Estadístico).

La persistencia de brechas de género debe llamar la atención del país no solo por sus implicaciones en términos de equidad, sino también por su relevancia para efectos de creación, diseño y evaluación de la pertinencia de las políticas públicas. Un tema que ilustra lo anterior es el problema que enfrentan las mujeres en materia de inserción laboral. Tal como se ha señalado en Informes anteriores, las mujeres han venido ganando participación en el mercado laboral, en el que constituyen una fuerza creciente, aunque con problemas de calidad, como lo evidencian las altas tasas de subutilización que han mostrado en los últimos diez años. En el 2006 ese indicador fue de 19,1%, lo que significa una diferencia de 6,6 puntos porcentuales con respecto a los hombres (12,5%) y se explica por el mayor impacto en ellas del desempleo abierto y el subempleo visible. Además, en la última década la tasa de subutilización total de las mujeres aumentó en

RECUADRO 2.9

Desigualdad y polarización a nivel cantonal

En Costa Rica tradicionalmente los temas de pobreza, desigualdad y otras medidas de bienestar se han estimado con base en el ingreso de los hogares. Sin embargo, es importante complementarlas con las que toman como variable el gasto de los hogares, debido a diferencias teóricas y su implicación directa en las decisiones de política social. En el marco del simposio "Costa Rica a la luz de los resultados de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos", se realizó una investigación que aplicó el procedimiento de regresión y simulación desarrollado por Elbers et al. (2000 y 2003), para la estimación de indicadores sobre pobreza y desigualdad en subpoblaciones no consideradas en los diseños muestrales. Este procedimiento permite estimar indicadores como el coeficiente de Gini, la familia de índices de Atkinson, la familia de índices generalizados de entropía y el índice de polarización de Wolfson, a partir del ingreso y el gasto total de los hogares, usando la información del Censo de Población y Vivienda del 2000 (CPV-2000) y la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos del 2004²³.

Entre los resultados obtenidos destaca el hecho de que la desigualdad estimada

a nivel nacional, regional y cantonal con el agregado del gasto es generalmente mayor que la estimada con el agregado de ingreso.

De igual forma, el estudio encontró que generalmente los cantones con los mayores niveles de polarización y desigualdad son los que exhiben la mayor sensibilidad a la medida de bienestar utilizada (ingreso o gasto). A nivel de regiones, la Pacífico Central y la Huetar Atlántica son las que presentan la menor desigualdad del país (coeficiente de Gini con ingreso y sin locativo²⁴ de 0,48 y 0,47, respectivamente), mientras que la Huetar Norte muestra con mayor frecuencia los índices de desigualdad y polarización más altos (0,54). A nivel de cantones, Escazú y Curridabat sobresalen por presentar los índices de polarización del ingreso más altos del país (alrededor de 0,77), valores muy superiores al nivel más próximo, correspondiente a Moravia y Montes de Oca (0,58 en ambos casos). Por el contrario, entre los cantones con menor desigualdad están Alvarado, León Cortes, Jiménez, Turrubares, Alfaro Ruiz y Alajuelita.

Fuente: Carmona et al., 2007.

6,4 puntos, mientras que la de los hombres lo hizo en 2,2 puntos. La brecha de género en este indicador también se ha ampliado y alcanzó 1,53 en el 2006, es decir, por cada 100 hombres que tenían problemas de empleo, había 153 mujeres en esta situación. Esto refleja una inserción laboral precaria o de mala calidad, en la medida que se trata de mujeres ocupadas en empleos desprotegidos (aproximados por la cobertura del seguro social), a tiempo parcial (o sea, el subempleo visible), temporales o contratados por períodos definidos y empleos asalariados fraudulentos (difíciles de medir, pero aproximados parcialmente con el subempleo invisible).

Para muchas mujeres que trabajan, el tema de las jornadas de medio tiempo es muy importante. En el 2006, una cuarta parte de las ocupadas trabajaba

menos de 30 horas semanales, la mitad tenía jornadas de 47 horas y más, y un 14,9% tenía jornadas de 40 a 46 horas. Entre los hombres, poco más de dos terceras partes de los ocupados trabajaban 47 horas o más y solo un 9,4% tenía una jornada menor de 30 horas. Las horas trabajadas en promedio por las mujeres ascienden a 39 y aumentan a 48 horas entre los hombres. La precaria inserción laboral femenina también se refleja en su mayor presencia dentro de la categoría de trabajadores por cuenta propia, que es altamente vulnerable, pues en ella la mayoría de las mujeres labora en sectores de baja productividad, en los que predomina la economía de subsistencia (Trejos, 2003).

El aumento de la incorporación laboral de las mujeres en empleos de tiempo parcial y en micronegocios

adquiere particular relevancia, por cuanto ha sido identificado como uno de los factores que más contribuyen a explicar el incremento en la desigualdad que mostró el país entre 1988 y 2004. Como se indicó en el apartado sobre la desigualdad en la distribución del ingreso, la polarización de la jornada de trabajo muestra una expansión del empleo en actividades en pequeña escala y mayor informalidad, principalmente para las mujeres, que de manera creciente se están insertando en el mercado de trabajo, ya no solo las más educadas, lo que contribuye a aumentar la desigualdad en los años de educación de la población ocupada (Trejos y Gindling, 2007; recuadro 2.6).

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. Sobre este último aspecto, un módulo orientado a medir el uso del tiempo en los hogares costarricenses, desarrollado por el INEC en la Encuesta de Hogares del 2004, permitió determinar que el trabajo doméstico y de cuidado de niños y personas mayores sigue concentrándose en las mujeres y que aquellas casadas que trabajan fuera del hogar dedican más de cuatro horas adicionales a labores domésticas y de cuidado en sus hogares (E: Martínez, 2007).

Para aliviar las tensiones entre el mercado laboral y el trabajo no remunerado, en América Latina se han aplicado los denominadas “políticas conciliatorias” entre el ámbito familiar y el laboral. Estas pueden estar vinculadas a la seguridad social, a programas focalizados o constituirse como políticas conciliatorias propiamente dichas. Las primeras están dirigidas a las mujeres trabajadoras remuneradas y asalariadas formales que cotizan en algún régimen de seguridad social. Son además políticas que “concilian” el embarazo y la lactancia (Camacho y Martínez, 2007).

Entre los programas focalizados se encuentran las guarderías y centros

de atención integral infantil y los que destinan transferencias monetarias o servicios a jefas y jefes de hogar en condiciones de pobreza y desempleo, a fin de potenciar sus capacidades de inserción laboral. Este tipo de medidas puede facilitar la conciliación, aunque con un menor impacto que las guarderías y centros de cuidado infantil, ya que si bien proporcionan recursos para atacar la pobreza y el desempleo, no garantizan el acceso al cuidado. Del mismo modo, los programas destinados a jefes o jefas de hogar por lo general refuerzan el papel de “cuidadoras” de las mujeres, dado que para acceder a los recursos es indispensable que se cumplan requisitos como la vacunación o la asistencia escolar de niños y niñas, lo que potencia el papel femenino de cuidadoras y proveedoras (Camacho y Martínez, 2007).

Las políticas conciliatorias propiamente dichas son “medidas dirigidas a promover la conciliación entre el trabajo remunerado y el trabajo familiar, independientemente de la condición socioeconómica de las mujeres o de si éstas son trabajadoras formales o remuneradas”. Bajo este enfoque ha surgido una serie de instrumentos internacionales, como la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación en contra de la mujer (CEDAW), y el Convenio 156 de la OIT, emitido en 1981, que han situado el tema en el debate público, pero no se han traducido en medidas concretas de conciliación (Camacho y Martínez, 2007).

En la última década han tenido lugar en Costa Rica avances significativos en cuanto a la constitución de una infraestructura social de cuidado. Algunos de estos logros refieren a políticas que son conciliatorias no tanto por sus objetivos, sino por sus efectos. Primero, ha habido un crecimiento de la matrícula en educación preescolar, sobre todo a partir del año 2000. En 1990 solo cubría un 5,1% de los niños y niñas de 4 y 5 años; en el 2001 la cobertura era de 19,8% y en el 2006 había alcanzado el 44,0%. En segundo lugar, el Programa de Nutrición y Desarrollo Infantil del Ministerio de Salud, a través de las modalidades CEN, Cinai, Cence y CEN

extramuros, atiende desde hace varias décadas a un número considerable de niños y niñas. En el 2005, en la modalidad de intramuros se atendió a 13.186 niños y niñas de entre 2 y 6 años de edad y en la extramuros a 10.478 niños y niñas. Esta última modalidad no solo debe fortalecerse, sino ampliarse, ya que un estudio reciente señala que entre 1988 y el 2004 el programa mostró filtraciones hacia sectores de ingresos medios, lo cual podría sugerir una creciente demanda por parte de madres trabajadoras de sectores medios, que encuentran en estos centros una alternativa de cuidado (Morales, 2007). La información disponible sobre la oferta de servicios estatales en este ámbito sugiere que ésta es limitada (cuadro 2.10) y que es importante desarrollar en el país 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 (recuadro 2.10). El progreso que pueda darse en la concreción de esta política, unido a hechos relevantes como la aprobación de la Ley de Penalización de la Violencia contra las mujeres, en abril de 2007, podría ser una señal importante de que Costa Rica retoma la senda que en el pasado produjo adelantos sustantivos en el ámbito de la equidad de género.

La pobreza continúa estancada, pero en el corto plazo se podría reducir

Por decimotercer año consecutivo, en el 2006 la incidencia de la pobreza medida por línea de ingreso 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

CUADRO 2.10

Algunos programas de atención diaria de niños y niñas

Programa	Institución	Población meta	Modalidades	Población atendida
Centros Infantiles de Nutrición y Atención Integral (Cen-Cinai) y Centros de Educación y Nutrición (CEN)	Minsa	Cinco componentes: alimentación complementaria (comidas servidas), educación inicial, vigilancia del crecimiento y desarrollo, distribución de leche y alimentos a familias.	Los Cinai brindan atención a niñas y niños durante doce horas al día. Los CEN atienden a los beneficiarios medio tiempo (en la mañana o en la tarde).	En el 2005, en atención integral intramuros se cubrió a 13.186 niños y niñas, y 10.478 en extramuros. El total de establecimientos es: 465 CEN, 51 Cinai, 38 Cence, 69 CEN extramuros. De estos, 418 son centros con atención integral.
Hogares comunitarios	IMAS	Atención de niños y niñas bajo la línea de pobreza en casas de habitación (máximo diez infantes) y en multihogares (guardería pública o privada subsidiada por IMAS a las familias bajo la línea de pobreza).	Ofrece apoyo, alimentación, cuidado, estímulo y seguridad a menores de 6 años (7 a 12 años en algunos casos), durante el tiempo que sus padres se ausentan por trabajo, estudio o capacitación.	A junio de 2006, 3.631 niños y niñas habían recibido el incentivo. Se ubicaban en 310 hogares comunitarios y 33 alternativas de tipo centro infantil o guarderías.
Mi segunda casa	MEP	Proteger a los niños y niñas en riesgo social.	Luego de la jornada escolar, se extiende la atención hasta las 6 p.m.	Al 2005 solo funcionaba en San Ramón
Hogares de acogimiento y ONG	PANI	Acciones para salvaguardar la integridad física y emocional de niños y niñas.	Hogares de acogimiento, albergues o aldeas, hogarcitos o instituciones de protección (ONG).	Los dos programas se desarrollan en las 41 oficinas del PANI en todo el país. No hay datos oficiales de la población atendida.
Instituciones de bienestar social de atención a la niñez ^{a/}	Organizaciones de bienestar social	85 organizaciones de bienestar social avaladas por el PANI y el Centro de Atención Integral del Minsa.	Hogares transitorios y permanentes, guardería infantil y centro infantil, hogares escuela y comedor infantil.	Atienden un aproximado de 5.000 niños, niñas y adolescentes en pobreza, riesgo social y abandono.
Personas con discapacidad	Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial (CNREE)	Programa de Servicios de Convivencia Familiar.	Transferencia de recursos a la población con discapacidad entre 18 y 65 años, bajo las siguientes modalidades: familia solidaria, hogares, albergues privados, prevención del abandono familiar, ONG y unipersonal.	298 personas en la GAM al 2006

a/ A través de esta modalidad, el IMAS también brinda apoyo para la atención de personas con alguna discapacidad y adultas mayores.

Fuente: Elaboración propia con datos de las instituciones mencionadas.

los hogares), refleja un estancamiento en alrededor del 6%, más o menos un punto porcentual, desde 1994.

No obstante esa invariabilidad en los porcentajes de incidencia, los números absolutos de hogares afectados por la pobreza siguen siendo muy elevados. Una estimación propia en la que se imputa los ingresos ignorados, muestra 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 (gráfico 2.12).

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).

En el 2006 la población urbana nuevamente representó el 59% de la población total. En términos de hogares, los porcentajes de hogares urbanos y rurales en ese mismo año fueron de 60,1% y 39,9%, respectivamente. El mayor porcentaje de población rural (41%) respecto al porcentaje de hogares urbanos (39,9%), se explica porque los

hogares rurales siguen siendo un poco más numerosos que los urbanos (3,8 miembros frente a 3,7), aunque la brecha se ha reducido de manera significativa (era de 4,6 y 4,2, en cada caso, en 1990). 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 4,3% de los urbanos (Sauma, 2007).

Dada esta distribución espacial de la población y los hogares, en el año 2006

RECUADRO 2.10

Nueva Política Nacional para la Igualdad y la Equidad de Género 2007-2017 (PIEG)

En setiembre del 2006 dio inicio el proceso de elaboración de la Política Nacional para la Igualdad y la Equidad de Género (PIEG), con la cual el Estado pretende cerrar brechas de género que aún persisten en la sociedad costarricense, pese a los avances notables que se dieron en la década de los noventa y que tendieron a estancarse a partir del año 2000. El trabajo estuvo a cargo del Inamu, con el apoyo técnico y financiero del Programa Estado de la Nación y el Fondo de Población de Naciones Unidas; involucró a instituciones de todos los poderes de la República, autoridades y funcionarios, grupos de la sociedad civil y representantes del sector empresarial y las universidades estatales, quienes participaron en distintos espacios y fases del proceso de consulta, incluyendo talleres regionales. La PIEG fue concebida como una política de Estado de largo plazo, que pretende ganancias compartidas para todos los sectores y entre hombres y mujeres, para lo cual se concentra alrededor de seis ejes estratégicos:

1. Objetivo relativo al cuidado como responsabilidad social: que en el 2017 toda mujer que requiera servicios de cuidado de niñas y niños para desempeñarse en un trabajo remunerado, cuente con al menos una

alternativa de cuidado pública, privada o mixta, de calidad, con lo cual se darían pasos concretos hacia la responsabilidad social en el cuidado y la valoración del trabajo doméstico.

2. Objetivo relativo al trabajo remunerado de calidad y la generación de ingresos: que en el 2017 el país haya removido las principales causas que provocan brechas de ingreso entre mujeres y hombres; que el desempleo femenino se haya reducido a la mitad y el subempleo haya disminuido al menos en cinco puntos porcentuales con respecto a los niveles que tenía en el 2007, en un marco de mejoramiento general del empleo en el país.

3. Objetivo relativo a una educación y salud de calidad en favor de la igualdad: que en el 2017 la totalidad de niños, niñas y adolescentes haya sido cubierta por acciones formativas deliberadas, desde edades tempranas, dirigidas a remover estereotipos en los patrones de crianza, en la sexualidad y la salud sexual y reproductiva, que obstaculizan la igualdad entre mujeres y hombres.

4. Objetivo relativo a la protección efectiva de los derechos de las mujeres y frente a todas las formas de violencia: que en el 2017 se hayan fortalecido y ampliado los servicios de información y asesoría jurídica, públicos y privados, gratuitos y de calidad en todo el país, que les permitan a las mujeres ejercer

y exigir el cumplimiento de sus derechos y garantizar el respeto a una vida sin violencia.

5. Objetivo relativo al fortalecimiento de la participación política de las mujeres y al logro de una democracia paritaria: que en el 2017 el país cuente con una participación política paritaria en todos los espacios de toma de decisión en el Estado, instituciones e instancias gubernamentales y municipales.

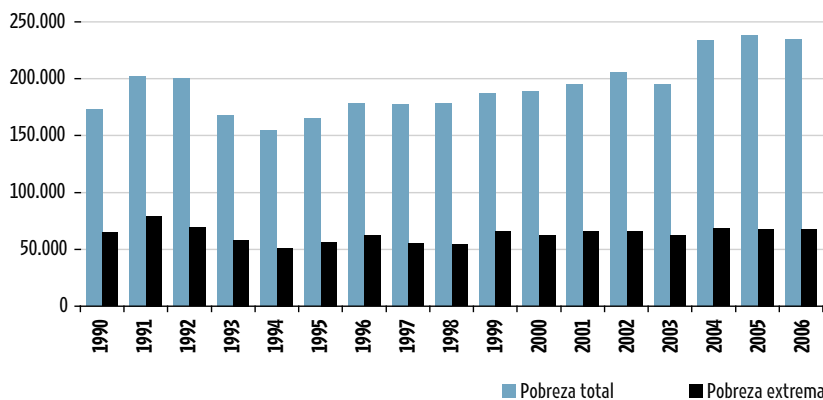
6. Objetivo relativo al fortalecimiento de la institucionalidad a favor de la igualdad y la equidad de género: que en el 2017 el país cuente con un Inamu y un conjunto de mecanismos de promoción de la igualdad y la equidad de género fortalecidos en sus competencias políticas, técnicas y financieras, que los faculten para tener una clara incidencia en la vida nacional.

Para cada objetivo se definen dos o tres lineamientos principales, los medios requeridos y los mecanismos de gestión, seguimiento y rendición de cuentas. En una fase posterior el Inamu elaborará el plan de acción que permitirá llevar a la práctica esta política.

Fuente: Inamu, Unfpa y Programa Estado de la Nación, 2007.

GRAFICO 2.12

Hogares en situación de pobreza



Fuente: Sauma, 2007, a partir de las EHPM del INEC.

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 destacado 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).

Vista por regiones, la incidencia de la pobreza muestra patrones globales que varían poco: las regiones Chorotega y Brunca con los mayores niveles de pobreza total y extrema, la región Central con la menor incidencia. En el 2006 el mayor cambio se dio

en la Chorotega, donde la incidencia aumentó de 29,3% a 34,4% (5,1 puntos porcentuales) y la pobreza extrema de 10,1% a 12,1%. Cuando se analiza en profundidad este hecho, considerando factores como el diseño muestral o las características de la población y los hogares en la región, no se encuentran grandes variaciones, con excepción del porcentaje de hogares pobres jefeados por mujeres que se incrementó de 23,7% a 31,5% y que tiene un fuerte impacto en el resultado final de la pobreza, pues mientras en el año 2005 un 34,5% de los hogares con jefatura femenina era pobre, en el 2006 esa cifra fue de 39,4%. La explicación del aumento en la incidencia de la pobreza parece relacionarse, entonces, con lo acontecido a los hogares encabezados por mujeres, cuya situación empeoró (Sauma, 2007).

El fenómeno antes descrito podría asociarse al auge de la actividad de la construcción en la región Chorotega y al hecho de que los esposos o compañeros de estas mujeres se van a trabajar lejos de sus hogares y residen

de manera temporal en hogares colectivos. Obviamente, de ser correcta esta interpretación, habría un problema de recolección de información, pues los esposos o compañeros seguirían siendo residentes habituales de sus hogares, y sus ingresos deben ser considerados como parte de los ingresos totales del hogar. Este es un aspecto que debe ser tomado en cuenta por los responsables de la política social, para darle un seguimiento adecuado. En los últimos años se han venido presentando aumentos o caídas importantes en la pobreza en algunas regiones del país, sin que hayan mediado cambios relevantes de un año a otro, situación que debería ser objeto de estudios especiales por parte del INEC, en el marco de la Encuesta de Hogares.

Considerando que los niveles de incidencia de la pobreza muestran importantes fluctuaciones a lo largo del tiempo, tanto interanualmente como en lapsos más largos, el cuadro 2.11 resume la evolución y las principales tendencias en cada una de las regiones para el período 1994-2006, con un corte para el 2000-2006.

Este análisis resulta de la aplicación del enfoque de línea de pobreza, que no es el único método para estimar pobreza. Existen otras aproximaciones, tales como el enfoque de NBI o pobreza integrada, empleado en anteriores Informes. Otro abordaje posible es el de pobreza relativa, más utilizado en países desarrollados. Un ejercicio realizado para Costa Rica desde esta perspectiva se resume en el recuadro 2.11.

Intensidad, severidad y vulnerabilidad sin variaciones significativas

Además de la incidencia de la pobreza, es decir, el porcentaje de hogares (y personas) que se encuentran en situación de pobreza por no contar con ingresos suficientes para adquirir una canasta de bienes y servicios básicos, 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 para este Informe ha sido el de “vulnerabilidad

CUADRO 2.11

Principales tendencias en la incidencia de la pobreza, según región. 1994-2006

Región	Incidencia de la pobreza, 2006 (%)	Principales tendencias
Chorotega	34,4	La tendencia más clara de reducción de la incidencia de la pobreza total en el período 1994-2006, con una reducción promedio anual de 0,42 puntos porcentuales. Esta tendencia se mantuvo en el período 2000-2006, a pesar del fuerte incremento en el año 2006.
Brunca	32,8	Tendencia a la reducción de la pobreza, pero bastante menor que en la región Chorotega, con un promedio anual de 0,12 puntos porcentuales entre 1994-2006. En el subperíodo 2000-2006 el ritmo de reducción aumentó (a 0,26 puntos porcentuales).
Pacífico Central	26,3	Fuerte tendencia al aumento en el período 1994-2001, se redujo en el año 2002, a partir del cual se mantiene estable, con pequeñas fluctuaciones alrededor de la magnitud del 2002.
Huetar Norte	22,7	Tendencia a la reducción en la pobreza en todo el período 1994-2006 (0,28 puntos porcentuales como promedio anual). En el subperíodo 2000-2006 la reducción se incrementó notablemente (promedio de casi un punto porcentual por año).
Huetar Atlántica	21,7	La región de mayor variabilidad en el comportamiento de la pobreza, pero con una tendencia al aumento, tanto en el plazo mayor (1994-2006), como en el menor (2000-2006).
Central	16,2	Menor variabilidad en la magnitud de la pobreza en comparación con las otras regiones, con una pequeña tendencia al incremento entre 1994 y 2006 (promedio de 0,08 puntos porcentuales por año), con un aumento en el subperíodo 2000-2006 (promedio de 0,26 puntos porcentuales por año).

Fuente: Elaboración propia con base en Sauma, 2007.

RECUADRO 2.11

Pobreza relativa en Costa Rica

La pobreza puede ser estimada mediante diversas metodologías, según el concepto que se utilice y el objetivo del estudio. La más tradicional es la medición “absoluta”, en la que la línea de pobreza²⁵ es la más empleada. No obstante, hay otras mediciones que se preocupan por la situación relativa de las personas u hogares en términos de sus “posibilidades de consumo”, determinadas por el ingreso. Es decir, lo más relevante no es si la persona o el hogar están en capacidad de adquirir una o varias canastas predeterminadas, sino las posibilidades que les brinda su ingreso respecto a los demás individuos y hogares. Este enfoque toma como punto de partida que el bienestar de las personas u hogares está en función del bienestar de los demás, por lo que estas metodologías son más usadas en países desarrollados, donde los niveles de pobreza absoluta son sumamente bajos.

Generalmente las líneas de pobreza relativa se fijan como una fracción predeterminada del ingreso promedio o mediano de la población. Para los países de la

Unión Europea, la Oficina de Estadística de la Comunidad Europea (Eurostat) considera como “población en riesgo de pobreza” a aquella cuyo ingreso es inferior al 60% de la mediana del ingreso disponible equivalente nacional²⁶. La Cepal (2006b) realizó una serie de estimaciones de pobreza relativa para los países de América Latina, que son comparables con las efectuadas por Eurostat para la Unión Europea. Los resultados muestran que las diferencias entre países son muy pequeñas. Además, “los resultados de esta cuantificación de la pobreza relativa se asemejan más a los que se obtienen empleando ciertos indicadores de desigualdad, como la relación de ingresos medios entre los quintiles extremos de la estructura de distribución. En efecto, la correlación entre ambos indicadores llega a 0,75, en comparación con una correlación de 0,56 entre los resultados de pobreza relativa y pobreza absoluta” (Cepal, 2006b). Se comprueba entonces un resultado esperado: que la pobreza relativa está íntimamente relacionada con la desigualdad en la distribución del ingreso y que la evolución de ambas es muy similar.

Una estimación de la pobreza relativa en el período 2000-2006, realizada por Sauma (2007) para el caso costarricense, utilizando como línea de pobreza el 60% del ingreso mediano de los hogares²⁷, muestra que los niveles de pobreza relativa son superiores a los obtenidos con la medición de la pobreza absoluta. Además, al igual que los resultados obtenidos por la Cepal, el comportamiento de la magnitud de la pobreza relativa guarda estrecha relación con la desigualdad en la distribución del ingreso, con un máximo en el año 2001, una caída hasta el 2005 y luego, en el 2006, una situación muy similar a la del año previo, coincidente con las relaciones de desigualdad medidas por las razones de ingresos entre los hogares del décimo decil con respecto a los del primero, y entre los hogares del quinto quintil con respecto a los del primero (cuadro 2.12).

Si bien esta medición para el caso costarricense aporta poco a la medición de pobreza por sí misma, es relevante en la medida en que refleja, principalmente, lo que acontece con la desigualdad.

Fuente: Elaboración propia a partir de Sauma, 2007.

CUADRO 2.12

Hogares en situación de pobreza relativa, clasificados según ingreso mediano per cápita^{a/}. 2000-2006

	Ingreso mediano per cápita ajustado (colones por mes)	Línea de pobreza: 60% de ese ingreso mediano (colones por mes)	Porcentaje de hogares pobres
2000	67.359	40.415	27,1
2001	75.911	45.547	28,7
2002	80.000	48.000	27,1
2003	91.386	54.832	27,7
2004	96.015	57.609	27,1
2005	115.470	69.282	26,8
2006	129.809	77.885	26,9

a/ Hogares cuyo ingreso per cápita ajustado es inferior al 60% del ingreso mediano de los hogares en términos per cápita, ajustado por el número de “adultos equivalentes”.

Fuente: Sauma, 2007, a partir de las EHPM del INEC.

a la pobreza de los no pobres”, que 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; es decir, pretende determinar si los hogares se han alejado o acercado a la pobreza, casos que corresponden a reducciones o aumentos en la vulnerabilidad, respectivamente. En el año 2006 se encontraba en situación de vulnerabilidad 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, porcentaje que es el cuarto más bajo desde 1990. Con respecto al año 2005 el indicador de vulnerabilidad muestra un leve incremento (de 0,797 a 0,799), es decir, que la vulnerabilidad de este grupo de hogares también aumentó. Sin embargo, con una perspectiva temporal más amplia, el valor del 2006 es uno de los menores desde el año 2000, e inclusive desde 1990 (Sauma, 2007).

Luego de estimar por varios años el indicador de vulnerabilidad, es relevante preguntarse cuál es el perfil que tienen los hogares y la población vulnerables y si estos muestran cambios significativos entre 2000 y 2006, y además si esos perfiles se acercan o no a los de los hogares y la población pobres. En el cuadro 2.13 se presenta el detalle de las características consideradas en el perfil. Dos hallazgos principales son, por

una parte, que no hay grandes cambios en el perfil de los hogares vulnerables entre esos dos años y, por otra parte, que los hogares en situación de vulnerabilidad cambian gradualmente su perfil de forma concordante con lo que acontece a la totalidad de los hogares del país, sin variaciones de gran magnitud en ninguna de las dimensiones estudiadas. Los hogares pobres también cambian su perfil de manera gradual y en el mismo sentido, por lo que no hay un acercamiento entre ambos grupos. Inclusive, dado que los cambios en el perfil de los pobres son más lentos, pueden afirmarse que los hogares vulnerables se alejan de él. Esta situación contrasta con la dinámica de los hogares de mayores ingresos reportada en el Undécimo Informe, los cuales entre 1997 y 2004 mostraron cambios importantes y diferencias significativas frente al resto de los hogares. 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 el perfil de los más ricos contribuye a explicar el incremento de la desigualdad experimentado por el país en este período.

¿Por qué no disminuye la pobreza?

Como se ha destacado reiteradamente en los Informes anteriores, la pobreza es un fenómeno complejo, con múltiples causas y manifestaciones. Aumentos o disminuciones en la pobreza, por lo tanto, no se pueden asociar en forma directa al comportamiento de algún o algunos factores, y aunque se lograra determinar un conjunto de factores que inciden en uno u otro resultado, tampoco sería posible diferenciar el grado de incidencia o importancia relativa de cada uno de ellos.

Teniendo esto presente en todo momento, también es cierto que las disminuciones en la pobreza se asocian

CUADRO 2.13

Principales características de los hogares vulnerables y los hogares pobres. 2000 y 2006

Características	Hogares vulnerables		Hogares pobres	
	2000	2006	2000	2006
Hogares				
Tamaño promedio del hogar (miembros)	4,5	4,1	4,6	4,2
Porcentaje de mujeres jefas de hogar	22,7	25,5	31,4	36,2
Urbano	26,7	28,4	37,9	41,6
Rural	17,5	21,8	25,2	29,8
Edad promedio del jefe (años)	44,1	45,3	48,0	49,3
Hombres	43,0	44,5	46,4	49,1
Mujeres	47,9	48,5	51,4	49,6
Educación promedio del jefe (años)	5,8	6,0	4,7	4,9
Hombres	5,9	6,1	4,9	4,9
Mujeres	5,7	5,8	4,2	5,0
Personas				
Porcentaje de mujeres (todos los miembros)	51,0	51,9	52,9	53,3
Edad promedio (años)	24,6	26,7	25,1	27,1
Porcentaje de niños y jóvenes menores de 15 años	41,9	37,6	45,4	42,1
Porcentaje de adultos de 60 años y más	6,7	7,9	9,1	10,7
Escolaridad promedio de la población de 7 a 15 años (años)	3,6	3,8	3,1	3,6
Población de 7 a 12 años que asiste a la educación formal (porcentaje) ^{a/}	97,5	99,9	95,8	97,8
Población de 13 a 15 años que asiste a la educación formal (porcentaje) ^{a/}	81,6	84,7	73,1	79,1
Escolaridad promedio de la población de 16 a 59 años (años)	6,6	7,0	5,8	6,2
Hombres	6,5	6,9	5,7	6,0
Mujeres	6,7	7,1	5,8	6,3
Tasa neta participación de la población de 12 a 59 años	49,3	53,9	42,7	43,6
Tasa de desempleo abierto de la población de 12 a 59 años	6,8	8,4	13,9	14,8

a/ Los datos del año 2000 se refieren al 2002.

Fuente: Sauma, 2007, a partir de las EHPM del INEC.

fuertemente con aumentos en la producción y el empleo (sobre todo formal), así como las reducciones en el desempleo se asocian con incrementos en los ingresos laborales y con menor desigualdad. En relación con el año anterior, el 2006 registró un notable crecimiento en el PIB total (8,2%), que aunque desciende a 6,3% si se calcula en términos per cápita, sigue siendo muy elevado (cuadro 2.14). El ingreso nacional disponible bruto per cápita, que en el 2006 representó el 90,0% del PIB per cápita, creció un 5,4% con respecto al 2005. Por su parte, el gasto de consumo final de los hogares, que representó el 70,7% del ingreso anterior y un 63,6% del PIB per cápita, apenas aumentó un 3,8%.

Medido por la Encuesta de Hogares, el ingreso promedio de los hogares creció en un 2,4%, y el ingreso per cápita en 3,9%. Entonces, aunque el incremento en el PIB fue muy elevado en contraste con el año anterior, los aumentos en las

dimensiones más directamente relacionadas con los hogares en términos per cápita, no lo fueron tanto.

Como se observa en el cuadro 2.14, 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 de los ingresos laborales por calificación de los ocupados, se nota que el mayor aumento, de 4%, lo percibieron los calificados (con educación secundaria completa o más, que representan casi una tercera parte de los ocupados), 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 (asunto que

se tratará más adelante en este capítulo). Por una parte, este comportamiento desigual de los ingresos laborales se asocia con el aumento en la desigualdad (medida por el coeficiente de Gini), 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.

Algunas políticas que podrían impactar en el corto plazo la pobreza

La erradicación de las causas que provocan y reproducen la pobreza requiere un esfuerzo estatal continuo y de largo aliento, y no solo iniciativas aisladas para enfrentar situaciones de empobrecimiento coyuntural. Para llevar a cabo esta tarea, que implica creación de capacidades y oportunidades para la plena inserción económica y social de las personas, el Estado tiene como recursos, por un lado, los instrumentos que se derivan de la política social (programas, proyectos) y por otro, los de la política económica. Estos últimos, en particular, pueden jugar un papel clave en la generación de oportunidades para que la población pobre acumule activos y opciones que le permitan aumentar sus rendimientos (Trejos, 2001).

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 planteó para la elaboración de dos ejercicios de simulación, que permitieran 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

CUADRO 2.14

Principales variables económicas asociadas a la pobreza. 2005-2006

Variable	2005	2006	Variación anual
PIB real			
Total (millones de colones de 1991)	1.739.843,9	1.881.693,4	8,2
Per cápita (colones de 1991) ^{a/}	402.201	427.478	6,3
Ingreso nacional disponible (bruto)			
Per cápita (colones de 1991) ^{a/}	364.932	384.544	5,4
Gasto de consumo final de los hogares			
Per cápita (colones de 1991) ^{a/}	262.013	271.937	3,8
Ingreso familiar promedio (colones julio 2006) ^{b/}			
Promedio por hogar	356.589	365.152	2,4
Per cápita por hogar	94.716	98.404	3,9
Ingreso laboral promedio ^{b/}			
Total	196.505	204.032	3,8
No calificados (menos de secundaria completa)	134.219	136.669	1,8
Calificados (secundaria completa o más)	312.579	325.171	4,0
Índice de salario mínimo real (1984=100%)			
Julio	116,5	117,2	0,6
Promedio anual	113,1	115,0	1,7
Empleo (ocupados)	1.776.903	1.829.928	3,0
Tasa de desempleo abierto	6,6	6,0	-0,6
Coefficiente de Gini	0,406	0,420	0,014

a/ Para calcular los valores per cápita se utilizaron las estimaciones de población de INEC-CCP.

b/ Se utilizó el IPC de julio de cada año (base julio 2006=100).

Fuente: Sauma, 2007, con datos del BCCR y el INEC.

se aplican los aumentos previstos por el nuevo Gobierno en el monto de las pensiones del régimen no contributivo (RNC)? En ambos casos se utilizó un conjunto de supuestos que sirvieron de base para las simulaciones. En este apartado se presentan los ejercicios realizados, de los cuales destacan dos conclusiones: en primer lugar, que una política “razonable y sostenida” de salarios mínimos crecientes podría tener un impacto significativo en la pobreza y la desigualdad, siempre y cuando no incida negativamente en el resto de las variables económicas, esto es, la inflación (aumento), la producción (descenso) y el empleo (caída en el empleo total o aumento en el empleo informal y el desempleo); cabe señalar estos resultados son distintos a los de otros estudios sobre el tema²⁸. En segundo lugar, los ejercicios indican que el aumento de las pensiones del RNC podría contribuir a que en el corto plazo, los hogares beneficiados se alejen, especialmente, de la pobreza extrema.

Escenario 1: Impacto de una política de salarios mínimos crecientes sobre la pobreza y la desigualdad en la distribución

A partir de 1996 y hasta 1999 se dio una política de salarios mínimos crecientes en términos reales. Esto se refleja en el índice de salarios mínimos reales -promedio anual- que en 1999 fue un 11,8% superior al de 1995, lo que implica un crecimiento promedio anual mayor al 2% (gráfico 2.13). A partir del año 2000, como resultado de un cambio en la política de fijación de salarios mínimos, estos comenzaron a decrecer en términos reales, primero lentamente, y con mayor fuerza en el año 2004; para el 2006 se produjo una pequeña recuperación.

Los ingresos laborales de los trabajadores asalariados no calificados (secundaria incompleta o menos) muestran un comportamiento en términos reales similar al de los salarios mínimos reales, pues por lo general los patronos toman la variación en el salario mínimo como referencia para la fijación salarial de estos trabajadores (tanto de los que ganan el mínimo como de los que están

por encima de este). Esa situación se aprecia en el gráfico 2.13, donde se comparan ambos índices.

Es importante determinar cuál habría sido el impacto sobre la pobreza y la desigualdad, de una política de salarios crecientes que hubiera seguido más allá de 1999. Como se ha señalado, entre 1996 y 1999 el índice de salarios mínimos reales creció a un promedio anual superior a 2%; sin embargo, para efectos de la presente simulación se considera un incremento de 1%, lo cual constituiría de alguna forma un mínimo. Con ese crecimiento, el índice de salario mínimo real pasaría de 115,4 en 1999 a 123,7 en el 2006, en lugar del 114,1 observado. Esto significa que, en el mismo período, el índice de salario mínimo nominal habría aumentado en 125,3%.

Aquí el supuesto básico es que, en caso de haberse dado esa política, los salarios de los trabajadores no calificados se habrían incrementado de igual forma que los mínimos. El aumento previsto para los ingresos laborales de los trabajadores asalariados no calificados entre 1999 y 2006 debería ser igual a ese 125,3% en términos nominales. No obstante, los datos de la Encuesta de Hogares indican que solamente crecieron un 94,6%. Esto quiere decir que, de haberse dado la política de salarios mínimos crecientes, en el año 2006 los

ingresos laborales de los trabajadores asalariados no calificados serían un 15,8% superiores a los reportados.

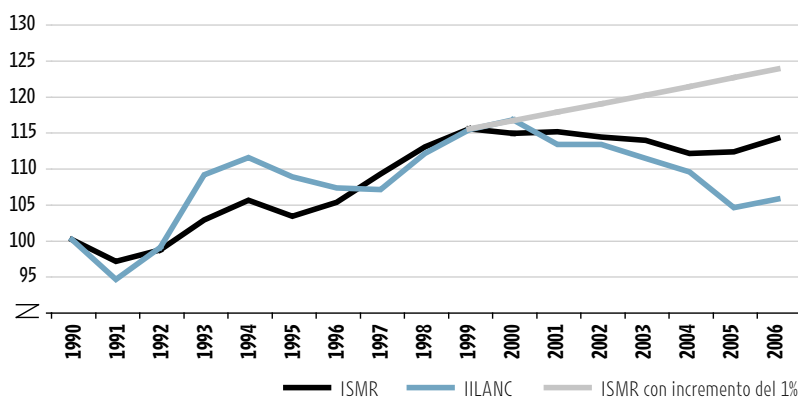
El ejercicio realizado consistió entonces en aumentar en un 15,8% los ingresos laborales observados en el 2006 para esos trabajadores, e identificar el impacto sobre la pobreza y la desigualdad. En el primer caso, los resultados de la simulación muestran que *ceteris paribus* -es decir, dejando constantes todos los demás factores que afectan la pobreza- la incidencia de la pobreza extrema en los hogares sería de 5% y de la pobreza total de 18%. Al comparar estas estimaciones con las obtenidas sin el ajuste para el mismo año (5,3% y 20,2%, respectivamente), el resultado es una reducción de 0,3 y 2,2 puntos porcentuales, en cada caso.

Dos aspectos son importantes. En primer lugar, la disminución de 2,2 puntos porcentuales en la incidencia de la pobreza total es considerable, máxime si se toma en cuenta que el aumento propuesto, de 1% en los salarios mínimos reales, es “bajo”, de manera que una política “razonable y sostenida” de salarios crecientes podría tener un impacto significativo en la pobreza; eso sí, en tanto esa política no tenga incidencias negativas en el resto de las variables económicas, como se mencionó antes. En segundo lugar resalta el reducido impacto sobre la pobreza extrema, que

GRAFICO 2.13

Evolución del índice de salario mínimo real (ISMR) y del índice del ingreso laboral promedio real de los trabajadores asalariados no calificados (IILANC)

(promedio del año; base 1990=100)



Fuente: Sauma, 2007.

se explica principalmente porque los más pobres por lo general no se insertan en el mercado laboral como asalariados, sino como trabajadores por cuenta propia (agropecuarios y no agropecuarios). Este factor ha sido destacado en varias oportunidades (Sauma y Sánchez, 2003) y revela, de alguna forma, la menor eficiencia de la política salarial para reducir la pobreza extrema.

En la desigualdad hay una disminución más fuerte, reflejada en el coeficiente de Gini, que pasa de 0,420 a 0,407, lo cual indica que estos asalariados y sus hogares se ubican en los primeros deciles según ingreso per cápita. Este último resultado es muy importante, aunque, al igual que en el caso de la pobreza, al no considerar en la simulación el impacto del aumento en los salarios mínimos sobre otras variables económicas, podrían estarse dejando por fuera algunos efectos en sentido contrario, que podrían reducir -e incluso revertir- la disminución tanto de la desigualdad como de la pobreza, como por ejemplo, aumentos en el desempleo o la informalidad.

Escenario 2: Impacto sobre la pobreza del aumento en el monto de las pensiones del régimen no contributivo (RNC)

Utilizando la Encuesta de Hogares (EHPM) del año 2006 se trató de medir el impacto sobre la pobreza del aumento en el monto de las pensiones del régimen no contributivo (RNC) realizado en julio del 2006 (pasaron de 17.500 a 35.000 colones), así como del incremento previsto para el año 2007 (de 35.000 a 50.000 colones). Según datos oficiales de la CCSS, en junio del 2006 -mes previo al trabajo de campo de la encuesta- se pagaron 73.722 pensiones (E: Retana, 2007). Por su parte, la EHPM de 2006 identificó 70.746 beneficiarios de pensiones, cifra que se considera muy satisfactoria, dadas las características de la encuesta y la magnitud del programa.

El monto promedio de la pensión, según la EHPM de 2006, fue de 17.651 colones, cifra muy similar a la oficial de la CCSS para el mes de junio, de 17.874 colones. En la encuesta, el 77,4% de

los beneficiarios declaró un monto de 17.500 colones, un 6,7% de 17.000 colones, un 8,2% montos inferiores a este último y un 7,7% montos superiores a los 17.500 colones²⁹.

Siempre de acuerdo con la EHPM de 2006, se benefician con este programa 62.488 hogares, pues si bien la gran mayoría de las pensiones (77,2%) llega a un solo hogar, alrededor de 15.000 alcanzan a dos miembros de un mismo hogar (es decir, a cerca de 7.500 hogares) y 1.100 a tres miembros (367 hogares). Para conocer el impacto actual y futuro de las pensiones es necesario, en un primer momento, analizar la situación de los beneficiarios y sus hogares en ausencia de la pensión. De la totalidad de las pensiones captadas por la EHPM de 2006, 5.317 (7,5%) son recibidas por hogares con ingreso ignorado. Las restantes 65.429 (92,5%) corresponden a hogares con ingreso cero o conocido. Un primer nivel de análisis consiste en considerar los hogares ordenados en deciles, según su ingreso per cápita (en este caso, sin el ingreso por pensiones). Un 44,8% del total de pensiones (31.717) se destina a hogares del primer decil de ingreso, e incluso 20.280 pensiones (28,7%) llegan a hogares con ingreso cero, es decir, a hogares cuyo único ingreso es el proveniente de la pensión. A hogares del segundo decil llega un 13,1% de las pensiones, un 10,5% a hogares del tercer decil, y así sucesivamente, en porcentajes decrecientes, hasta el décimo decil.

Dado que el programa se dirige a población en pobreza extrema, es claro que se están dando filtraciones, pues se benefician hogares de todos los deciles. Para comprender mejor esta situación, se considera la pobreza de los hogares y se utilizan las líneas de pobreza definidas por el INEC para aplicarlas a los datos de la encuesta³⁰. El 45,7% de las pensiones captadas por la EHPM de 2006 están llegando a hogares en pobreza extrema cuando no se considera el monto de la pensión como parte del ingreso, lo cual es un resultado muy satisfactorio. Un 21% cubre a hogares con ingreso per cápita por encima de la línea de pobreza extrema, pero por debajo de la línea total. En conjunto,

dos de cada tres pensiones son recibidas por hogares en situación de pobreza.

Los hogares vulnerables, de acuerdo con la definición empleada en este Informe -es decir, aquellos hogares cuyo ingreso per cápita supera la línea de pobreza total pero es inferior a 1,4 veces la misma-, reciben un 11,1% de las pensiones. Si se ampliara aún más el criterio de vulnerabilidad, desde 1,4 veces la línea de pobreza hasta el límite de ingreso del quinto decil, un 4% de las pensiones alcanzaría al grupo de hogares ubicados en la franja resultante. Sin embargo, prevalece un 10,7% de pensiones otorgadas a hogares ubicados en los deciles sexto a décimo, que son claras filtraciones del programa.

Al considerar el monto de la pensión declarado por los encuestados, hay cambios en la distribución de los hogares en la nueva estructura de ingreso (es decir, incluyendo los montos de las pensiones), con ascensos en todos los niveles excepto en la base. Gracias a la pensión, los hogares se alejan de la pobreza extrema, de la pobreza, de la vulnerabilidad, etc. Específicamente para el año 2006, es posible conocer el impacto de las pensiones del RNC sobre la pobreza con el simple ejercicio de "sin pensión-con pensión". En el cuadro 2.15 se muestra ese impacto a partir de la medición generalmente utilizada de la pobreza, es decir, incluyendo el ajuste de ingresos propuesto por el INEC. Debe tomarse en cuenta que como monto de la pensión se considera el declarado por los entrevistados, que ronda los 17.500 colones mensuales. Gracias a las pensiones no contributivas, la pobreza extrema se reduce en 1 punto porcentual y la pobreza total en 0,5 puntos porcentuales.

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
POBREZA Y DESIGUALDAD DEL INGRESO
Véase Sauma, 2007 en
www.estadonacion.or.cr

Exclusión social afecta a un amplio segmento de la población

Las investigaciones recientes han revelado que el nivel de pobreza, su intensidad y severidad han variado

CUADRO 2.15

Estimación de los hogares pobres si se incluye en el ingreso del hogar distintos montos de las pensiones del régimen no contributivo^{a/}

	Ingreso sin pensión	Ingreso con pensión (17,500 colones) ^{b/}	Ingreso con aumento en pensión, hasta 35,000 colones ^{c/}	Ingreso con aumento en pensión, hasta 50,000 colones ^{d/}
Porcentaje de hogares pobres ^{a/}				
Pobreza extrema	6,3	5,3	4,4	4,2
Pobreza total	20,7	20,2	19,3	18,6
Cambio en pobreza (puntos porcentuales)				
Pobreza extrema		-1,0	-1,9	-2,1
Pobreza total		-0,5	-1,4	-2,1

a/ Para efectos de estimación se ajustó el ingreso con la misma metodología utilizada por el INEC. Además, se excluyeron los hogares con ingreso ignorado y cero, excepto, en este último caso, para la estimación del ingreso sin pensión, pues se incluyeron los hogares con ingreso cero que reciben pensión.

b/ Estrictamente se consideran los montos declarados por los entrevistados. Estas estimaciones de pobreza coinciden con las publicadas por el INEC.

c/ Se refiere a los montos declarados por los entrevistados, más 17,500 colones.

d/ Montos declarados por los entrevistados, a los que se suman 17,500 colones, más 15,000 adicionales.

Fuente: Sauma, 2007, con base en la EHPM 2006, del INEC.,

poco en la última década. Se sabe que una cantidad importante de hogares costarricenses es altamente vulnerable a esta condición y que miles de hogares entran y salen de la pobreza, medida por ingresos, de un año a otro (Slon y Zúñiga, 2005). Sin embargo, estos hallazgos no responden algunas preguntas: ¿existe o no en el país un “núcleo duro” de pobreza, constituido por hogares cuya privación crónica de bienes, recursos y servicios es tal que les resulta muy difícil superar esa situación? Si existe, ¿cuál es su tamaño y bajo qué condiciones es posible que se pueda mejorar esa privación? Estas preguntas son relevantes, pues permiten analizar, desde otra perspectiva, la pertinencia de las actuales políticas de combate a la pobreza y examinar si el tratamiento que ofrecen al problema es suficiente y adecuado. En efecto, bajo un mismo concepto -pobreza- podrían estar siendo clasificados hogares muy distintos, desde aquellos que por razones circunstanciales no tienen suficientes ingresos, o que con un “empujón” remediarían su situación, hasta aquellos que están varados en un estado de privación crónica.

Para responder a estas interrogantes se realizó una investigación sobre el posible “núcleo duro” de pobreza. La misma determinó que, en efecto, existe en el país un grupo de “hogares

excluidos”, cuya situación social no puede ser adecuadamente comprendida utilizando el concepto de pobreza (recuadro 2.12). Los hogares excluidos son un grupo social específico dentro de la población que genéricamente 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 plazo. En resumen, son hogares que muestran una reproducción permanentemente deficitaria en sus condiciones de vida y trabajo, cuyo problema se deriva en lo fundamental de la inestabilidad, la flexibilidad y la degradación de las condiciones existentes en el mercado laboral y las mayores restricciones de la acción estatal.

Uno de cada siete hogares sufre exclusión social

Una medición de “hogares excluidos” realizada en el país en los años 2002

y 2006 determinó que cerca de un 14% del total de hogares se encuentra en esa condición (150.089 en términos absolutos en el 2006). Estos hogares se ubican sobre todo en las regiones Brunca y Chorotega y están constituidos en lo fundamental por asalariados altamente precarizados (en empleos sin cumplimiento de las normas laborales consideradas), desempleados, autoempleados de subsistencia y trabajadores no remunerados.

El estudio llevó a cabo varios ejercicios de simulación, a partir de un modelo que estima probabilidades para superar la pobreza, con el propósito de verificar la hipótesis de “bloqueo” de ciertos hogares debido a su condición de exclusión (recuadro 2.12). Para las simulaciones se consideró el hogar que tiene la menor probabilidad para superar la pobreza, según la base de datos del 2006. Corresponde a un hogar con seis menores de edad, que reside en la región Chorotega; su nivel de exclusión es alto, tiene jefatura masculina, con cuatro años de escolaridad y una inserción muy limitada en el mercado de trabajo (cuadro 2.16). Su probabilidad de superar la pobreza es de apenas 0,02, muy alejada del punto de corte que determina el paso de la pobreza a la no pobreza (cuyo valor es 0,77). La primera simulación arrojó un perfil promedio de los hogares no pobres radicalmente

RECUADRO 2.12

Exclusión social: precisiones conceptuales y metodológicas

El enfoque de exclusión social parece ser más pertinente que otros para entender lo que Amartya Sen denominaba el “núcleo de carácter despótico irreducible de la pobreza” y sus causas, por tres razones fundamentales. En primer lugar, más que asumir una posición normativa, enfatiza en el carácter relacional del fenómeno en estudio, lo que implica que los factores determinantes de los procesos de exclusión deben ser analizados desde una perspectiva analítica que remite a la distribución de recursos en la sociedad y no a un problema de integración deficitaria. El tema del poder se erige, en este sentido, como un aspecto insoslayable en la comprensión de la dinámica de la exclusión social: un grupo es excluido porque otro lo excluye mediante el ejercicio del poder. En segundo lugar, este enfoque cuestiona el patrón distributivo existente, al indicar que la exclusión constituye la forma extrema de la desigualdad social. Finalmente, la exclusión social subraya la tesis del bloqueo, lo que implica reconocer que la propia configuración y dinámica social conforman mercados laborales, marcos institucionales, relaciones sociales y estructuras de poder que sancionan la reproducción de la exclusión social a lo largo del tiempo. En este sentido, el núcleo central de este concepto es la marginación social, entendida como privación de ciudadanía social y afuncionalidad laboral.

La exclusión laboral en América Latina se expresó en el inicio de la modernización, en la etapa que puede calificarse como de modernización nacional, con la emergencia de un excedente laboral, o sea, una fuerza de trabajo que no fue directamente absorbida en el proceso acumulativo como mano de obra asalariada. Este excedente se manifestó en el desarrollo, tanto de un sector informal urbano como de un

campesinado de subsistencia. Eran sectores que constituían un excedente laboral con cierta funcionalidad para el proceso acumulativo: en ellos se daba una “externalización” de prestaciones sociales, a través de una “salarización” encubierta en actividades informales y la provisión de ciertos bienes, y sobre todo servicios, para la reproducción de la fuerza de trabajo que el sector formal no garantizaba (Portes y Walton, 1981). Además, hay que añadir la doble funcionalidad que el campesinado de subsistencia tuvo: por un lado proveyó salarios en especie (fundamentalmente granos básicos) y por otro, viabilizó el binomio latifundio-minifundio que sustentó a algunas de las actividades agroexportadoras. Pero no todo el excedente fue funcional, y hubo segmentos de éste que sí resultaron afuncionales, como Nun argumentó hace décadas y ha matizado recientemente, al hablar de masa marginal (Nun, 2003). La situación de esta masa se vio aun más afectada en un contexto regional en que la ciudadanía social se construyó a partir del empleo formal, lo cual supuso que su alcance fuera restringido (Mesa Lago, 1994; Roberts, 1996). Hoy la exclusión laboral se ha acentuado con la emergencia de un nuevo modelo de acumulación signado por la globalización, en el que la pérdida de centralidad del empleo formal ha favorecido las tendencias de exclusión laboral que predominan sobre las incluyentes, tales como el estancamiento del empleo público, la precarización de las relaciones laborales, el carácter estructural del desempleo, el funcionamiento de la migración laboral internacional como mecanismo de ajuste de los mercados de trabajo y la persistencia del autoempleo de subsistencia, tanto en áreas rurales como urbanas, que tiende a constituirse en “economía de la miseria”. Estas últimas tendencias expresan la emergencia de un nuevo tipo de excedente laboral marcado por la exclusión social (Pérez, 2003).

La funcionalidad que tenía el excedente laboral en el anterior proceso de acumulación está difuminándose. Con el nuevo modelo acumulativo, la doble funcionalidad no parece tan necesaria como antaño. De ahí que la exclusión no sea ajena al nuevo modelo; más aun, este fenómeno alcanza su expresión más depurada en el hecho de que contingentes del excedente laboral devienen innecesarios y, por tanto, prescindibles, configurándose como masa marginal (Pérez, 2003). Desde esta perspectiva, se propone que hay un bloqueo en la superación de la pobreza, especialmente de la indigencia, y que la causa de ese bloqueo radica en la exclusión, que es su rasgo definitorio crucial y pertinente.

La evidencia empírica del caso costarricense trata de verificar esta hipótesis, con datos de las encuestas de hogares de 2002 y 2006. Para esto, se especifica un modelo de superación de la pobreza, a partir del cual se realizan simulaciones para verificar la hipótesis y estimar la magnitud del bloqueo. El concepto de exclusión se operacionaliza a través de un índice que aproxima dos dimensiones: la laboral (referida a indicadores que caracterizan a la PEA³¹) y la de ciudadanía social (empleabilidad y seguridad social³²). Una vez construidos los niveles de exclusión/inclusión, se incluyen como variables independientes en un modelo de explicación del paso de la pobreza a la no pobreza, con base en el cual se realizan las simulaciones para determinar las posibilidades de los hogares pobres de salir de la pobreza, atribuyéndoles características de un grupo de hogares no pobres³³, sin afectar la variable analítica clave, los niveles de exclusión (para detalles metodológicos consúltase el Anexo Metodológico).

Fuente: Pérez et al., 2007.

distinto: un número más bajo de menores de edad (solo una persona), mayor participación laboral (por dos personas en el hogar, casi una estaría empleada) y residencia en la región Central. Con estos cambios se produce un incremento significativo de la probabilidad de superar la pobreza, que asciende a

0,47³⁴. No obstante, la ocurrencia de estos aumentos, sin que se modifique la condición de exclusión alta, impide que se alcance la probabilidad de salir de la pobreza. Si se simula con el siguiente nivel de exclusión (el medio), la probabilidades se incrementan a 0,76, valor muy cercano al punto de corte, pero

que no lo supera aún. Es solo ubicando al hogar en situación de inclusión baja que se logra tal superación. En otras palabras, los niveles de exclusión alta y media bloquean a los hogares que se encuentran en tales situaciones. Por consiguiente, la hipótesis del bloqueo se verifica y revela la existencia de una

condición de exclusión que es cualitativamente distinta de la pobreza, incluso de su forma indigente.

Los resultados obtenidos al considerar en el análisis las acciones tradicionales de la política social de combate a la pobreza demostraron que, aunque estos hogares tuvieran un entorno favorable para superar su situación, no mejorarían si su condición de “exclusión” no cambia, lo que los coloca en una especie de “situación de bloqueo”. En este sentido, disminuir las cargas demográficas (proporción de menores y mayores en relación con la población activa), lograr mayor escolaridad o cambiar su lugar de residencia no parecen ser suficientes para salir de la pobreza. Para que esto suceda es necesario un esfuerzo muy importante, orientado a reinventar la inserción laboral de estos hogares, lo que confirma la existencia de una condición que es cualitativamente distinta de la pobreza, incluso en su forma indigente.

El excedente estructural laboral expresa una capacidad muy mermada

del mercado, que se comprueba por las categorías que lo integran: asalariados altamente precarizados, desempleados, autoempleados de subsistencia y trabajadores no remunerados. Para los trabajadores asalariados, revertir su situación implica mejorar sus condiciones laborales, de manera tal que sean menos precarias y cumplan con las normas laborales vigentes (jornada laboral, salarios mínimos y seguridad social) y para los pequeños productores, se requiere que existan mayores oportunidades de acumulación (Pérez et al., 2007).

En términos globales de país y también por regiones, entre los años 2002 y 2006 no se detectaron cambios en el porcentaje de hogares “bloqueados”, lo cual sugiere que se está ante un fenómeno de naturaleza más bien estructural. Las regiones Chorotega y Brunca mostraron los mayores niveles de incidencia de bloqueo, y la Central, los menores. Los casos en que hubo deterioro tienen que ver con un descenso del número de hogares incluidos, en detrimento del aumento de los excluidos relativos;

este es un patrón que acaece en todas regiones, aunque es más acentuado en la Brunca y la Huetar Norte (cuadro 2.17).

Reflexiones preliminares sobre los desafíos de la política pública

El estudio sobre exclusión social en Costa Rica arroja dos hallazgos relevantes que complementan reflexiones planteadas en los apartados previos de este capítulo. Por un lado, permite señalar que si bien no todos los hogares pobres son excluidos, todos los excluidos sí son pobres. Estos hogares no enfrentan cualquier tipo de privación, sino una de carácter estructural, que pone en riesgo sus posibilidades de integración social a partir de la movilización de los recursos que poseen. Por otro lado, en un contexto nacional en el que crece la desigualdad, el afianzamiento de este “núcleo duro” de pobreza favorece incrementos de la desigualdad absoluta, respecto a lo cual poco parece estarse haciendo en el país.

Estas conclusiones, a su vez, tienen dos implicaciones importantes en materia

CUADRO 2.16

Probabilidad de superar la pobreza en los hogares, según características y niveles de exclusión/inclusión social. 2006

Características del hogar	Perfil del hogar más pobre ^{a/}	Cambio en las características sin modificar el nivel de exclusión ^{b/}	Cambio en el nivel de exclusión/inclusión, manteniendo las características de los hogares no pobres ^{b/}			
			Cambia a exclusión media	Cambia a exclusión/inclusión baja	Cambia a inclusión media	Cambia a inclusión alta
Menores de 12 años	6	0,95	0,95	0,95	0,95	0,95
Mayores de 64 años	0	0,25	0,25	0,25	0,25	0,25
Jefatura masculina	Si	Si	Si	Si	Si	Si
Promedio de escolaridad de los cónyuges	4,0	5,7	5,7	5,7	5,7	5,7
Región de residencia	Chorotega	Central	Central	Central	Central	Central
Tasa de participación laboral	0,067	0,398	0,398	0,398	0,398	0,398
Hogar sin PEA	No	No	No	No	No	No
Nivel de exclusión/inclusión	Excl. alta	Excl. alta	Excl. media	Excl./incl baja	Incl. media	Incl. alta
Probabilidad de superar la pobreza ^{c/}	0,022	0,472	0,756	0,896	0,966	0,994

a/ Corresponde al hogar que muestra la probabilidad más baja de superar la pobreza, según la base de datos de la EHMP.

b/ Se asignan características de un grupo de hogares no pobres, al hogar con la menor probabilidad de superar la pobreza y se modifican los distintos niveles de exclusión/inclusión para determinar el efecto sobre la probabilidad de superar la pobreza. Para que el hogar supere la pobreza, el valor de la probabilidad tiene que ser mayor que el punto de corte del modelo, que es 0,77.

c/ Las celdas en celeste corresponden a los casos en que la probabilidad de que el hogar supere la pobreza mantiene valores inferiores al punto de corte del modelo (0,77).

Fuente: Pérez et al; 2007 a partir de los datos de la EHMP del INEC.

CUADRO 2.17

**Hogares en exclusión/inclusión social, según regiones.
2002 y 2006**
(porcentajes)

Región	Exclusión extrema ^{a/}		Exclusión relativa ^{b/}		Inclusión	
	2002	2006	2002	2006	2002	2006
Chorotega	28,7	27,1	21,3	23,3	50,1	49,6
Brunca	26,3	24,6	20,5	26,0	53,2	49,4
Pacífico Central	20,7	18,2	22,5	26,2	56,8	55,6
Huetar Norte	17,2	16,8	30,4	33,6	52,4	49,7
Huetar Atlántica	15,9	14,8	23,6	29,9	60,5	55,2
Central	9,5	10,8	14,7	19,8	75,7	69,4
Total	14,0	14,2	18,0	22,6	68,0	63,2

a/ La exclusión extrema se refiere a los hogares bloqueados.

b/ La exclusión relativa son hogares que, aunque no están bloqueados, tienen niveles de exclusión alta, media y exclusión/inclusión baja.

Fuente: Pérez et al., 2007, con datos de las EHPM del INEC.

de políticas públicas. En primer lugar, ratifican la necesidad de introducir cambios sustanciales en el diseño actual de las políticas de combate a la pobreza, de modo que, como se ha venido mencionando en Informes anteriores, se orienten a atender los problemas de degradación de las condiciones existentes en el mercado laboral, tales como el acceso a la seguridad social para sectores no cubiertos y fortalecimiento de las políticas de generación de empleos de calidad y de vigilancia sobre el respeto a las jornadas laborales y los salarios mínimos. El estudio sobre exclusión ratifica que la ausencia de estas condiciones impide a los hogares de mayor privación mejorar sus ingresos y acceder a los beneficios de la política social.

En segundo lugar, en cuanto a las políticas económicas, se requiere promover cambios en el estilo de crecimiento económico vigente y las formas en que se distribuyen sus frutos, con el fin de impulsar la creación de puestos de trabajo en el sector formal, la equidad en la distribución y el acceso a activos (crédito, tecnologías), así como la generación de nuevos recursos fiscales para ampliar de manera sostenida el alcance de las políticas sociales dirigidas a los hogares excluidos. La aplicación de este

tipo de políticas requerirá, además, decisiones que no se pueden tomar sin alterar las relaciones de poder entre los principales grupos sociales del país, las mismas relaciones que han dado lugar a las dinámicas que subyacen a la situación de los hogares excluidos (negación de ciudadanía social y procesos de acumulación que generan excedentes laborales y precarización de la fuerza de trabajo). Se trata de cambios de orden distributivo y redistributivo, que pueden afectar las reglas actuales sobre el reparto de los frutos del crecimiento económico, cuyas tendencias concentradoras se han consolidado en los últimos veinte años, tal como demostró el análisis de la desigualdad presentado en este capítulo.

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
EXCLUSIÓN SOCIAL Y POBREZA IRREDUCTIBLE
Véase Pérez et al., 2007 en
www.estadonacion.or.cr

Financiamiento sostenible del desarrollo humano

Los logros alcanzados por Costa Rica en materia de desarrollo humano se deben en buena medida a los esfuerzos realizados para tener una inversión social sostenida en el tiempo. Lograr esto no siempre ha sido fácil y posible.

En los años ochenta, por efecto de la crisis económica, la inversión social se redujo y, aunque en los años noventa volvió a crecer, el país no ha podido recuperar los niveles de inversión social per cápita que tenía en los años setenta. A esto se suma un Estado con una carga fiscal baja, que no siempre logra atraer a sus arcas recursos frescos y sanos para solventar los requerimientos del desarrollo social.

Asimismo, la inversión social es clave para el desarrollo humano por el impacto que logra tener sobre fenómenos como la pobreza y la desigualdad, tal como se consignó en el Décimo Informe (2004). En esa ocasión se documentó cómo en la década de los noventa la inversión social (IS) permitió paliar el crecimiento del coeficiente de Gini, aunque no logró revertir la tendencia al aumento que éste ha venido mostrando en los últimos veinte años. Este hallazgo vuelve a ser ratificado en un estudio reciente, que utilizó la Encuesta de Ingresos y Gastos y que demostró que la IS, a través de los programas sociales, tuvo entre 1988 y 2004 un creciente impacto en la reducción de la desigualdad, aunque en una magnitud limitada e insuficiente para contrarrestar el incremento que ésta registró en el mismo período (Trejos y Sáenz, 2007).

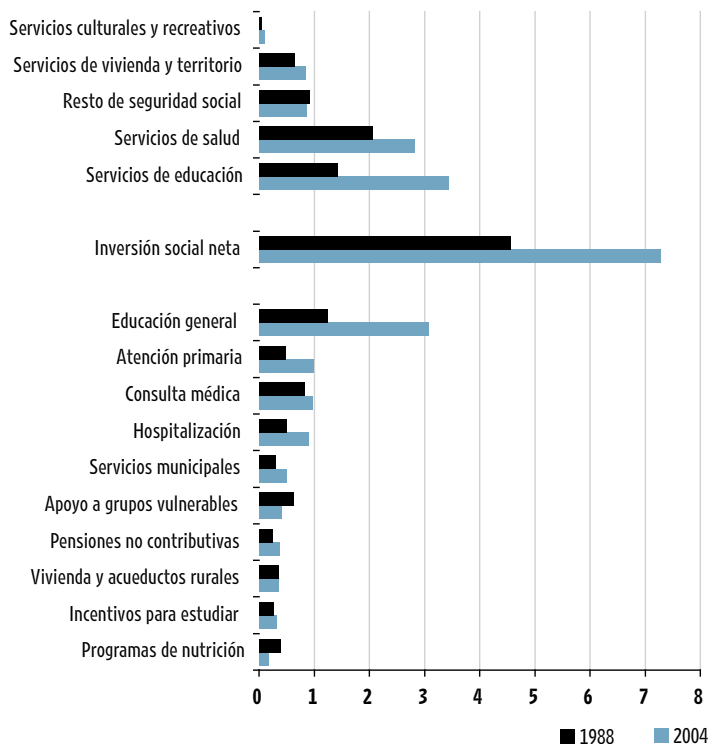
En general, la capacidad del Estado para incidir en la desigualdad depende de varios factores, tales como la progresividad del gasto social en el corto plazo, la cantidad de recursos movilizados o su capacidad redistributiva, así como la progresividad de la estructura tributaria. En cuanto a la capacidad redistributiva de los programas sociales, esto es, en cuánto contribuyó cada programa a reducir el coeficiente de Gini entre 1988 y 2004, destacan, como se observa en el gráfico 2.14, los programas de educación y salud.

Al analizar el impacto de los programas sociales selectivos sobre la desigualdad y la pobreza, mediante un ejercicio de simulación realizado con datos de la ENIG 2004, se observó que estos inciden poco sobre la desigualdad y más sobre la pobreza³⁵. Así, cuando se considera el ingreso autónomo más el subsidio de la política

GRAFICO 2.14

Contribución de los programas sociales a la reducción del coeficiente de Gini^{a/}. 1988 y 2004

(puntos porcentuales)



a/ Coeficiente de Gini de la distribución del ingreso per cápita de la población.

Fuente: Trejos y Sáenz, 2007.

social selectiva, este tiene un impacto leve sobre la desigualdad (menos de 1 punto porcentual) y moderado sobre la pobreza total y extrema (alrededor de 1 ó 2 puntos porcentuales), en tanto que la distribución por zona de residencia de los pobres se mantiene estable. Cuando se reenfoca la política selectiva para eliminar las filtraciones, los impactos sobre la desigualdad siguen siendo leves, mientras que sobre la incidencia de la pobreza son más sustantivos, alrededor de 3 ó 4 puntos adicionales, sobre todo en la pobreza extrema y en zonas rurales. En este escenario, los pobres vivirían mayoritariamente en las zonas urbanas. En relación con estos hallazgos, hay que tomar en cuenta que las políticas selectivas son transferencias cuyo impacto perdura en tanto se mantenga la canalización de recursos y no se estiman efectos de más largo alcance, como su posible aporte a la formación de

capacidades. Asimismo, estos resultados no dicen nada sobre el costo de reenfoque las políticas selectivas hacia la población meta, sin filtraciones, ni sobre su factibilidad técnica, institucional o política (Trejos, 2007).

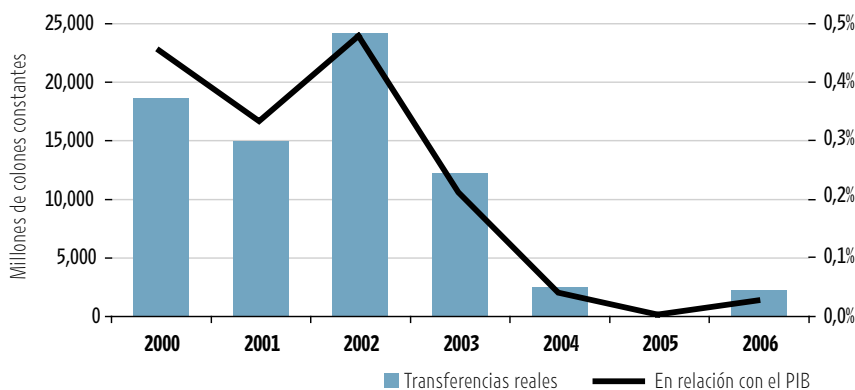
Impacto de la contención del gasto en la inversión social

Tal como se ha señalado en ediciones anteriores de este Informe, 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 recursos destinados a inversión social e infraestructura. Si bien el cambio que se advierte para el segundo semestre del 2006 es importante, también lo es responder a la interrogante de ¿cuánto se dejó de invertir en desarrollo humano

durante los años de contención? Esta pregunta es relevante, aunque difícil de responder, debido a los problemas ya señalados en otros Informes con respecto a la posibilidad de calcular la calidad, la eficiencia y los costos de los programas del Fodesaf. No obstante esas limitaciones, una aproximación posible es tomar el promedio anual de la inversión histórica de este Fondo y compararlo con los niveles promedio de inversión registrados en los años de contención (2003 a 2006). En este sentido, si se toman como referencia las transferencias del Gobierno al Fodesaf (gráfico 2.15) los resultados arrojan que, en el período de contención, la brecha en la inversión social fue de 1,2% del PIB (cerca de 275 millones de dólares). Esto significa que en los últimos cuatro años las transferencias al Fodesaf se redujeron como promedio anual un 0,3%, por lo que mantener el gasto social en su nivel histórico requiere un incremento de 0,4% del PIB en la inversión en este rubro (Rosales, 2007).

A partir de mayo del 2006 se advierten cambios en las decisiones políticas sobre la contención fiscal y la asignación del gasto. Si bien las cifras anuales del 2006 no reflejan la decisión de dedicar más recursos a sectores como infraestructura, vivienda y educación, entre otros, varios de los cuales soportaron buena parte del ajuste fiscal aplicado en los años previos, el análisis semestral de los datos sí lo confirma. Los gastos sin intereses crecieron en términos reales un 8,5% durante el segundo semestre del 2006, en tanto un año atrás, en ese mismo período, habían registrado una caída del 2,5%. Esos datos indican que el mayor crecimiento observado se explica, en buena parte, por el aumento que experimentaron "otros gastos", entre los que se contabilizan las transferencias asociadas al Fodesaf, el Conavi, el régimen de pensiones de la CCSS y la educación. En los últimos seis meses del 2006 esta agrupación de gastos creció un 16,9% en términos reales, mientras en el 2005 había experimentado una disminución del 9,4% (Rosales, 2007) (más detalle en el capítulo 3). Si esta situación es indicativa del fin de la política de contención del gasto cabe agregar entonces, en el

GRAFICO 2.15

Transferencias del Gobierno Central al Fodesaf

Nota: En el 2005 el monto de las transferencias fueron 0, pues no se giró ningún aporte del que le correspondía al Fodesaf por concepto de impuesto de ventas.

Fuente: Rosales, 2007, con datos del Ministerio de Hacienda.

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
**IMPACTOS DE LAS MEDIDAS DE CONTENCIÓN
 DEL GASTO PÚBLICO**

Véase Rosales, 2007 en
www.estadonacion.or.cr

nuevo contexto, otra interrogante adicional: ¿cuándo y cómo (con qué políticas) se espera resarcir a las familias pobres afectadas en los años de contención? Las respuestas son importantes, por cuanto refieren a la distribución en el tiempo de los sacrificios y beneficios de la dinámica social y cómo esto permitirá al país acercarse al logro de un desarrollo cada vez más inclusivo y sostenible.

Financiamiento y gestión del Fodesaf en el 2006

El financiamiento del Fodesaf brinda un claro ejemplo de cómo la situación fiscal vulnera la inversión social, motivo por el cual este Informe mantiene el seguimiento a su situación. Por ley de creación del Fondo, el Gobierno debe aportarle el equivalente al 20% del impuesto de ventas, pero ha venido incumpliendo esta obligación desde finales de los años ochenta. En 1997 esa deuda se documentó y se transformó en bonos que se cambiaban semestralmente y que vencieron en el 2005. No obstante, después de 1997 el Gobierno siguió

incumpliendo con la transferencia y en los últimos años ni siquiera documenta la deuda, pese a una resolución de la Sala Constitucional en ese sentido (CGR, 2005).

El cuadro 2.18 muestra la evolución reciente de los ingresos y los gastos ejecutados por el Fodesaf. Con respecto al 2005, en el 2006 los ingresos efectivos reales del Fondo disminuyeron un 1,4%, cifra significativamente menor que las mostradas en los tres años anteriores. En el período 2000-2006, la contracción de los ingresos reales fue de 27,6% de su valor real, principalmente como resultado de una reducción del aporte del Presupuesto Nacional. En el 2006, las transferencias del Gobierno correspondientes al impuesto de ventas ascendieron a 2.269,5 millones de colones, que constituyen menos de la mitad de lo que el Fondo recibió en el 2005. Esta transferencia representa apenas el 0,4% del impuesto de ventas.

La consecuencia de la contracción en los ingresos reales del Fodesaf ha sido la disminución en las transferencias a los distintos programas. El gasto o los recursos girados por el Fondo con este propósito se redujo en cerca de una tercera parte desde el año 2000 (30,3%). La composición por programas muestra un descenso en la importancia relativa de los gastos totales del programa de comedores

escolares, que pasó de 12,0% a 10,9% entre 2005 y 2006. Esta contracción se produjo en el marco de una inflexibilidad en la asignación, ejemplificada por el hecho de que cuatro programas absorben cerca de dos terceras partes del Fondo y también por el hecho de que el 81,2% de los recursos se encuentra asignado por leyes específicas. Los gastos totales efectivos en términos reales en el 2006 fueron un 4,7% menores que el año anterior.

El Fodesaf ha registrado superávits crecientes desde el año 2000, en un contexto en el que sus ingresos reales se han venido reduciendo. Luego de las disminuciones mostradas durante los años 2004 y 2005, en el 2006 el superávit volvió a aumentar, a 3.898,1 millones de colones, que representaron un 3,9% de los gastos efectivos y marcaron el segundo año con el superávit más alto desde el 2003. A partir del 2006, el nuevo Gobierno realizó una serie de transferencias a algunos programas prioritarios para la nueva Administración, tales como el régimen no contributivo, “Avancemos” y erradicación de tugurios, utilizando un mecanismo de transferencia directa a las instituciones y obviando la vía del Fodesaf. Esto significa que la contracción del gasto en esos programas resulta menor que la observada en el cuadro 2.18, en el cual se pone la atención solo en las transferencias al Fodesaf. La interrogante que surge es si esta situación se mantendrá en la nueva Administración, o se modificará en favor de reducir la contracción del Fondo.

Gestión y beneficiarios de los programas de combate a la pobreza

En el Décimo Informe se efectuó un análisis de la cobertura de los principales programas de combate a la pobreza, con base en los datos de la Encuesta de Inversión Social (Eniso), que captó información para inicios de los años noventa, y el módulo de programas sociales incluido en la Encuesta de Hogares (EHPM) del 2003. Se agrega en esta edición los resultados del módulo de programas sociales de la EHPM del 2006.

CUADRO 2.18

Evolución de los ingresos y gastos del Fodesaf. 2000-2006

(cifras absolutas en millones de colones y relativas en porcentajes)

Rubro	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Ingresos efectivos reales ^{a/}	66.164,1	60.716,9	61.197,5	54.820,5	51.471,6	48.592,5	47.896,4
Variación anual		-8,2	0,8	-10,4	-6,1	-5,6	-1,4
Transferencias del Gobierno ^{b/}	24.169,8	21.371,8	30.155,5	16.817,1	8.521,8	5.971,8	2.269,5
Del impuesto de ventas	18.198,0	15.400,0	24.183,7	10.845,3	2.550,0	0,0	2.269,5
Bonos deuda Fodesaf	5.971,8	5.971,8	5.971,8	5.971,8	5.971,8	5.971,8	0,0
Aporte del Gobierno Central ^{c/}	36,5	30,8	37,9	20,9	10,1	6,5	2,2
Del impuesto de ventas	27,5	22,2	30,4	13,5	3,0	0,0	2,2
Gastos totales efectivos reales ^{a/}	66.157,9	60.708,7	60.672,7	50.885,6	50.201,2	48.383,2	46.094,7
Composición porcentual por programas	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Bono familiar para la vivienda	32,3	33,0	32,4	36,5	34,3	33,9	34,3
Régimen no contributivo de pensiones	19,3	20,6	23,5	20,7	20,2	20	20,8
Comedores escolares	10,4	10,4	10,4	9,2	11,5	12,0	10,9
Centros infantiles (Cen-Cinai)	6,1	6,5	6,5	5,0	4,5	3,9	4,6
Programas del IMAS	10,5	7,4	6,9	6,8	6,7	7,7	7,4
Programas del PANI	5,1	6,4	7,0	5,9	6,9	5,1	5,3
Resto de programas	16,2	15,8	13,3	15,9	16,0	17,4	16,8
Porcentaje del gasto asignado por leyes específicas	69,4	74,0	72,3	79,9	81,9	80,2	81,2
Superávit ^{a/}	6,2	8,2	524,8	3.934,9	1.270,4	209,3	1.801,7

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

b/ En millones de colones corrientes.

c/ Como porcentaje de los ingresos efectivos.

Fuente: Trejos, 2007, con datos de las liquidaciones del Fodesaf y de la STAP.

Según este módulo, existe una amplia diversidad en el número de personas que recibieron beneficios de los programas sociales del Estado, lo que implica una heterogeneidad en la escala entre programas. Los datos muestran que algunos tienen o han tenido un número alto de beneficiarios, como por ejemplo el bono familiar de vivienda, con 756.600 personas (estos beneficiarios son acumulativos, pues por año el programa beneficia a alrededor de 12.000 familias nuevas), los comedores escolares, con 519.777 personas y en menor medida el régimen no contributivo y las becas escolares (72.714 y 69.650 personas, respectivamente). En contraste, los que tienen menos beneficiarios son las ayudas del IMAS y los centros infantiles, con 36.734 y 43.166 individuos, en cada caso.

Cobertura y acceso a los programas selectivos

La mayoría de los programas selectivos son atomizados, de pequeña escala y limitada permanencia temporal. Sin

embargo, hay algunos programas que son más estables y que además aglutinan la mayor cantidad de recursos. Esto significa que si bien las distintas administraciones gubernamentales plantean programas específicos contra la pobreza, lo cual es cierto de manera continua por lo menos a partir de los años noventa, existen unos programas centrales que mantienen su permanencia y son los que moldean el combate a la pobreza desde el ámbito de las políticas selectivas.

Los programas aquí analizados son: comedores escolares, los Cen-Cinai, las pensiones no contributivas y el bono familiar de vivienda. El cuadro 2.19 muestra una serie de indicadores sobre acceso y cobertura, para cuya construcción es necesario definir las poblaciones meta, que pueden no coincidir con las definidas en los diseños originales. Estas poblaciones meta se han circunscrito a la población pobre, aproximada como el 20% de las familias de menores ingresos y

alternativamente como el 40% más pobre³⁶. Cabe señalar que los comedores escolares tienen un diseño universal en el acceso, que el bono de la vivienda puede llegar hasta las familias ubicadas en el octavo decil (cuarto quintil) y que los Cen-Cinai introducen criterios de riesgo infantil para determinar la población que tiene acceso a ellos. No obstante, aquí interesa poner la atención en la población pobre por ingresos y ver cuánto de estos programas llega efectivamente a ella y si tal situación ha mejorado con el tiempo.

El primer indicador se refiere a la cobertura potencial. Este indicador compara la totalidad de beneficiarios del programa con la totalidad de la población meta y busca responder a la pregunta de si el programa cuenta con recursos para atender a todos los pobres. Este parece ser el caso de los comedores escolares, las pensiones no contributivas (2003 y 2006) y el bono de vivienda, cuando se considera al primer quintil de las familias. La cobertura

completa sería posible si se incluyen los dos primeros quintiles para los comedores escolares en el 2003 y 2006. Solo los centros infantiles del Ministerio de Salud (Cen-Cinai) muestran una limitada cobertura potencial, pues en el 2006 solo podrían haber atendido a cerca de una sexta parte de los menores del 40% más pobre. En todos los programas, excepto los comedores escolares, se observa una disminución en la capacidad de atención potencial con respecto a la población meta entre 2003 y 2006.

El segundo indicador se refiere a la cobertura efectiva dentro de la población meta, es decir, qué porcentaje de la población meta definida tiene efectivamente acceso al programa. Dentro de una tendencia hacia la reducción en el acceso a todos los programas entre 2003 y 2006, se evidencia una amplia dispersión. Los comedores escolares son los más exitosos, pues atendieron a

poco más de dos de cada tres personas pobres en edad escolar. Las pensiones no contributivas y el bono de la vivienda muestran una caída en la población que lograron cubrir efectivamente en el 2006: 45,2% y 41,0%, respectivamente. Por su parte, los centros infantiles fueron los que mostraron la menor cobertura efectiva, pues solo atendieron al 5% de su población meta en 1990, en el 2002 aumentaron a 16,4%, pero en 2006 disminuyeron a apenas el 13,2%, dejando por fuera al 86,8% de la población meta en el 20% más pobre. Entre las prioridades del nuevo Gobierno señaladas en el Plan Nacional de Desarrollo está el objetivo de incrementar la cobertura de los programas de nutrición y desarrollo infantil (Mideplan, 2006).

El tercer indicador busca aproximar las filtraciones del programa o errores de inclusión. Si la población meta

se define como el 20% o el 40% de las familias más pobres, el indicador muestra el porcentaje de los beneficiarios efectivos que están fuera de esos grupos. Es claro entonces que las filtraciones son mayores en tanto el grupo meta se defina de modo más restrictivo. Por ello, las filtraciones son mayores si se refieren al primer quintil. Para este grupo en el 2006 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. Cuando la población meta incluye los dos primeros quintiles, las filtraciones se reducen casi a la mitad en los distintos programas, y en este sentido el bono de vivienda sigue mostrando las mayores fugas.

Parte de estas filtraciones responden a problemas de diseño (comedores

CUADRO 2.19

Cobertura de los principales programas de combate a la pobreza^{a/}, según tipo. 1992/1993, 2003 y 2006 (porcentajes)

Indicador	Centros infantiles			Comedores escolares			Pensiones no contributivas			Bono familiar de vivienda		
	1992/1993	2003	2006	1992/1993	2003	2006	1993	2003	2006	1992/1993	2003	2006
Cobertura potencial^{b/}												
20% más pobre	17,6	36,9	29,0	160,9	177,0	189,2	121,2	134,9	107,3	49,7	180	174,2
40% más pobre	9,7	20,2	15,3	89,4	100,0	103,1	66,3	86,0	70,8	26,4	89,3	84,4
Cobertura efectiva^{c/}												
20% más pobre	5,0	16,4	13,2	61,9	67,9	69,1	39,7	53,6	45,2	13,8	42,4	41,0
40% más pobre	3,7	13,9	10,3	56,8	64,3	66,1	35,1	46,1	39,5	13,3	44,6	42,4
Exclusiones^{d/}												
20% más pobre	95,0	83,6	86,8	38,1	32,1	30,9	60,3	46,4	54,8	86,2	57,6	59,0
40% más pobre	96,3	86,1	89,7	43,2	35,7	33,9	64,9	53,9	60,5	86,7	55,4	57,6
Filtraciones^{e/}												
20% más pobre	46,6	47,9	47,1	60,9	61,3	62,5	54,2	4,02	41,3	72,3	76,4	76,4
40% más pobre	28,3	19,2	21,8	35,5	35,0	34,3	26	21,7	22,2	49,5	50	49,6

a/ Las cifras difieren de las publicadas en el Décimo Informe debido a los ajustes realizados en las poblaciones meta.

b/ Beneficiarios totales como porcentaje de la población meta. Las poblaciones meta consideradas son: menores de 7 años (centros infantiles), estudiantes de 5 a 17 años en centros públicos (comedores escolares), personas no ocupadas ni pensionadas de 60 o más años (pensiones no contributivas) y hogares sin vivienda propia o con vivienda propia inadecuada (bono vivienda). Estas poblaciones se consideran para dos rangos de ingresos: el 20% y el 40% más pobres. Los porcentajes mayores del 100% indican que los programas atienden a más beneficiarios que la población meta estimada (dentro de los límites del 20% ó 40% más pobre).

c/ Beneficiarios en la población meta como porcentaje de la población meta.

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

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

Fuente: Trejos, 2007, con base en las EHPM de 2003 y 2006 del INEC y la Eniso 1992/1993, de Mideplan.

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. Para este último caso, la incorporación constante, dentro de la EHPM, de preguntas que indaguen sobre el acceso efectivo a los principales programas sociales selectivos resulta de la mayor importancia. En el 2006 la Contraloría General de la República realizó una fiscalización evaluativa sobre la organización de los programas de asistencia y promoción social del país, cuyos resultados se plasmaron en tres informes³⁷ con el objetivo de desarrollar elementos, por considerar en una reorganización del denominado sector de asistencia y promoción social (SAPS) y aumentar la eficiencia y la eficacia de los programas selectivos de combate a la pobreza (recuadro 2.13).

Características de la población atendida por los programas de combate a la pobreza

Conocer algunas características de los beneficiarios de los programas selectivos y analizar si se han modificado desde 1990³⁸ sirve para determinar si estos están llegando a la población que más los necesita. La manera en que finalmente operan estos programas ha mostrado variaciones importantes entre las distintas administraciones gubernamentales, sobre todo en la década de los noventa, cuando Costa Rica fue incapaz de diseñar un estrategia de combate a la pobreza de largo plazo, que diera continuidad a estos programas; por el contrario, privaron las discontinuidades en cuanto a recursos recibidos, prioridades y formas de selección de las poblaciones meta, entre otros aspectos. La nueva Administración ha propuesto una serie de objetivos para el sector social, que sirven como parámetros para dar seguimiento a los avances o retrocesos del país en este ámbito (recuadro 2.14).

RECUADRO 2.13

Principales hallazgos de la fiscalización evaluativa sobre la organización de los programas de asistencia y promoción social

Un primer informe emitido por la CGR (2006a) sobre la organización del sector de asistencia y promoción social (SAPS) determinó que este sector incluye un total de 22 instituciones y 46 programas, que se financian a partir de once fuentes de recursos, diez de ellas sustentadas en leyes de la República. No obstante, solo el 41% de los fondos asignados al sector se están dirigiendo a él, especialmente por los porcentajes de los impuestos de ventas y renta que no se giran; de esta forma, el impuesto sobre las planillas, que se destina al IMAS y al Fodesaf, se ha constituido en la principal fuente de financiamiento del sector, pues en el 2005 representó el 65% de sus ingresos efectivos. El informe indica que estas fuentes tienen la característica de que las distintas leyes establecen cuáles instituciones o programas deben financiarse y en qué porcentaje, con la ventaja de que se brinda estabilidad a las prestaciones estatales y seguridad a la población, pero con poca flexibilidad para hacer ajustes programáticos importantes, de conformidad con las necesidades prioritarias y la evaluación de los resultados. Por último, se documenta que en la oferta pública del SAPS predomina la atención fragmentada de las familias, básicamente por criterios etarios, y que existen notables vacíos en ciertos grupos de población, como los pequeños productores y desempleados, la población menor de 6 años en lo que concierne a servicios de cuidado y desarrollo infantil, la población indígena, que tiene serias limitaciones de acceso a servicios fundamentales para su desarrollo, y la promoción del desarrollo comunal. El Informe también señala la amplitud, diversidad, dispersión y rigidez que caracterizan a los programas de asistencia y promoción social en Costa Rica y a sus fuentes de financiamiento, sin que existan una política integrada y una visión de conjunto. Una muestra de ellos es el Fodesaf, cuyos recursos se han destinado a financiar nuevas instituciones y programas que no necesariamente

cubren a la población de escasos recursos económicos, que en principio es la población meta de ese Fondo. Con respecto a las asignaciones de recursos por ley se destaca la importancia de exigir resultados y mejoras a los programas sociales, mediante el fortalecimiento de los procesos de evaluación y rendición de cuentas, así como de avanzar en la definición de las necesidades y derechos que deben recibir financiamiento permanente, identificando cuáles pueden estar sujetos a revisiones en el tiempo, a fin de constituir un sistema de protección social que garantice la cobertura de los riesgos fundamentales para la población más vulnerable. Se identifican también posibilidades para la integración de algunas funciones realizadas por los diferentes actores del SAPS en materia de recaudación, generación y distribución de recursos financieros y prestación de bienes y servicios, que generarían beneficios como la reducción de costos y el aumento del impacto sobre la población.

En un segundo estudio sobre el tema (CGR, 2006c), el órgano contralor indica que si bien la rectoría política es una función del Poder Ejecutivo, que tiene la obligación de mantener la unidad de la acción estatal, éste no cuenta con la estructura técnica para formular la política nacional en el campo de la asistencia y la promoción social, ni para organizar y coordinar los esfuerzos públicos y particulares en esa materia, base fundamental para el ejercicio de la rectoría del sector social y de lucha contra la pobreza, que se encuentra a cargo del Mivah. Se indica que, en consecuencia, en el transcurso del tiempo se crearon nueve organismos interinstitucionales de coordinación de políticas y programas para grupos vulnerables de la población y temas específicos, los que generan demandas a los diferentes actores y explican el hecho de que la política nacional opera de modo fragmentado. Se añade que la ausencia

CONTINÚA»

RECUADRO 2.13 > CONTINUACIÓN

de dirección y coordinación política de los diferentes sectores del Estado, es lo que ocasiona la dispersión y la desarticulación de las políticas y recursos públicos que se han penetrado durante más de treinta años en el país, por lo que el proceso que emprendió la actual Administración, de instaurar las rectorías sectoriales, debe ser continuado y fortalecido por los siguientes gobiernos, antes de establecer una rectoría o autoridad de todo el sector social.

Finalmente, un tercer estudio (CGR, 2007a) presenta evidencia acerca de los desafíos que enfrentan los programas del SAPS analizados, tales como: cambiar la forma de acceso a los servicios, que en la actualidad es por demanda; mantener en niveles pertinentes los montos de los subsidios que otorgan; mejorar e integrar sus sistemas de captura y administración de la información sobre la población objetivo; integrar y mejorar los mecanismos de calificación y de selección de beneficiarios y de seguimiento de los beneficios otorgados; aumentar la cobertura potencial y efectiva. Asimismo identificó programas que en el 2005 mostraron problemas en la ejecución de sus recursos (Fondo para la reinserción educativa de mujeres adolescentes, Beneficios para los responsables de pacientes en fase terminal, Fideicomiso 32-04 Bancrédito-IMAS-BNCR-73-2002, de garantías de créditos productivos para mujeres y familias en condición de pobreza y el Programa Nacional de Apoyo a la Microempresa, Pronamype, así como los recursos del Fodesaf administrados por el Infocoop). La acumulación obedece a bajas ejecuciones presupuestarias, inadecuados diseños o falta de afinidad con el quehacer institucional, así como a la ausencia de una visión de conjunto de los programas del SAPS.

Fuente: Montiel, 2007.

RECUADRO 2.14

Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010: objetivos de política social

El Plan Nacional de Desarrollo formulado por la nueva Administración propone para el eje de política social un conjunto de objetivos estratégicos que se resumen a continuación y que servirán de base para medir resultados en esta materia en los próximos años. Las metas sectoriales se sintetizan en el cuadro 2.20.

- **Reducción de la pobreza y la desigualdad:** reducir el porcentaje de familias en condición de pobreza en 4% y sentar las bases para una reducción sistemática y sostenible de la pobreza y de las asimetrías en el acceso a la educación, la salud y la vivienda.
- **Incremento de la cobertura, calidad y relevancia de la educación pública:** tener un sistema de educación pública de creciente calidad, cobertura y relevancia, con un financiamiento equivalente al 8% del PIB, que permita que ninguna persona de 17 años o menos esté fuera del sistema educativo.

- **Pasar de la atención de la enfermedad a la promoción de la salud:** tener un sistema de salud pública en franco proceso de fortalecimiento y modernización, cuya oferta de servicios se adecue a los cambios en la distribución etaria y los patrones epidemiológicos de la población costarricense, con especial énfasis en la atención de los grupos más vulnerables y, en particular, de la población joven.

- **Vencer el temor:** detener el incremento de los índices de criminalidad y revertir la percepción de creciente inseguridad por parte de las y los ciudadanos.

- **Fortalecimiento, diversificación y regionalización de la oferta cultural:** contar con una oferta cultural más diversa y de mayor calidad, distribuida por todo el territorio nacional, con un número creciente de empresas basadas en la creatividad y el acervo cultural del país.

Fuente: Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010.

Otro punto de referencia importante es tener en cuenta las características que presentan hoy los beneficiarios de los programas sociales (cuadro 2.21), para medir cambios que puedan darse en los próximos años. Entre 1990 y 2003 los distintos programas mostraron un aumento de la participación de las mujeres, especialmente en los centros infantiles y, sobre todo, en el régimen no contributivo de pensiones; sin embargo, en el 2006 la participación femenina disminuyó en todos los programas, lo que refleja una desmejora en la equidad. Preocupa la reducción en el caso del régimen no contributivo, puesto que se trata de una población que ha sido objeto de mayores exclusiones, tanto por sus características de inserción en el mercado de trabajo como por el hecho de que, cuando acceden a él, las mujeres tienden a inscribirse en la seguridad social como familiares, no como aseguradas directas, lo que las excluye de los beneficios de las pensiones (Martínez, 2003).

En cuanto a ubicación geográfica, lo más relevante es el aumento de los beneficiarios rurales en el régimen no contributivo. Los Cen-Cinai registran la mayor reducción de los beneficiarios de las zonas rurales, aunque éstas siguen siendo las más importantes. Los últimos dos indicadores del cuadro 2.21 muestran el grado de focalización de los programas. En el primer caso se tiene el porcentaje de beneficiarios que pertenece al 20% más pobre del país, y en ellos se observa una desmejora en la focalización de la mayoría de los programas, especialmente en los centros infantiles. No obstante, más de la mitad de los beneficiarios del régimen no contributivo y de los Cen-Cinai pertenecen a este quintil. En el bono familiar de la vivienda, poco menos de una cuarta parte de los beneficiarios pertenece a las familias más pobres. Si la población meta pasa al 40% de las familias más pobres, se notan mejoras en la focalización, excepto en los centros infantiles.

CUADRO 2.20

Metas sectoriales formuladas en el Plan Nacional de Desarrollo relacionadas con el sector social

Sector	Metas sectoriales
Social y lucha contra la pobreza	<ul style="list-style-type: none"> ■ Diseñar un Ministerio de Desarrollo Social y Asentamientos Humanos. ■ Reducir asimetrías o brechas geográficas y entre grupos. ■ Incorporar la voz ciudadana en la identificación de necesidades y la evaluación de programas sociales. ■ Erradicar el 50% de los asentamientos en precario. ■ Establecer una agenda de compromisos intersectoriales en materia de lucha contra la pobreza.
Educación	<ul style="list-style-type: none"> ■ Establecer un modelo curricular que fortalezca la calidad y la pertinencia de la educación. ■ Realizar una reforma educativa de carácter integral. ■ Introducir una gestión administrativa flexible y fluida. ■ Introducir soluciones innovadoras y pertinentes para atender a los excluidos y para que los que ingresan al sistema educativo permanezcan dentro de éste.
Salud	<ul style="list-style-type: none"> ■ Fortalecer la salud de las personas, con énfasis en los menores de 18 años y en los grupos vulnerables y en riesgo social. ■ Consolidar el sector salud mediante el fortalecimiento de la rectoría del Ministerio de Salud. ■ Proveer de una visión estratégica de largo plazo a la Caja Costarricense de Seguro Social.
Seguridad ciudadana y prevención de la violencia	<ul style="list-style-type: none"> ■ Detener el agudo crecimiento de los índices de criminalidad, manteniéndolos en el mismo nivel en que se encontraban al inicio del período de Gobierno. ■ Promover la participación de los gobiernos locales en la prestación de servicios de seguridad comunitaria y dinamizar las redes locales para la prevención de la violencia y el delito. ■ Desarrollar un modelo de administración de flujos migratorios que permita el ejercicio de un control migratorio respetuoso de los derechos humanos. ■ Desarrollar programas para la disminución de la prevalencia del consumo de drogas. ■ Desarrollar programas para prevenir y reprimir severamente el tráfico ilícito de drogas.
Cultura	<ul style="list-style-type: none"> ■ Aumentar el presupuesto del sector cultura al 1% del presupuesto del Gobierno Central. ■ Visibilizar el aporte de la cultura al PIB de Costa Rica. ■ Fortalecer la capacidad de las municipalidades, comunidades, grupos independientes del sector cultura y otras instituciones de los sectores público y privado para promover el desarrollo cultural, deportivo y recreativo de sus comunidades. ■ Aumentar en al menos un 8% la participación de los deportistas nacionales en juegos especiales, laborales y regionales.

Fuente: Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010.

El programa mejor enfocado hacia la población pobre son las pensiones del régimen no contributivo.

En resumen, las características de los beneficiarios dan cuenta de una mayor participación de las mujeres, con deterioros en el porcentaje de beneficiarios de las zonas rurales y las regiones periféricas, aunque ello va acompañado también de una reducción relativa de la población total de esas áreas. Con amplias diferencias en cuanto al grado de focalización, los programas también ofrecen indicios de una mejora.

El módulo de programas sociales de la Encuesta de Hogares del 2006 incluyó información de otros programas

importantes, como las ayudas del IMAS y los programas de equidad del MEP (cuadro 2.22). Con respecto a las características de los beneficiarios, los datos más relevantes son:

- Las mujeres reciben mayores beneficios de las ayudas del IMAS. En el resto de los programas representan poco más de la mitad de los beneficiarios.
- Por zona, el programa de mayor proyección a las zonas rurales es el de transporte escolar, en el cual el 92,2% de los beneficiarios reside en ellas. Sin embargo, por diseño del programa ese valor debería ser del 100%.

- Los beneficiarios de las ayudas del IMAS en el quintil más pobre representan solamente el 37,8%, del total de personas que las recibieron. Aunque esto es señal de un débil enfoque, los datos deben verse con cautela, porque la EHPM capta menos beneficiarios que la ENIG 2004.

- El bono escolar es el que muestra el mayor porcentaje de población pobre atendida.

- Poco más de una cuarta parte de los beneficiarios de estos programas tienen ingresos superiores a los del 40% de los hogares más pobres.

CUADRO 2.21

Beneficiarios de los principales programas de combate a la pobreza^{a/} según distintas mediciones. 1992/1993, 2003 y 2006

(porcentajes)

		Comedores escolares	Cen-Cinai	Régimen no contributivo	Bono familiar de vivienda
Mujeres	1992/1993	47,8	47,8	52,0	49,4
	2003	49,0	56,4	60,0	51,0
	2006	47,8	52,6	58,6	50,8
Residentes en zona rural	1992/1993	60,3	83,0	64,3	70,7
	2003	54,7	70,1	51,5	45,0
	2006	54,8	65,6	58,7	46,2
Residentes en regiones periféricas	1992/1993	48,3	58,7	53,8	37,3
	2003	46,2	50,0	51,9	40,0
	2006	45,5	59,5	49,2	41,2
20% más pobre	1992/1993	36,3	55,1	54,6	19,1
	2003	38,7	55,3	56,0	25,3
	2006	37,2	51,0	57,4	24,2
40% más pobre	1992/1993	65,3	82,1	69,1	47,4
	2003	65,0	78,8	77,7	63,9
	2006	65,5	75,2	77,3	53,1

a/ La Encuesta de Inversión Social (Eniso) 1992/1993 tiene diferencias metodológicas en el diseño y la muestra en relación con las encuestas de hogares, que son la fuente de los indicadores del 2003 y 2006.

Fuente: Trejos, 2007, con datos de las EHPM del INEC y la Eniso 1992/1993 de Mideplan.

CUADRO 2.22

Beneficiarios de los programas de equidad escolar y ayudas del IMAS. 2006

(porcentajes)

	Ayudas del IMAS	Becas de educación	Bono escolar	Transporte escolar
Mujeres	73,6	56,0	50,1	53,0
Residentes en zona rural	51,4	50,4	62,3	92,2
Residentes en regiones periféricas	49,3	44,5	48,1	67,9
20% más pobre	37,8	33,9	51,6	45,1
40% más pobre	68,7	65,7	74,3	70,1

Fuente: Trejos, 2007, con datos de la EHPM del INEC.

El seguimiento de estas estimaciones sobre el acceso efectivo a los programas de combate a la pobreza, a partir de las encuestas de hogares, constituye un instrumento valioso, no solo mite mediciones sistemáticas a lo largo del tiempo desde una fuente distinta a las instituciones responsables, sino además porque favorece la evaluación externa y la posibilidad de combinar

resultados con otro tipo de información, para que la ciudadanía pueda ejercer su derecho a solicitar que se le rindan cuentas de los fondos asignados. El monitoreo anual de estos datos en los próximos años también podría facilitar el seguimiento y cumplimiento de los objetivos y metas del Plan Nacional de Desarrollo en materia social, tanto en los programas que ya existen, como en

otros nuevos y prioritarios, como por ejemplo "Avancemos".

Más que apuntar a un único instrumento o sistema de evaluación centralizado, el país debería desarrollar una evaluación cruzada, pero sistemática, de los programas sociales desde diversas fuentes: los informes de la CGR, los indicadores de eficiencia e impacto a partir de las EHPM, las auditorías externas de calidad, el Sistema de Información de la Población Objetivo (SIPO) del IMAS, los informes de la rectoría social de Mideplan, del Ministerio de Hacienda y de los mismos programas sociales, cuyos resultados puedan ser conocidos en espacios de discusión permanentes entre actores institucionales y políticos, a fin de detectar problemas y buscar vías de mejoramiento continuo.

NOTAS DEL CUADRO 2.1

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

b/ A partir de 1998 se hizo obligatorio para los trabajadores por cuenta propia asegurarse en el seguro de salud y en pensiones; antes de este año podían optar por asegurarse solo en el primero de estos regímenes.

c/ Disponible a partir de 1992.

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

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

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

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

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

La coordinación del capítulo estuvo a cargo de Isabel Román.

Se prepararon los siguientes insumos:

“Pobreza, desigualdad del ingreso y empleo: situación actual y algunos escenarios prospectivos”, de Pablo Sauma; “Exclusión social y pobreza irreductible: reflexiones desde el caso costarricense”, de Juan Pablo Pérez, Minor Mora y Natalia Morales; “Informe de sesiones de grupo con jefes de hogares de bajos ingresos”, de Valeria Lentini y Jorge Villalobos (Unimer Research International); “Inversión social pública en el 2006 y acceso a los programas sociales”, de Juan Diego Trejos; “Variaciones en la capacidad resolutive de las áreas de primer nivel de atención como aproximación a las desigualdades regionales en salud en Costa Rica”, de Melvin Morera y Amada Aparicio; “Educación: un panorama de los principales indicadores del 2006”, de Carlos Castro; “¿Un buen modelo o un buen gobierno? La experiencia costarricense en asignación de recursos al primer nivel de atención”, de Elizabeth Rodríguez y Juan Rafael Vargas; “Perfil y necesidades de capacitación de los (as) directores (as) de secundaria: principales brechas y vacíos que atender para mejorar la calidad de la educación costarricense”, de Ana Lucía Calderón (UCR); “Situación de vivienda y desarrollo urbano en Costa Rica en el 2006”, de Eloísa Ulibarri y Carmen González (Fuprovi).

Un agradecimiento especial por sus aportes y comentarios a: Nancy Montiel (CGR), Keylor Carmona, Mario Ramos y Fernando Sánchez; Anabelle Ulate (OdD-UCR), Juan Rafael Vargas, Elizabeth Rodríguez, Melvin Morera, Amada Aparicio, Karla Hernández y Yanira Xirinachs (Posgrado en Economía de la Salud, UCR), Dr. Javier Becerra (Copesain-Tibás), Elías Carranza

(Ilanud), Emilio Solana, Minor Rodríguez (Hábitat para la Humanidad), Leda Muñoz, Jorge Vargas Cullell y Miguel Gutiérrez Saxe.

Los talleres de consulta se efectuaron los días 5 de febrero, 1 de junio y 27 de julio del 2007. En ellos se contó con la asistencia de las siguientes personas: Karol Acón, Daniella Agüero, Eduardo Alonso, Luis Álvarez, Andrés Arce, Manuel Barahona, Elías Carranza, Jorge Chaves, Helio Fallas, Luis Gamboa, Carmen González, María Elena González, Milena Grillo, Miguel Gutiérrez, Valeria Lentini, María Esther Mejía, Guido Miranda, Minor Mora, Leda Muñoz, Alvaro Paniagua, Juan Pablo Pérez, Pilar Ramos, Jorge Requena, Marcela Román, María Eugenia Román, Keynor Ruiz, Fernando Sánchez, Martha Sánchez, José Fulvio Sandoval, Pablo Sauma, Pablo Slon, Elizabeth Solano, Anabelle Ulate, Isaac Vargas, Jorge Vargas, Mylena Vega, Jorge Villalobos y Joyce Zürcher.

Se realizó un **taller de consulta especial** sobre el tema de salud el día 19 de junio de 2007 y se contó con la asistencia de: Patricia Allen, Amada Aparicio, Javier Becerra, Evelyn Gamboa, Miguel Gutiérrez, Karla Hernández, Mario León, María Elena López, Fernando Marín, Guido Miranda, Melvin Morera, Leda Muñoz, Arodys Robles, Luis Bernardo Sáenz, Ana Lorena Solís, Juan Rafael Vargas, Ruth Villarreal y Yanira Xirinachs. Comentarios adicionales fueron suministrados posteriormente por Luis Rosero y el equipo de investigadores del CCP-UCR.

La edición técnica la realizaron Natalia Morales y Marcela Román.

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

NOTAS

- 1** Para efectos operativos, en el seguimiento a esta aspiración se da cuenta del balance “macro” de la situación social del país.
- 2** Se entiende por “integración” la definición original planteada en el marco conceptual del Programa Estado de la Nación: “acceso a las oportunidades de empleo, salud, educación, sin distinción de áreas geográficas, sectores y grupos de población específicos”. La participación y el acceso a derechos no serán analizados aquí, por cuanto son tratados en el capítulo 5 de este Informe.
- 3** Dado que en el país no se han desarrollado indicadores que midan regularmente la calidad de los servicios (salud, educación, vivienda) ni los procesos de movilidad social ascendente, el capítulo se concentra en indicadores tradicionales de inversión social. Por inversión social se entienden los fondos destinados por el Gobierno a políticas universales (salud, educación, pensiones) y políticas de asistencia social a las familias pobres (bonos de vivienda, becas, Cen-Cinai, comedores escolares).
- 4** Debido a que el concepto de seguridad humana es tan amplio como el de desarrollo humano, su tratamiento implicaría estudiar varios de los temas que componen el *Informe Estado de la Nación*. Con el fin de hacerlo más manejable y relacionarlo con la principal preocupación que anima al capítulo “Equidad e integración social” (la igualdad de oportunidades para ser y actuar) la seguridad se aborda desde una dimensión muy específica: la seguridad frente al delito.
- 5** Estas coberturas se refieren solamente al régimen público de pensiones (IVM). La población que tiene un seguro de pensiones es mayor si se considera a quienes cotizan en un seguro privado (régimen voluntario de pensiones).
- 6** 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.
- 7** Esta encuesta cubrió una muestra de 1.993 hogares, que representan a 8.359 personas (Ministerio de Salud, 2006).
- 8** Este programa nació en 1990, en respuesta a la necesidad de la población de Tibás, y fue ampliado para pacientes del Hospital Nacional de Niños en 1993. Actualmente, este centro cuenta con dos salas de cirugía y ha realizado 28.000 procedimientos quirúrgicos, sin mayores complicaciones y con altos índices de satisfacción (Becerra, 2007b).
- 9** En este sentido, el país ha realizado un esfuerzo importante con la implementación de los compromisos de gestión. Estos han evolucionado con el tiempo, pasando de establecer objetivos estructurales y procesos tendientes a mejorar la calidad de la atención y la organización interna de las áreas, hasta incursionar en la medición de los resultados del control especializado en una de las patologías consideradas como susceptible de cuidados ambulatorios, como es la diabetes.
- 10** El estudio se centró en el primer nivel de atención, sin analizar la implementación del SARF en el ámbito hospitalario. Se trata de una investigación de tipo exploratorio, de carácter poblacional y con un diseño no experimental. Las poblaciones estudiadas fueron: en materia de distribución de recursos por regiones, todas las unidades que conforman las redes regionales, incluyendo hospitales periféricos, regionales y áreas de salud. Se consideraron unidades hospitalarias y no hospitalarias, debido a la dificultad para separar los niveles de atención en el período previo a la reforma, pues muchos servicios de atención primaria estaban adscritos a hospitales; para comparar la dispersión del gasto per cápita en los años 1996 y 2005, se trabajó con las 72 unidades que prestaron servicio de primer nivel o atención ambulatoria especializada, en ambos años; para estudiar la asociación entre recursos y resultados de las áreas de salud, se trabajó con las 72 unidades que cumplieran con los criterios de inclusión de tener más de un Ebais, ser de gestión directa de la CCSS, no tener segundo nivel de atención y no estar adscrita presupuestariamente a un hospital; estas características implicaban la no disponibilidad de datos o la distorsión de las relaciones entre las variables por estudiar. Los criterios de inclusión aquí difieren de los del análisis de dispersión, por lo que la coincidencia en la cantidad de unidades incluidas es casual.
- 11** Los datos utilizados se tomaron de diversas bases de la CCSS. Del Sistema de Control de Presupuesto (SCP) se obtuvo información sobre gasto. Las bases de la Dirección de Compras aportaron los resultados de las evaluaciones de los compromisos de gestión en coberturas e índice de calidad, y los puntajes obtenidos en indicadores no asociados a producción, durante el período 2003-2005. También en la Dirección de Compras se consultaron los índices de demanda potencial y de eficiencia, así como la tasa de mortalidad infantil por área de salud. La población por kilómetro cuadrado por área de salud se construyó con datos de área geográfica de la Dirección General de Estadística y Censos, y la población por área de salud con información de la CCSS.
- 12** La asociación lineal entre el gasto per cápita por área de salud en los años 1996 y 2005 ($R^2 = 0,85$), sugiere que la redistribución de recursos entre regiones obedeció más a la apertura de nuevas áreas de salud en zonas no cubiertas por servicios de atención primaria, que a la redistribución de recursos entre las ya existentes.
- 13** Para 1996 se analizó el 100% de las áreas, que representaban el 100% del gasto no hospitalario y el 60,5% del porcentaje total de la población atendida por esas áreas. En el 2006 las unidades analizadas representaron el 69,9% del total de las áreas, que representaban el 77% del gasto no hospitalario y el 59% de la población atendida (Rodríguez y Vargas, 2007).
- 14** A diferencia de los centros urbanos, donde la población está cerca de los centros de salud, en las zonas rurales con frecuencia son los equipos de atención los que deben trasladarse, con el consecuente impacto sobre los costos.
- 15** Los homicidios alcanzan la cifra de 63 por cada 100.000 habitantes en Colombia, 32 en El Salvador y 26 en Guatemala, mientras que en Costa Rica la tasa tuvo un valor de 8,2 en el 2006. Esto ubica a Costa Rica como el país más seguro de Centroamérica, seguido por Nicaragua y Panamá (United Nations, 2007).
- 16** El estudio del PNUD (2006) realizó un análisis similar y no encontró correlación entre el coeficiente de Gini y la tasa de delitos contra la propiedad. Las diferencias con la medición que aquí se presenta, están dadas por la fuente de información utilizada (Carranza y Solana, 2007).
- 17** El déficit cualitativo es la suma de las viviendas en mal estado y las que tienen problemas de hacinamiento.
- 18** Al año 2006 se habían otorgado 237.694 bonos de vivienda, de los cuales únicamente 7.226 (3,0%) se destinaron a mejorar o ampliar las viviendas en mal estado o en condiciones de hacinamiento (bonos RAMT) (Hábitat para la Humanidad, 2007).
- 19** Del 20% del impuesto de ventas, al Fosuvi le corresponde el 33% que equivale al 6,6% de dicho impuesto del cual solo se le ha girado, en promedio, un 2,4% anualmente.
- 20** Anteriormente se reportó que la remuneración promedio de los ocupados agropecuarios aumentó un 4,4% entre 2005 y 2006. De estos, casi todos fueron no calificados (92,4%) y registraron un incremento elevado en su ingreso laboral. Sin embargo, los no calificados agropecuarios representan apenas un 19,6% del total de no calificados con información de ingreso. Para los no calificados formales el ingreso disminuyó en -0,8% y para los no calificados informales aumentó en 2,8%, lo que da como resultado un aumento de 1,8% en el total de no calificados.
- 21** La ENIG capta mejor las distintas fuentes de ingresos y la distribución de los hogares según nivel de ingreso en la adquisición de bienes y servicios, por lo que es una fuente más precisa para la medición de los ingresos. La ENIG 2004 fue una encuesta por muestreo a nivel nacional, en la cual todos los hogares particulares tenían una probabilidad conocida de ser seleccionados y, por tanto, los que efectivamente lo fueron constituyen una muestra representativa de todos los hogares del país. La muestra estuvo formada por 5.220 viviendas y se distribuyó a lo largo de trece meses (abril de 2004-abril de 2005). Los principales objetivos de la ENIG 2004 fueron: conocer la importancia de las distintas fuentes de ingresos y cómo se distribuyen en los hogares esos ingresos en la adquisición de bienes y servicios, actualizar los ponderadores del IPC, actualizar la canasta básica alimentaria y brindar información para mejorar la medición de la pobreza y la estimación del aporte de los hogares a las producciones nacionales (INEC, 2006).
- 22** Una “mejora de Pareto” se produce cuando un cambio mejora el bienestar de al menos una persona, sin que empeore el bienestar de nadie más.
- 23** Se seleccionaron como variables de análisis el ingreso total bruto per cápita del hogar, con y sin locativo, y el gasto total per cápita del hogar, con y sin locativo. Esta selección tiene dos motivos fundamentales: primero, considerar como parte del bienestar de los hogares su condición de acreedores o deudores, reflejada en las transacciones financieras y

de capital (incluyendo la adquisición de bienes durables), y segundo, permitir la comparabilidad de los indicadores con un estudio previo del 2005, en el que se utilizó la variable ingreso total del hogar per cápita.

24 Según el INEC (2006), el valor locativo se atribuye a las viviendas propias (totalmente pagadas, propias pero que actualmente se están pagando, o donadas) así como a aquellas cedidas por un familiar, amigo u otra persona. Para asignar el valor, se pregunta al propietario u ocupante el monto que pagaría por la vivienda si tuviera que alquilarla.

25 El método de línea de pobreza parte de la determinación de los requerimientos de alimentos de la población (canasta básica alimentaria), así como de otros bienes y servicios básicos mínimos necesarios para alcanzar un nivel de vida "adecuado". La comparación de los ingresos de los hogares con el costo de adquirir esos bienes y servicios básicos (líneas de pobreza extrema y total) determina la condición de pobreza de los mismos, considerando como pobres a aquellos hogares cuyo ingreso es insuficiente para satisfacer las necesidades básicas de todos y cada uno de sus miembros.

26 Dos aspectos son importantes a este respecto. Primero, el ingreso disponible básicamente se refiere al ingreso de los hogares, al que se restan las contribuciones a la seguridad social y el pago de impuestos directos y se le suman las transferencias netas (recibidas menos realizadas). Segundo, los ingresos se ajustan en términos del número de "adultos equivalentes" que componen el hogar, en este caso asumiendo que el mismo es igual a la raíz cuadrada del tamaño del hogar.

27 El ingreso de los hogares fue ordenado en términos per cápita, ajustando el tamaño del hogar según los "adultos equivalentes" que lo componen (raíz cuadrada del tamaño del hogar).

28 Un estudio del Banco Mundial (2006) analizó el efecto del salario mínimo legal en los salarios y el empleo. Su conclusión es que el efecto de un crecimiento del salario mínimo legal sobre el empleo es negativo y significativo. Esta afirmación se basa en el cálculo de los efectos de un crecimiento del 10% del salario mínimo real en el empleo y las horas trabajadas, como indicador de calidad del empleo. Contrario a lo sugerido por ese estudio, los resultados de esta simulación son más bien débiles: un 10% de incremento del salario mínimo real generaría una reducción de 1,09% en el empleo y una disminución de 0,62% en las horas trabajadas. Probablemente se trata de una conclusión condicionada por el hecho de que el análisis se realizó sobre datos de un período en el que los salarios míni-

mos reales se mantuvieron estancados o fueron levemente decrecientes (segunda mitad de los años noventa y principios de la década presente).

29 Es importante destacar que si bien la Junta Directiva de la CCSS aprobó el incremento en julio del 2006, éste se comenzó a pagar a partir del mes de agosto, por lo que los montos captados por la EHPM de 2006 son, prácticamente en la totalidad de los casos, previos al aumento, lo cual es un aspecto favorable para el ejercicio que se desea realizar.

30 En este caso no se realiza ningún ajuste por imputación de ingresos, como hace el INEC para el caso de la estimación de la pobreza, pues es necesario utilizar el ingreso efectivamente declarado por los hogares.

31 Para aproximar la dimensión laboral, se clasifica la población económicamente activa (PEA) en las siguientes categorías: precarización salarial (para los asalariados), tipología de autoempleo (para patronos de establecimientos pequeños y trabajadores por cuenta propia), patronos de establecimientos grandes (diez empleados o más), trabajadores no remunerados y desempleados.

32 La dimensión de ciudadanía social se aborda de manera muy aproximada, mediante dos variables: educación o empleabilidad (años de educación aprobados por la PEA) y seguridad social (condición de aseguramiento en el seguro de salud de la CCSS para toda la población).

33 El grupo de hogares no pobres corresponde a las unidades domésticas que están por debajo de la mediana del ingreso per cápita, es decir, la mitad inferior de los no pobres. El perfil se construye con valores modales para variables no métricas y promedios para las métricas.

34 Esto supone que la probabilidad de superar la pobreza se ha incrementado 17 veces con respecto al hogar con la menor probabilidad.

35 Los supuestos planteados para la construcción de este escenario fueron: se parte del ingreso familiar autónomo bruto per cápita ajustado por subdeclaración, esto es, el ingreso antes de las políticas fiscales (gastos e impuestos). Esta estimación se tomó de Trejos y Sáenz (2007). Se consideran como políticas selectivas: los incentivos para estudiar (comedores escolares, bono escolar o beca inicial, transporte escolar y becas de Fonabe), los programas de nutrición (Cen-Cinai), las pensiones no contributivas (CCSS y Presupuesto Nacional), el apoyo a grupos vulnerables (IMAS y otras

instituciones del sector de seguridad social) y los programas de vivienda y agua (bono de la vivienda y acueductos rurales). Se estima el monto del subsidio igual al gasto realizado y se considera como un ingreso adicional del hogar, en el que una parte es en dinero (pensiones, becas, bono, etc.) y otras en especie (comedores, Cen-Cinai, etc.). Se calcula el ingreso familiar per cápita incluyendo el ingreso proveniente de las políticas sociales selectivas. Para ello se asigna a cada hogar con beneficiarios efectivos, el subsidio medio correspondiente a cada programa. Luego se estima un nuevo ingreso, bajo el supuesto de que todos los beneficiarios de los programas selectivos pertenecen al 20% más pobre de la población, esto es, que no hay filtraciones. Para ello se identifican los beneficiarios potenciales de cada programa correspondientes al primer quintil de la distribución, se calcula el subsidio medio (subsidio total/beneficiarios potenciales) y se asigna a cada beneficiario potencial. Finalmente se estima la distribución del ingreso y la incidencia de la pobreza para los ingresos familiares alternativos: ingreso autónomo, ingreso autónomo más políticas selectiva e ingreso autónomo más políticas selectivas sin filtraciones o reenfoCADAS (Trejos, 2007).

36 Los criterios adicionales para delimitar la población meta son: que sean menores de 7 años (Cen-Cinai), que tengan entre 5 y 17 años en centros educativos públicos (comedores escolares), personas no ocupadas ni pensionadas de 60 o más años (pensiones no contributivas) y hogares sin vivienda propia o vivienda propia inadecuada (bono de vivienda).

37 En el primer informe (CGR, 2006a) se identificó, caracterizó y dimensionó el conjunto de programas sociales de carácter selectivo existentes en el 2005 y sus fuentes de financiamiento; además se analizaron las funciones y programas con potencial de integración a efectos de aumentar la eficacia y eficiencia de esas funciones y reducir la dispersión de la acción estatal. En el segundo informe (CGR, 2006c) se evaluó la función de dirección política sectorial, la situación de la rectoría del sector de asistencia y promoción social (SAPS), además del papel del IMAS y el Fodesaf en el sector. Por último, en el tercer informe (CGR, 2007a) se estudió la gestión global de tres programas: el régimen no contributivo de pensiones, el Fonabe y los Cen-Cinai, escogidos porque administran importantes cantidades de recursos; en estos casos se analizaron los ingresos, los gastos, la cobertura y los mecanismos de acceso y de selección de beneficiarios.

38 La encuesta de 1992/1993 (Eniso) tuvo un diseño y una muestra diferentes, por lo que los cambios pueden deberse también a diferencias metodológicas.

CAPÍTULO
3Oportunidades, estabilidad
y solvencia económicas

INDICE

Hechos relevantes	139
Valoración general	141
Valoración del Duodécimo Informe	142
Aspiraciones	142
Introducción	143
Oportunidades	143
Continúa crecimiento de la demanda externa	144
Se reactiva la demanda interna	147
Agricultura, industria, construcción y transporte impulsan el crecimiento	148
Tema especial: Evolución del sector construcción: impacto en la economía nacional y desafíos	152
Crecimiento del PIB no genera efectos iguales en el empleo en el mediano plazo	153
Mayor crecimiento y mayor ocupación. sin reducción de la pobreza y con mayor desigualdad	156
Financiamiento interno de la producción	157
Estabilidad y solvencia económicas	167
La inflación fue menor de dos dígitos	167
Se mantiene déficit en cuenta corriente, pero mejora la cuenta de capital	168
IED con nuevo récord histórico	169
Política monetaria y cambiaria: después de veinte años se modifica el régimen del tipo de cambio	171
Disminuye déficit del sector público consolidado. por cuarto año consecutivo	176
Una aproximación a las brechas de inversión en infraestructura	182

HECHOS RELEVANTES

- >> El crecimiento económico del 2006 fue de 8,2%, 2,3 puntos porcentuales más que en 2005. Este crecimiento superó el promedio de América Latina, que fue de 5,3%.
- >> El crecimiento del ingreso nacional disponible (IND) fue de 7,2%, superior en 3,2 puntos porcentuales al de 2005. Sin embargo, persiste la brecha entre el PIB y el IND.
- >> El repunte de la economía costarricense se explica por el comportamiento de los sectores de construcción, agricultura, industria y transporte y comunicaciones, que mostraron crecimientos de 18%, 10,8%, 10,4% y 10,3%, respectivamente.
- >> Se iniciaron conversaciones para trasladar las pérdidas del Banco Central al Gobierno Central, con el objetivo de reducir la inflación; ésta fue de 9,4%, inferior al 14,1% del 2005.
- >> Las exportaciones de bienes alcanzan un nuevo récord, al llegar a 8.199,8 millones de dólares y registrar una tasa de crecimiento de 16,7%.
- >> Las importaciones aumentaron de 9.823,6 a 11.546,7 millones de dólares, con lo que el déficit comercial, de 12,3% del PIB, superó el 10,7% de 2005.
- >> El déficit en cuenta corriente se mantuvo en 5% del PIB, financiado por inversión extranjera directa, que fue de 1.469,1 millones de dólares y experimentó la tasa de crecimiento más alta de los últimos veinte años, 70,6%, muy por encima del 8,5% de 2005.
- >> El Gobierno busca establecer mayores vínculos comerciales con las naciones asiáticas, la Unión Europea y Panamá. Comenzaron las negociaciones para el acuerdo de asociación entre la Unión Europea y Centroamérica. En agosto del 2007 se firmó un TLC con Panamá.
- >> El régimen cambiario de minidevaluaciones aplicado en los últimos veinte años fue sustituido en octubre del 2006 por un régimen cambiario de bandas. Inicialmente se estableció el valor de las bandas en 514,78 colones para la compra y 530,22 colones para la venta.
- >> La tasa de desempleo y la pobreza permanecieron estancadas alrededor del 6% y el 20%, respectivamente, pese al aumento del empleo en 3% y del índice de salario mínimo en 1,7%.
- >> Las reservas monetarias del Banco Central continúan al alza. En el 2006 superaron por primera vez los 3.000 millones de dólares y representaron 4,7 meses de importaciones.
- >> Los ingresos tributarios (corrientes) crecieron un 24,6% en comparación con el 2005, y fueron equivalentes al 13,9% del PIB. Los gastos totales del Gobierno Central se incrementaron en 16,4%.
- >> El déficit del Gobierno Central fue de 1,1% y el déficit consolidado del Gobierno fue de 0,4%. Ambos indicadores alcanzaron los niveles más bajos de los últimos quince años.
- >> Cuatro grandes conglomerados financieros iniciaron operaciones en el país.

CUADRO 3.1

Resumen de indicadores económicos. 2002-2006

Indicador	2002	2003	2004	2005	2006	Promedio 1995-2005
Oportunidades						
Crecimiento del PIB real por persona (%)	0,8	4,4	2,4	4,0	6,3	2,2
Crecimiento real del ingreso nacional disponible por persona (%)	1,4	2,1	1,1	2,1	5,4	1,0
Formación bruta de capital/PIB (%)	21,5	21,6	20,7	20,7	20,9	20,9
Crédito al sector privado (% crédito total)	81,5	79,5	74,0	79,9	86,2	70,5
Crecimiento de las exportaciones (\$ corrientes) ^{a/}	4,8	15,9	3,3	11,5	13,6	9,3
Tasa de desempleo abierto (%)	6,4	6,4	6,5	6,6	6,0	6,0
Tasa de subutilización total (%)	14,6	15,0	14,4	15,0	15,0	13,6
Índice de salarios mínimos reales (enero 1995=100) ^{b/}	107,2	106,8	105,0	105,3	107,0	104,7
Índice de ingreso promedio real mensual (1995=100) ^{c/}	415,8	418,9	394,8	380,3	395,5	368,2
Índice de terminos de intercambio (1991=100)	97,2	94,6	92,7	89,2	87,6	101,2
Estabilidad						
Inflación (IPC 2006=100) (%)	9,7	9,9	13,1	14,1	9,4	12,6
Déficit comercial/PIB (%)	7,5	6,2	7,6	10,7	12,3	4,2
Déficit de cuenta corriente/PIB (%)	5,1	5,0	4,3	4,9	5,0	4,0
Tipo de cambio efectivo real multilateral (1995=100) ^{d/}	99,8	106,0	107,1	107,6	105,7	102,0
Déficit Gobierno Central/PIB (%) ^{e/}	4,3	2,9	2,7	2,1	1,1	3,0
Solvencia						
Ahorro nacional neto/PIB (%)	8,7	9,9	10,6	11,2	12,5	8,6
Reservas internacionales netas/importaciones por mes ^{f/}	3,6	4,0	3,9	4,0	4,6	3,6
Deuda interna del Gobierno Central/PIB (%) ^{g/}	28,6	26,9	27,5	25,1	23,2	25,8
Deuda externa/PIB (%) ^{h/}	19,5	21,3	20,9	18,2	16,2	21,0
Gasto público en educación/PIB (%)	5,5	5,5	5,4	5,2	5,1	4,7

a/ Exportaciones FOB. Incluye el valor bruto de las exportaciones de los regímenes de zona franca y perfeccionamiento activo (admisión temporal). Incluye ajuste de balanza de pagos.

b/ Índice de salarios mínimos reales promedio del año.

c/ Índice de ingreso promedio real mensual calculado con el ingreso real mensual deflatado con el IPC (julio 2006=100).

d/ ITCER, BCCR. Promedio anual del año (1995=100).

e/ Los ingresos totales son los de la Tesorería Nacional (incluyendo ingresos sobre pensiones) y el total de gastos son los obtenidos a la fecha de cierre de este Informe.

f/ Reservas netas del BCCR a diciembre de cada año. Las importaciones no incluyen las compras de materias primas de los regímenes de perfeccionamiento activo y de zonas francas.

g/ Incluye las amortizaciones de las obligaciones estipuladas en el artículo 175 de la Ley 7558.

h/ Denominada en moneda nacional. Para 2001, incluye 20,0 millones de certificados de depósitos a plazo en dólares (CERTDSS) adquiridos por el banco BICSA de Panamá y se excluyen 74,9 millones de dólares de títulos de propiedad denominados en dólares (TPS) del BCIE, por estar considerados como parte de la deuda interna bonificada del Gobierno. Para 2004 se excluyen 10 millones de dólares de TPS del BCIE. Información sobre deuda pública proporcionada por el Departamento Monetario del BCCR.

VALORACIÓN GENERAL

El análisis del desempeño económico en el 2006 parte de 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, acompañada por el crecimiento del turismo 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. En los últimos tres años, la economía costarricense viene experimentando tasas de crecimiento cada vez mayores, de 4,3% en el 2004, 5,9% en el 2005 y 8,2% en el 2006, que sin embargo no se han traducido en avances proporcionales con respecto a las aspiraciones de mayores y mejores oportunidades económicas y sociales para la población, y tampoco en el incremento de los ingresos originados en las políticas sociales.

El crecimiento también fue influenciado por una mejora en la estabilidad y la solvencia económicas. La inflación alcanzó un 9,4% en el 2006, inferior en 4,6 puntos porcentuales a la del 2005 y la menor de los últimos trece años. La disminución en el ritmo de crecimiento de los precios de los hidrocarburos contribuyó a esa reducción, y puede decirse que la economía absorbió ya el *shock* externo que este fenómeno representó en años anteriores. La reciente introducción del régimen cambiario de bandas pretende eliminar la inercia inflacionaria creada por las minidevaluaciones, pero sus efectos no pueden verse en el 2006. Por otra parte, el déficit fiscal del sector

público consolidado se redujo a 0,4%, y el del Gobierno Central a 1,1% del PIB. Ambos déficit 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 13,9% del PIB, 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.

El déficit en cuenta corriente se mantuvo en el 5% del PIB, financiado por ingresos de la inversión extranjera directa, que ascendió a 1.469,1 millones de dólares y mostró un incremento del 70,6% con respecto al 2005, como resultado de las nuevas inversiones en los sectores inmobiliario e industrial, así como en el financiero. Esta situación generó una acumulación de reservas de 1.030,8 millones de dólares, la más alta de los últimos veinticinco años, y reservas internacionales netas por 3.115 millones de dólares, equivalentes al 14% del PIB. Finalmente, la deuda pública se redujo en 3,4%, debido principalmente a la disminución de la deuda del Gobierno Central, por la cancelación de títulos públicos vencidos, y que también contribuyó a la caída de las tasas de interés.

Los balances macroeconómicos del 2006 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 mayor estabilidad interna del 2006 se debe a un incremento sustancial en la recaudación tributaria, que ha disminuido las necesidades de financiamiento del Gobierno Central y reducido la deuda pública. La estimación del monto necesario 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 nuevas inversiones. Empero, las inversiones del sector público siguen teniendo tasas de crecimiento negativas. Para superar esas brechas se podría recurrir al endeudamiento; Sin embargo, esta no parece ser la mejor opción

de política pública, ya que un mayor endeudamiento externo puede generar efectos negativos en la calificación de riesgo-país, y un mayor endeudamiento interno puede fomentar la entrada de capitales, precisamente en momentos en que el Banco Central está tratando de contrarrestarla para evitar sus efectos sobre el tipo de cambio. Así, las posibilidades de sentar las bases para un crecimiento sostenido son muy limitadas, si no se impulsa una reforma fiscal orientada a superar las brechas de inversión y de gasto social en el combate a la pobreza. A lo anterior se agregan deficiencias importantes en la calidad del gasto, reflejadas en la gestión institucional, y que se materializan en excesivos tiempos de contratación y formalización de negocios, en duplicación de funciones y en la subejecución de presupuestos, en especial en el Conavi y el Fodesaf. Contar con más recursos es una condición necesaria, mas no suficiente si no se mejora, adicionalmente, la capacidad de gestión institucional.

La mayor estabilidad externa del 2006 se debió a un aumento significativo de la inversión extranjera directa (IED), que financia un alto porcentaje del déficit en cuenta corriente y permite acumular reservas monetarias internacionales, pero que también aumenta la vulnerabilidad. Esta última es determinada por la incertidumbre acerca de la continuidad de la IED, tanto por las condiciones del entorno económico nacional y la falta de inversiones públicas complementarias, como por el nivel de arraigo de estas inversiones en la economía costarricense, caracterizado por débiles encadenamientos productivos.

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 para 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.

VALORACIÓN DEL DUODÉCIMO INFORME

En el Duodécimo Informe se consignó que en el 2005 la tasa de crecimiento de la economía fue similar a la del año anterior. Se registró más empleo, pero como producto de una mejor captura de la información, que mostró más ocupados y a la vez un mayor desempleo. La desigualdad en la distribución del ingreso se redujo levemente, pero se mantuvo en un nivel superior al de 1997, y la pobreza continuó estancada. La inflación fue mayor, en tanto que el déficit fiscal disminuyó, fundamentalmente por las medidas de contención del gasto y las bajas en las tasas de interés. Siguió pendiente de solución el problema fiscal que apunta a la necesidad de aumentar la carga tributaria, pese a que se incrementó la recaudación. Las exportaciones de bienes y servicios reportaron un nuevo récord, lo mismo que la inversión extranjera directa, mientras el TLC-CA continuaba en trámite en la Asamblea Legislativa.

En suma, en el 2005 Costa Rica mostró una economía con estabilidad en el corto plazo, sin signos de asentamiento de bases para un crecimiento sostenido, con mayores exportaciones y mayor IED, pero con señales cada vez más preocupantes desde el punto de vista de la estabilidad y la solvencia para la generación de capacidades y la ampliación de oportunidades de la población en el mediano y el largo plazos.

ASPIRACIONES

» CRECIMIENTO ECONOMICO SOSTENIDO

Crecimiento económico sostenido, con efectos favorables en el empleo, los ingresos y las oportunidades de los distintos grupos sociales, con base en la formación de recursos humanos, niveles crecientes de competitividad y en el uso racional de los recursos naturales.

» INFLACIÓN REDUCIDA Y MENOR DE DOS DÍGITOS

Inflación reducida y menor de dos dígitos en el mediano plazo, fundamentada, en parte, en un déficit fiscal reducido y controlado.

» ESTABILIDAD EN EL SECTOR EXTERNO

Estabilidad en el sector externo, sobre la base de un déficit reducido de la cuenta corriente y reservas internacionales que financien en forma satisfactoria la necesidad de importación.

» GENERACIÓN DE AHORRO NACIONAL SOSTENIDO

Generación de ahorro nacional sostenido, que contribuya de modo significativo al financiamiento de un proceso sostenible de inversión en el país.

» NIVEL PRUDENTE DE DEUDA PÚBLICA DEL GOBIERNO

Nivel prudente de deuda pública del Gobierno, que no ponga en peligro las inversiones que deba realizar el Estado en infraestructura y servicios básicos para la población.

» DISTRIBUCIÓN EQUITATIVA DE LAS OPORTUNIDADES

Distribución equitativa de los ingresos, las remuneraciones y las oportunidades económicas y sociales entre los distintos sectores sociales y regiones del país, sin discriminaciones de raza, género, religión o edad.

CAPÍTULO
3Oportunidades, estabilidad
y solvencia económicas**Introducción**

El capítulo “Oportunidades, estabilidad y solvencia económicas” analiza el comportamiento de la economía costarricense en el año 2006. No es un informe de coyuntura, sino una evaluación del desempeño económico desde el punto de vista del desarrollo humano, en la cual se valoran las oportunidades que creó la economía en términos de acceso de la población a bienes y servicios de calidad, y como consecuencia de la generación de empleo e ingreso en los diferentes grupos sociales y en las distintas zonas del país. El análisis se realiza con una perspectiva de mediano plazo, considerando el comportamiento y la evolución de las tendencias de los diversos indicadores económicos en periodos anteriores, a fin de determinar si los resultados del año 2006 representan un avance o un retroceso en el proceso hacia el logro de las aspiraciones de la sociedad costarricense.

El capítulo contiene, además de la descripción y análisis de los principales indicadores económicos con una perspectiva de mediano plazo, indagaciones más profundas sobre temas que afectarán las oportunidades, la estabilidad y la solvencia de la economía costarricense en los próximos años, como la evolución y el estado actual del sector de la construcción; la caracterización y tipología de la inversión extranjera directa; el origen, la ejecución real y la eficiencia en el uso de los recursos públicos; el auge del crédito dirigido a los consumidores y las familias; las

fusiones y adquisiciones en el sector financiero; la pobreza, la desigualdad del ingreso y el empleo, y el cambio en la política cambiaria con la introducción del sistema de bandas. Adicionalmente, el capítulo incluye una serie de contribuciones sobre otros asuntos relevantes del desempeño económico, tales como los objetivos de la negociación de un acuerdo de asociación económica entre Centroamérica y la Unión Europea, la contribución de la firma Intel a la economía nacional, el nuevo proyecto de ley de banca de desarrollo y los esfuerzos de la administración tributaria para incrementar la recaudación, entre otros.

Se incorpora como aporte especial al capítulo una sección que explica las características y el desarrollo diferenciado del turismo en Costa Rica, a partir del análisis de dos microrregiones: Tamarindo y la Fortuna.

Oportunidades

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 (recuadro 3.1) y la generación de empleo, contrastan con el magro repunte del salario mínimo real, el deterioro en la distribución del ingreso

y el estancamiento de los niveles de pobreza, que no se traducen en mayores oportunidades para la población. En efecto, en el 2006 se crearon 53.025 nuevos puestos de trabajo -un incremento del 3%- y el desempleo bajó en 0,6 puntos porcentuales, para situarse en 6%. 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.

En el 2006, la economía costarricense experimentó una tasa de crecimiento del PIB de 8,2% en términos reales, la mayor desde 1999. En 2004 y 2005 esa tasa fue de 4,3% y de 5,9%, respectivamente, lo que muestra una tendencia alcista sostenida en los últimos tres años.

El fuerte crecimiento del 2006 se debió al continuado impulso que ha venido generando la demanda externa. Sin embargo, también fue resultado de una importante reactivación de la demanda interna, que creció 7,6%, el valor más alto de los últimos siete años (gráfico 3.2).

El dinamismo de la demanda externa se explica por la continuidad de un

RECUADRO 3.1

Mejoran las expectativas de consumidores y productores

En el 2006 mejoraron las expectativas de los productores y los consumidores. El índice de confianza del consumidor¹ (ICC), calculado en noviembre del 2006, fue el más alto de los últimos cinco años, al alcanzar un valor de 44,6 (gráfico 3.1). Esto refleja el cambio de tendencia de los consumidores hacia expectativas positivas, influenciadas principalmente por el mayor crecimiento económico, la disminución de la inflación, condiciones favorables de endeudamiento y la modificación del régimen cambiario (Madrigal, 2007). El índice empresarial de percepciones (IEP)², que mide la percepción de la situación de las empresas con base en el comportamiento pasado (Uccaep, 2006), también registró el valor más alto de los últimos cinco años (6,8%). Los sectores que mostraron mayor confianza fueron la industria y la construcción.

Fuente: Meneses y Rodríguez, 2007.

entorno internacional favorable a las exportaciones de bienes, que nuevamente experimentaron un récord en el 2006 (8.199,8 millones de dólares). Al igual que el año anterior, los incrementos se concentraron en el sector agrícola de exportación (piña y banano) y en productos industriales exportados bajo el régimen de zonas francas. Las exportaciones de bienes y servicios (turismo) siguen siendo el principal motor de la economía costarricense.

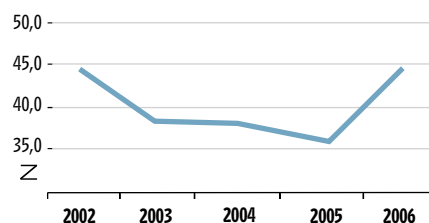
Por su parte, la reactivación de la demanda interna obedeció, fundamentalmente, al crecimiento en la formación bruta de capital fijo, que pasó de 6,0% a 9,6% y que se materializó en el aumento de las inversiones del sector privado en la construcción, alentadas a su vez por una fuerte expansión de la inversión extranjera directa (que acendió a 1.469,1 millones de dólares y registró una tasa de crecimiento 70,6% mayor que la del año previo), además de un incremento en el gasto de consumo final de los hogares y del Gobierno Central.

El crecimiento del PIB real fue acompañado por un incremento menor del ingreso nacional disponible (IND) real; no obstante, el crecimiento de 7,2% obtenido por ese indicador fue mayor

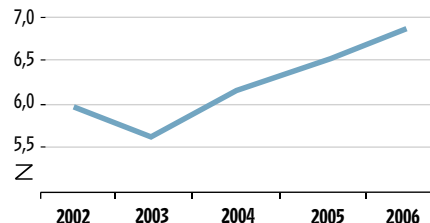
GRAFICO 3.1

Índice de confianza del consumidor e Índice empresarial de percepción

(promedios trimestrales)



Fuente: Madrigal, 2007.

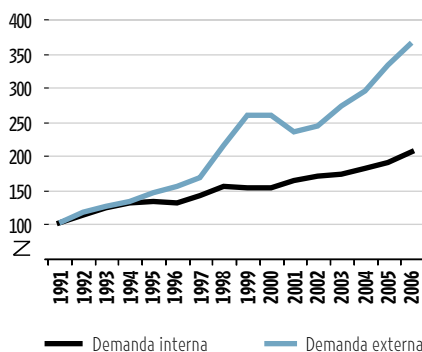


Fuente: Uccaep, 2006.

GRAFICO 3.2

Evolución del índice de las demandas interna y externa

(base 1991=100)



Fuente: Elaboración propia con datos del BCCR.

en 3,2 puntos porcentuales con respecto al 2005 (gráfico 3.3). El IND, que es la suma de los ingresos provenientes de la producción luego del pago de impuestos, las transferencias internacionales netas, el pago neto a factores internos y externos y la variación en los términos de intercambio, presenta tasas de crecimiento menores que el PIB desde el año 2003. Esto se debe a la remisión de las utilidades de las empresas extranjeras establecidas en el país, pero también al deterioro de los términos de intercambio proveniente de la factura petrolera; como se documentó en el Duodécimo Informe, esta última pasó de representar el 2,5% del PIB en el 2002 a 5% del PIB en el 2005. En el 2006, la repatriación de utilidades de las empresas extranjeras establecidas en el país fue mayor, los términos de intercambio se deterioraron, aunque mucho menos que el año anterior, y la factura petrolera fue de

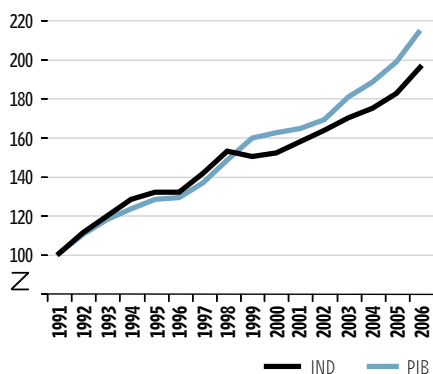
1.249,5 millones de dólares, equivalentes a un 5,6% del PIB. Estos resultados ampliaron el saldo entre ingresos y egresos de la economía, pero la reactivación de la demanda interna contribuyó a que la tasa de crecimiento del IND real fuera mayor y se redujera la brecha con respecto al PIB real, de 1,9 a 0,9 puntos porcentuales entre 2005 y 2006.

Continúa crecimiento de la demanda externa

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). Estas últimas crecieron un 3,4% en tanto que las primeras nuevamente experimentaron un récord (8.199,8 millones de dólares), pese a la incertidumbre en torno a la aprobación del Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica, República Dominicana y Estados Unidos (TLC-CA) y el estancamiento de la legislación denominada "agenda complementaria" y/o "de implementación" al TLC-CA en la Asamblea Legislativa (para más información sobre el estado actual de la legislación relacionada con la agenda complementaria, consúltese el capítulo 5). 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, que creció 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%.

GRAFICO 3.3

Índice del PIB real y del IND real (base 1991=100)



Fuente: Elaboración propia con datos del BCCR.

En el sector agrícola, los principales productos exportados fueron piña y banano³. El comportamiento de las zonas francas se explica por la exportación de circuitos integrados y microestructuras electrónicas, que aumentaron un 50,8% y representaron el 28,1% de las exportaciones totales de zonas francas, sobre todo por la entrada al mercado del nuevo procesador *Core 2* de la empresa Intel, lanzado en julio del 2006 (recuadro 3.2). Otros productos, como conductores eléctricos, refrigeradores eléctricos, medicamentos, equipo médico, entre otros, también mostraron tasas de crecimiento significativas (Procomer, 2007a).

Las zonas francas siguen concentrando el 52,6% de las exportaciones (4.310,3 millones de dólares), seguidas por el régimen definitivo de exportación⁴, con el 42,2% (3.457 millones de dólares) y el régimen de perfeccionamiento activo⁵, con el restante 5,3% (431 millones de dólares). Además, el 50% de las exportaciones totales de bienes se mantiene concentrado en siete productos y el 66% en veinte rubros, de los 3.796 productos que se exportan actualmente (Procomer, 2007a).

Con respecto a los mercados de destino, Estados Unidos siguió siendo el principal socio comercial, aunque con una participación menor que en años anteriores. En el 2002 las exportaciones hacia ese país representaban el 53,2% del total exportado por Costa Rica; en el 2006 esa proporción descendió a 41,1%.

RECUADRO 3.2

Impacto económico de Intel en Costa Rica

Un estudio realizado por Cefsa (2006) analiza el impacto económico de la empresa Intel en la economía costarricense. Entre sus hallazgos destaca el hecho de que, entre 1998 y 2005, la contribución promedio de la producción de Intel al PIB fue de 4,5%, cifra que aumentó a 4,9% al considerar el período 2001-2005. Sin embargo, existe una alta variabilidad en este indicador, debido a la naturaleza de la tecnología de la computación, que se manifiesta en oscilaciones de la demanda y de los precios de transferencia, los que a su vez se expresan en cambios en el valor de las exportaciones. El estudio no incorpora una medición del impacto de la firma sobre el ingreso nacional bruto real, por falta de información desagregada, pero una valoración parcial indica que el efecto puede oscilar entre 1% y 1,5%, mucho más bajo que la contribución de su producción al PIB, en razón de los pagos a factores externos, pues se trata de una actividad intensiva en capital y con altos montos de inversión en investigación y desarrollo.

El mayor impacto visible es sobre las exportaciones. Intel se ha posicionado como el mayor exportador del país y representa cerca del 20% de las exportaciones totales. Sus inversiones suman, al 2005, 732 millones de dólares y se concentran anualmente en renovación y ampliación de la capacidad de producción. En promedio, la inversión anual de la empresa fue de alrededor de 75 millones de dólares entre 1997 y 2000, y de 90 millones de dólares entre 2001 y 2005.

En mayo de 2006 Intel generaba 3.492 empleos directos, equivalentes al 1,6% del empleo en el sector manufacturero; de ellos, el 70% correspondía a trabajadores con calificación preuniversitaria (graduados de secundaria académica y técnica). En el 2005, el monto erogado por remuneraciones al personal fue de 14.092 millones de colones, que representan el 0,51% de los pagos totales a trabajadores en el sector

formal. El promedio de salario mensual, incluyendo bonificaciones y otros beneficios, asciende a 836 dólares, muy superior al promedio nacional de 438 dólares y al promedio de la industria manufacturera, de 491 dólares.

Es importante resaltar la evolución de las actividades de Intel en el país. Originalmente la compañía se estableció para desarrollar operaciones de ensamblaje y prueba de microprocesadores, pero ha ampliado su ámbito de acción creando un área de servicios en la cual se diseñan y validan procesadores que saldrán al mercado en los próximos tres a cinco años. Además amplió sus labores hacia centros de servicios financieros y de gestión de compras y contrataciones. En la actualidad el 99% de los procesadores para servidores de Intel se ensambla en Costa Rica.

Los aportes fiscales de Intel por concepto de impuesto sobre la renta son nulos, debido a que está amparada al régimen de zonas francas y, por tanto, está exenta del pago de ese tributo. Sin embargo, la empresa sí es contribuyente de impuestos municipales -sobre bienes inmuebles- y otros pagos, tales como patentes municipales y tasas de recolección de desechos, limpieza de vías, entre otros, que sumaron 307 millones de colones al 2006. La compañía también está sujeta al pago por el uso del régimen de zonas francas, que en el año 2006 ascendió a 135,6 millones de colones, cifra que representó el 3% del ingreso bruto de Procomer. Finalmente, en cargas sociales Intel pagó 5.409,3 millones de colones y realizó aportes patronales a su asociación solidarista por un monto de 922,2 millones de colones.

Como parte de sus programas de responsabilidad social corporativa, Intel desarrolla actividades de proyección comunitaria, como donaciones de equipo industrial y de cómputo, capacitación de educadores, entre otros.

Fuente: Elaboración propia con base en Cefsa, 2006, e información de la empresa.

Las exportaciones hacia la Unión Europea fueron del 15,6% del total, 1,9 puntos porcentuales menos que el valor del 2003. Por su parte, las exportaciones hacia Centroamérica se han mantenido relativamente constantes, y en el 2006 representaron el 13,9% del total (Procomer, 2007a).

Una novedad del 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 principalmente a China, provienen de una sola empresa (Intel) (cuadro 3.2).

CUADRO 3.2

Exportaciones de Costa Rica con destino a China continental, según productos

(millones de dólares)

Productos	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Aparatos eléctricos y manufacturas metálicas	6,6	9,7	30,9	84,5	158,1	237,7	551,9
Pescado	3,8	2,1	1,7	1,8	1,1	0,6	0,5
Banano	1,7	0,9	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Flores, plantas y follajes	0,2	0,2	0,5	1,2	1,5	1,7	2,1
Otros	0,5	1,1	0,8	1,4	3,2	4,9	3,8
Total	12,8	13,9	33,8	88,9	163,9	244,9	558,3

Fuente: BCCR.

RECUADRO 3.3

Se plantea la negociación de un acuerdo de asociación con la Unión Europea

En mayo de 2004 se acordó explorar la posibilidad de establecer un acuerdo de asociación entre Centroamérica y la Unión Europea (CA-UE), que incluya un tratado de libre comercio y una valoración conjunta del proceso de integración económica centroamericana. Esa valoración concluyó en marzo del 2006, fecha en la cual se dispuso iniciar negociaciones para la suscripción del acuerdo de asociación CA-UE, el cual buscaría el fortalecimiento de las relaciones políticas, económicas y de cooperación entre ambas regiones. En ese sentido, para que el instrumento propuesto genere beneficios recíprocos su diseño debe reconocer las particularidades, necesidades y niveles de desarrollo concretos existentes en Centroamérica y en la Unión Europea. Se acordó que las naciones del istmo definieran una estructura interna que les permita organizarse y convenir en una posición regional conjunta, que pueda ser presentada a la Unión Europea de un modo eficiente y ordenado. Al mismo tiempo, esa estructura organizativa debe responder adecuadamente a las necesidades que impone la situación económica y política de la región, de manera que, a partir de una posición realista, Centroamérica esté en capacidad de buscar un acuerdo satisfactorio para ambas partes en un plazo razonable.

Fuente: Rodríguez, 2007, con información de Comex.

El acuerdo implica compromisos en tres aspectos, que son los que determinan los grupos de negociación:

- **Diálogo político** para promover el respeto a los principios y propósitos de la Carta de las Naciones Unidas, a los principios democráticos y a los derechos humanos fundamentales enunciados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas, y al principio del estado de Derecho que inspira las políticas internas e internacionales de las partes y constituye un elemento esencial del acuerdo de asociación para la profundización del diálogo político sobre cuestiones bilaterales y regionales de interés común, así como para la adopción de posiciones conjuntas en temas de trascendencia internacional.

- **Fomentar una cooperación** cada vez más estrecha entre las partes, previendo su intensificación en materia política, comercial, económica, social, cultural y en otros ámbitos de interés mutuo, y teniendo en cuenta que la Unión Europea es una de las principales fuentes de cooperación para Centroamérica. El grupo responsable del diálogo político y de cooperación estará conformado por funcionarios de las cancillerías centroamericanas.

- **Libre comercio**, que es fundamental para consolidar, expandir y mejorar el acceso de las exportaciones al mercado europeo; eliminar las barreras no arancelarias y medidas injustificadas que distorsionan el comercio de los productos de las partes; facilitar la circulación de bienes y servicios hacia la Unión Europea; establecer procedimientos efectivos y transparentes para la solución de disputas comerciales; promover la competencia mediante el mejoramiento de la productividad y la competitividad de los bienes y servicios centroamericanos, así como crear un marco jurídico estable y un ambiente propicio para la inversión nacional y extranjera. Este grupo estaría liderado por los ministros de Economía o de Comercio Exterior de los países.

El 13 de abril de 2007, el Ministerio del Comercio Exterior inició el diálogo informativo sobre la negociación del acuerdo de asociación CA-UE. Además anunció que comenzará a elaborar la posición nacional, con el fin de que refleje de la mejor manera los intereses de todos los sectores. Se espera que el proceso de negociación sea lo más participativo posible, tanto en cada país como a nivel regional.

Se reactiva la demanda interna

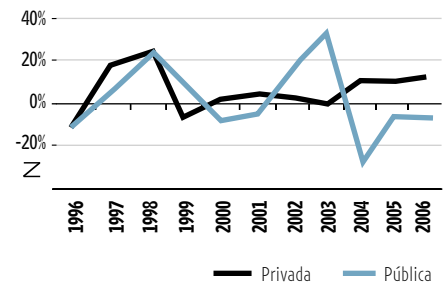
Todos los componentes de la demanda interna mostraron un mayor dinamismo en comparación con el año anterior. La formación bruta de capital fijo fue la que más creció entre 2005 y 2006, de 6,0% a 9,6%; le siguieron el gasto de consumo de los hogares (3,6% a 5,6%) y el gasto de consumo final del Gobierno (0,1% a 2,9%). El comportamiento de la formación bruta de capital fijo se explica por nuevas inversiones del sec-

tor privado, que registraron un alza de 10,4% en el 2006. Las inversiones del sector público, por su parte, mostraron una tasa de crecimiento de 5,7% en el 2006, revirtiendo la tendencia de los últimos dos años (gráfico 3.4).

El mayor gasto de consumo de los hogares obedece 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. El crecimiento

GRAFICO 3.4

Formación bruta de capital fijo de los sectores público y privado



Fuente: Elaboración propia con datos del BCCR.

RECUADRO 3.4

Lineamientos para integrar la economía interna con la economía externa

Autores como Rodrik (2003 y 2005), Ocampo (2004), Lall et al. (2004) y Stiglitz (2004), entre otros, coinciden en que la estrategia de desarrollo en tiempos de globalización requiere políticas activas y explícitas para lograr la integración de la economía externa con la interna y acelerar el desarrollo económico. Se ha demostrado que la política comercial no es suficiente para lograr mayor crecimiento y mejorar el bienestar de la población. Una economía integrada internamente tiene fuertes vínculos insumo-producto entre sectores productivos, un alto nivel de articulación sectorial entre lo rural y lo urbano, entre bienes de consumo y bienes intermedios, y una estructura de demanda que tiene nexos entre salarios, consumo y producción.

Cepal (2006) sugiere los siguientes lineamientos generales para una estrategia de desarrollo dirigida a integrar la economía interna con la economía externa:

1. Realizar un diagnóstico apropiado de la situación de la economía. Es necesario conocer las circunstancias específicas de los países para diseñar la estrategia que se seguirá y el conjunto apropiado de políticas que se aplicará, así como identificar los niveles, sectores y áreas o zonas que permitirán detonar el crecimiento más rápidamente. Esto se extrae de las lecciones aprendidas en los países del este asiático, de las que se concluyó que en materia de política económica no existe una fórmula única y que se deben hacer ajustes de manera constante.

2. Fortalecer la dinámica exportadora y los vínculos con el resto de la economía. Lo más importante es mejorar el desempeño del sector exportador, con el fin de obtener mayores recursos para financiar un crecimiento más acelerado. Esto puede hacerse mediante un tipo de cambio competitivo, la reducción al mínimo de las incongruencias entre políticas y la diversificación de la oferta exportable, ampliando el destino de las exportaciones, desarrollando programas orientados a superar los obstáculos internos para incorporar un valor agregado local, y eliminando las restricciones para el comercio exterior, en particular en infraestructura, telecomunicaciones, transporte de diversos tipos, instalaciones portuarias, almacenaje y procesos administrativos aduaneros. Es decir, la facilitación del funcionamiento de las exportaciones e importaciones contribuye al desarrollo de una oferta exportable competitiva en precio y calidad. En este mismo sentido, se requiere fortalecer las instituciones relacionadas con las exportaciones, tanto públicas como privadas.

3. Reforzar la producción destinada a la demanda interna. Se sugiere un enfoque integral de políticas orientadas a dotar de activos necesarios a la población rural, principalmente educación y conocimientos, que le permitan desempeñarse tanto en el área productiva agropecuaria como en otras actividades productivas

rurales, así como incrementar la generación de valor agregado en el sector manufacturero. Para ello se requiere la construcción de nuevo tejido industrial manufacturero y la reconstrucción de cadenas productivas desarticuladas por las importaciones. Es importante mantener cierto equilibrio en los productos, entre el contenido importado y el componente local. La reconstrucción y el fortalecimiento del tejido productivo pueden lograrse con medidas de apoyo crediticio, educativas, de apoyo técnico, de comercialización, factores productivos complementarios y la creación de infraestructura productiva.

Otros temas por considerar son la coordinación de inversiones y la creación o fortalecimiento de las instituciones, instrumentos y políticas. Además se debe mejorar el margen de maniobra que tienen los gobiernos para poner en práctica las políticas de desarrollo. En un entorno donde existen organismos que dictan reglas para los países, es muy importante mantener políticas macroeconómicas que disminuyan la vulnerabilidad y neutralicen la mayor exposición a factores de riesgo externos (estabilidad de precios, sostenibilidad de las finanzas públicas y externas y solidez de los sistemas financieros). Todo lo anterior coincide con la conformación del "clima de inversión adecuado."

Fuente: Elaboración propia con información de Cepal, 2006.

del empleo fue de 53.025 puestos de trabajo, cifra cercana al promedio de años recientes. Por su parte, el ingreso promedio de los hogares creció en términos reales un 2,4%, menos que el 2,8% del 2005. Sin embargo, este aumento 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. El ingreso de los hogares más ricos se incrementó en 5,7%, en tanto que el promedio de la caída de los ingresos en los tres quintiles más pobres fue de 2,4%. Finalmente, el crédito para consumo ha mostrado tasas de crecimiento superiores al 20% en los últimos años, como resultado de las facilidades y programas de crédito personal que ofrecen las entidades financieras, y que han permitido un mayor acceso a bienes y servicios.

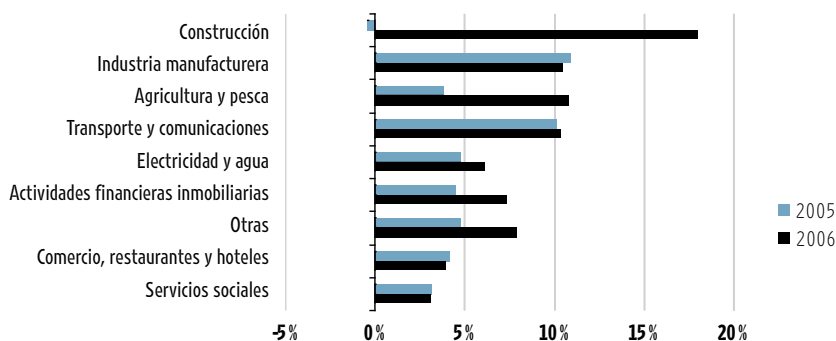
Tanto el aumento de la inversión privada como el gasto de consumo de los hogares en el 2006 superaron el promedio de los últimos diez años (5,7% y 2,1%, respectivamente). Esto denota que se ha ampliado el acceso de la población a bienes y servicios de calidad.

Agricultura, industria, construcción y transporte impulsan el crecimiento

Los sectores de mayor crecimiento en el 2006 fueron la construcción (18%), la agricultura y pesca (10,8%), la 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 sector construcción, en particular, mostró una notable recuperación: pasó de una tasa de variación negativa en el 2005 a una tasa positiva y superior a la de todos los sectores en el 2006, de -0,4% a 18% (gráfico 3.5). El sector de comercio, restaurantes y hoteles redujo su dinamismo a una tasa inferior que la del año previo, de 4,1% a 3,9%, en respuesta a la evolución del sector turístico, ya que el ritmo de crecimiento de visitantes a Costa Rica pasó de una tasa promedio de 14,7% en

GRAFICO 3.5

Crecimiento del PIB según rama de actividad económica



Fuente: Elaboración propia con datos del BCCR.

los últimos tres años, a 2,2% en el 2006 (un análisis detallado sobre este tema se encuentra en el aporte especial que se incluye al final de este capítulo). Por su parte, los sectores financiero e inmobiliario también mantuvieron su alto dinamismo, sobre todo el inmobiliario, que está generando importantes efectos en la actividad económica debido al auge de las inversiones en la Gran Área Metropolitana y las zonas costeras, en especial las de Guanacaste, relacionadas con el desarrollo del turismo. La principal fuente de inversión de este sector es de origen externo, la cual ha venido aumentando significativamente su participación en la IED. Mientras en el año 2002 la inversión inmobiliaria representaba el 3,2% de la IED total, en el 2006 alcanzó el 25%.

La industria manufacturera creció a una tasa de 10,4%, producto del comportamiento de las empresas extranjeras instaladas en el país. Las zonas francas pasaron de explicar el 11% de ese crecimiento al 73% en los períodos 1992-1996 y 2002-2006 (BCCR, 2007c).

Los sectores que más contribuyeron al crecimiento económico en el 2006 fueron la industria, el transporte, el comercio y el agro. Sin embargo, resalta la disminución en el aporte del sector transporte, que entre 1996 y 2006 fue de 24,2% en promedio, pero cayó a 18,9% en el 2006 (cuadro 3.3). A su vez, los sectores agrícola e industrial aumentaron su contribución entre el período indicado y el año 2006, dejando claro que el dinamismo de

ambos obedece en su totalidad a las empresas dedicadas al mercado internacional. El nuevo Gobierno dirigió la política productiva del Plan Nacional de Desarrollo al crecimiento de estos sectores (recuadro 3.5 y cuadro 3.4). El sector terciario (servicios) redujo su aporte en relación con años anteriores, pero sigue siendo el sector que más contribuye al crecimiento, por lo que tiene, la mayor participación en la generación del PIB (53,2% en el 2006). 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 (cuadro 3.3).

Piña y banano, principales determinantes del crecimiento del sector agrícola

En la sección anterior se documentó el mayor dinamismo que mostró el sector agrícola durante el 2006, al crecer a una tasa del 10,8%. Ese resultado se explica en un 77,2% por el comportamiento del banano y la piña, actividades que presentaron tasas positivas de 21,6% y 29,8%, respectivamente (cuadro 3.5).

En el 2005 el sector bananero había crecido a una tasa negativa, por la caída en la producción ocasionada por las lluvias que afectaron las plantaciones (Programa Estado de la Nación, 2006). Durante el 2006 el sector tuvo un mejor desempeño, pues no sufrió los embates del clima. No obstante, aún le falta recuperar el dinamismo que tuvo

CUADRO 3.3

Contribución al crecimiento de la economía según sectores económicos (porcentajes)

Sector	1996-2004	2005	2006
PIB a precios básicos	100,0	100,0	100,0
Sector primario	7,0	6,7	14,3
Agricultura, silvicultura y pesca	6,9	6,6	14,0
Extracción de minas y canteras	0,1	0,1	0,3
Sector secundario	27,9	42,7	32,5
Industria manufacturera	27,9	42,7	32,5
Sector terciario	65,1	50,6	53,2
Construcción	2,8	-0,3	8,8
Electricidad y agua	3,7	2,5	2,4
Comercio, restaurantes y hoteles	14,5	12,5	8,8
Transporte, almacenaje y comunicaciones	24,2	23,6	18,9
Servicios financieros y seguros	7,2	4,8	6,4
Actividades inmobiliarias	3,4	2,5	2,5
Otros servicios prestados a empresas	6,3	4,1	5,5
Servicios de administración pública	0,5	0,8	0,3
Servicios comunales, sociales y personales	8,3	5,7	4,0

Fuente: Elaboración propia con datos del BCCR.

a finales de los noventa. Con respecto al 2005, la producción se incrementó en un 15% y las exportaciones en 139 millones de dólares, lo cual respondió tanto al aumento en el precio (6,72%), como en el volumen exportado (405.000 toneladas métricas más que en el 2005). La productividad del sector, estimada como la razón entre el volumen exportado y la cantidad de hectáreas, es una de las más altas del mundo (2.526 cajas por hectárea) (Corbana, 2007).

Este sector es también una de las principales fuentes de empleo agrícola. Según el INEC (2006), en el año bajo análisis el número de ocupados fue de 32.312 personas, que representan el 13% de los ocupados del sector agrícola. Según estimaciones de Corbana (2007), la industria bananera generó 34.232 empleos directos en el 2006, es decir, 1,3 personas por hectárea cultivada. Esta cifra creció un 4% con respecto

RECUADRO 3.5

Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010. Jorge Manuel Dengo Obregón

El Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 fue presentado al país a inicios del 2007, como resultado de un proceso cuyo primer paso se dio con la firma del decreto ejecutivo 33151, del 8 de mayo de 2006 y sus reformas, que dispuso organizar el Poder Ejecutivo en doce sectores (actualmente dieciséis, después de la publicación del Plan).

Los ejes de la política productiva para la actual Administración son:

- **Acelerar de manera sostenible el crecimiento económico** en el corto plazo y lograr la sostenibilidad de ese desempeño en el largo plazo son requisitos indispensables para la reducción sostenida de la pobreza.
- **Lograr un equilibrio fiscal** basado en la suficiencia de los ingresos y no en la represión del gasto y la inversión pública, tanto en el área social como en la económica.
- **Potenciar a las PYME:** incrementar los niveles de apoyo técnico y financiero a

las PYME, elevar su productividad y su participación, tanto directa como indirecta, en los mercados de exportación.

- **Disminuir la inflación** a niveles competitivos internacionalmente, de manera que se minimice su impacto sobre los sectores de menores ingresos y se genere un entorno positivo para la inversión.
- **Recuperar la infraestructura de transporte,** construir nuevas obras críticas para el desarrollo nacional, elevar la productividad e incrementar la capacidad de los puertos y recuperar el rezago en la construcción de infraestructura aeroportuaria.
- **Reducir de manera gradual y sostenida el desempleo y la pobreza,** mediante la combinación de políticas productivas que generen puestos de trabajo formales bien remunerados, y políticas educativas y de capacitación que permitan a las y los trabajadores desarrollar las habilidades, conocimientos y destrezas necesarios para acceder a esos puestos de trabajo.

- **Aumentar las capacidades científicas y tecnológicas:** alcanzar mayores niveles de inversión privada en investigación y desarrollo, articular más cercanamente los centros de investigación y las empresas, y mejorar cuantitativa y cualitativamente la formación del recurso humano del país en materia de ciencia, tecnología e innovación.

- **Profundizar la inserción de Costa Rica en la economía mundial:** consolidar el éxito del sector exportador costarricense y potenciar su capacidad para atraer inversión extranjera directa de la más alta calidad, por medio de la negociación y correcta administración de acuerdos bilaterales de libre comercio con los principales socios comerciales del país, así como de una participación activa en los foros multilaterales de comercio internacional.

Fuente: Vega, 2007 y Mideplan, 2007.

CUADRO 3.4

Metas y objetivos del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010

Sector	Algunas metas estratégicas por alcanzar al final del período 2007-2010
Financiero	<ul style="list-style-type: none"> ■ Aumentar los ingresos tributarios al 17,2% del PIB. ■ Elevar la inversión pública al menos al 1,5% del PIB anual. ■ Mantener la deuda pública total en un porcentaje igual o menor al 56% del PIB. ■ Lograr una tasa de crecimiento constante para las colocaciones y captaciones del sistema bancario público. ■ Incrementar el porcentaje de cobertura del seguro de pensiones por IVM hasta el 52% y lograr una rentabilidad promedio anual de la cartera de 3,5%. ■ Contar con sistemas de información territorial y de registro inmobiliario en 56 municipios del país en 2009.
Productivo	<ul style="list-style-type: none"> ■ Lograr un crecimiento anual del 5% en el sector agropecuario. ■ Aumentar del 4% al 8% las PYME exportadoras.
Comercio exterior	<ul style="list-style-type: none"> ■ Incrementar las exportaciones a 18.000 millones de dólares anuales y la IED a 1.500 millones de dólares. • Lograr un crecimiento promedio anual de las exportaciones: <ul style="list-style-type: none"> • Por sector productivo: del 15,1% promedio por año en el sector agrícola; del 15,8% en la industria alimentaria; del 7,9% en el sector textil; del 25,7% en el resto del sector industrial, y del 9,0% en el sector pecuario y de pesca. • Por régimen de exportación: del 21,4% como promedio anual en el régimen de zonas francas; del 33,6% en el régimen de perfeccionamiento activo, y del 20,2% en el régimen definitivo. • Por lugar de destino: del 16,7% en las exportaciones hacia América del Norte; del 17,0% en las dirigidas a Centroamérica; del 22,4% en las correspondientes al Caricom; del 17,5% en las destinadas a la Unión Europea; del 38,7% en las que van a Asia, y del 7,0% promedio por año hacia otros destinos. Además, un crecimiento de un 12% promedio anual en el comercio intrarregional con Centroamérica.
Turismo	<ul style="list-style-type: none"> ■ Aumentar al menos en: <ul style="list-style-type: none"> • 4% promedio anual la cantidad de turistas y de visitantes de cruceros. • 12% la cantidad de habitaciones turísticas. • 20% los recursos que se invierten en la promoción internacional de Costa Rica como destino turístico. ■ Lograr un incremento del 40% en la cantidad de empresas con Certificación para la Sostenibilidad Turística.
Infraestructura y transporte	<ul style="list-style-type: none"> ■ Incrementar de 20% a 30% la proporción de la red vial nacional asfaltada en buenas condiciones, con un índice de rugosidad (IRI) menor a 3. ■ Aumentar la cobertura de atención de la red vial cantonal a nivel de todo el país, de 1.640 kilómetros en el 2005 a 6.595 kilómetros en el 2010. ■ Incrementar el número de operaciones aéreas, de 132.318 en 2005 a 145.000 en 2010. ■ Reducir la cantidad de buses que ingresan diariamente al centro de San José en horas pico, de 1.050 a 803. ■ Disminuir la tasa de mortalidad por accidentes viales hasta una tasa de 12,1 por 100.000 habitantes en el año 2010. ■ Para el 2010, incrementar en 250 el número de toneladas por hora en carga a granel descargadas en buque atracado en puerto Caldera, con respecto a la cifra actual, y en 168 toneladas por hora en el caso de puerto Limón. ■ Aumentar de 1% del PIB en el 2007 a 2% en el 2010 la inversión en el sector transporte.
Ciencia y tecnología	<ul style="list-style-type: none"> ■ Contribuir al cumplimiento de las metas de la "Estrategia Siglo XXI: conocimiento e innovación hacia el 2050 en Costa Rica". ■ Elevar la inversión nacional en este campo hasta el 1% del PIB.
Trabajo y seguridad social	<ul style="list-style-type: none"> ■ Reducir el desempleo abierto en 0,8% al finalizar el período de Gobierno. ■ Aumentar a un 70% las acciones de fiscalización de oficio en áreas de mayor vulnerabilidad laboral.

Fuente: Mideplan, 2007.

CUADRO 3.5

**Principales indicadores del dinamismo del banano y la piña.
Promedio 2000-2004, 2005 y 2006**

Rubro	Promedio 2000-2004	2005	2006	Crecimiento 2005-2006
Banano				
Exportaciones (millones de dólares)	526,6	481,1	620,2	28,9
Volumen exportado (miles de toneladas métricas)	1.988,1	1.674,9	2.053,3	22,6
Valor agregado (en millones de colones de 1991)	27.167,1	23.850,8	29.000,8	21,6
Producción (toneladas métricas)	1.789.064,0	1.608.754,0	1.852.954,0	15,2
Superficie cultivada (hectáreas)	43.738,0	41.147,0	42.700,0	3,8
Precio (dólares por tonelada)		287,3	306,6	6,7
Piña				
Exportaciones (millones de dólares)	175,6	325,6	430,4	32,2
Volumen exportado (toneladas métricas)	484,9	901.425,1	1.173.680,3	32,2
Valor agregado (en millones de colones de 1991)	15.041,6	29.470,6	38.250,7	29,8
Producción (toneladas métricas)	981.412,0	1.605.237,0	1.200.000,0	-25,2
Superficie cultivada (hectáreas)	15.096,0	26.821,0	38.500,0	43,5
Precio (dólares por kilo)	0,35	0,36	0,37	2,80

Fuente: Meneses y Rodríguez, con datos de BCCR; Procomer, 2007a; Sepsa, 2007 y Elizondo, 2007.

al año anterior, pero el total reportado de 1.314 empleos se encuentra muy por debajo de lo que contrataba el sector a mediados de los noventa. Proyecciones realizadas por la misma entidad indican que el 85% de los trabajadores de la zona del Caribe están ligados directa o indirectamente a la producción de banano, con un salario promedio que es casi el doble del mínimo legal establecido por el Gobierno Central.

Por su parte, el valor de la producción de piña continuó por la senda de alto crecimiento iniciada desde principios de la década en curso. En el 2006 su tasa de crecimiento fue de 30%. Sin embargo, esta actividad sigue contribuyendo mayoritariamente a la expansión del sector agrícola (49%), aunque supone un riesgo importante para el ambiente (véase capítulo 4) y reproduce una estructura de relaciones productivas perjudiciales para los pequeños productores, los cuales presentan una alta vulnerabilidad a la variación de los precios y dificultades para aplicar técnicas de producción exigidas por el mercado internacional (Programa Estado de la Nación, 2006).

Las exportaciones de piña ocuparon el sexto lugar entre la totalidad de los productos de exportación y el segundo

RECUADRO 3.6

Diferencias en la distribución del valor agregado agrícola

Los motores del crecimiento económico nacional se están concentrando cada vez más en sectores productivos que se caracterizan por presentar condiciones complejas en la distribución del valor agregado, comportamiento que se puede observar cuando se analizan los sectores productivos desde una perspectiva de cadenas. Como se documentó en el Duodécimo Informe, un instrumento valioso para conocer la dinámica de funcionamiento de un sector productivo es la metodología de las cadenas globales de mercancías (CGM), a partir de la cual se puede determinar cuáles son los eslabones que conforman la cadena, cómo se interrelacionan, cuáles son sus participantes y cómo se distribuyen los ingresos entre ellos, así como el papel que juega la producción nacional dentro de la producción media del sector. La identificación de estos factores es importante para plantear acciones que procuren mejorar las condiciones de los segmentos que no logran beneficiarse adecuadamente del mayor dinamismo de las cadenas.

Varios estudios realizados bajo el enfoque de CGM muestran la desventaja de los productores nacionales frente a los comercializadores. Si bien el abastecimiento de grandes comercializadoras se da a través de la compra a pequeños agricultores, los términos de negociación y los precios establecidos para ellos no siempre son los más adecuados. En el caso de la piña, por ejemplo, los productores directos obtienen un margen de ganancia de entre 25% y 30% cuando los precios están bajos, y de 35% a 40% en épocas de precios altos, mientras que las comercializadoras, por su poder de negociación y cercanía con el consumidor final, llegan a manejar márgenes de ganancia de entre 60% y 70% (E⁶: Quesada, 2007). Características similares se observan en las cadenas del melón, el chayote y el café, en las cuales la apropiación de ganancia se concentra en los eslabones finales de la cadena (cuadro 3.6).

Fuente: Meneses y Rodríguez, 2007 con datos de Cinpe, 2007.

CUADRO 3.6

Distribución del ingreso en las cadenas productivas de melón y chayote
(porcentajes)

Agente	Melón ^{a/}	Chayote (productor integrado)	Chayote (productor independiente)
Detallista	60	57	57
Comercializador	23	31	32
Empacador			9
Productor	17	12	2
Total	100	100	100

a/ La variedad de melón utilizada como referencia corresponde a la denominada "piel de sapo".

Fuente: Meneses y Rodríguez, 2007 con datos de Cinpe, 2007.

entre las del sector agrícola. Su principal destino es Estados Unidos, con una participación del 50% (Elizondo, 2007), seguido por Holanda (13%) y Bélgica (10%). Del total de piña importada por Estados Unidos, 690.000 toneladas métricas en el 2006, el 83% provino de Costa Rica, lo cual equivale a un aumento del 22% con respecto al año anterior. El precio promedio de la piña costarricense en los mercados estadounidenses fue de 1,3 dólares por kilo durante enero del 2007.

Según estimaciones de la Cámara Nacional de Productores y Exportadores de Piña (2007), el cultivo de este producto genera cerca de 16.000 empleos directos, es decir, la mitad de los ocupados de esta categoría, y el 6,5% del total de los ocupados del sector agrícola. Además, la generación de empleo en este sector presenta una relación positiva con las exportaciones. En la región Huetar Norte, esta actividad brinda 7.500 empleos directos, caracterizados por ser bien remunerados, permanentes y con cobertura de las garantías laborales, lo cual redundará en un mayor dinamismo social y económico, al contribuir de manera sostenida a la economía local (Cámara Nacional de Productores y Exportadores de Piña, 2007).

» PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
LA PIÑA Y EL BANANO COMO PRINCIPALES DETERMINANTES DEL CRECIMIENTO EN EL SECTOR AGRÍCOLA

Véase Meneses y Rodríguez, 2007 en el sitio www.estadonacion.or.cr

Tema especial: Evolución del sector construcción: impacto en la economía nacional y desafíos

En el 2006 el sector de la construcción registró un crecimiento del 18%, el mayor observado en los últimos años, halado por el repunte de la inversión privada, que se inició con una acelerada expansión de la construcción habitacional. Según datos del INEC, San José muestra la mayor cantidad de metros cuadrados edificados por año, pero Guanacaste y Puntarenas tienen las más altas tasas de crecimiento anual. Entre 2005 y 2006, el total de metros cuadrados construidos en el país creció en un 31%, en tanto que en Guanacaste lo hizo en 69,5% y en Puntarenas en 44,3% (Román, 2007). Si se observa la información por cantones, Garabito presenta la mayor área total construida (un 6,8%), seguido por Santa Cruz (6,5%) y Escazú (4,9%) (Para más detalle sobre los cantones con mayor concentración de nuevos metros cuadrados de construcción, consúltese el capítulo 4).

Tomando como fuente las estadísticas de permisos de construcción visados por el Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos (CFIA), también se concluye que el 2006 fue un año particularmente fuerte para el sector construcción. Sin embargo, mientras el Colegio reportó 7.941.702 m² visados en el 2006, la Cámara Costarricense de la Construcción (CCC) estimó en 5.949.980 los metros cuadrados tramitados y la cifra oficial del INEC, que muestra el reporte de permisos de

construcción otorgados por las municipalidades, es de 3.997.363 m².

La marcada diferencia entre los datos del CFIA y los del INEC tiene dos causas principales: proyectos que reciben el visado del Colegio y luego no son ejecutados por falta de recursos o de aprobación del permiso municipal, y proyectos que contemplan la construcción de muchas residencias (o grandes centros comerciales) y que son ejecutados a lo largo de varios años; en este caso los proyectos aparecen registrados en el CFIA con el total de metros cuadrados, y en el INEC solo con la parte que se ejecuta en un año y que es la aprobada por la municipalidad respectiva. Aun así, en los últimos dos años la magnitud de la discrepancia entre las fuentes ha crecido tanto que resulta imprescindible estudiar sus causas.

También la CCC reportó un fuerte crecimiento en el número de metros cuadrados durante el 2006, del orden del 64% (CCC, 2007). Esa entidad estima que solo en los diez cantones con mayor cantidad de metros de construcción (Santa Cruz, Garabito, Santa Ana, Escazú, Heredia, Alajuela, Carrillo, San José, San Carlos, Liberia) se edificaron más de 3,2 millones de metros cuadrados, que representan el 54% de la construcción realizada en el país. La mitad de ese porcentaje la aportaron Santa Cruz, Garabito, Santa Ana y Escazú. El 71% del total se dedicó a vivienda y las provincias que mostraron mayor expansión fueron Puntarenas (137%) y Guanacaste (107,1%).

Impacto del sector construcción en el empleo

El sector de la construcción representa un 4% del PIB y su aporte al crecimiento en el 2006 fue de 8,8%. El empleo directo que genera se ubica entre 6,5% y 7% del total nacional. Entre los años 2001 y 2004 su participación relativa en el número de puestos de trabajo disminuyó, y alcanzó su punto más bajo en el 2003 (6,5%). No obstante, en los años sucesivos este indicador fue recuperándose gradualmente, hasta representar el 6,9% del empleo total en el 2006. En términos absolutos, la industria de la construcción generó más

de 126.000 empleos directos en el año bajo análisis.

Cabe señalar, sin embargo, que en el sector de la construcción más de un 50% del empleo es informal. Según el INEC, en el 2006 esta actividad generó 126.704 puestos de trabajo; pese a ello, en el tercer trimestre del año solo 47.275 trabajadores estaban reportados a la CCSS, lo que representa el 37,3% del empleo en el sector. En contraste, el número de empresas registradas ante la CCSS se ha venido incrementando: de 2.473 en el tercer trimestre del 2004, a 2.983 para el mismo período del 2006. Las nuevas constructoras son micro y pequeñas empresas, de las cuales se reportaron 126 y 99, respectivamente, en el tercer trimestre del año aquí analizado.

Limitaciones para el continuado desarrollo del sector construcción

A raíz del gran auge constructivo que viven las regiones Chorotega y Pacífico Central, la CCC realizó un inventario de nuevos proyectos turísticos y urbanísticos que se encuentran en fase de diseño en esas zonas, para ser desarrollados en los próximos cuatro años. Este inventario tuvo el propósito de determinar la demanda por mano de obra y la necesidad de contar con servicios complementarios, especialmente de agua potable. En la región Chorotega se identificaron 55 nuevos proyectos en un área de 17.013 hectáreas, para la construcción de alrededor de 10.530 habitaciones hoteleras y 16.010 residencias. En el Pacífico Central se identificaron 58 nuevos proyectos en un área de 3.894 hectáreas, para la construcción de 4.855 habitaciones hoteleras y 8.482 residencias. Los requerimientos de mano de obra para el desarrollo de esos proyectos se estiman en 21.009 trabajadores para el 2007. Para el 2008 esa demanda sería de 42.458 empleos adicionales en la región Chorotega y de 17.438 en la Pacífico Central, para un total de 61.904 nuevos puestos de trabajo. Finalmente, para los años 2009 y 2010 se calcula que se requerirán 77.267 trabajadores adicionales, 47.464 en la región Chorotega y 29.803 en la Pacífico Central. Por otra

CUADRO 3.7

Limitaciones para el desarrollo del sector de la construcción

Factores limitantes	Motivos
Tramitación	<ul style="list-style-type: none"> ■ Excesivos requisitos para obtener permisos. ■ Se deben visitar aproximadamente 23 departamentos de distintas instituciones. ■ Trámites duplicados en varias instituciones ■ En condiciones normales, el tiempo promedio para obtener un permiso es de seis meses; en algunos casos dura varios años. ■ Lenta resolución de permisos.
Fiscalización	<ul style="list-style-type: none"> ■ Falta de fiscalización de campo. ■ Poco seguimiento y control de cumplimiento de requisitos en obras construidas.
Discrecionalidad de los funcionarios que otorgan permisos	<ul style="list-style-type: none"> ■ Solicitud de requisitos adicionales a los establecidos en la regulación, a pesar de que la Ley de protección al ciudadano del exceso de requisitos y trámites administrativos (nº 8220) indica que solo se podrán solicitar los requisitos que se encuentren publicados en el diario oficial <i>La Gaceta</i>.
Proceso de visado de planos	<ul style="list-style-type: none"> ■ Se deben presentar 31 planos catastrados con 9 copias. ■ Lento proceso previo al visado (el tiempo promedio del proceso es de cuatro meses).
Evaluación de impacto ambiental	<ul style="list-style-type: none"> ■ Falta de recurso humano y técnico. que hace excesiva la carga de trabajo y satura la capacidad de respuesta de la Setena.

Fuente: Elaboración propia con información de la CCC, 2007.

parte, se estima que durante el mismo período se necesitarán cerca de 501 litros de agua potable por segundo en la región Chorotega y 254 en la Pacífico Central⁷.

Según las expectativas del sector empresarial, el crecimiento de esta industria, con fines principalmente inmobiliarios y turísticos, se acentuará en los próximos años. No obstante, este desarrollo enfrenta grandes limitaciones en términos de disponibilidad de mano de obra -calificada y no calificada-, infraestructura pública complementaria en servicios públicos y serias

dificultades en materia de regulación en los ámbitos de fiscalización, planificación urbana y protección del medio ambiente. Un resumen de estos aspectos se presenta en el cuadro 3.7.

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

En el 2006 el aumento de los ocupados fue del 3%, 5,2 puntos porcentuales menos que el crecimiento de la economía (8,2%). Se crearon 53.025 nuevos puestos de trabajo, un incremento muy inferior a los 123.000 empleos generados en el 2005, cifra que respondió a la combinación de un conjunto de elementos metodológicos descritos en el *Duodécimo Informe Estado de la Nación*, pero a la vez muy superior a los 13.000 registrados en el 2004 y ligeramente mayor que el promedio de los últimos años (48.000).

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE LA EVOLUCIÓN Y EL ESTADO ACTUAL DEL SECTOR CONSTRUCCIÓN Véase Cámara Costarricense de la Construcción, 2007 en www.estadonacion.or.cr

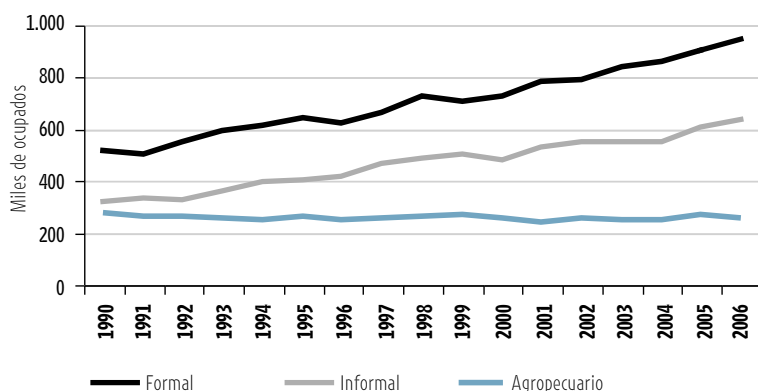
En anteriores ediciones de este Informe, el análisis del empleo ha diferenciado entre el empleo agropecuario y el no agropecuario, y en este último caso, entre sectores de alta y baja productividad⁸. Costa Rica inició la década de los noventa con alrededor de un 46% de los ocupados insertos en el sector formal no agropecuario, un 30% en el informal no agropecuario y un 24% en actividades agropecuarias. Una vez superados los efectos de la recesión económica de 1991, y como resultado de los cambios en el estilo de crecimiento

impulsados luego de la crisis económica de principios de los años ochenta, se dio un proceso de reducción del empleo agropecuario, un incremento en la participación del empleo informal no agropecuario (hasta aproximadamente un 34%) y la estabilización de la participación del empleo formal en alrededor de un 50% del empleo total. De los poco más de 53.000 nuevos empleos creados en el año 2006, cerca de 39.000 correspondieron al sector no agropecuario formal y casi 28.000 al no agropecuario informal, mientras que

en el sector agropecuario se dio una disminución de poco menos de 14.000 empleos (gráfico 3.6).

Por rama de actividad, el sector servicios es el más importante desde el punto de vista del empleo, con un 65,5% del total de ocupados en el 2006. La actividad agropecuaria y la pesca, en conjunto, ocupan el segundo lugar, seguidas muy de cerca por la industria manufacturera. Cuando se analiza la evolución del empleo en un período más amplio (2001-2006), transporte, almacenamiento y comunicaciones aparece como la rama con el mayor incremento (37,7% en el total de ocupados). La intermediación financiera se coloca en la segunda posición, con un aumento de 30,6%, seguida por enseñanza (27,5%), pesca (22,3%) y comercio y reparación (20,2%). Lo anterior sin considerar las ramas de explotación de minas y canteras y de servicio doméstico en los hogares; la primera muestra un mayor crecimiento entre 2001 y 2006, pero al tratarse de un sector muy pequeño dentro del empleo total, su impacto es mínimo. En la segunda muestra también se observa un fuerte incremento, pero, como se destacó en el Duodécimo Informe, ello se debe principalmente a una mejor captura de la información, más que a un cambio general en la prestación de esos servicios (cuadro 3.8).

GRAFICO 3.6

Evolución del empleo^{a/} por sector de productividad

a/ Para la estimación se ajustaron los factores de expansión 1990-1999.

Fuente: Sauma, 2007, a partir de las encuestas de hogares del INEC.

CUADRO 3.8

PIB y población ocupada, por rama de actividad

(cifras absolutas en miles)

Rama de actividad	PIB			Ocupados				
	2001	2006	Crecimiento (%)	2001	Participación (%)	2006	Participación (%)	Crecimiento (%)
Agricultura, silvicultura y pesca	154,0	185,2	20,3	241,9	15,6	256,2	14,0	5,9
Extracción de minas y canteras	1,4	2,0	45,4	1,8	0,1	4,7	0,3	161,3
Industria manufacturera	312,1	445,2	42,7	232,9	15,0	243,9	13,3	4,7
Construcción	57,9	74,6	28,9	107,9	6,9	126,7	6,9	17,4
Electricidad y agua	41,5	53,5	28,9	19,6	1,3	22,0	1,2	12,7
Comercio, restaurantes y hoteles	258,0	304,5	18,0	378,8	24,4	450,0	24,6	18,8
Transporte, almacenaje y comunicaciones	151,3	262,4	73,4	86,0	5,5	118,5	6,5	37,7
Servicios financieros y seguros	57,4	87,5	52,6	29,2	1,9	38,2	2,1	30,6
Actividades inmobiliarias	72,1	83,2	15,4	92,7	6,0	108,2	5,9	16,7
Servicios de administración pública	35,3	37,9	7,3	73,3	4,7	86,5	4,7	18,0
Otras actividades	198,1	243,7	23,0	288,7	18,6	375,1	20,5	29,9
Total	1.303,4	1.718,3	31,8	1.552,9	100,0	1.829,9	100,0	17,8

Fuente: Sauma, 2007, a partir de las encuestas de hogares del INEC e información del BCCR.

Del cuadro 3.8 también se desprende que, 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, si se realiza un análisis de mediano plazo y se valora cuánto cambia la tasa de crecimiento del empleo si la tasa de crecimiento del PIB aumenta un 1% (elasticidad empleo del PIB), se obtiene 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. El resultado para los años 2001-2006 es satisfactorio, sobre todo cuando se

combina con la composición del empleo por sectores, pues se está generando empleo formal suficiente para mantener su participación dentro del total por encima del 50%. Obviamente, el reto es lograr mayores tasas de crecimiento del PIB, para que, en conjunto con una mayor productividad, contribuyan a un aumento sostenido de la participación del empleo formal dentro del empleo total y el avance hacia la generación de oportunidades y una distribución equitativa de las mismas entre los distintos grupos sociales (Sauma, 2007), como se explica más adelante.

Un tema que debe llamar a reflexión es que los empleos de los sectores que más contribuyen al crecimiento no están cubiertos por la seguridad social (cuadro 3.9). Según datos de la CCSS (2007), en el período 2003-2006, el porcentaje de asegurados en estos sectores fue inferior al 50% de los ocupados. Esa tendencia no varió en el 2006: solo el 62% de los ocupados totales contaba con seguro de salud, resultado que disminuye significativamente si se considera solo al sector de la empresa privada, donde apenas el 42% de los trabajadores está asegurado (CCSS, 2007). La cobertura de la seguridad social en la fuerza de trabajo es un aspecto crítico en la generación de empleos de calidad.

CUADRO 3.9

Asegurados de la empresa privada y su contribución al crecimiento, según sector. 2003-2006

(porcentajes)

Sector	Asegurados de la empresa privada	Contribución al crecimiento
Industria manufacturera	49,7	31,7
Transporte, almacenaje y comunicaciones	36,4	26,1
Comercio, restaurantes y hoteles	34,5	11,9
Agricultura	41,7	8,6

Fuente: Meneses y Rodríguez, 2007, con datos de CCSS, INEC y BCCR.

CUADRO 3.10

Población ocupada por años, según condición de empleo

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Total de ocupados (miles)	1.456,7	1.552,9	1.586,5	1.640,4	1.653,9	1.776,9	1.829,9
Ocupados plenos (miles)	1.055,4	1.046,9	1.077,8	1.129,9	1.152,9	1.248,3	1.245,0
Subempleo visible							
Personas (miles)	140,5	157,1	190,6	231,4	221,4	247,6	224,0
Puestos equivalentes (miles)	58,2	71,8	83,5	95,9	93,4	105,3	100,5
Tasa (%)	3,8	4,3	4,9	5,5	5,3	5,5	5,2
Subempleo invisible							
Personas (miles)	148,0	182,2	169,7	156,4	166,4	201,1	266,2
Puestos equivalentes (miles)	46,7	54,6	55,5	48,8	46,5	54,4	73,4
Tasa (%)	3,0	3,3	3,3	2,8	2,6	2,9	3,8
Condición de empleo ignorada ^{a/} (miles)	111,7	166,8	148,4	122,7	113,2	79,8	94,7
Tasa desempleo abierto (%)	5,2	6,1	6,4	6,7	6,5	6,6	6,0
Tasa subutilización total (%)	12,0	13,7	14,6	15,0	14,4	15,0	15,0

a/ Ocupados que no se pueden clasificar según la condición de empleo, debido a que se desconoce el número de horas trabajadas o el ingreso primario.

Fuente: Sauma, 2007, con datos del INEC.

RECUADRO 3.7

La demanda de empleo de los sectores productivos se concentra en técnicos medios

Existe una notable brecha de conocimiento entre la oferta y demanda en el mercado laboral. En un reciente estudio sobre necesidades de capacitación y formación técnica (Uccaep, 2007) se destaca que la mayor demanda de los sectores productivos del país es la de personal con título de técnico medio que cuente con niveles básicos de inglés. Además, la encuesta trimestral de negocios que realiza la Uccaep (2006), la cual es aplicada en un total de 400 empresas, muestra que la principal dificultad que enfrentan los empleadores para contratar personal es la falta de destrezas y conocimientos técnicos especializados.

En cuanto al tipo de formación técnica, el sector empresarial llama la atención sobre la falta de coordinación entre la formación que se está ofreciendo y las demandas del mercado laboral. Algunas de las debilidades que se mencionan son la falta de inversión en maquinaria y equipo, lo cual limita el desarrollo de las destrezas en nuevas tecnologías de producción (sin necesidad de que estas inversiones sean de alta tecnología) y el rezago en los contenidos de los cursos técnicos impartidos (Uccaep, 2007).

Con respecto al perfil de empleo existente en las empresas ubicadas en zonas francas, se resalta que el 36% de la planilla corresponde a operarios no calificados, el 26% a operarios calificados, el 10% a ingenieros y el restante 27% se distribuye entre administrativos, técnicos y gerentes. Además, el 73% de estas empresas tiene dificultades para conseguir mano de obra; por ejemplo, las empresas manufactureras y de servicios indican que no encuentran gerentes y administrativos con habilidades como capacidad para administrar proyectos, comunicación asertiva, liderazgo y trabajo en equipo (Cinde, 2007).

Fuente: Meneses y Rodríguez, 2007.

Aumenta el subempleo invisible

La tasa de subempleo invisible aumentó 0,9 puntos porcentuales. Entre 2000 y 2006 la tasa de desempleo abierto fue el componente de mayor magnitud dentro de la tasa de subutilización total, seguido por las tasas de subempleo visible y subempleo invisible (cuadro 3.10). La tasa de desempleo abierto se redujo en 0,6 puntos porcentuales en comparación con el 2005. Disminuyó el porcentaje de personas que trabajan menos horas que las deseadas (subempleo visible), de 5,5% en el 2005 a 5,2% en el 2006, y se incrementó la proporción de personas que reciben un salario menor al de ley (subempleo invisible), que pasó 2,9% en el 2005 al 3,8% en el 2006 (INEC, 2006); esto representa más de 60.000 personas. Además, se dio una reducción de 3.287 ocupados plenos.

Como se mencionó anteriormente, 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 especialmente estudiado y atendido. Sin embargo, cabe adelantar algunas consideraciones. En primer lugar, del total de personas en condición de

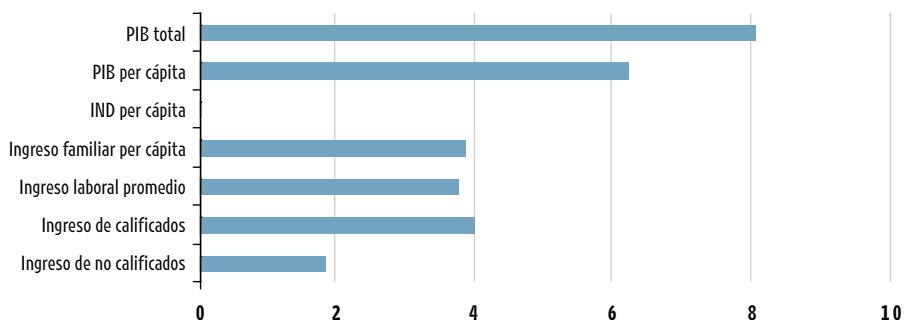
subempleo invisible, los hombres son los más perjudicados (72,2%) y además, cuando se consideran las tasas equivalentes, la tasa para los hombres es mayor que para las mujeres (4,2% y 3,1% respectivamente). En segundo lugar, solo un porcentaje muy bajo de esos mismos ocupados es migrante del exterior, por lo que también debe descartarse un problema con 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.

Otro dato llamativo del 2006 es que, por primera vez desde el 2001, el número total de ocupados plenos se redujo -aunque ligeramente- con respecto al año anterior, a pesar del fuerte aumento en el empleo total. Este último resultado debe interpretarse a la luz del incremento en el subempleo invisible, e incluso considerando el aumento absoluto, con respecto al año anterior, en el número de ocupados con condición ignorada en el empleo (debido a que no se tiene para ellos información precisa sobre el número de horas laboradas en la ocupación principal o sobre sus ingresos laborales, también en la ocupación principal).

Mayor crecimiento y mayor ocupación, sin reducción de la pobreza y con mayor desigualdad

El dinamismo económico del 2006 no tuvo mayores efectos en la reducción

GRAFICO 3.7

Crecimiento de indicadores de la producción nacional y el ingreso de los ocupados. 2005-2006

Fuente: Sauma, 2007, con datos del BCCR y el INEC.

de la incidencia de la pobreza, que permanece en niveles muy cercanos al 20% desde 1994, ni en la desigualdad; el coeficiente de Gini fue superior a los resultados de los dos últimos años (0,420). Por otra parte, el índice de salarios mínimos reales aumentó 1,9 puntos porcentajes, pero sigue sin recuperar los niveles que tenía en 1999.

Como muestra el gráfico 3.7, mientras el PIB total creció en 8,2%, la población lo hizo en poco menos de 2%, por lo que la tasa de crecimiento del PIB per cápita fue de 6%. Dado que no todo el PIB se convierte en ingresos para los nacionales (pues se deben restar, entre otros rubros, la repatriación de utilidades de la IED), la tasa de crecimiento del ingreso nacional disponible bruto per cápita, estimada por cuentas nacionales, fue de apenas 5,4%. Estos valores reflejan que, a pesar de la fuerte expansión del PIB total, los ingresos que efectivamente llegan a las personas y los hogares no han crecido de modo tan significativo.

Otro aspecto que conviene resaltar es el comportamiento de los ingresos laborales, que son la principal fuente de ingreso de los hogares. El crecimiento de los ingresos laborales de los ocupados no calificados fue bastante menor que el de los ocupados calificados, lo

cual viene a incidir en el estancamiento de la pobreza, pues las personas del primer grupo pertenecen fundamentalmente a hogares pobres. Para más detalle sobre este tema consúltese el capítulo 2.

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE EMPLEO, SALARIOS Y POBREZA

Véase Sauma, 2007 en www.estadonacion.or.cr

Financiamiento interno de la producción

En el 2006 el crédito interno total creció 8% en términos reales, casi el doble que el año anterior, recuperándose así de la desaceleración que venía experimentando en períodos anteriores. El crédito al sector público mostró una caída por segundo año consecutivo (31,5% en el 2006), sobre todo por la reducción en la demanda de crédito del Gobierno, producto de la continuada disminución del déficit fiscal y, principalmente, de la cancelación de títulos públicos vencidos en poder de los bancos comerciales, por un monto de 35.018 millones de colones (BCCR, 2007c). Por su parte, el crédito al sector privado creció a una tasa real del 16,9%, superior al promedio de los últimos cinco años. El incremento del crédito interno

total, unido a la menor demanda de crédito por parte del Gobierno, hizo que la participación del sector privado alcanzara el 88,4% del crédito total, la proporción más alta del último quinquenio (cuadro 3.11).

La expansión del crédito se benefició por una mayor liquidez, conjuntamente con el alto crecimiento de la economía (BCCR, 2007c). La liquidez total de los bancos comerciales se incrementó en un 21,6%, por el aumento de la captación como fuente de recursos, que pasó de representar el 53% del total de fuentes de ingreso en el 2005, al 67% en el 2006. Otros factores que favorecieron el incremento de la liquidez son el vencimiento y no renovación de certificados de depósito a plazo emitidos por el BCCR en moneda extranjera y el endeudamiento externo, con el cual intermediarios financieros mejoran el calce de plazos que les permite ofrecer a los clientes recursos a largo plazo para financiamiento de vivienda, compra de vehículo o renovación de activos (BCCR, 2007c).

Aumenta el crédito dirigido a los consumidores y las familias

El crédito otorgado a los hogares y los consumidores⁹ en el período 2000-2006 creció a un ritmo anual promedio de 13,5%, en contraste con el dirigido a

CUADRO 3.11

Crédito interno neto total, participación y crecimiento. según sector (año base diciembre 2006=100)

	Promedio 2000-2005	2002	2003	2004	2005	2006
	(miles de millones de colones constantes)					
Total	3.150,6	2.934,1	3.285,0	3.665,4	3.836,3	4.144,7
Público ^{a/}	640,0	529,7	645,5	912,6	701,4	480,6
Privado ^{b/}	2.510,6	2.404,4	2.639,5	2.752,9	3.134,9	3.664,1
Participación (porcentajes)						
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Público ^{a/}	20,2	18,1	19,6	24,9	18,3	11,6
Privado ^{b/}	79,8	81,9	80,4	75,1	81,7	88,4
Crecimiento (porcentajes)						
Total	8,1	16,2	12,0	11,6	4,7	8,0
Público ^{a/}	5,1	51,0	21,9	41,4	-23,1	-31,5
Privado ^{b/}	11,3	10,6	9,8	4,3	13,9	16,9

a/ Incluye el crédito al Gobierno y al resto del sector público.

b/ Incluye el crédito al sector privado no financiero y al sector privado financiero no bancario.

Fuente: Meneses y Rodríguez, 2007, con datos del BCCR.

las actividades productivas primarias (agropecuarias) y secundarias (industria manufacturera) que, en conjunto, se contrajeron a una tasa anual promedio de -1,2%. Este importante crecimiento del saldo de crédito bancario, junto con el 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 períodos en que los ciclos económicos adversos se han traducido en menores tasas de crecimiento del ingreso. Varios factores explican la rápida expansión del crédito otorgado 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 externa¹⁰; 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. Ante esa problemática, se presentó a una Comisión Legislativa Especial el proyecto de ley del “Sistema de banca de desarrollo”, en cuya elaboración participaron funcionarios del

MAG, el MEIC y la CGR, así como representantes de entidades financieras, sectores empresariales, cooperativas y organizaciones sociales (recuadro 3.8). El 11 de mayo del 2007 la Comisión emitió un dictamen afirmativo de minoría sobre el proyecto, que actualmente se encuentra en discusión en el Plenario Legislativo.

Por lo general se considera “improductivo” el crédito dirigido a los hogares, dado que no financia de manera directa actividades económicas como la agricultura o la industria manufacturera, o se piensa que es excesivamente costoso, debido a las mayores tasas de interés que se cobran por algunas modalidades de este tipo de crédito. Sin embargo, esta actividad tiene implicaciones positivas, tanto para los núcleos familiares como para la economía. El acceso al financiamiento permite a los hogares, en alguna medida, separar las decisiones

CUADRO 3.12

Principales contenidos del proyecto de ley “Sistema de banca para el desarrollo”

Objetivos específicos	Integrantes y colaboradores del Sistema	Recursos del Sistema	Fiscalización del Sistema y administración de los recursos
1. Establecer políticas crediticias que promuevan el desarrollo, la productividad y la competitividad de los sectores productivos.	1. Intermediarios financieros públicos fiscalizados por la Sugef.	1. Fideicomiso Nacional para el Desarrollo, administrado por un banco público escogido mediante licitación pública.	1. Consejo asesor mixto.
2. Financiar proyectos viables y factibles técnica, legal, financiera y ambientalmente, mediante la implementación de mecanismos crediticios, avales, garantías y servicios no financieros y de desarrollo empresarial.	2. Infocoop.	2. Fondos de financiamiento para el desarrollo (aporte del 5% de las utilidades de los bancos públicos).	2. CGR.
3. Establecer condiciones financieras de acuerdo con las características de la actividad productiva.	3. Instituciones u organizaciones estatales y no estatales que canalicen recursos públicos.	3. Recursos financieros provenientes del peaje bancario de los bancos privados.	3. Conassif.
4. Promover y facilitar la participación de entes públicos y privados que brinden servicios no financieros y de desarrollo empresarial.	4. Instituciones prestadoras de servicios no financieros y de desarrollo empresarial.		4. Administración de fondos a cargo del banco escogido, supervisado y fiscalizado por normas especiales emitidas por el Conassif, para el cumplimiento de los objetivos de esta ley.

Fuente: Meneses, 2007, con base en Asamblea Legislativa, 2007.

RECUADRO 3.8

Sistema de banca para el desarrollo

El proyecto de ley "Sistema de banca para el desarrollo", expediente legislativo nº 16.480, tiene como objetivo central crear un sistema financiero y de servicios de fomento empresarial para financiar proyectos que tienen dificultad para acceder al Sistema Bancario Nacional, así como programas de formación técnica y empresarial que contribuyan a la adaptación de cooperativas, micro, pequeñas y medianas empresas a los cambios tecnológicos y a la generación de empleo. Las características principales de esta iniciativa se resumen en el cuadro 3.12.

Fuente: Meneses, 2007 con base en Asamblea Legislativa, 2007.

RECUADRO 3.9

Algunas precisiones sobre la información crediticia

La información disponible sobre el crédito dirigido a los hogares presenta una serie de debilidades relacionadas con las diversas fuentes de información, que implican que las cifras tienen un sesgo hacia la subestimación del nivel de endeudamiento de las familias y los consumidores¹¹. Entre 1985 y 2006, el crédito otorgado por el sistema bancario regulado a las familias y consumidores mostró un crecimiento acelerado y se constituyó en el rubro más dinámico durante ese período. Debe reconocerse que el lapso considerado es bastante amplio, y que en su transcurso se han dado transformaciones importantes en el sistema bancario -justamente el auge del crédito para las familias es una de ellas- que podrían en alguna medida distorsionar el análisis. Por ejemplo, en la segunda mitad de la década de los ochenta per-

sistían vestigios de la época de represión financiera, tales como algunos controles sobre las tasas de interés y distorsiones a la participación privada en la banca comercial, que contribuían a que el sistema bancario sesgara sus operaciones crediticias hacia las empresas. Sin embargo, desde la perspectiva del tema que se analiza es importante considerar un período amplio, a fin de observar que el creciente interés del sistema bancario en los servicios financieros y el crédito a personas, o *retail*, no es un proceso nuevo y que además en gran medida reconfiguró esa actividad a lo largo de esas dos décadas, paralelamente con las reformas que se han realizado en ese mismo marco temporal.

Fuente: Arce, 2007.

de consumo de su ingreso corriente. Sin acceso al crédito las familias verían supeditadas sus posibilidades de consumo actual y futuro a sus niveles de ingreso corriente. De este modo, muchas de ellas no podrían financiar gastos importantes (vivienda propia, por ejemplo) o invertir en la acumulación de capital humano (educación o salud), lo que limitaría su bienestar en el presente y sus posibilidades de mejores condiciones de vida en el futuro (Arce, 2007). Desde la perspectiva macroeconómica, el papel del ahorro y el crédito es fundamental, ya que a través de ellos las familias generan un mayor gasto en consumo e inversión en la economía y, por esa vía, dinamiza las actividades productivas relacionadas con los bienes y servicios que los consumidores demandan. Además, contribuyen a reducir las fluctuaciones en el gasto de los hogares, principal componente de la demanda agregada de la economía, y de esta forma ayudan a mitigar los efectos de los ciclos económicos.

Ahora bien, un crecimiento desmedido en el nivel de endeudamiento de los hogares podría constituirse en una fuente de riesgos, no solo para las

finanzas de los consumidores, sino también de vulnerabilidades macroeconómicas. Por ejemplo, políticas crediticias muy laxas o con asimetrías de información que impidan al sistema financiero determinar correctamente el riesgo que implican los deudores, podrían conducir a niveles de sobreendeudamiento de los hogares, que los volverían particularmente vulnerables a los aumentos en los tipos de interés. En ese contexto, alzas en las tasas de interés reducirían de manera sustancial el ingreso de los hogares muy endeudados, lo que en casos extremos podría llevar a contracciones severas en el gasto de consumo.

Un análisis de más largo plazo sobre el crédito de consumo y el de vivienda muestra un crecimiento real anual promedio de 22,0% entre 1985 y 2006; esto a pesar de las limitaciones que puede tener la información crediticia (recuadro 3.9). De esta forma, el crédito de consumo y vivienda se constituyó en la categoría de mayor crecimiento durante ese período, superando con creces la expansión del crédito para actividades agropecuarias (-2,8% por año en términos reales), industriales (0,9%) y servicios (14,7%). A nivel global (en el

sistema bancario), el dinamismo del crédito de vivienda y el de consumo resultaron similares durante el período 1985-2006: 21,7% y 22,3% en promedio por año, en términos reales.

Por tipo de entidad bancaria, el crecimiento del crédito de consumo y de vivienda fue mucho mayor en el segmento de banca privada regulada localmente que en los bancos estatales y el BPDC. En el caso de los bancos privados, el crecimiento real anual promedio de la cartera de consumo y vivienda fue de 35,0% entre 1985 y 2006, en contraste con 19% en los bancos públicos. Al igual que en el sistema bancario estatal durante los últimos diez años, en el segmento de banca comercial privada el crecimiento del crédito de vivienda ha sido mayor que el de consumo y ambos constituyen las categorías de mayor crecimiento en las dos últimas décadas.

El auge del crédito dirigido a las familias ha generado cambios sustanciales en la composición de la cartera crediticia de la banca comercial. En 1985, el crédito de vivienda y consumo representaba tan solo el 4% del total; veintiún años después esa participación ascendió al 50%. Este resultado

se observa tanto en los bancos públicos como en los privados; la proporción del crédito total que representaban los préstamos de vivienda y consumo en el caso de los estatales pasó de 5% en 1985 a 51% en el 2006, y de 2% a 49% en los bancos privados (gráfico 3.8). La expansión de las carteras de vivienda, consumo y servicios se da, en ambos segmentos del sistema bancario, a costa del crédito para actividades agropecuarias y para la industria manufacturera¹².

Hasta mediados de la década de los noventa, el crédito que los bancos comerciales privados otorgaban a los hogares (consumo y vivienda) representaba menos del 10% del crédito total del sistema bancario regulado con ese

destino; sin embargo, a partir de 1995 esa participación se ha incrementado fuertemente, hasta llegar a significar poco más del 40,0% del total en el 2006, cifra que además subestima la verdadera participación del sector, pues hay importantes operaciones de crédito de consumo (especialmente de tarjetas de crédito) que no aparecen consolidadas con la cartera de los intermediarios bancarios y, por lo tanto, no están incluidas en estos datos.

Otros intermediarios financieros muestran una significativa concentración en las operaciones de financiamiento dirigidas a las familias, aunque representan una proporción mucho menor del crédito total del sistema

bancario regulado localmente (cerca del 15% en el 2006). Según datos de la estructura de la cartera por actividad económica recopilados por la Sugef, en el caso de los bancos creados por leyes especiales (fundamentalmente el BPDC), el 63,0% de la cartera corresponde a operaciones de consumo y vivienda; en las cooperativas de ahorro y crédito esta proporción se eleva a 91,0%, y en las mutuales asciende a 99,0% de la cartera total (cuadro 3.13).

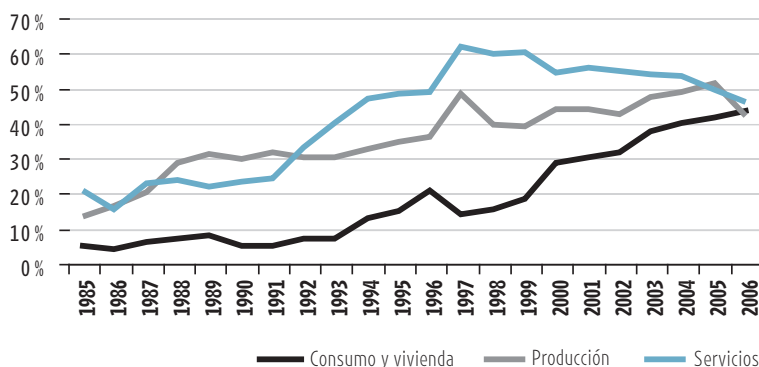
Queda claro, entonces, que tanto el BPDC como las mutuales y las cooperativas de ahorro y crédito concentran sus operaciones crediticias en préstamos de vivienda y de consumo. Esta característica, junto con algunas debilidades en su gestión y factores institucionales particulares (impedimentos legales para entrar en ciertos tipos de negocios u operaciones financieras, por ejemplo), hace que estas entidades sean vulnerables, en un entorno competitivo mucho más agresivo que su mercado tradicional, en el que durante mucho tiempo fueron las únicas participantes.

Desde la perspectiva de las familias, la expansión acelerada del crédito de vivienda y consumo ha significado un aumento importante en el endeudamiento¹³. A inicios de la década de los noventa, el saldo de crédito para vivienda y consumo otorgado por el sistema bancario regulado a los hogares representaba alrededor del 2,0% del ingreso nacional disponible neto; en el 2006 esa proporción se elevó a

GRAFICO 3.8

Participación de los bancos comerciales privados en el financiamiento de diferentes actividades

(porcentaje del crédito total de cada actividad)



Fuente: Arce, 2007, con datos del BCCR.

CUADRO 3.13

Estructura de la cartera crediticia del sistema bancario regulado localmente, según actividad económica. 2006

(porcentajes)

	Bancos			Financieras	Cooperativas de ahorro y crédito	Mutuales	Caja de ANDE
	Estatales	Privados	Creados por leyes especiales				
Total	100	100	100	100	100	100	100
Agropecuario	4	2	4	0	2	0	0
Industria	10	5	1	4	0	0	0
Consumo	9	24	33	9	86	20	100
Construcción y compra de inmuebles	22	26	30	11	5	79	0
Comercio	1	22	2	12	2	0	0
Servicios	55	20	29	64	5	1	0

Fuente: Arce, 2007, con datos de la Sugef.

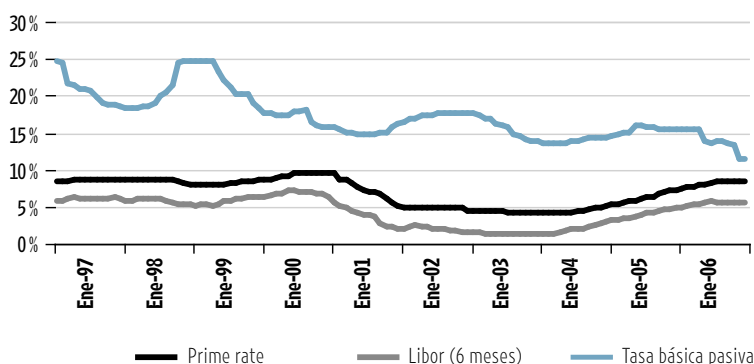
casi 18,0%. No obstante, este indicador resulta moderado si se compara con economías avanzadas y de mayor desarrollo relativo, o con mayores grados de profundidad financiera¹⁴.

Otro hecho relevante es el aumento del crédito para vivienda y consumo en moneda extranjera. La proporción de este tipo de crédito se ha incrementado a lo largo del tiempo; sin embargo, aunque alto, el grado de dolarización de esta cartera es menor que el de otros tipos de crédito. Según los datos del BCCR, en promedio, entre los años 2004 y 2006, el porcentaje de dolarización de la cartera de crédito para consumo y vivienda en el sistema bancario regulado localmente fue de 43,5%, menor que el estimado para la cartera total, que se ubica por encima del 60,0%. No obstante, hay grandes diferencias entre las operaciones de consumo y las de vivienda, y entre bancos públicos y privados. Esto se debe no solo a factores propios de los intermediarios financieros, sino también a la naturaleza y características del crédito de consumo y el de vivienda y, evidentemente, de los deudores de ambos segmentos de la banca comercial.

La dolarización de la cartera crediticia de vivienda es mayor que la de consumo: 57,0% versus 28,0%, y mucho más cercana a la de la cartera crediticia total de la banca comercial. En la banca privada, la cartera de vivienda y consumo denominada en moneda extranjera representa el 72,0% del total de esas categorías de crédito, en contraste con 23,0% en el caso de los bancos públicos¹⁵. El alto grado de dolarización en las carteras de vivienda, particularmente en los bancos privados, entraña un importante riesgo asociado a las fluctuaciones del tipo de cambio, sobre todo en el contexto de un régimen cambiario más flexible, como el esquema de bandas vigente desde finales del 2006. La vulnerabilidad se encuentra no en el descalce de moneda en los balances de los bancos comerciales, sino, por el contrario, en el descalce de moneda en el balance y en los ingresos de las familias. Otorgar crédito en dólares a deudores “no generadores de ingresos” en esa moneda, expone a los bancos

GRAFICO 3.9

Comportamiento de las tasas de interés nacional e internacional Enero 1997-diciembre 2006



Fuente: BCCR y MoneyCafe, 2007.

comerciales a un serio riesgo de incumplimiento, en caso de que se presenten fuertes depreciaciones del valor del colón, que lleguen a comprometer la capacidad de pago de los hogares (Arce, 2007).

Las tasas de interés son las más bajas desde hace veinte años

Durante el 2006, las tasas internacionales se mantuvieron relativamente estables y bajas, sobre todo en la segunda mitad del año. La tasa Libor¹⁶ a seis meses fue de 5,3% en promedio, mientras que la tasa *prime*¹⁷ fue de 8%. La tasa básica pasiva¹⁸ llegó al 13,8%, continuando la tendencia a la baja que ha mostrado desde hace más de veinte años (gráfico 3.9).

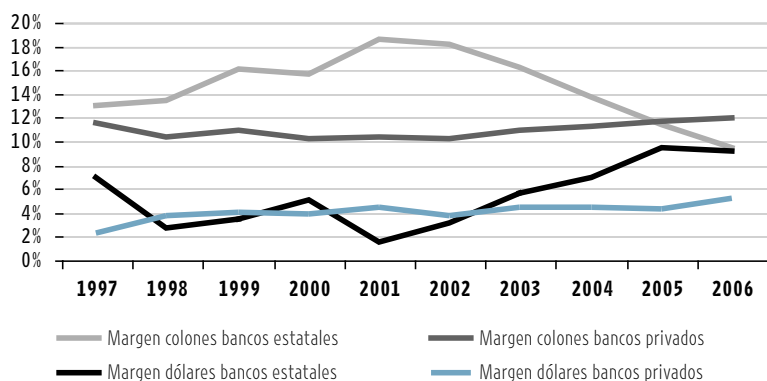
Dos razones que favorecen la baja en las tasas de interés son los altos niveles de liquidez en la economía y la necesidad de los bancos comerciales de colocar esos recursos, debido a la sustantiva reducción de la demanda de crédito del sector público y las bajas tasas de interés de los instrumentos públicos. Según el BCCR (2007c), el Gobierno asignó tasas más bajas a sus títulos valores principalmente porque disminuyó sus requerimientos de captación en la subasta conjunta, mediante las negociaciones directas con las instituciones públicas. Además, el Banco Central bajó la tasa de interés de política monetaria y sus tasas de interés del sistema de inversiones de corto plazo, en respuesta a la menor inflación y la

menor variación del tipo de cambio.

Ahora bien, el comportamiento de los márgenes de intermediación financiera es uno de los principales obstáculos para reducir el costo del crédito en el mercado local. Como se señaló en el *Décimo Informe Estado de la Nación*, pese a que la reforma financiera propició un notable descenso en el diferencial del margen de intermediación entre bancos privados y estatales, hay disparidades importantes en términos de eficiencia financiera, en especial por el contraste entre los mercados en colones y en dólares y según el tipo de entidad bancaria (público o privado) (gráfico 3.10). En primer lugar, la disminución del margen de intermediación fue más significativa para la banca estatal que para la banca privada (Programa Estado de la Nación, 2004). Si se analiza por tipo de moneda, se observan avances sustantivos en la reducción del margen de intermediación en colones por parte de la banca estatal, segmento en el que ésta es dominante y las tasas de interés están condicionadas a los requerimientos del Ministerio de Hacienda y el Banco Central (Programa Estado de la Nación, 2004). Desde el año 2005 el margen de la banca estatal (9,5 puntos porcentuales en el 2006) se ubica por debajo del correspondiente a la banca privada (12 puntos porcentuales).

En el mercado en dólares la situación es distinta. El costeo de fondos está determinado por las tasas de interés internacionales, más un premio por

GRAFICO 3.10

Margen de intermediación^{a/} de los bancos privados y estatales

a/ Calculado como la diferencia entre las tasas activa media y pasiva media.

Fuente: BCCR.

invertir en Costa Rica, y las tasas activas se fijan con mayor influencia competitiva. En el 2006 el margen de intermediación en la banca estatal se situó en 9,1 puntos porcentuales, similar al de colones, lo cual refleja un incremento significativo con respecto a los valores registrados en el 2001; en la banca privada fue de 5 puntos porcentuales, levemente superior al valor mostrado desde 1998. Estos aumentos en el margen podrían estar evidenciando los riesgos de la dolarización de algunas operaciones con clientes que no perciben ingresos en esa divisa.

Retos e implicaciones macroeconómicas y financieras de la expansión del crédito dirigido a las familias

El auge del crédito de consumo y vivienda impone retos al sistema financiero y, en general, a las empresas dedicadas al crédito para las familias. Gestionar una cartera orientada fundamentalmente hacia el financiamiento de personas es una tarea compleja y costosa, pues requiere una infraestructura de gestión de información sobre los clientes actuales y potenciales; además implica costos de administración y financieros más elevados, debido a

las mayores tasas de morosidad, de pérdida esperada y de costos de gestión de cobro. De este modo, las carteras de crédito de consumo y de vivienda¹⁹ presentan una mayor proporción de operaciones atrasadas y en cobro judicial que las dirigidas a otras actividades económicas. En diciembre del 2006, la proporción de la cartera total atrasada y en cobro judicial de los bancos estatales fue de 5,9%, pero en las operaciones de consumo alcanzó un 16,2%, situación similar a la que se observa en los bancos privados, donde el total de la cartera atrasada y en cobro judicial es de 4,5% y en consumo alcanza el 10,1% (cuadro 3.14).

Las mayores tasas de interés que cobran los intermediarios financieros en créditos personales y tarjetas de crédito reflejan, en gran medida, los costos particulares de este tipo de operaciones crediticias; de la misma forma, la aplicación de un mayor margen financiero constituye una retribución por los mayores riesgos implícitos en ellas. La magnitud de los márgenes ha estimulado a los intermediarios financieros a incursionar en esta actividad. No obstante, una vez en el mercado deben hacer frente a dos amenazas complejas. En primer lugar está la necesidad de implementar una política crediticia y de

CUADRO 3.14

Cartera crediticia con atrasos^{a/} y en cobro judicial del sistema bancario regulado localmente. A diciembre de 2006 (porcentajes^{b/})

	Bancos estatales	Banco Popular	Bancos privados	Cooperativas de ahorro y crédito	Mutuales
Cartera total	5,9	24,9	4,5	22,3	25,2
Agricultura y ganadería	12,3	10,7	2,7	9,0	
Industria manufacturera	4,7	12,3	3,7	4,7	
Construcción, compra y reparación de inmuebles	7,3	22,8	4,3	15,4	23,2
Comercio	18,0	9,2	1,4	10,0	
Consumo	16,2	26,9	10,1	23,8	33,0

a/ Se refiere al concepto de "mora legal", según el cual el atraso de un día en el pago de intereses y principal vuelve exigible toda la deuda. Este concepto distorsiona la realidad en cuanto a la morosidad real de las carteras crediticias.

b/ Los porcentajes se refieren a las operaciones con atrasos y en cobro judicial de cada cartera crediticia.

Fuente: Arce, 2007, con datos de la Sugef.

gestión de riesgo efectiva, que permita administrar las operaciones de consumo y vivienda de modo rentable y con una adecuada exposición a los riesgos financieros típicos de estos préstamos. En segundo lugar, se enfrentan a una intensa competencia en el segmento de mercado, que no solo presiona los márgenes financieros a la baja, sino que tiende a que algunos participantes adopten estrategias agresivas, que pueden conducir a guerras de precios que afecten la solvencia de los intermediarios más débiles, pero que sobre todo impliquen que los intermediarios más fuertes se expongan a riesgos no controlados o excesivos en sus operaciones (Arce, 2007). La competencia en el mercado de crédito para las familias ha dado origen a prácticas preocupantes, especialmente en operaciones de vivienda, financiamiento de bienes de consumo duradero como vehículos y en tarjetas de crédito, como son los casos del financiamiento de un porcentaje muy elevado en relación con el valor de los inmuebles, plazos muy largos y primas bajas en el caso de automóviles y ofertas sumamente generosas para la compra de saldos en tarjetas de crédito. Debe además recordarse que, en un contexto de bajas tasas de interés reales y de alta liquidez en el sistema financiero, como el experimentado en los últimos dos años, las entidades financieras deben reforzar sus políticas de gestión crediticia, para evitar que, cuando esas condiciones favorables se reviertan, se deteriore la calidad de sus carteras (Arce, 2007).

Para la estabilidad del sistema financiero es crucial que este comportamiento estratégico sea limitado, por la misma disciplina del mercado o por la regulación y supervisión prudenciales, de manera que se evite la indebida exposición a riesgos. Los supervisores de los intermediarios financieros tienen la tarea fundamental de crear incentivos para que la industria de crédito a las familias (por lo menos la que opera a través de intermediarios financieros) ajuste su comportamiento a las mejores prácticas reconocidas internacionalmente, impidiendo la exposición a riesgos excesivos. El auge del crédito de

consumo se presenta en Costa Rica en medio de un proceso de reforma de la regulación prudencial que, en el ámbito de la gestión de riesgo crediticio, se ha modernizado y endurecido, para llevar a los bancos a adoptar mejores políticas y a constituir estimaciones apropiadas por el riesgo de incumplimiento a que se exponen (este es el caso del Reglamento para la Calificación de Deudores, denominado “Acuerdo Sugef 1-05”, que entró a regir a finales del 2006)²⁰. Falta, sin embargo, la aplicación de medidas para lograr una supervisión sobre una base consolidada y, además, para delimitar el ámbito aceptable de operaciones entre entidades integrantes de grupos financieros. Estos dos aspectos son esenciales en un entorno en el que los grupos financieros tienden a realizar sus operaciones de financiamiento de consumo y tarjetas de crédito desde subsidiarias distintas a los bancos comerciales.

Aunque esta forma de organización de los grupos financieros es válida, en particular dada la naturaleza del tipo de operación crediticia que aquí se analiza, es necesario que los reguladores cuenten con herramientas que les permitan obtener información sobre las operaciones de esas subsidiarias (con el fin de poder evaluar el riesgo consolidado del grupo), y que a la vez provean incentivos para que las subsidiarias dedicadas al financiamiento de personas adopten prácticas adecuadas de gestión crediticia y para que los intermediarios financieros pertenecientes al grupo no se expongan a riesgos excesivos, al financiar o realizar operaciones con las subsidiarias especializadas en crédito de consumo.

Otro componente fundamental de la agenda de reformas en el ámbito de la industria de crédito para las familias, es el referente a la reducción de las asimetrías de información existentes en el mercado. Para el buen funcionamiento del mercado es crucial el desarrollo de mecanismos que ayuden a los intermediarios financieros evaluar de mejor manera la capacidad y el comportamiento de pago de sus clientes. Instituciones como los burós de crédito²¹ -dedicados a recopilar y ofrecer a

los intermediarios financieros información sobre los deudores: identidad, endeudamiento global y comportamiento de pago- permiten a los intermediarios financieros mejorar su gestión de otorgamiento de crédito y, sobre todo, brindan un servicio a los usuarios al hacer evidentes los buenos antecedentes crediticios, lo que debería derivar en mayor acceso y menores costos del crédito para las familias y deudores que muestren un buen comportamiento y adecuados niveles de capacidad de pago²². Ante la deficiencia del mercado en cuanto a la provisión de este tipo de información, recientemente los reguladores del sistema bancario han implementado mecanismos que contribuyen a reducir en alguna medida estas asimetrías de información. Este es el caso del Centro de Información Crediticia administrado por la Sugef, que informa a los intermediarios financieros regulados sobre el comportamiento de pago y el nivel de endeudamiento de las personas y empresas en el sistema financiero.

Adicionalmente, la ausencia de una legislación especializada en el tema de la protección de datos personales, hace que los consumidores y usuarios del sistema financiero sean vulnerables a que su identidad e información privada sean intercambiadas de manera ilegal en el mercado, o incluso a que sea divulgada en forma errónea, en detrimento de sus posibilidades de acceso al financiamiento bancario o comercial.

El auge de las operaciones crediticias dirigidas a las familias plantea también retos en los ámbitos de la protección a los consumidores, las políticas públicas de promoción de la competencia, y la transparencia de la información y la publicidad sobre productos financieros. Dado el evidente sesgo en el poder de negociación entre los intermediarios, las casas comerciales y los usuarios del crédito, es importante que se establezcan reglas claras que promuevan la bilateralidad de los contratos financieros. Esto no debería significar la adopción de normas que fijen toques máximos a las tasas de interés, que distorsionan las decisiones económicas y limitan el acceso al crédito de las

personas con perfiles más riesgosos, sino la aplicación de medidas para evitar que los intermediarios financieros y las empresas que otorgan crédito utilicen su poder de mercado indebidamente en contra de los consumidores, adoptando prácticas anticompetitivas como las “ventas atadas” de productos financieros y seguros, o mecanismos que, mediante el cobro de comisiones, vuelvan poco transparentes los costos de financiamiento para los usuarios. Es necesario, además, establecer reglas claras en la información y publicidad sobre productos financieros, de manera que los consumidores obtengan información oportuna, relevante y sobre todo comparable, acerca de los productos crediticios que se ofrecen en el mercado. En este sentido, la Dirección de Apoyo al Consumidor del MEIC ha hecho esfuerzos importantes en el campo de la información sobre costos financieros y beneficios de las tarjetas de crédito, y en cuanto a la transparencia en la información de créditos en casas comerciales. Más recientemente se logró un avance en el sistema bancario, con la aprobación de normativa que regula la publicidad de productos financieros, cuyo control está a cargo del Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero. Sin embargo, falta mucho camino por recorrer para garantizar que los usuarios de crédito obtengan información clara y relevante para la toma de decisiones²³.

Finalmente, en el ámbito macroeconómico, desde la perspectiva de la política y los objetivos de estabilidad macroeconómica, los períodos de rápida expansión crediticia tienden a tener efectos adversos sobre la estabilidad de precios y los desequilibrios externos. En tal sentido, es una preocupación relevante para el Banco Central el impacto que el crecimiento del crédito dirigido a los hogares pueda tener sobre la demanda interna y, en consecuencia, sobre el nivel general de precios y el déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos (Arce, 2007). Además, en la medida en que el crecimiento de crédito sea excesivamente acelerado y esté relacionado con un relajamiento en las políticas crediticias de los

intermediarios financieros, la autoridad monetaria empezaría a mostrar preocupación por que la solvencia y la estabilidad del sistema bancario no resulten afectados en caso de un deterioro abrupto y considerable en la calidad de sus activos crediticios.

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
**EL AUGE DEL CREDITO DIRIGIDO A LOS
CONSUMIDORES Y LAS FAMILIAS**

Véase Arce, 2007 en
www.estadonacion.or.cr

Fusiones y adquisiciones en el mercado financiero costarricense

En los últimos años iniciaron operaciones en Costa Rica y Centroamérica cuatro grandes conglomerados financieros, mediante la compra de bancos locales ya consolidados. Citibank, HSBC, GE Capital y Scotiabank, grupos financieros con presencia mundial, representan hoy el 31% del total de activos del sistema bancario centroamericano. GE Capital adquirió el 49,9% de las acciones del Grupo BAC, con los que obtuvo presencia en los cinco países de la región; HSBC compró Banistmo (radicado en Panamá y dueño en Costa Rica del banco Banex); Citibank adquirió el banco Cuscatlán y el Grupo Financiero Uno, y Scotiabank compró al banco Interfin y lo fusionó con su banco local. Con estas adquisiciones y fusiones, Citigroup ha pasado a tener presencia en toda el área y a controlar el 11% de los activos de la banca centroamericana (sin considerar Panamá); HSBC se ubica en segundo lugar con 8% de los activos, seguido por Scotiabank y GE Capital, que controlan el 6% de los activos totales.

Los principales atractivos para la venida de estos conglomerados son el bajo nivel de bancarización²⁴ existente en el ítem, la intensificación de la competencia en las plazas donde compiten los operadores globales, el interés de estos por la banca de consumo -como se explicó en las secciones anteriores-, los mayores flujos de inversión extranjera y la entrada en vigencia

del Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica, República Dominicana y Estados Unidos.

El nuevo escenario genera una serie de interrogantes acerca de las implicaciones de estas fusiones y adquisiciones, su impacto en el sector bancario y sus efectos en la agenda de reforma del sistema financiero, temas que se desarrollan en los siguientes apartados.

El mercado luego de las fusiones y adquisiciones

En Costa Rica, desde la incursión de la banca comercial privada a inicios de la década de los ochenta, la plaza había estado relativamente cerrada, ya que para operar un banco en el país es necesario crear una sociedad costarricense con ese fin, solicitar autorización al ente regulador e invertir capital, de acuerdo con la normativa interna. Con las recientes fusiones y adquisiciones de bancos locales y regionales, los operadores internacionales obviaron esa limitación, adquiriendo posiciones consolidadas en contraposición a la fundación de bancos locales.

Con la llegada de los bancos globales por la vía de las fusiones y adquisiciones, Scotiabank ha pasado a ser el banco privado más grande de Costa Rica, con el 10% de los activos totales de los bancos del país (públicos y privados), 13% de los créditos y 12% de los pasivos con costo. Tal situación lo ubica cerca del BPDC (tercer banco público según tamaño) en términos del nivel de activos, pues este último tiene activos por 1.484 millones de dólares, pero bastante lejos si se considera el patrimonio (126 millones de dólares *versus* 314 millones de dólares del BPDC). A diciembre del 2006, el Banco de Costa Rica poseía activos por 2.809 millones de dólares y el Banco Nacional por 4.257 millones de dólares. En patrimonio, los datos son de 322 y 374 millones de dólares, respectivamente. En préstamos, la cartera del BCR sumó 1.104 millones de dólares y la del Nacional 1.789 millones de dólares. Esto evidencia el enorme peso que continúa teniendo la banca pública.

Supervisión consolidada y administración del riesgo

Una vez concluidos los procesos de fusión y adquisición, la participación de estos bancos internacionales alcanzará el 28% del total de activos del sistema bancario y un 40% del total de activos de la banca *offshore*, esto es, el 50% de los activos de todo el sistema, sumada la banca *offshore*. Ante esta mayor concentración del negocio financiero, podrían esperarse mejoras significativas en las prácticas consolidadas de administración de riesgos para todo el sistema y, por ende, mayores espacios para una mejor regulación por parte de la Sugef. Al mismo tiempo, podría esperarse la incorporación al mercado de prácticas de gobierno corporativo, capitalización y constitución de reservas conforme a los estándares internacionales, superiores en exigencia a los requerimientos de la regulación local (Galicia y López, 2007). Además podría traer beneficios para el sistema, en términos de mayor competencia, ampliación de la cobertura geográfica e incremento en la variedad y diversidad de productos financieros y costos para los usuarios.

Las entidades adquiridas por los bancos internacionales van a sufrir profundas transformaciones de tipo organizacional y operativo. Al final son los bancos locales los que tendrán que adaptarse a los mayores estándares del grupo internacional y no a la inversa. Uno de los beneficios esperados es la mejora en el perfil de riesgo del sistema financiero costarricense. Según Galicia y López (2007), con las adquisiciones de grupos locales por parte de grupos internacionales con altas calificaciones de riesgo y *expertise* financiero, se prevén mejoras en las prácticas de administración de riesgos, mayores niveles de capitalización y más opciones de servicio al cliente, lo cual actuaría en favor del sistema.

En lo que concierne a las debilidades del sistema financiero centroamericano, el FMI (2005), indica que si bien la formación de conglomerados regionales y los préstamos transfronterizos permiten que las entidades financieras aprovechen las economías de escala

y presten servicios a clientes en diferentes países, en cierta medida también equivalen a un arbitraje reglamentario, dado que los requisitos prudenciales varían entre las distintas naciones. Además, la regionalización de los servicios financieros puede generar brechas en la supervisión y ocasionar nuevas vulnerabilidades, cuya atención requiere un aumento en la cooperación entre los organismos reguladores y supervisores.

La mayor concentración bancaria plantea un desafío en materia de supervisión y regulación de los sistemas financieros de Centroamérica, ya que es evidente (desde hace varios años) no solo un rezago de la normativa con respecto a estándares internacionales, sino también una relativa desventaja de algunos entes reguladores frente a los grupos económicos regulados y, en ocasiones, algunas deficiencias en el marco legal que restan fuerza y rapidez a las decisiones de los entes supervisores. Esta debilidad podría ser superada con regulaciones más modernas y reguladores dotados de recursos suficientes para atender de manera integral sus labores y prevenir la toma de posiciones riesgosas por parte de los regulados (Arteaga y López, 2007).

Otro desafío está en que los supervisores de la región adopten las reglas establecidas por Basilea II²⁵, cuyo objetivo es construir una base sólida para la regulación prudente del capital, la supervisión y la disciplina de mercado, así como para perfeccionar la gestión del riesgo y la estabilidad financiera. Basilea II trabaja sobre tres pilares fundamentales: se asignan distintas ponderaciones de riesgo a los diferentes tipos de activos de riesgo (incluyendo riesgos operacionales); se establece una supervisión más minuciosa por parte de las superintendencias, y se da mayor disciplina del mercado a través de más transparencia.

La armonización de las normas prudenciales y la supervisión financiera entre países, junto con el fortalecimiento de la capacidad de llevar a cabo una supervisión consolidada para acompañar el crecimiento de las actividades bancarias transfronterizas, ayudarían a

la región a sacar provecho de las oportunidades que ofrece la integración del sector financiero (FMI, 2005). Ante la llegada de estos cuatro conglomerados financieros a Centroamérica, es más evidente la necesidad de una mejora y una homologación de la normativa de supervisión. Aunque esto es deseable, no necesariamente es posible. Los países tendrían que acordar primero hacia cuál normativa converger y -una vez logrado eso- proponer cambios de ley, que siempre implican procesos lentos. Una solución alterna podría ser que los reguladores nacionales adopten normas de divulgación suficientemente amplias para que quien desee hacer comparaciones entre entidades financieras que operan en diversos países, cuente con los elementos de juicio para identificar las diferencias.

De esta manera, la adopción de mejores prácticas internacionales debería propiciar más confianza en los mercados bancarios domésticos, competencia saludable y una mayor disciplina, producto de niveles de capitalización adecuados, con lo que la presencia de operadores internacionales dominantes en la región simplificaría la labor del regulador y propiciaría la implantación de normativa estandarizada.

¿Se reducirán las barreras de entrada?

Las posibilidades que tendrá el público para acceder a una gama amplia de productos financieros, así como la reducción de los costos de intermediación, dependerán del grado de competencia que se establezca en la plaza local. Con el ingreso de la banca privada en la década de los ochenta, ocurrió un cambio importante; sin embargo, siempre se argumentó que el tamaño de la banca estatal frente al de la privada era una de las razones fundamentales para que el país conservara márgenes de intermediación elevados. La presencia de los nuevos competidores podría alterar los balances a lo interno de la banca privada, y entre ésta la banca pública, lo que propiciaría una intensificación de la competencia, mayor oferta de servicios financieros, mejoras en el acceso a

fondeo internacional y, en consecuencia, la posible disminución de los márgenes de intermediación. No obstante, la magnitud de dicha reducción no es solo una decisión de los bancos internacionales -que medirán hasta qué punto explotan su participación local frente a operadores que no han podido ingresar-, sino que dependerá también de las condiciones internas del país, específicamente en materia de política monetaria y encajes, así como del tamaño que logre mantener la banca del Estado y sus niveles de eficiencia.

¿Se “nivelará la cancha”?

El ingreso de la banca internacional a Costa Rica por la vía de las fusiones y adquisiciones implica la toma del control de algunos bancos importantes en el ámbito local por parte de nuevos socios. En principio, esta situación nada tiene que ver con regulaciones y normativas locales que otorgan tratos diferenciados a operadores bancarios según su naturaleza. Sin embargo, el ingreso de los operadores internacionales al mercado financiero local debería propiciar una seria evaluación de la conveniencia de que en Costa Rica se continúe operando con reglas diferenciadas para los distintos entes financieros.

Otro tema relacionado con la “nivelación de cancha” es la garantía ilimitada por parte del Estado sobre los depósitos en bancos públicos (seguro de los depósitos), que ha generado situaciones que favorecen a la banca pública respecto de la privada e incluso permiten diferenciales entre las tasas pasivas que debe pagar esta última por los depósitos. Algunos opinan que no tiene sentido continuar aplicando la garantía estatal y asegurar implícitamente los depósitos en bancos propiedad de la banca internacional, y que lo prudente es eliminar ese mecanismo y crear un verdadero seguro para todos los intermediarios, fondeado por ellos mismos. Otros creen que, en competencia con estos bancos globales, que tienen una solidez patrimonial totalmente asimétrica en comparación con el tamaño de los riesgos que pueden estar asumiendo en Costa Rica, y conociendo que son instituciones estrictamente supervisa-

das y apegadas a rigurosas prácticas de administración del riesgo, sí tiene sentido la garantía en los bancos del Estado. En presencia de niveles patrimoniales que superan por mucho el PIB costarricense, el ahorrante local no necesitaría garantía para invertir en los bancos internacionales, pues tendría la certeza de un respaldo financiero de grandes proporciones. No obstante, hay que recordar que en banca los riesgos siempre existen y que los bancos internacionales no están representados por sucursales, sino que actúan como bancos locales, que pueden verse en problemas sin importar quiénes sean sus dueños.

Posibles cambios en la banca *offshore*

Con las fusiones y adquisiciones, los grupos internacionales hoy en día cuentan con licencias para operar bancos locales, pero también con permisos de operación de bancos *offshore*²⁶. Entre las actividades de estos últimos, la crediticia es la que más ha preocupado a los reguladores, especialmente cuando los bancos están instalados en plazas mal supervisadas. Por lo general, los depositantes del banco *offshore* son los mismos que los del banco local, de modo que si la calidad de la cartera crediticia compromete la solvencia del banco *offshore* y pone en peligro los recursos de sus depositantes, ello produciría una pérdida de confianza en el banco local y podría colocar en riesgo la estabilidad del conjunto del sistema financiero. De ahí que un número cada vez mayor de instituciones multilaterales, países y jurisdicciones se encuentren abocados a elevar la calidad de la supervisión y regulación de los centros financieros *offshore*.

Con respecto al tema de los tributos y la banca *offshore*, que también ha preocupado a las autoridades locales y los organismos internacionales, podría pensarse que los bancos globales no van a exponer su nombre y reputación mundial con prácticas poco transparentes, que incluso se ubican cerca de los límites que permite el marco legal, máxime si la operación regional representa una parte muy pequeña de

sus negocios globales. Las estrictas prácticas tributarias a que están acostumbrados estos bancos y el apego a las rigurosas normas regulatorias a que son sometidos en los diferentes países donde operan, más bien podrían conducir al desmantelamiento de las entidades *offshore* relacionadas con los grupos adquiridos. Ello reduciría sensiblemente la preocupación de los entes supervisores locales sobre este tema, a la vez que propiciaría mejoras en la calificación de riesgo-país.

Y al final: ¿se dará la reforma financiera por esta vía?

La reforma financiera es un proceso continuo que se transforma con el tiempo. La llegada de los bancos globales a la plaza local hará mucho más evidentes y urgentes algunas transformaciones largamente postergadas. Algunas podrían darse en forma automática, como la mejora en la administración de riesgos; otras requerirían modificaciones en la normativa, asociadas a cambios en la legislación, tales como la reducción de barreras de entrada a nuevos competidores, la supervisión consolidada y la homogeneización de la regulación. Asimismo, el ingreso de bancos globales podría estimular una revisión en torno a asuntos fundamentales que por años se han considerado parte de una reforma financiera. Temas como el seguro estatal sobre los depósitos y los elementos de la denominada “nivelación de cancha” sin duda serán objeto de reflexión.

Sin embargo, la incursión de la banca internacional en Costa Rica no significa la solución a todos los problemas. Hay temas de tipo macroeconómico, como los desequilibrios en las finanzas públicas, la capitalización del BCCR y la dolarización de la economía, que no se resuelven con la simple presencia de estos operadores.

Puede ser que se intensifique la competencia, y que ello se traduzca en una reducción del margen de intermediación financiera y en un aumento de la calidad y diversidad de los servicios financieros ofrecidos. También es posible que mejoren las prácticas de gestión de riesgos y se facilite la regulación

consolidada. No obstante, todavía hay temas importantes por abordar, como el papel de la banca estatal, la nueva legislación que requiere la Sugef en materia de potestades de regulación y supervisión, así como la necesidad de incorporar reformas al marco legal e institucional, a fin de mejorar la capacidad para hacer cumplir los contratos (ejecución de garantías, sustitución de colaterales, mecanismos para lograr una gestión no destructiva de las empresas que entran en problemas de pago, entre otros).

» PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
FUSIONES Y ADQUISICIONES EN EL SECTOR FINANCIERO

Véase Angulo, 2007 en
www.estadonacion.or.cr

Estabilidad y solvencia económicas

El 2006 fue un buen año, en materia de estabilidad y solvencia. 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 los últimos años (4,6%).

La carga tributaria llegó al 14% y colocó al Gobierno en una situación de mayor solvencia, a pesar de que no se aprobó la reforma fiscal.

La inflación fue menor de dos dígitos

La inflación del 2006, de 9,4%, fue la menor de los últimos trece años, aunque siguió siendo alta en comparación con el promedio de América Latina (4,8%), solamente superada por Venezuela (15,8%), Haití (11,8%), Trinidad y Tobago y Argentina (10%).

Esta significativa baja 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 IPC y que explican el 20% de su reducción en el 2006 (BCCR, 2007c). 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.

Otros indicadores de precios también se desaceleraron en comparación con el 2005, pero mantuvieron niveles por encima del IPC. Tal es el caso del índice subyacente de inflación (ISI), el cual se calcula sin considerar los bienes y servicios cuyos precios son más volátiles debido a factores coyunturales y choques de oferta, como sucede con los productos regulados, algunos bienes agrícolas que se ven afectados por problemas climáticos y otros bienes intermedios que tienen un comportamiento estacional. En el 2006 el ISI fue de 10,6%, inferior en cuatro puntos porcentuales al del año anterior, es decir, se diluyeron los *shocks* externos experimentados en el 2005. Durante 2004 y 2005 el ISI sufrió un incremento significativo, como resultado de la recuperación de los precios del café y por el incremento de los precios de

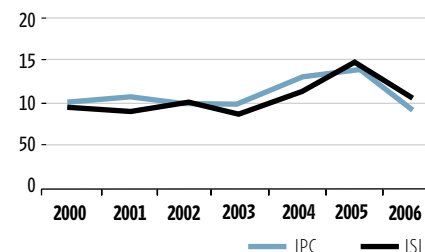
algunos alimentos, en razón del costo de las materias primas. No obstante, en el 2006 la economía internacional fue más favorable para el comportamiento de los indicadores de precios, por lo que puede afirmarse que se diluyeron los efectos del aumento en los precios de los productos antes mencionados.

Igual comportamiento mostró el índice de precios al productor industrial (IPPI), cuyo valor, sin tomar en cuenta los combustibles, fue mayor que el que se obtiene al incluir este componente: 13,7% y 13,4%, respectivamente. La principal causa del mayor nivel es el incremento en los precios de productos primarios que tienen una alta demanda en el mercado internacional, como los materiales de construcción (gráficos 3.11 y 3.12).

En el 2006 el cálculo del IPC fue actualizado, con base en la nueva

GRAFICO 3.11

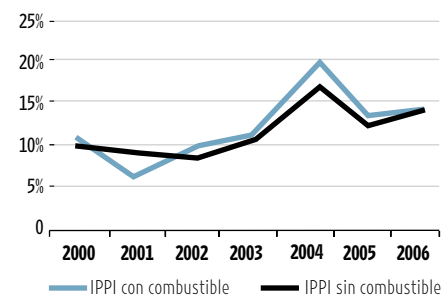
Índice de precios al consumidor e índice subyacente de inflación (base julio 2006=100)



Fuente: Meneses y Rodríguez, 2007, con cifras del INEC.

GRAFICO 3.12

Índice de precios al productor industrial, con y sin combustible (base julio 2006=100)



Fuente: Meneses y Rodríguez, 2007, con cifras del INEC.

estructura de consumo de la población obtenida de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gasto (ENIG). Además se incorporaron cambios metodológicos que permiten mejoras en la captura y la calidad de la información, así como en la estimación de los precios²⁷.

Debido al nuevo cálculo del IPC, la evolución de los precios entre los grupos no puede compararse con respecto a años anteriores, motivo por el cual solo se realiza una comparación para el último semestre del 2006²⁸. El componente de alimentos y bebidas (dentro y fuera del hogar) es el que más aumentó, mientras que la baja en los precios del petróleo influyó notoriamente en la reducción del nivel de precios del transporte, grupo que había experimentado el mayor crecimiento en el 2005.

Se mantiene déficit en cuenta corriente, pero mejora la cuenta de capital

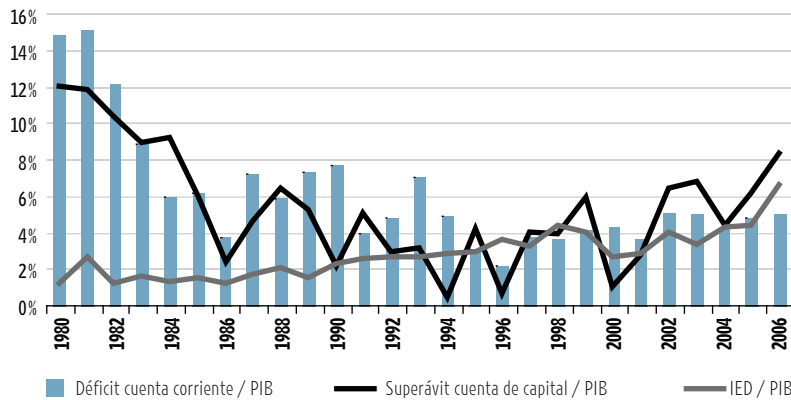
El análisis de balanza de pagos del 2006 evidencia un comportamiento similar al del 2005 en la cuenta corriente y una mejora en la cuenta de capital. El déficit de cuenta corriente fue de 1.118,3 millones de dólares, 5% del PIB, valor similar al mostrado el año anterior. Por su parte, la cuenta de capital fue superavitaria en 1.856,0 millones de dólares, lo que representó un 8,3% del PIB. Esto generó una acumulación de reservas por 1.030,8 millones de dólares, la más alta de los últimos veinticinco años, y un saldo de reservas internacionales netas por 3.115 millones de dólares, equivalente al 14% del PIB.

El cambio reportado en la cuenta de capital fue mayor que el deterioro de la cuenta corriente, comportamiento que ha sido común desde 1980, con excepciones en algunos años (gráfico 3.13). En el 2006, la cuenta de capital creció a una tasa del 53,5%, en tanto que el crecimiento del déficit de cuenta corriente fue del 15,2%. Esto responde fundamentalmente al aumento que ha experimentado la inversión extranjera directa (IED) en años recientes, y que la ha convertido en la principal fuente de financiamiento del déficit de cuenta corriente, tal como se ha documentado en ediciones anteriores de este Informe. En el año en estudio la IED ascendió a 1.469,1 millones de dólares (6,6% del PIB).

El déficit de cuenta corriente (5% del PIB) responde a varios factores que se manifiestan al analizar sus componentes. En primer lugar, persistió el déficit de la balanza de bienes, aunque mostró un ritmo de crecimiento inferior al del 2005 (menor deterioro), especialmente por el buen desempeño de los productos de exportación, que crecieron a una tasa del 13,6% y a que las importaciones de bienes se incrementaron en un 16,9%, menos que el año anterior. Esto se explica sobre todo por la baja en el ritmo de crecimiento de la factura petrolera, cuya tasa pasó de 42,7% a 25,2%; en el 2006 su monto fue de 1.249,5 millones de dólares, equivalentes al 5,6% del PIB (gráfico 3.14). En los últimos dos años las importaciones de bienes se triplicaron con respecto a la tasa promedio anual que tenían en el período 2000-2004 (5,5%). Se mantiene la estructura de bienes importados que tiene el país desde 1995, en la que el principal rubro de importación son las materias primas y los productos intermedios (57,6% del total en el 2006), seguido por los bienes de consumo (16,6%) y los bienes de capital (14,5%), cuya participación ha descendido. Esta estructura se ha consolidado en años recientes. En cuanto a los bienes de consumo, un estudio realizado con datos de la ENIG 2004 indaga, por primera vez, acerca del impacto que tendría sobre el bienestar de las personas una reducción al 10% del arancel promedio

GRAFICO 3.13

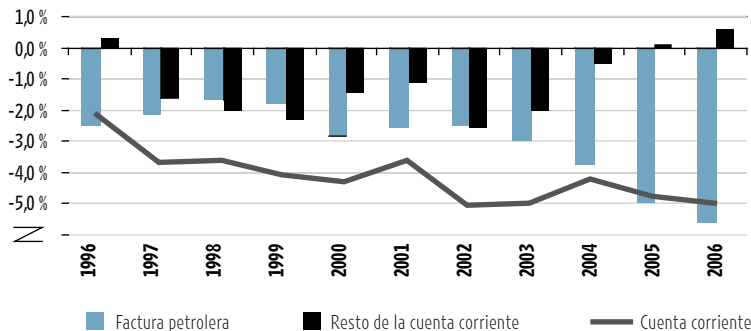
Cuenta corriente, cuenta de capital e inversión extranjera directa en relación con el PIB



Fuente: Elaboración propia con datos del BCCR.

GRAFICO 3.14

Saldo de la cuenta corriente y la factura petrolera, en relación con el PIB



Fuente: BCCR.

RECUADRO 3.10

¿Qué sucedería con el bienestar de las personas si se redujera a un 10% el arancel promedio actual para todas las categorías de bienes?

En el marco de la tendencia general de disminución arancelaria, un estudio reciente efectuado por Ulate y Rojas (2007), con datos de la ENIG, indaga sobre el posible impacto que tendría en el bienestar de las personas una reducción de aranceles que implicara una desgravación del 16% para alimentos y bebidas, 4% para ropa y calzado, 4% en equipo para el hogar y 6% para otros bienes transables. Los autores parten de que las ganancias de una liberalización comercial son diferentes, y hasta de signo opuesto, si se analizan desde la perspectiva del efecto en el consumo, en el ingreso o en el inducido mediante los bienes no comerciables; además toman en cuenta que una desgravación arancelaria provoca cambios en las decisiones de asignación del gasto y variaciones en la calificación del trabajo. Entre los principales hallazgos del estudio destacan los siguientes:

1. Efecto consumo de bienes transables.

Tanto en el 2004 como en 1988 el efecto total de la desgravación arancelaria sobre el bienestar de las personas está dominado por el efecto de la categoría de los alimentos y las bebidas, cuya ganancia es bastante superior que la obtenida por la disminución del precio de los otros bienes. La desgravación de todos los bienes transables afecta de manera positiva el bienestar de todas las personas, pero en 1988 es claramente ascendente para las familias del estrato más bajo. No obstante, si se comparan los resultados de la simulación del año 2004 con los de 1988, se observa que en ambos casos el porcentaje de incremento en el bienestar de las personas no excede el 0,4% de su estándar de vida original.

2. Efecto inducido sobre el precio de los bienes no transables. En el 2004 solo las personas de los estratos muy

bajos obtienen un efecto positivo; el resto experimenta más bien un efecto negativo conforme aumenta su estándar de vida. En 1988, en cambio, el efecto es pequeño, pero positivo para todas las personas y tiende a crecer en los estratos mayores. Sin duda alguna, estas diferencias reflejan un cambio en los patrones de consumo de las personas entre los años estudiados e indican que estos productos representan una proporción mayor de su gasto total.

3. Efecto ingreso. En ambos años el efecto ingreso total está dominado por los efectos que provoca la desgravación de los bienes intensivos en el factor no calificado, a saber, alimentos y bebidas y la categoría de ropa y calzado. La desgravación ocasiona una pérdida de bienestar en las personas con estándares de vida bajos e intermedios, y mejora el de las personas con un estándar de vida alto.

4. Efecto neto total. El efecto total de las simulaciones para el año 2004 es que las personas en el estrato más bajo experimentarían un efecto positivo pero pequeño en su nivel de vida, las personas que se encuentran en el medio, entre los estratos bajos y altos, más bien perderían y, finalmente, quienes se ubican en los últimos deciles, y conforme aumente su nivel de ingresos, verían su estándar de vida mejorado hasta en un 1% con respecto a la situación anterior. Si la desgravación se hubiera realizado en 1988, todas las personas habrían obtenido una mejoría en su bienestar, aunque esta habría sido mayor para los estratos en los extremos de la distribución y las personas ubicadas en el medio habrían ganado relativamente menos.

Fuente: Ulate, 2007 con base en Ulate y Rojas, 2007.

actual para todos los bienes. Al simular una misma desgravación arancelaria para los años 2004 y 1988, y a la vez mantener los mismos valores de las elasticidades precio y elasticidad ingreso en ambos casos, la comparación de los resultados refleja algunos efectos de sustitución de bienes en el consumo y de factores en el mercado laboral, que generan variaciones tanto en el precio como en las remuneraciones relativas a lo largo de dieciséis años (recuadro 3.10).

La balanza de servicios mostró una variación importante durante el 2006; se ubicó en 20,4%. Esto obedeció al desempeño del sector servicios, en especial los *call centers*, las actividades de informática e información y el sector turístico, que mantuvieron su dinamismo. La balanza de renta registró un déficit de 68 millones de dólares. Por último, la cuenta de transferencias netas mostró un crecimiento del 29,1%, y representó el 1,6% del PIB, por lo que no reflejó mayores diferencias con respecto a lo documentado en el Duodécimo Informe. No obstante, la cuenta de remesas familiares siguió aumentando; mantuvo su tendencia al alza, aunque a un ritmo menor que en el 2005 y sin alcanzar los niveles de importancia que tiene en otros países de la región. El ingreso por este concepto ascendió a 490 millones de dólares en el 2006 (2,2% del PIB y 0,2 más que el año anterior), mientras que el egreso fue de 233 millones de dólares (10% del PIB), cifra que ha sido relativamente constante.

IED con nuevo récord histórico

A lo largo de los últimos veinte años, las características de los flujos de inversión extranjera directa (IED) hacia Costa Rica han evolucionado. 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. Esta evolución en los flujos de IED ha fortalecido las ventajas competitivas del país. En un inicio, una

composición basada en bajos costos y recursos naturales disponibles permitió atraer inversiones hacia actividades agrícolas y de maquila textil. Luego se dio un mayor crecimiento de la industria manufacturera (estimada por las condiciones de acceso al mercado de los Estados Unidos bajo la Iniciativa de la Cuenca del Caribe). Más adelante surgieron actividades de comercio, turismo y algunos servicios. En años recientes, y hasta la actualidad, se ha dado un amplio predominio de procesos industriales de mayor sofisticación tecnológica (productos electrónicos y médicos) y el desarrollo de servicios de apoyo para negocios, ambos estimulados por las características del recurso humano, que propician mayores niveles de eficiencia.

En el 2006, el flujo de IED fue de 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, dejando atrás el financiamiento basado en las transferencias netas de capitales y en préstamos externos.

Por sectores de destino, se observa una correspondencia entre estos y los determinantes del crecimiento de la economía nacional; el 78% de la IED se dirigió a los sectores industrial, inmobiliario y financiero, que mostraron tasas de participación de 29,6%, 25,4% y 23,4%, respectivamente (cuadro 3.15). La IED canalizada hacia el sector financiero pasó de representar el 4,75% del total de IED recibida en el país en el 2005, a 23,4% en el 2006, lo cual se explica por la llegada de los conglomerados financieros, que se comentó en apartados anteriores.

El comportamiento de la IED en el sector inmobiliario responde al acelerado crecimiento que ha experimentado el sector construcción en los dos últimos años, motivado a su vez por el creciente interés de los inversionistas extranjeros en el mercado inmobiliario, relacionado con el auge de la industria

turística (Román, 2007). Estos elementos explican el lugar preponderante que vienen tomando varios cantones costeros en el total del área construida en el país. Según estimaciones del Chávez y Ocampo (2006), realizadas por primera vez para el 2004, el monto de IED de tipo inmobiliario que ingresó a Costa Rica²⁹ en ese año fue de 178,4 millones de dólares, considerando los montos de bienes inmuebles adquiridos por extranjeros y el valor estimado para los permisos de construcción de este mismo grupo. Dos años después la cifra aumentó un 109,4%, pues ascendió a 373,5 millones de dólares en el 2006. Las provincias de Guanacaste y Puntarenas capturan buena parte de estas operaciones, muchas de ellas concentradas en playas de gran valor ecológico y turístico, donde se espera que el dinamismo de la inversión continúe en los próximos años. Según Román (2007), una gran cantidad de desarrollos urbanísticos, proyectos hoteleros y actividades comerciales están en construcción actualmente o se anuncian como obras próximas a empezar (de uno a tres años).

En cuanto al esquema de incentivos que ha imperado, debe hacerse especial mención de las zonas francas. Este régimen ha mostrado cambios significativos en términos de las características de las empresas y los sectores de

actividad de mayor importancia, entre los que predominan las manufacturas electrónicas, de productos médicos y los servicios de soporte a empresas. El aporte de estas actividades a la inversión es de aproximadamente un 23%, y la generación de puestos de trabajo asciende a 42.000 empleos directos. La estructura de las empresas es amplia y está concentrada en el conglomerado de establecimientos de dimensiones medianas en cuanto a empleo y exportaciones. Los encadenamientos productivos han aumentado a partir de políticas y programas de apoyo, pero prevalecen procesos de mediana y poca sofisticación y más orientados al desarrollo de proveedores que a mejorar capacidades competitivas. Por otra parte, la contribución fiscal del régimen es deficitaria y existe gran incertidumbre en torno a los incentivos y su vigencia para los próximos años, ya que el Gobierno, aunque apoya las gestiones para lograr una ampliación del plazo acordado en la OMC para su eliminación, anunció un nuevo esquema que aún se desconoce (Matarrita, 2007).

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
**FLUJOS DE INVERSIÓN EN EL SECTOR
INMOBILIARIO COSTERO**

Véase Román, 2007 en
www.estadonacion.or.cr

CUADRO 3.15

IED por sector económico. 1997-2006
(porcentajes)

	1997-2000	2001-2004	2005	2006
Agricultura	5,4	-0,3	4,3	4,5
Agroindustria	2,1	0,7	3,4	-0,2
Comercio	4,0	2,0	5,5	3,9
Industria	66,4	62,0	40,1	29,6
Servicios	1,4	9,3	8,5	4,2
Sistema financiero	6,3	3,8	4,8	23,4
Sector turístico	13,9	14,1	6,2	9,0
Sector inmobiliario ^{a/}		7,8	27,3	25,4
Otros	0,4	0,5	-0,1	0,3
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

a/ La inversión de ese sector se empezó a contabilizar a partir del año 2004.

Fuente: Elaboración propia con datos de BCCR, 2007b.

Con respecto a la ubicación geográfica de la IED, se observa una elevada concentración en Heredia y San José, en actividades manufactureras y servicios de soporte de negocios. También destaca el crecimiento de las provincias de Guanacaste y Puntarenas, donde las actividades que más se han expandido son la producción agroindustrial y los desarrollos inmobiliarios relacionados con el turismo, como se comentó anteriormente.

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 este patrón, deben promoverse condiciones favorables para un desarrollo científico y tecnológico³⁰ que incluya la creación de estructura en ese ámbito.

Un aspecto importante que se debe resaltar es 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 es necesario incrementar su nivel de arraigo (recuadro 3.11). Es conveniente definir políticas públicas orientadas al fortalecimiento de los encadenamientos productivos estratégicos y la mejora permanente del recurso humano, a fin de incrementar el nivel de arraigo de la inversión extranjera directa. Un esfuerzo en este sentido debe complementar el

diseño del nuevo esquema de incentivos para las empresas exportadoras desde zonas francas y las acciones tendientes a generar un ambiente de mayor certidumbre en materia comercial.

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
CARACTERIZACIÓN DE LA IED EN COSTA RICA
Véase Matarrita, 2007 en
www.estadonacion.or.cr

Política monetaria y cambiaria: después de veinte años se modifica el régimen del tipo de cambio

Los ejes de la política monetaria en el 2006 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 semifijo, 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. Los resultados de estas políticas lograron impactar el comportamiento de la inflación, pero además fueron efectivas gracias a que el aumento del déficit de cuenta corriente fue cubierto con la entrada de IED, la cual se mantiene como su principal fuente de financiamiento, como ya se comentó.

Para mantener la estabilidad económica (bajos niveles de inflación), la política monetaria utilizó sus objetivos intermedios de control de los agregados monetarios: las operaciones de mercado abierto (OMA) y el encaje mínimo legal (EML). Aun así, la liquidez en la economía creció un punto porcentual más que el año anterior (21,6%), en tanto que la emisión monetaria sobrepasó en cuatro puntos porcentuales el crecimiento del 2005. Este comportamiento no se tradujo en presiones inflacionarias debido a que fue contrarrestado con la participación activa del BCCR a través de las OMA, y el aumento de la

demanda interna se cubrió con bienes de consumo importados, todo lo cual frenó el impacto en la inflación.

Por otra parte, los agregados monetarios redujeron sus niveles de dolarización; la participación en moneda extranjera disminuyó en 2,5 puntos porcentuales y registró un crecimiento menor al del 2005, mientras que los agregados monetarios en moneda nacional aumentaron un 29,1% (23,3% en el 2005).

Tal como se explicó en el *Duodécimo Informe Estado de la Nación*, para establecer un sistema de metas de inflación, el cual consiste en fijar objetivos de inflación a largo plazo utilizando como ancla las expectativas sobre su crecimiento a futuro, la política monetaria debe contar con una alta credibilidad en sus acciones. Para ello es necesario que dirija sus políticas a crear las condiciones macroeconómicas requeridas, empezando por la modificación del régimen cambiario, y que tenga un manejo efectivo de las tasas de interés como principal instrumento de política. Además debe acompañarse con altos niveles de reservas y disciplina fiscal. En el 2006 las reservas del BCCR acumularon 802 millones de dólares más que en el 2005 y alcanzaron un saldo neto de 3.115 millones de dólares. Esto representa el financiamiento de 4,7 meses de importaciones, 2,2 veces la base monetaria y 1,6 veces los pasivos del BCCR, lo cual otorga al país un nivel de solvencia aceptable para enfrentar los cambios de política realizados. Sin embargo, la alta dependencia de la entrada de inversión extranjera puede ser un riesgo para la sostenibilidad de la solvencia en las cuentas externas.

De un tipo de cambio fijo a las minidevaluaciones

Hasta finales de 1980 prevaleció en Costa Rica un régimen de tipo de cambio fijo, caracterizado por esporádicas devaluaciones. Bajo este esquema los gobiernos eran reticentes a efectuar ajustes cambiarios, pues las devaluaciones se asociaban con el fracaso de las políticas vigentes. En los años de la crisis económica coexistieron

RECUADRO 3.11

Consideraciones generales sobre el nivel de arraigo de empresas de IED en Costa Rica

Una entrevista realizada por Matarrita (2007) a varias empresas extranjeras instaladas bajo el régimen de zonas francas, representativas de varios sectores productivos, arroja interesantes hallazgos en relación con su nivel de arraigo en el país. La entrevista abarcó, entre otros, los siguientes aspectos: consideraciones que determinaron la escogencia de Costa Rica como sitio de inversión, años de operación, factores que justifican su permanencia, importancia relativa de la operación en Costa Rica en el contexto global de la corporación, mercados actuales y potenciales, planes de expansión o reinversiones en el país, grado de sofisticación de los procesos de producción, características del empleo en cuanto a calificación y especialización, así como naturaleza y profundidad de los encadenamientos productivos. La información obtenida se resume a continuación:

- **Incentivos fiscales para la operación nacional:** este hecho indujo a las empresas a seleccionar Costa Rica como destino para su inversión. Sin embargo, reconocen que los incentivos actuales no son su principal motivo de arraigo, ya que la importancia de este factor tiende a reducirse una vez que la firma se instala y transcurre el tiempo de operación.
- **Entorno competitivo:** es el factor más relevante para la permanencia en el país (costos relativos y capacidad de innovación, aprendizaje y creatividad de la mano de obra nacional).
- **Condiciones comerciales:** afectan negativamente el arraigo en Costa Rica, dada la orientación de los negocios a los mercados internacionales. Algunas

empresas manifiestan que esta es la principal razón para posponer nuevos proyectos de inversión, lo que además eleva las probabilidades de una reversión de sus inversiones en el país. En algunos casos el tiempo de reversión podría ser de seis meses, ya que hay procesos que no pueden detenerse y que deberían ser sincronizados con cuidado para evitar problemas de abastecimiento a los clientes potenciales; otras compañías señalan que un retiro de operaciones requeriría más tiempo, dado que sería necesario invertir en la formación de la mano de obra en una nueva locación. De todas formas, el tiempo de operación y las inversiones realizadas en capital humano no se consideran sinónimos de arraigo, como sí lo son el entorno competitivo y la claridad de las reglas de juego en materia comercial.

- **Concepto y proceso de redundancia:** consiste en asegurar que ciertos procesos de producción puedan ser rápidamente asumidos por plantas propias en otros países, ante situaciones imprevistas. Surge por diferentes motivos; en ocasiones obedece a una estrategia deliberada de la empresa, destinada a contar con respaldos productivos en casos de eventos naturales o políticos, o bien surge a raíz de una estrategia empresarial de tipo regional, la cual consiste en que diferentes unidades productivas realicen un mismo producto o servicio en distintas áreas geográficas, de manera que cada una establezca la zona respectiva. La redundancia de los procesos de producción permite que la operación de una empresa pueda ser fácilmente sustituida por alguna de sus plantas ubicada en otro país. De esta forma, aun cuando se trate de procesos importantes, el nivel de arraigo de la empresa no aumentará.

La redundancia se presenta tanto en empresas grandes como pequeñas, pero es el primero de estos casos el que genera más vulnerabilidad para un país con un entorno comercial indeterminado, ya que la mayor disponibilidad de procesos similares en el exterior permitiría un más rápido abandono de la operación local.

- **Grado de sofisticación:** los procesos productivos de las empresas están más orientados al aprovechamiento de las características observadas en la mano de obra costarricense, en particular su capacidad de absorción de conocimiento y su nivel de sofisticación. Queda claro, entonces, que el recurso humano sigue siendo uno de los principales factores de arraigo para los inversionistas. Pese a ello, en algunos de los casos consultados, las multinacionales empiezan a considerar la mano de obra centroamericana desde una perspectiva de mayor homogeneidad, por lo que la ventaja relativa de Costa Rica tendería a reducirse en el tanto las empresas estén dispuestas a invertir en procesos de capacitación en otros países, donde los mayores costos de aprendizaje podrían ser compensados por un entorno de negocios con mayor definición.
- **Encadenamientos productivos de tipo estratégico:** son bajos y muestran niveles variados de relaciones con suplidores básicos. Su ausencia podría acelerar el proceso de reversión de las inversiones, ante una persistente incertidumbre en el entorno competitivo y comercial.

Fuente: Matarrita, 2007.

un sistema de tipos de cambio múltiples y un mercado informal de moneda extranjera que, en algunos períodos, mantuvo un margen considerable en relación con el tipo de cambio oficial. El

programa de estabilización económica implementado para superar la crisis conllevó a la adopción, en 1984, de una política cambiaria menos rígida, con la que el tipo de cambio comenzó a variarse

periódicamente y por montos pequeños, lo que marcó el inicio del esquema cambiario de minidevaluaciones, basado principalmente en el criterio de paridad del poder adquisitivo (PPA)³¹.

Ese régimen tuvo ventajas y desventajas. Entre los elementos positivos destacan la reducción de la incertidumbre en torno al valor del tipo de cambio futuro, el impulso al proceso de estabilización posterior a la crisis de la deuda, la posibilidad de aproximar, bajo un proceso gradual, el tipo de cambio observado al nivel de equilibrio y, por último, el mantenimiento de la competitividad internacional del país, al evitarse que la moneda nacional se apreciara en términos reales. En cuanto a las desventajas pueden señalarse la inercia inflacionaria generada por el hecho de que los agentes económicos incorporen las devaluaciones esperadas en los ajustes de precios de los bienes transables, el ingreso de capitales de corto plazo inducido por la mayor certidumbre cambiaria, la intervención esterilizada derivada de las operaciones cambiarias del Banco Central, que genera elevados costos financieros para la institución y, por tanto, reduce la efectividad de mediano y largo plazo de la política monetaria; el estímulo a la dolarización de los depósitos y del crédito, la cual aumenta la vulnerabilidad del sector financiero ante los riesgos cambiarios y la restricción para el Banco Central de llevar a cabo una política monetaria independiente³² sobre todo en presencia de una apertura significativa de la cuenta de capitales de la balanza de pagos.

Un régimen monetario centrado en la estabilidad supone flexibilidad cambiaria

La Ley Orgánica del Banco Central, de 1995, señala la estabilidad de precios como objetivo fundamental de la política monetaria, la cual tiene, entre sus metas específicas, la estabilidad interna y externa de la moneda nacional. Si bien hasta el 2003 hubo progresos importantes en cuanto al control de la inflación, estos no fueron suficientes para llevar el crecimiento de los precios hacia niveles más cercanos a los estándares internacionales. Por tal motivo, el BCCR comenzó a valorar la posibilidad de migrar hacia una estrategia de meta explícita de inflación (*inflation targeting*)³³.

Esta estrategia 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 estas 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 transparencia³⁴.

El régimen de banda cambiaria

Durante los últimos años, el Banco Central llevó a la práctica sus planes de migrar hacia un régimen monetario de metas de inflación y hacia un sistema de banda cambiaria, como transición para implementar un esquema de flotación administrada en el mediano plazo.

El esquema de banda cambiaria corresponde a un régimen de política cambiaria en que el Banco Central se compromete a mantener el tipo de cambio entre ciertos límites preestablecidos, dentro de los cuales se permite que la cotización de la moneda extranjera en el mercado mayorista fluctúe libremente (recuadro 3.12). Así, el Banco establece un límite superior (techo) y uno inferior (piso); cuando el precio del dólar alcanza alguno de esos valores, la autoridad monetaria interviene, ya sea vendiendo dólares si el tipo de cambio ha llegado al “techo”, o comprándolos si se ubica en el “piso” de la banda (gráfico 3.15).

Entre las ventajas que se le reconocen a este esquema cambiario están las siguientes:

- Otorga cierta autonomía a la política monetaria, siempre y cuando el precio de la divisa se sitúe dentro de la banda, pues el Banco Central dispone de algún grado de libertad para aplicar medidas que afecten la demanda agregada³⁵.
 - Confiere al tipo de cambio un poco más de flexibilidad para responder a choques internos y externos.
 - Brinda estabilidad y ancla las expectativas cambiarias de mediano plazo, ya que la intervención de la banca central para mantener el valor de la divisa dentro de ciertos límites permite una menor variabilidad del tipo de cambio nominal, lo que da estabilidad al tipo de cambio real y a los precios internos.
 - Desestimula los movimientos especulativos de capital, al generar mayor volatilidad del tipo de cambio (con respecto al régimen de fijación puro o deslizante) e introducir un mayor riesgo a las inversiones financieras externas de corto plazo.
- Ahora bien, una banda estrecha reduce las posibilidades de variación del tipo de cambio, pero obliga a la autoridad monetaria a intervenir más activamente en el mercado cambiario, lo que contribuye, cuando este es superavitario, a expandir los medios de pago en la economía, y a que se tenga que intervenir para evitar esa expansión -esterilización de la monetización-, con los consecuentes costos financieros que ello implica, o bien, ante la presencia de faltantes de moneda extranjera, contraer la cantidad de dinero. En la medida en que la amplitud de la banda sea cada vez mayor, la autoridad monetaria incrementará el control monetario a fin de obtener mayor posibilidad de fluctuación cambiaria. En ese sentido, cuando se inicia con una amplitud reducida, es previsible que existan pocas diferencias en la gestión del Banco y en el modo de operación del mercado cambiario con respecto a la situación que prevaleció durante el período de aplicación de las minidevaluaciones.

RECUADRO 3.12

Avances en el proceso de recaudación tributaria

En el 2006 los ingresos tributarios corrientes crecieron significativamente: 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 las mejoras realizadas 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.

Para el mejoramiento del proceso de recaudación tributaria, el Ministerio de Hacienda ha fortalecido la capacidad de gestión de la Dirección de Tributación e introdujo el sistema Tecnología de Información para el Control Aduanero (TICA). Además, está en proceso de aprobación el proyecto de tributación digital.

Mejoramiento de la capacidad de gestión

La administración tributaria fue fortalecida con la contratación de quinientos nuevos funcionarios a partir del año 2006, lo que implicó un aumento de más de un 30% del personal de Tributación, Aduanas y la Policía Fiscal, todos orientados a labores de control tributario y lucha contra el fraude y la evasión. Complementariamente, se está desarrollando un programa de capacitación que abarca desde la inducción hasta la especialización, en las diferentes ramas del control tributario. La inversión en capacitación sustantiva se duplicó en el 2006 con respecto a años anteriores, e incluye temas de gran complejidad, como Derecho Tributario, gestión del riesgo tributario y aduanero, técnicas de selección de casos por fiscalizar, control de precios de transferencia, control de origen de las mercancías, estudios de valor y manejo de nuevos sistemas de control tributario masivo, entre otros, fundamentales para descubrir, regularizar y sancionar el incumplimiento, así como para promover una mejor gestión en la recaudación de impuestos.

El TICA

El TICA es una herramienta informática de apoyo a un modelo que moderniza la

gestión aduanera, mediante el uso intensivo de tecnología. Su aplicación ha sido gradual; se inició en junio del 2005 y en mayo del 2007 ya se estaba utilizando en siete de las ocho aduanas del país, en los siguientes regímenes aduaneros: ingreso de mercancías, depósito aduanero, tránsito interaduanal e importación en todas sus modalidades. Las tareas pendientes para completar el proceso son introducir el TICA en la aduana de La Anexión, mejorar los módulos implementados y aplicar el sistema a los regímenes especiales de exportación (perfeccionamiento activo y zonas francas).

Los objetivos estratégicos del TICA son: disminuir costos; estandarizar y automatizar los procesos aduaneros; incorporar todos los regímenes aduaneros en un solo sistema informático; desconcentrar la actividad aduanera, manteniendo el control sobre cada recinto donde hay operaciones aduaneras; mejorar la eficacia fiscalizadora, mediante un solo sistema centralizado apoyado en inteligencia de negocios, análisis de riesgo y mayor presencia de la autoridad aduanera en el lugar donde se realizan las operaciones, y generar mayor transparencia en el control aduanero, reduciendo la discrecionalidad del funcionario y aplicando procedimientos únicos y estandarizados.

Los primeros resultados de la aplicación del sistema han sido notorios y congruentes con los objetivos buscados: disminución del tiempo de retiro de mercancías por parte de usuarios e intermediarios; reducción de los costos de operación en pago de comisiones (desde la aplicación del TICA se han ahorrado más de 1.000 millones de colones en comisiones bancarias, equivalentes al 0,01% del PIB del 2006); efectividad en el control centralizado, teniendo una mejor orientación del control por medio de la inteligencia y el análisis de riesgo, y mayor información para las acciones de control posterior, mediante la realización de operativos apoyados por la Dirección de Policía de Control Fiscal y actividades de fiscalización.

El proyecto de tributación digital

El fortalecimiento en la gestión de recaudación tributaria y la implementación total

del sistema TICA serán complementados con la "tributación digital". Este proyecto pretende desarrollar y aplicar un nuevo modelo integral de gestión tributaria, enfocado en la innovación y el mejoramiento de todos los procesos que se realizan en este ámbito, con apoyo de una solución tecnológica que responda a las necesidades que impone la operación bajo estrategias de gobierno digital, en un entorno sumamente complejo y dinámico, con un alto tráfico de transacciones en tiempo real. El proyecto está en proceso de aprobación por parte de la Contraloría General de la República, para ser ejecutado a finales del 2007.

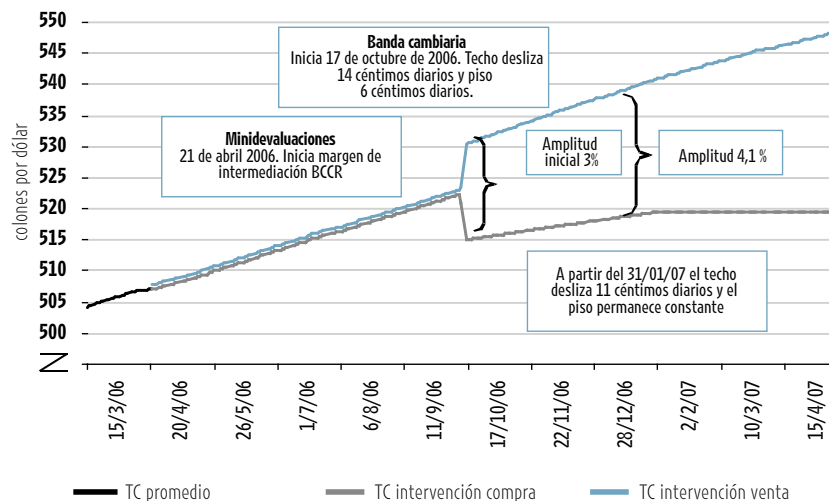
Con esta iniciativa se espera obtener información por medios electrónicos; reducir inconsistencias, cuya corrección actualmente consume gran cantidad de recursos; facilitar el cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias de los contribuyentes; simplificar y estandarizar trámites y formularios; estructurar datos con base en la inteligencia del negocio (insumos de apoyo al control fiscal integrado); mejorar la cultura tributaria y generar mayor transparencia y rendición de cuentas.

Para la propuesta y aplicación del TICA y del proyecto de tributación digital se consultaron y analizaron los sistemas de Uruguay, Chile, España, Estados Unidos, Canadá, Francia y Argentina, y mediante programas de cooperación de estos países y de organismos relacionados con los temas tributarios y aduaneros, se ha tenido un amplio acceso a las mejores prácticas mundiales en materia tributaria y aduanera. Ejemplo de ello son las acciones desarrolladas con el apoyo de la Organización Mundial de Aduanas (OMA), el Centro Interamericano de Administración Tributaria (CIAT), la cooperación de la Unión Europea y el programa Eurosocial Fiscalidad, entre otros.

Fuente: Elaboración propia con información de las Direcciones del Área de Ingresos del Ministerio de Hacienda.

GRAFICO 3.15

Características de la banda cambiaria de Costa Rica



Fuente: Mora y Prado, 2007, con datos del BCCR, 2007.

Al principio, debido a la existencia de una banda angosta, el tipo de cambio se igualará ya sea al límite inferior, en caso de una situación superavitaria (como sucede actualmente en el mercado cambiario costarricense), o al límite superior, en caso de que fuera deficitaria.

Cuando se alcance una mayor amplitud de la banda, el riesgo que generará la incertidumbre derivada de la mayor variabilidad de los precios de la divisa podría estimular el desarrollo de instrumentos financieros de cobertura cambiaria; tenderá a disminuir la dolarización financiera de la economía, al forzar a los agentes económicos a internalizar esos riesgos en la toma de decisiones en cuanto a sus activos y pasivos en moneda extranjera, y a reducir los ingresos de capitales especulativos, al ser menor la certeza en cuanto los rendimientos de tales inversiones.

Los primeros resultados del nuevo régimen cambiario

En sus primeros cuatro días de vigencia, el nuevo régimen de banda cambiaria llevó a una apreciación nominal del colón de alrededor del 1,2% para la cotización de compra y de cerca de 0,5% para la de venta. Esto ocasionó que el tipo de cambio, tanto en el mercado minorista como en el mayorista³⁶, bajara aproximadamente siete colones por cada dólar. Desde entonces, el tipo

de cambio se ha mantenido en el piso de la banda y relativamente estable, en un monto cercano al inicial.

En los primeros ocho meses de operación del nuevo régimen, es posible observar evidencias de mayor competencia entre las entidades 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 las entidades y los márgenes de intermediación son relativamente bajos³⁷.

La adopción del nuevo régimen cambiario coincidió con el período en que el mercado privado de cambios mostraba mayores superávits, los cuales no solo permitían cubrir la demanda de divisas del sistema público no bancario (SPNB), sino que inducían una intervención del Banco Central, comprando al límite inferior de la banda cambiaria. Esta intervención se acentuó con las acciones de algunos intermediarios, que empezaron a reducir su posición autorizada en divisas, principalmente porque estimaron que sus activos netos en dólares estaban por encima de los niveles que consideraban adecuados.

Esta situación continuó en los primeros cinco meses del 2007, y dio como resultado un superávit de 1.133,3 millones de dólares entre el 17 de octubre de 2006 y el 31 de mayo de 2007, que fue adquirido por el Banco Central al tipo

de cambio de intervención de compra de la banda. Estas adquisiciones de divisas por intervención contribuyeron de manera importante al incremento registrado en las reservas monetarias internacionales de la institución y a la expansión de los medios de pago en la economía, la cual fue esterilizada en su mayor parte para contrarrestar las presiones inflacionarias.

Según Mora y Prado (2007), aun considerando el corto lapso transcurrido desde que se decidió establecer una banda cambiaria en sustitución de las 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 se comienzan a notar: la percepción de riesgo cambiario provocada por la incertidumbre en el comportamiento futuro del tipo de cambio parece estar promoviendo, 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.

Debe reconocerse, sin embargo, que no es posible documentar otros efectos deseados de la medida, a pesar de que la banda cambiaria definida por el Banco Central se ha ido ampliando gradualmente. Esta estrategia de cambio paulatino no ha permitido que la autoridad monetaria deje de intervenir como comprador neto de divisas en el mercado mayorista, ni que se desarrollen instrumentos de cobertura de riesgo cambiario, pues la cotización del dólar no ha mostrado la volatilidad necesaria para animar la oferta de esos productos financieros. Por otra parte, las intervenciones le significan costos y pérdidas al Banco Central, y aunque la inflación ha tendido a disminuir con respecto a años anteriores, es fácil notar que la inercia generada por el régimen de minidevaluaciones en la inflación no era

el factor principal de su explicación, dado que ésta persiste.

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: 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 “se les estaría haciendo el juego” a los especuladores 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.

Disminuye déficit del sector público consolidado, por cuarto año consecutivo

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.

El Gobierno Central aumentó su superávit primario (ingresos corrientes

menos gastos corrientes) en casi un punto porcentual, al pasar de 2% del PIB en el 2005 a 2,8%. El déficit financiero (superávit primario menos el pago de intereses de la deuda) disminuyó a 1,1% del PIB. Este último indicador ha venido mostrando una reducción progresiva desde el 2003, año en que se comenzó a aplicar una activa política de contención del gasto público, luego de que en el 2002 los resultados fiscales presentaron un severo deterioro (cuadro 3.16). Entre el 2003 y el 2006 el déficit fiscal disminuyó anualmente, en promedio, 0,8 puntos del PIB. El 65% de esta mejora ha sido producto de la contención del gasto aplicada en ese período, y el restante 35% se explica por una mayor recaudación tributaria. En contraste, para 2005 y 2006 los ingresos fiscales aumentaron 0,62 puntos porcentuales del PIB, de modo que

su aporte a la reducción del déficit se duplicó (38,5% en el 2005 y 60,5% en el 2006).

El resultado del 2006 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). El gráfico 3.16 muestra el ciclo político-electoral del déficit del Gobierno Central.

Mejora la recaudación tributaria

Los ingresos tributarios mostraron un crecimiento real de 13,3% en el 2006, muy por encima de la expansión promedio (4,2%) de los cuatro años previos. El mayor impulso provino

CUADRO 3.16

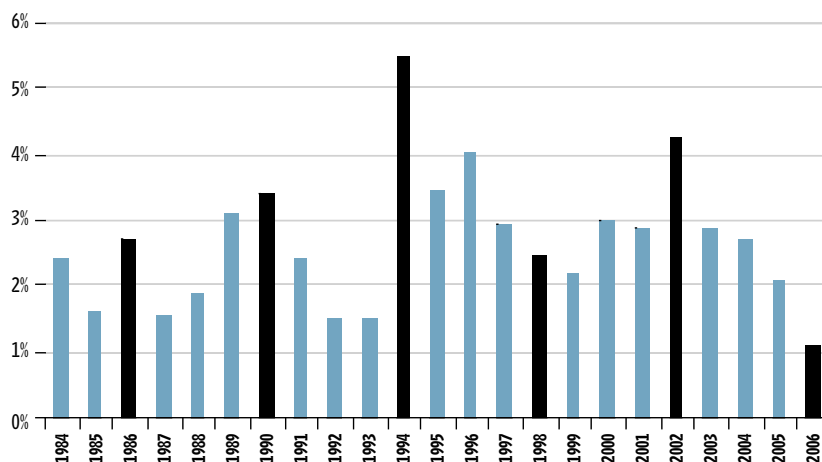
Resultado primario y financiero del Gobierno Central (en relación con el PIB)

	2002	2003	2004	2005	2006
Déficit financiero	-4,3	-2,9	-2,7	-2,1	-1,1
Ingresos totales	13,3	13,9	13,6	13,8	14,4
Gastos totales	17,6	16,8	16,3	15,9	15,5
Intereses de la deuda	4,3	4,3	4,1	4,1	3,8
Gastos sin intereses	13,3	12,5	12,2	11,8	11,6
Superávit primario	0,0	1,4	1,4	2,0	2,8

Fuente: Rosales, 2007, con datos de la STAP y el BCCR.

GRAFICO 3.16

Déficit del Gobierno Central como porcentaje del PIB



Fuente: Meneses y Rodríguez, 2007, con datos del BCCR.

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
EL NUEVO REGIMEN CAMBIARIO

Véase Mora y Prado (BCCR), 2007 en
www.estadonacion.or.cr

del impuesto de ventas, con una participación en los ingresos totales del 38,2% y un incremento del 18%; este tributo aportó el 50% del crecimiento de los ingresos. Por su parte, el impuesto sobre la renta contribuyó con un 24,1% del aumento y una participación del 23,1% de los ingresos totales. El impuesto a la propiedad fue el que más creció (33,5%), pero representó solo el 3,8%, con lo cual su aporte fue bajo (8,2%), similar al de los impuestos de aduanas y de consumo (cuadro 3.17).

La finalidad de un sistema impositivo es captar recursos para redistribuir el bienestar de una manera más “justa”. Sin embargo, también es importante analizar si estos recursos son captados de una forma justa. En un estudio preparado para el simposio “Costa Rica a la luz de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares”, Zúñiga y Rojas (2007) señalan que el

tema debe verse desde el punto de vista de la equidad vertical, es decir, que cada quien contribuya de acuerdo con su capacidad de pago (recuadro 3.13).

Crece el número de contribuyentes

Los esfuerzos de mejora en la recaudación también se reflejan en un más acelerado crecimiento en el número de contribuyentes, específicamente a partir del 2003 (gráfico 3.17). El total de contribuyentes en renta, ventas y consumo creció como promedio anual un 12,1% entre el 2003 y el 2006. Este aumento sostenido provino en mayor medida del impuesto sobre la renta, que en el 2006 aportó el 77,6% del crecimiento registrado (382.211); el resto correspondió al impuesto de ventas (85.024). No obstante, en el mismo período la recaudación real en esos tres tributos se expandió a una tasa menor (6,8%). Como resultado, el monto

promedio recaudado por contribuyente ha tendido a descender. Ello se explica porque el aumento en los contribuyentes se relaciona con pequeñas y medianas unidades tributarias, mientras que la cantidad de grandes contribuyentes no ha crecido significativamente. Entre 2003 y 2006 el número de estos últimos se incrementó como promedio anual un 1,1%, en tanto que los contribuyentes de menor tamaño aumentaron un 12,1%.

En el 2006, sin embargo, se dio un repunte en el monto promedio recaudado por contribuyente, que pasó de 2,27 millones de colones constantes en el 2005, a 2,33 millones, gracias a que la recaudación en términos reales creció un 13,1%, mientras el número de contribuyentes lo hizo en 10,4%. Analizando el monto recaudado, los recursos aportados por los grandes contribuyentes crecieron en términos reales y como promedio anual un 12,3% entre 2003 y

RECUADRO 3.13

¿Hay equidad en el financiamiento de los impuestos directos e indirectos?

Existe una opinión generalizada de que los impuestos directos tienden a aumentar la progresividad del sistema, mientras que los indirectos tienden a ser regresivos. Cuando se combinan impuestos directos e indirectos con sus exenciones, la progresividad o regresividad del sistema ya no es tan clara. Es por ello que a veces los gobiernos excluyen o imponen tasas menores a ciertos bienes que representan una proporción importante del gasto de los más pobres, para combatir la regresividad de los impuestos indirectos.

Con el objetivo de analizar la equidad en el financiamiento de los impuestos -a partir de la información suministrada por la ENIG 2004- Zúñiga y Rojas (2007) estudiaron por separado los impuestos de ventas, selectivo de consumo, a los combustibles y a las bebidas no alcohólicas, que son los impuestos indirectos más importantes en la carga tributaria. Los resultados del estudio se resumen a continuación.

- Los impuestos selectivo de consumo y específico a los combustibles y bebidas alcohólicas son progresivos redistributivos, contrario a lo que suele pensarse. Esto quiere decir que la proporción acumulada de pagos en estos impuestos es menor que la proporción de gasto e ingreso que mantiene cada decil de la población.

- El impuesto de ventas es progresivo cuando se usa el gasto como capacidad de pago, pero no cuando se utiliza el ingreso, es decir, la regresividad o progresividad dependen del denominador que se emplee. Una explicación tentativa es el reordenamiento en los deciles de las familias cuando se pasa de gasto a ingreso como medida de capacidad de pago. La población con gasto más bajo no necesariamente es la misma que la de ingreso menor. Lo anterior ocasiona que la proporción de las contribuciones acumuladas sea diferente entre medidas.

- El impuesto sobre la renta es muy progresivo, ya sea el calculado por los autores o el reportado en la encuesta, pero sus resultados son una aproximación de la alta evasión que existe en el país. El cálculo supone que en la encuesta las personas reportan lo que efectivamente pagaron. Además, con los datos disponibles en la encuesta no es fácil determinar quién paga impuestos.

Estos hallazgos, además de evaluar la equidad en algunos gastos de las familias costarricenses, buscan generar una reflexión sobre las diferentes formas de medirla, sobre las variables que se utilizan en esa medición y sobre la sensibilidad de los resultados a las diferencias metodológicas.

Fuente: Ulate, 2007, con base en Zúñiga y Rojas, 2007.

CUADRO 3.17

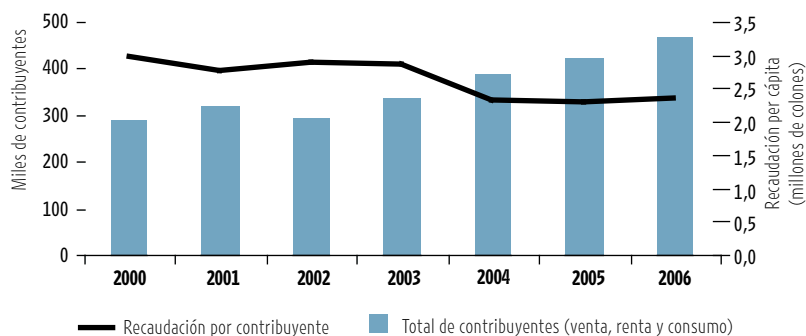
Comportamiento de los ingresos del Gobierno Central (porcentajes)

	Crecimiento real					Relación con el PIB				
	2002	2003	2004	2005	2006	2002	2003	2004	2005	2006
Total	2,2	7,9	2,0	4,6	13,3	13,4	13,7	13,6	13,9	14,5
Tributarios	2,5	6,1	3,1	4,9	13,9	12,8	13,0	13,0	13,3	13,9
Renta	7,7	7,5	1,5	7,2	13,9	3,0	3,1	3,1	3,2	3,3
Impuesto a la propiedad	14,4	4,0	4,4	3,0	33,5	0,4	0,4	0,4	0,5	0,6
Ventas	1,9	1,4	6,0	7,0	18,0	4,9	4,7	4,9	5,1	5,5
Consumo	-37,7	-8,0	-2,3	9,0	12,1	1,1	0,9	0,9	1,0	1,0
Comercio exterior	1,6	8,3	14,0	6,3	13,2	0,9	1,0	1,1	1,1	1,2
Otros tributarios	32,1	19,5	-2,1	-3,4	2,8	2,4	2,8	2,6	2,5	2,4
No tributarios	-6,5	53,8	-16,8	-1,9	-1,0	0,5	0,8	0,6	0,6	0,5

Fuente: Rosales, 2007, con datos de la Contraloría General de la República..

GRAFICO 3.17

Contribuyentes tributarios y recaudación por contribuyente^{a/}



a/ Se refiere al total de contribuyentes en renta, ventas y consumo.

Fuente: Rosales, 2007, con datos del Ministerio de Hacienda.

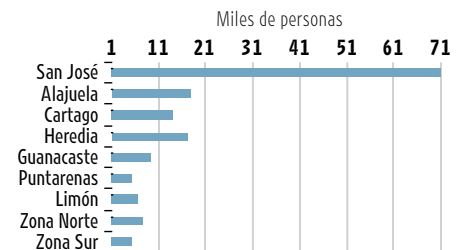
2006, en tanto que la recaudación proveniente del grupo de contribuyentes de menor tamaño lo hizo a una tasa del 5%. Aunque en el 2006 la recaudación originada en los pequeños y medianos contribuyentes se incrementó en casi el doble en relación con los grandes (19,1% versus 9,9%), la alta participación de estos últimos en el total recaudado (cerca del 70%), llevó a que el 57,3% del aumento reportado en los ingresos tributarios se explicara por los grandes contribuyentes.

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 (gráfico 3.18). 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% en el 2006, una variación pequeña en contraste con el auge inmobiliario que viene experimentando Guanacaste, que tampoco se refleja 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 tér-

GRAFICO 3.18

Nuevos contribuyentes^{a/} tributarios, por región (variación absoluta 2002-2006)



a/ No se incluyen los grandes contribuyentes.

Fuente: Rosales, 2007, con datos del Ministerio de Hacienda.

minos de la capacidad de gestión de las municipalidades, particularmente en patentes y en el impuesto a la propiedad inmueble.

La recaudación por actividades es otra forma de identificar las fuentes de la mejoría que han mostrado los ingresos fiscales en los últimos años. En los sectores de la construcción, telecomunicaciones, inmobiliario y de servicios financieros, la recaudación presenta un alto crecimiento real, consistente con el auge de inversiones que se vive en las zonas costeras, así como con el dinamismo que se observa en los últimos años en telefonía celular. En el comercio y el turismo la recaudación se incrementa a una tasa más baja, pero superior al crecimiento de su producción. Por el contrario, en los sectores de

agricultura e industria la recaudación ha aumentado a un ritmo menor que el registrado por las respectivas actividades económicas (gráfico 3.19). En el caso de la industria, la explicación de esa diferencia radica en que, durante los años analizados, buena parte del crecimiento del sector se origina en las zonas francas, un régimen en el cual las empresas disfrutaban de exoneraciones de impuestos (recuadro 3.14).

En los últimos tres años la recaudación en términos del PIB disminuyó en la agricultura y en la industria, mientras se incrementó en los demás

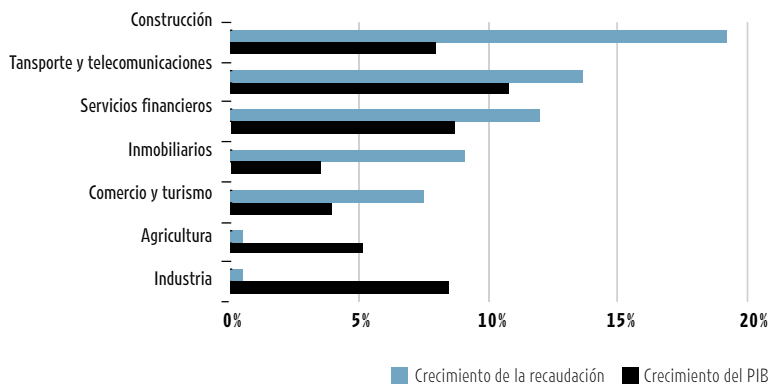
sectores, con mayor notoriedad en los sectores inmobiliario y de servicios financieros (gráfico 3.20).

Como resultado de lo anterior, se observa una pequeña recomposición en la estructura de los ingresos tributarios, a favor de los sectores que muestran un mayor crecimiento en la recaudación, aunque la industria y el comercio siguen siendo los que más contribuyen al fisco (gráfico 3.21). Pese al menor dinamismo que registran en recaudación, la importante participación de estos sectores dentro de los ingresos tributarios les permite

aportar casi el 45% del crecimiento real experimentado por los ingresos totales entre 2003 y 2006. Por su parte, las actividades asociadas a los sectores de transporte y telecomunicaciones, inmobiliario, de servicios financieros y de la construcción explican en conjunto un 26,4% de ese indicador (9,9%, 9,0%, 4,6% y 2,9%, respectivamente). El resto proviene de otros sectores³⁸. Estos resultados ayudan a visualizar la tendencia en el aporte tributario de cada sector en los últimos años, pero no permiten determinar si uno de ellos en particular se encuentra libre de evasión, toda vez que para hacerlo habría que suponer que en el 2003, año que se usa como base para hacer estos cálculos, los sectores estaban libres de evasión.

GRAFICO 3.19

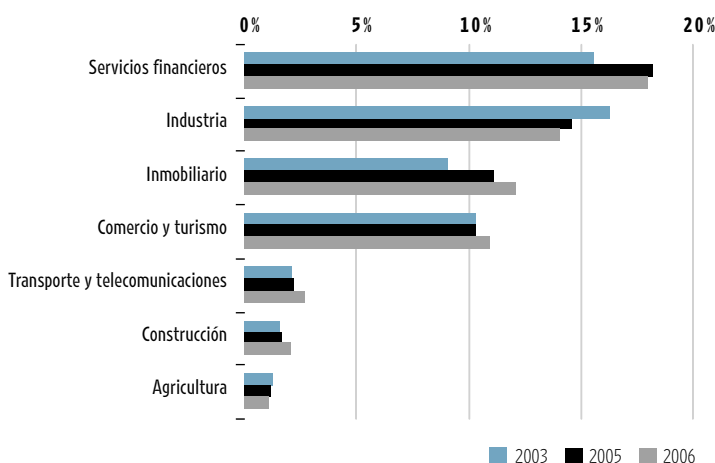
Crecimiento real del PIB y de la recaudación tributaria, por sectores. 2004-2006
(año base diciembre 1991)



Fuente: Rosales, 2007, con datos del Ministerio de Hacienda y el BCCR.

GRAFICO 3.20

Recaudación tributaria por sectores, como porcentaje del PIB



Fuente: Rosales, 2007, con datos del Ministerio de Hacienda y el BCCR.

Incidencia tributaria: importancia, relación con el consumo de los hogares y aproximaciones a su estimación en Costa Rica

No existe información actualizada y completa sobre la incidencia tributaria en el país. Sin embargo, en años recientes se han realizado algunas aproximaciones parciales al tema de la incidencia de algunos impuestos, en especial el impuesto de ventas, por lo general basadas en la información de las ENIG (1988 y 2004). Al enfocarse estos estudios en los impuestos asociados al consumo de los hogares, han quedado por fuera las estimaciones de la incidencia tributaria de un conjunto importante de impuestos, como los que gravan la renta de las empresas y de las personas, la propiedad y el comercio exterior, entre otros.

Bajo este marco de desconocimiento, las decisiones sobre la estructura tributaria, las tasas impositivas y el alcance de las exenciones, se toman sin disponer de estimaciones realistas sobre su impacto en la equidad; tampoco se calculan de manera fundamentada los respectivos potenciales recaudadores.

Algunos antecedentes de la incidencia tributaria en Costa Rica³⁹

El desarrollo social equitativo se ha encontrado una limitación en la preferencia por la estabilidad económica (principalmente en términos de

RECUADRO 3.14

Consideraciones tributarias en torno a las empresas bajo el régimen de zonas francas

La exoneración fiscal es uno de los principales argumentos que estimulan la inversión en zonas francas, ya que reduce directamente los costos de operación. El régimen ofrece de entrada exención total del impuesto sobre la renta, que al cabo del octavo año pasa a ser del 50% por un período de cuatro años; a partir de los doce años de operación las compañías deben pagar la totalidad del tributo. En cuanto a los impuestos municipales, la exoneración sobre los activos se da por un plazo de diez años, en tanto que todos los demás incentivos se mantienen vigentes mientras las empresas estén amparadas al régimen⁴⁰.

En un estudio reciente Procomer determinó que, para el año 2005, el monto de impuesto de renta exonerado ascendió a 194,3 millones de dólares, el correspondiente a los impuestos de importación a 51,96 millones y el del impuesto sobre la renta a 12,1 millones, para un total de 258 millones de dólares (Procomer, 2007b). Por su parte, los beneficios directos obtenidos de las empresas de zonas francas se atribuyen a los pagos por salarios, cargas sociales y otros, por un monto de 365 millones de dólares, así como al gasto en bienes y servicios nacionales (368,32 millones), al impuesto de ventas pagado (9,3 millones) y al canon por el uso del régimen que se paga a Procomer (3,26 millones). Como parte de los beneficios directos se contabilizan también 249 millones de dólares de cambio en la inversión acumulada.

De la suma de estos beneficios por un valor de 995,04 millones de dólares, se descuentan los 258,69 millones de dólares de las exenciones, y se obtiene un monto de 736,35 millones de dólares, definido como beneficio neto para el país de las inversiones en zonas francas. No obstante, este cálculo supone que el total de los salarios pagados, así como las variaciones de inversión acumulada, son en su totalidad beneficios directos, lo que constituye un supuesto extremo en los cálculos realizados⁴¹.

Costa Rica es firmante del Acta Final de la Ronda de Uruguay de Negociaciones Comerciales Multilaterales, en la que las naciones en desarrollo se comprometían a abstenerse de otorgar subsidios a las exportaciones a partir de enero del 2003⁴², considerando un plazo de ocho años a partir de 1995. Sin embargo, durante las negociaciones de la Ronda de Doha, en noviembre de 2001, los países renegociaron este compromiso y lograron extenderlo por cinco años, más una prórroga adicional de dos años, hasta finales del 2009.

En el 2001, cuando era inminente la expiración de los incentivos de las zonas francas, el Servicio de Asesoría sobre Inversión Extranjera (FIAS, por su sigla en inglés) sugirió tres aspectos básicos como componentes de una nueva propuesta en esta materia: 1) Una tasa de renta fija, en el entendido de que la estructura básica del impuesto debe ser neutral entre los principales sectores, cumpliendo así con los requisitos del artículo 27 del Acuerdo de Subvenciones y Medidas Compensatorias. 2) Tomar en cuenta en la definición de los

tipos impositivos y clases de impuestos el propósito de buscar un balance eficiente entre las metas de recaudación y el mantenimiento de la competitividad. 3) Proponer un impuesto corporativo que minimice las posibilidades de evasión y mejore la recaudación. Estas sugerencias, planteadas en el 2001, siguen vigentes en el escenario actual.

En el 2006 el Ministerio de Comercio Exterior (Comex) anunció su intención de apoyar la solicitud presentada por el grupo de países denominado "Pequeñas Economías" ante el Comité de Subvenciones y Medidas Compensatorias de la OMC, para que los programas de incentivos pudieran seguir siendo utilizados por varias naciones en desarrollo hasta el año 2018 (Comex, 2006). Esta solicitud fue aprobada por el Consejo General de la OMC en julio del 2007. Sin embargo, Comex también señaló que seguirá adelante con sus reformas internas, porque al final de cualquier plazo Costa Rica deberá presentar un modelo de cómo va a cambiar su régimen. A la fecha de edición de este Informe, Comex no había dado a conocer la nueva propuesta de incentivos, que se supone contemplará una rebaja gradual del impuesto de renta a todas las empresas nacionales, que actualmente se encuentra en un máximo de 30%, así como la imposición de pago de impuesto sobre la renta a las compañías establecidas bajo el régimen de zonas francas.

Fuente: Matarrita, 2007.

déficit fiscal e inflación) y la selección de medios e instrumentos fiscales de reducción del gasto, favorecida por el argumento central de la imposibilidad de contar con una administración tributaria eficiente en países en vías de desarrollo, debido a la existencia de estructuras de impuestos complejas y diferenciadas. Este razonamiento conduce a gestionar las finanzas públicas por el lado de los gastos, y no por el de los ingresos, además de considerar que

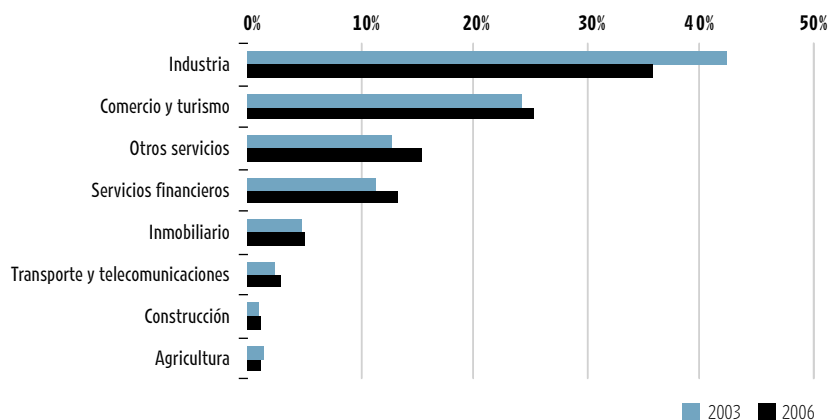
el gasto público es el instrumento que por excelencia mejora la distribución del ingreso, mientras que la política tributaria tiene un efecto muy limitado⁴³.

Para Costa Rica la afirmación anterior es pertinente cuando se compara la incidencia de la estructura tributaria entre 1988 y el 2000, pues se comprueba que la distribución del ingreso de los hogares no varía significativamente cuando se analiza la participación de los diferentes grupos de ingresos

(por deciles) en la recaudación total antes y después de la incorporación de los impuestos (Bolaños, 2002). No obstante, la necesidad de incorporar reformas fiscales que aumenten la carga tributaria y mejoren la eficiencia de la recaudación se ha convertido en una preocupación general. Para finales de los noventa, la disminución del gasto era considerada como un freno para el crecimiento y una medida insuficiente para contribuir a las aspiraciones

GRAFICO 3.21

Composición porcentual de los ingresos tributarios por sectores



Fuente: Rosales, 2007, con datos del Ministerio de Hacienda.

de equidad. Además se advirtió que los “disparadores del gasto” generarían presiones que reducirían el margen de maniobra política, motivo por el cual el incremento de la carga tributaria resultaba imprescindible. Para el 2006 esta situación se profundizó; pese a que el déficit consolidado cayó al 0,4% del PIB, las demandas en inversión social y de capital se han hecho cada vez más urgentes, tal como se analiza más adelante en este capítulo.

En el país se han realizado varios esfuerzos por analizar la estructura tributaria en términos de su eficiencia e incidencia. En relación con esta última, se ha buscado determinar cómo se distribuye el pago de los impuestos entre los diferentes grupos de la sociedad, es decir, determinar el efecto de los impuestos sobre el ingreso real de los hogares (Bolaños, 2002). Las recomendaciones se han inclinado hacia una estructura tributaria simplificada, compuesta por una mayoría de impuestos indirectos, combinados con tasas impositivas moderadamente progresivas de los ingresos y la riqueza, para compensar los efectos regresivos de los primeros. Sin embargo, el tratamiento de los impuestos indirectos también tiene efectos en la incidencia y la equidad. La hipótesis manejada en el estudio de Gutiérrez y Mora (1993) plantea que, existiendo la posibilidad de hacer una selección de los bienes consumidos

por los hogares de menores y mayores ingresos, y que sean significativos en su consumo, es posible transformar el impuesto de ventas en un instrumento de amplia cobertura y fácil recaudación, además de convertirlo en un impuesto que contribuya a la progresividad de la carga tributaria, aplicando tasas diferenciadas a aquellos bienes y servicios propios de cada grupo de población.

Esa misma hipótesis fue abordada en el estudio de Conejo et al. (1995), en el cual se midieron los efectos redistributivos del impuesto de ventas según el nivel de ingreso de los hogares. Para 1994 se encontró que, si bien la canasta de bienes y servicios exentos tenía un mayor grado de progresividad⁴⁴ que la de 1988, es posible redefinir su composición con el objetivo de buscar simultáneamente mayor equidad y mejor recaudación, estableciendo criterios de exclusión e inclusión de artículos para conformar canastas de bienes exentos y no exentos con propósitos redistributivos (Conejo et al., 1995). Así, al excluir aquellos bienes consumidos por los niveles de mayores ingresos se obtendría un efecto redistributivo y de aumento de la recaudación superior al que se lograría excluyendo un gran número de artículos, indiferentemente de la propensión a consumirlos de cada grupo de la población. Si por ejemplo se establece una canasta que represente la simplificación de bienes exentos,

su impacto equivaldría a aumentar el impuesto a un 12% para los niveles de mayores ingresos y a un 16% para los de menores ingresos (regresivo); si por el contrario se grava con tasas mayores el consumo de bienes y servicios (electricidad, 20% a consumo superior a los 250 kW), el decil de menores ingresos pagaría un 26,8% de su gasto, frente al 60,4% del gasto que pagarían los de mayores ingresos⁴⁵ (progresivo).

La conclusión más general a la que se llega cuando se analiza la estructura tributaria de los últimos veinte años, es que existe una tendencia a depender cada vez menos de los impuestos al comercio exterior (efecto coherente con el estilo de desarrollo aperturista que caracteriza a Costa Rica) y a depender cada vez más de la recaudación de los impuestos al consumo y a los salarios. En este último caso, los efectos de los impuestos son poco equitativos para los trabajadores y en ocasiones tienden a propiciar el traslado de algunas actividades a los sectores informales de la economía. Como alternativa se ha planteado sustituir estos mecanismos de financiamiento de los programas de seguridad social con impuestos al ingreso personal y al valor agregado. Sin embargo, estas propuestas no se han podido concretar.

Incidencia del impuesto de ventas según la ENIG 2004

Una aproximación a la incidencia del impuesto de ventas con información de la ENIG 2004 (Cardoza, 2006) fue preparada para el simposio “Costa Rica a la Luz de la ENIG 2004”, celebrado en el 2006. Los resultados fueron expuestos utilizando indicadores de concentración y desigualdad, específicamente el coeficiente de Gini, la curva de Lorenz, la curva de concentración de impuestos y el coeficiente Kakwani. El estudio plantea que, una vez realizados los ajustes de bienes que están exentos de acuerdo con la Ley del Impuesto sobre las Ventas, se obtuvieron índices levemente regresivos. El coeficiente de Gini antes de impuestos era 0,455, y una vez incluido el efecto por el pago de impuestos ese valor aumentó a 0,457. Esto significa que el impuesto de ventas

no tiene un impacto relevante sobre la distribución del ingreso. Para corroborar este primer hallazgo se procedió a suponer que no existían exenciones en la canasta de bienes de consumo y se tasaron por igual todos los productos, con un 13%. Aun cuando el nuevo coeficiente de Gini no mostró cambios significativos, los resultados indican que al usar el gasto corriente se pasó de un impuesto neutral o progresivo, a uno levemente regresivo. Resultados similares arrojó el estudio de Bolaños para el año 2002.

Una indagación actualizada sobre este tema, elaborada por Gutiérrez y Oviedo (2006) en un trabajo inédito, empleó datos de la ENIG 2004 para agrupar por deciles los pagos correspondientes a los impuestos de ventas y selectivo de consumo. Se encontró que existen importantes diferencias en cuanto a tamaño, distribución del ingreso total y del ingreso per cápita de los hogares por decil, que se revelan en el consumo y en el pago de impuestos asociados al consumo, así como en los impuestos asociados a la renta y los salarios, aunque el efecto de estos últimos no puede ser estimado con la información de la ENIG. Los dos primeros deciles consumen más de lo que perciben como ingresos (147% el primero y 108% el segundo). Los últimos cinco deciles gastan el 79% de su ingreso y el décimo decil tan solo el 56%. Es obvio, pero conviene recordarlo, que sobre la proporción no gastada no se paga impuesto sobre las ventas o selectivo de consumo. Las estructuras de consumo son muy disímiles por decil. Del análisis de las exenciones por decil resalta que el primero tiene un 63% de su gasto exento, mientras que los tres deciles de mayor ingreso disfrutaban de exenciones de alrededor de un 45%. Por rubros, sobresale la exención del 88% en los alimentos y bebidas no alcohólicas en el primer decil y 64% en el décimo. Este cálculo es central para estimar las contribuciones tributarias. Los nueve primeros deciles tienen una carga tributaria, por concepto de impuesto de ventas y consumo, superior a su apropiación de ingreso; es decir, pagan más que proporcionalmente. La desproporción es menor conforme mayor es el nivel

de ingreso. Solo el décimo decil contribuye, por concepto de impuesto de ventas y selectivo de consumo, con una proporción sustancialmente inferior a su ingreso. Esto se debe a que las exenciones (más favorables para los grupos de menores ingresos) son compensadas por las proporciones decrecientes de gasto.

Aumentan los gastos del Gobierno Central

Si bien el nuevo Gobierno que asumió funciones en mayo del 2006 decidió revertir la política de contención que se venía aplicando desde el 2003, el gasto 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%. El mayor crecimiento se explica en buena parte por el aumento de los gastos clasificados como “otros gastos”, de acuerdo a la metodología del flujo de caja, en la que se contabilizan las transferencias asociadas con instituciones como Fodesaf y Conavi, el régimen de pensiones de la CCSS y la educación. Esta agrupación de gastos se incrementó en 16,9% en términos reales en los últimos seis meses del 2006, mientras que en el mismo lapso del 2005 había experimentado una disminución de 9,4%. Puesto que representa cerca del 30% del total de gastos sin intereses, su aporte a la expansión registrada en estos últimos fue de cerca del 60%.

Por otra parte, los egresos indican que en el 2006 se dio una importante expansión en las transferencias corrientes (recursos para Fododef, 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

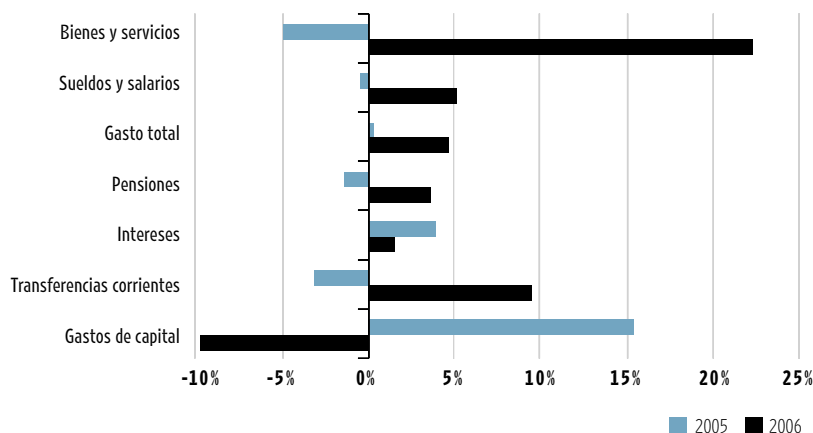
y por la falta de capacidad de gestión institucional para incrementar el gasto en poco tiempo. Por su parte, el gasto en sueldos y salarios creció por encima de la tasa de expansión de los gastos totales, poniendo de manifiesto su característica de “disparador” de los egresos públicos. Finalmente, los gastos clasificados por función muestran que la Administración Arias aumentó el gasto, en términos de variaciones con respecto al PIB (gráfico 3.22), en los rubros de educación, seguridad y vivienda.

En el análisis de los “disparadores del gasto” destaca la contracción en el pago de intereses sobre la deuda pública, que si bien se mantuvo como el segundo componente de los gastos totales, disminuyó su tasa de expansión en casi 8 puntos porcentuales frente al valor mostrado en el 2005, pues pasó de 18,2% a 10,9%. Este crecimiento es uno de los menores de los últimos años (en el 2000 fue de 7%) y representa cerca del 3,8% del PIB; se puede asociar al manejo de la caja única por parte del Ministerio de Hacienda y a las menores tasas de interés vigentes en el mercado, que redujeron el pago de intereses de la deuda. Según el BCCR (2007c), el Ministerio de Hacienda logró gestionar más eficientemente los recursos públicos, gracias a que aumentó los fondos de la caja única y, de esta forma, evitó que el Gobierno acudiera a préstamos y le ahorró en intereses cerca de 25.000 millones de colones en el 2006. Durante ese año, el Ministerio mantuvo en la caja única un monto promedio cercano a 150.000 millones de colones mensuales, 63 millones más que en el 2005. La tasa de interés interna promedio pagada en los primeros nueve meses del 2006 fue de 15,7%, mientras que para ese mismo período del 2005 los intereses de la deuda se calculaban sobre un 17,1% (BCCR, 2007a). El Gobierno atendió sus obligaciones financieras básicamente mediante la colocación neta de bonos internos.

Una aproximación a las brechas de inversión en infraestructura

En el Duodécimo Informe se estableció con claridad que las medidas

GRAFICO 3.22

Crecimiento real de los gastos del Gobierno Central

Fuente: Rosales, 2007, con datos de la Contraloría General de la República.

de contención del gasto público aplicadas desde el año 2003 recayeron principalmente sobre la inversión en infraestructura y en el área social. Este resultado se evidencia en la disminución que en ese período registraron las transferencias del Gobierno Central a instituciones ligadas con esos sectores, tales como el Conavi y el Fodesaf. Otro de los puntos señalados en el Informe anterior es que las políticas fiscales expansivas por lo general han beneficiado en mayor grado los egresos denominados “disparadores del gasto público” (los salarios y las pensiones, por ejemplo), a costa de la inversión en infraestructura y en el sector social, factor que limita las posibilidades de crecimiento y desarrollo futuros (Programa Estado de la Nación, 2006).

En atención a la necesidad de incrementar las inversiones en infraestructura, el Lanamme/UCR elaboró una estimación de la brecha que enfrenta el país en esta materia, como resultado de los escasos recursos que por años se han destinado a ese sector. La conclusión es que la inversión requerida para llevar la red vial nacional asfaltada a un estado de buenas condiciones, según el parámetro de medición del FWD⁴⁶, equivale al 4,4% de la producción nacional⁴⁷ (Lanamme-UCR, 2006a). 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 lo que concierne 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 de este Informe 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. Estas cifras comprenden únicamente las inversiones necesarias para mejorar lo existente, y no contemplan nuevas inversiones estratégicas en infraestructura, alcantarillado, tratamiento de aguas negras, entre otros, que debieron realizarse durante los últimos veinte años. En infraestructura, la falta de inversión se manifiesta en la ausencia de nuevos kilómetros de carreteras y en el fuerte congestionamiento vial que experimenta el país.

Surge entonces la pregunta de cómo financiar el cierre de las brechas mencionadas. En primera instancia, lo deseable es que los recursos provengan de ingresos tributarios frescos. Esto sería posible con la ampliación de la base imponible, la creación de nuevos impuestos, cambios en las tasas de los impuestos existentes y/o la mejora recaudatoria. Estos temas se analizan en la siguiente sección.

¿Cómo financiar el cierre de las brechas de inversión?

El proyecto de reforma fiscal impulsado por la Administración anterior y retomado por el actual Gobierno con algunos cambios, se centra en la ampliación de la base imponible (impuesto sobre el valor agregado a los servicios e introducción del concepto de renta global) y la creación de nuevos impuestos (por ejemplo, el impuesto a las casas de lujo). 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 cerrar las brechas 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 un 1,8% del PIB cada una. La que más ingresos generó (1,4% del PIB) fue la que se hizo a mediados de los años noventa, cuando se aumentó la tasa de ese impuesto en dos puntos. Por su parte, el impuesto sobre la renta sufrió cinco reformas en el mismo período, que en total produjeron un 0,7% del PIB (cuadro 3.18). Los recursos frescos obtenidos de las nueve reformas realizadas en estos dos impuestos suman un 2,5% del PIB. Sin embargo, esta cifra no se refleja en el agregado de los ingresos, que se incrementaron en 1,7% del PIB en el transcurso de los años analizados. La

CUADRO 3.18

Efectos en la recaudación, según años de reformas tributarias
(variaciones en términos del PIB)

Años	Variación de la recaudación de renta	Variación de la recaudación de ventas	Variación ingresos tributarios totales
1987-1988		-0,1	-0,6
1991-1993		0,1	0,3
1992-1993	0,3		-0,3
1995-1996	-0,1	1,4	0,5
1999-2000	-0,2		0,4
2000-2002	0,6	0,4	0,9
2002-2003	0,1		0,1
Total	0,7	1,8	1,6

Fuente: Rosales, 2007, con datos del Ministerio de Hacienda y el BCCR.

diferencia podría ser parte del efecto de la evasión y su crecimiento, que el cambio de un impuesto puede generar sobre otro.

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 importantes en esta materia, pero aún falta camino por recorrer. En un estudio reciente del Banco Mundial, López (2004) 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 la CGR identifican importantes tasas de evasión en los impuestos sobre la renta y ventas, especialmente en el grupo de grandes contribuyentes. Señala que en este grupo existe una limitada recaudación en lo referente al impuesto sobre las utilidades (CGR, 2006a), y que entre 2000 y 2005 estos contribuyentes pagaron impuestos en menor proporción que lo que reportan sus activos y utilidades brutas; así por ejemplo, en el sector de intermediación financiera se registró

un aumento real en los activos, pero disminuyeron las rentas brutas y el pago del impuesto asociado⁴⁸. El estudio también identifica una significativa concentración en el pago del impuesto a nivel de sectores. Un caso es el de la actividad de generación eléctrica, donde siete contribuyentes que acumulan cerca del 90% de los activos y casi el 75% de la renta bruta, declararon en el año 2005 “cero pago” del impuesto sobre la renta. En construcción y actividades inmobiliarias, contribuyentes que participan del 21% de los activos y el 15% de la renta bruta, representan menos del 1% del total declarado por este grupo. Algo similar sucede en turismo, donde seis empresas no declararon el pago del impuesto en mención, a pesar de que en el período analizado representaron una buena parte de los activos y la renta bruta del sector como un todo. Una de las recomendaciones formuladas por la Contraloría es que el Ministerio de Hacienda debe profundizar en los datos de la contribución del impuesto sobre la renta por actividades económicas, considerando el potencial tributario de las empresas y analizando los sectores en los que se declaran pérdidas.

La mejora recaudatoria permitiría la generación de recursos frescos, pero toma tiempo y tiene límites. Según las autoridades tributarias, en los próximos tres a cuatro años la recaudación podría aumentar hasta en un 1,5% del PIB los ingresos del Gobierno, toda vez que la estructura y características del

sistema actual reducen el margen de acción de la gestión administrativa (E. Fonseca: 2007).

La concesión de obra pública es otra alternativa que podría ayudar a cerrar la brecha en infraestructura, al tiempo que se alivia el rezago en el sector social por la vía de los recursos públicos que se liberan gracias a la participación del sector privado en la construcción de carreteras. Sin embargo, luego de muchos años de intentar poner en marcha esta figura, los resultados son pobres y existen pocas perspectivas de que lo avanzado ayude a resolver en el corto plazo las urgentes necesidades de infraestructura.

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 et al. (2003), la inversión en infraestructura tiene un efecto virtuoso sobre el crecimiento. Por su parte, Canning y Bannathan (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. Presionar las tasas de interés con colocaciones de deuda en el mercado doméstico, sin duda pondría en aprietos al ente emisor. También se debe considerar que la decisión de adquirir más deuda pública en el presente tiene una fuerte implicación moral, puesto que son las generaciones futuras las que tendrán que pagarla. De ahí que esta alternativa deba considerarse solo en la medida en que garantice que los recursos que se usen impactarán el crecimiento de mediano y largo plazo. Los proyectos por financiar deben seleccionarse por su alta rentabilidad y ejecutarse con eficiencia. Un elemento favorable en el caso de Costa Rica es que la deuda pública total como porcentaje del PIB viene en descenso. En el 2006 se redujo en un 3,6%, como resultado de la disminución de 3,5 puntos porcentuales del PIB en la deuda del Gobierno Central. Entre tanto, la deuda del Banco Central bajó 0,2 puntos del PIB y la del resto del sector público disminuyó en 0,04 puntos del PIB. Un 51,9% de la caída en la deuda del Gobierno Central se debe a una menor deuda externa. En términos de monedas, el 52,4% corresponde a la deuda en dólares.

Tomando los valores de mediano plazo de estas variables (promedio 2000-2006), así como de la tasa de interés real (también clave en la determinación de la tendencia de la deuda), y con base en la desviación del valor registrado en el 2006 con respecto a los límites de sostenibilidad del indicador de Blanchard⁴⁹, la reducción de la deuda en ese año se explica en un 41,8% por el crecimiento del PIB, el 45,7% proviene del superávit primario, y el 12,5% restante se asocia a la tasa de interés real. Por su parte, el indicador de intolerancia de la deuda externa muestra que el país ha venido mejorando, hasta ubicarse en una posición ventajosa en la actualidad (gráfico 3.23).

Un estudio de Reinhart et al. (2003) descubrió que más del 50% de los países con al menos una crisis o reestructuración de deuda tenía una razón de deuda externa/PIB mayor al 35%. Por su parte, Patillo et al. (2004) encontraron umbrales de deuda de entre 35% y

40% con respecto a la producción. En el caso de Costa Rica, la deuda externa de todo el sector público asciende actualmente a un 16,2% del PIB. Este resultado es positivo, pero se debe tener presente que no está garantizado a futuro, toda vez que existen problemas en espera de solución, tales como los “disparadores” del gasto público y las dificultades para aprobar una reforma fiscal. Estos elementos constituyen una amenaza para el resultado primario del Gobierno.

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

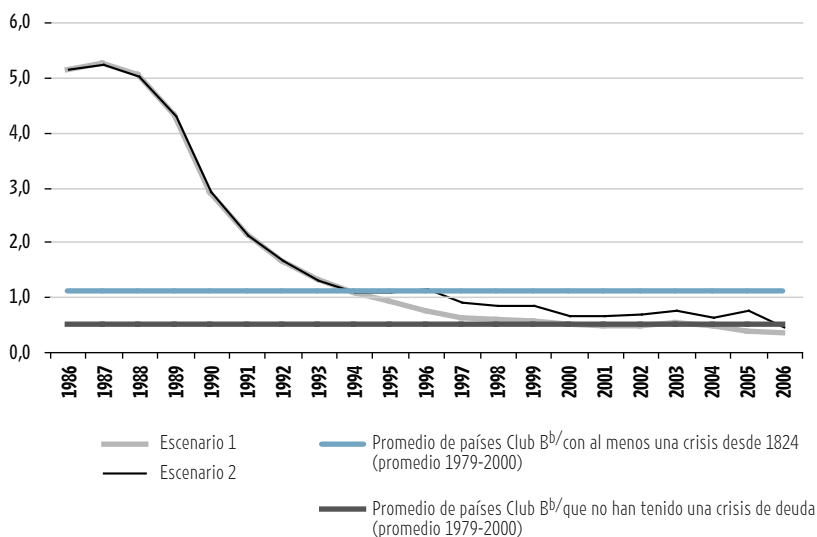
logre una más equitativa distribución de la riqueza. Los espacios políticos para la aprobación de la reforma fiscal son reducidos en el corto plazo; la generación de recursos frescos por la vía de la mejora en la recaudación toma tiempo y tiene sus límites; la concesión de obra pública no termina de ponerse en marcha y un mayor endeudamiento no parece ser la opción de política más conveniente.

Problemas en la capacidad de gestión de las instituciones

El financiamiento de las brechas existentes 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. Contar con más recursos y poder gastarlos, en áreas que son claves para la competitividad y el desarrollo económico del país, son

GRAFICO 3.23

Índice de intolerancia de la deuda externa del Gobierno Central^{a/}



a/ El escenario 1 considera la deuda externa, en tanto que el escenario 2 considera la deuda externa más la interna en moneda extranjera.

b/ Incluye los países con un nivel promedio de calificación de riesgo-país (publicado por el Institutional Investor Ratings, IIR) de entre 24,2 y 67,7. Los miembros de este club ocupan la zona de “indeterminación” de intolerancia de deuda, ya que el riesgo de crisis o reestructuración de deuda no es tan alto. Costa Rica forma parte de este grupo porque su IIR promedio es de 28,3 y su razón de deuda externa total a ingreso nacional bruto (DX_GNI) es de 75,6%.

Fuente: Rosales, 2007, con base en Rojas, 2004.

condiciones necesarias pero no suficientes. El último *Reporte Mundial de Competitividad* (WEF, 2007) que contiene un índice de percepción acerca de la calidad del gasto público -entendida como el grado de desperdicio en la ejecución del gasto- en 125 países, ubica a Costa Rica en una posición desventajosa en cuanto la calidad del gasto público si se compara con naciones que tienen un PIB per cápita similar (gráfico 3.24).

Los problemas de gestión de las instituciones públicas se reflejan, entre otras cosas, en el tiempo que tardan los procesos de contratación. Un estudio reciente de la CGR determinó que la duración promedio de las licitaciones públicas en la CCSS, el ICE y Recope alcanza 444, 416 y 313 días, respectivamente. Casi una tercera parte de estos tiempos es consumida por la fase de planificación, que es el plazo transcurre entre la solicitud y la emisión del cartel. Evidentemente esta situación es contraproducente en el entorno de oportunidades e innovaciones que prevalece en los mercados en la actualidad, además del costo que genera a la población en términos de necesidades insatisfechas.

Otros indicadores refuerzan estos resultados. Según el Banco Mundial (World Bank, 2006), en Costa Rica se requieren 77 días para formalizar un

negocio, lo que implica llevar a cabo once procedimientos. Estas cifras son de las más altas en la región y colocan al país en una posición desventajosa entre las naciones que tienen o están por firmar un tratado de libre comercio con Estados Unidos.

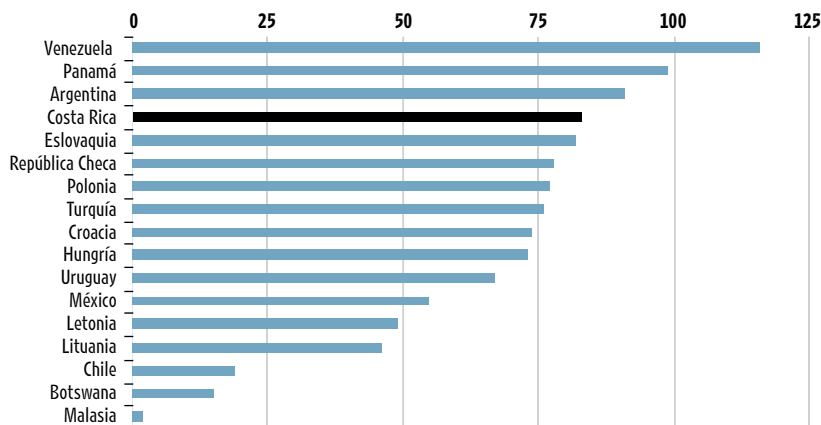
Por otra parte, se identifican serios problemas de gestión y duplicación de funciones en las entidades del sector social y el Conavi (recuadro 3.15). Otro estudio de la CGR (2007a) concluye que en el área social existe una importante dispersión de esfuerzos, que lleva a varias instituciones y programas de asistencia y promoción a brindar beneficios a la misma población (duplicación), lo que encarece la acción del Gobierno (baja eficiencia) y reduce el logro de resultados (baja efectividad). Un detalle más amplio de este tema se presenta en el capítulo 2.

Buena parte de los problemas citados se traducen en una alta subejecución de los presupuestos institucionales. En promedio, el porcentaje de subejecución entre el 2000 y el 2006 fue del 26% en Conavi y del 24% en Fodesaf. Esto se debe a que, durante el período de contención del gasto, el Ministerio de Hacienda realizó transferencias hacia el final del año, lo que dificultó la ejecución de los recursos. Sin embargo, esta explicación se debilita cuando se

compara la subejecución de los tres años más importantes de contención del gasto (2003-2005) con los tres años previos (2000-2002), cuando se dieron tendencias expansivas del gasto público. En el Conavi el promedio de subejecución durante el primer período alcanzó el 36%, mientras en Fodesaf fue del 35%; en el lapso de contención del gasto, el promedio registrado fue menor, 22% y 20% respectivamente. Tomando estos niveles de subejecución como un reflejo de los problemas de gestión institucional existentes en el país, cerrar las brechas en infraestructura e inversión social, estimadas en 1.275 millones de dólares, supone una inefectividad en la ejecución de recursos equivalente a 325 millones de dólares. Con este panorama, la decisión de las actuales autoridades, de asignar más gasto al sector social y a infraestructura, es necesaria pero parece insuficiente para superar el rezago en estos campos. La intención de aumentar la inversión en áreas relevantes para el desarrollo nacional es acertada, pero en ausencia de mecanismos de ejecución eficientes, la efectividad disminuye y se genera un desperdicio de recursos, con un costo superior si el financiamiento se obtiene por endeudamiento público (Rosales, 2007).

GRAFICO 3.24

Calidad de la asignación del gasto público^{a/}. 2006



>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
INGRESOS FISCALES: ORIGEN. EJECUCIÓN
REAL Y EFICIENCIA EN EL USO DE LOS
RECURSOS

Véase Rosales, 2007 en
www.estadonacion.or.cr

a/ A mayor calificación del país, peor es la asignación del gasto público.

RECUADRO 3.15

Principales limitaciones en la gestión del Conavi

En el 2006, el nuevo Gobierno asumió el compromiso de transferir al Conavi y a las municipalidades la totalidad de los recursos provenientes del impuesto a los combustibles. En este ámbito, pese a algunas mejoras en la gestión, tanto de la conservación vial como de la totalidad de la contratación de obras, se mantienen algunas limitaciones que dificultan el avance, aun cuando se cuente con los fondos previstos para ello.

En materia de conservación vial destacan los siguientes problemas:

- **Políticas de intervención:** a partir del 2006 el Conavi implementó un “índice de priorización” de labores de conservación vial, que tiene como elementos de mayor peso relativo el tránsito vehicular (30%) y los daños superficiales del pavimento (45%). De este modo, las rutas prioritarias son las más deterioradas en su superficie y sobre las que transita la mayor cantidad de vehículos. Este tipo de políticas, conocidas como “atender lo malo primero”, han sido desechadas en los sistemas internacionales modernos de administración de carreteras, porque concentran el gasto en rutas que necesitan rehabilitación y reconstrucción más que bacheo superficial, mientras que las rutas en buen estado son relegadas, con lo cual se acelera la pérdida del patrimonio. Otro aspecto fundamental es poner en funcionamiento las estaciones de control de pesaje de los camiones que circulan por las carreteras nacionales, para preservar las vías en buen estado y ahorrar recursos a futuro.

- **Tipo de contratación:** en el 2006, y por un plazo de tres años, el Conavi

inició un nuevo período de ejecución de “contratos integrales de conservación vial”, cuyo uso se inició en el 2002. Este esquema mantiene algunas deficiencias de planeamiento y diseño de labores, aunque define cantidades y montos específicos para cada una de las actividades de conservación contratadas, con el objetivo de hacer un uso eficiente de los recursos, acatando las recomendaciones del Lanamme-UCR y de la CGR.

- **Tipo de intervención:** en la mayoría de las intervenciones no existe un diseño formal del pavimento que se requiere, sino que se trabaja exclusivamente en cerrar huecos y deformaciones. Según Lanamme-UCR (2006b), la ejecución de estas actividades de conservación no ha contribuido a mejorar la condición estructural y superficial de la red vial nacional pavimentada. Además, en los contratos recientes nuevamente se observa la concentración de recursos en estas mismas actividades.

- **Control de calidad:** el Conavi no cuenta con un laboratorio propio para verificar la calidad de las obras y varios laboratorios privados, que son los que utilizan los contratistas, no cuentan con sistemas de gestión de calidad y ensayos acreditados que garanticen la confiabilidad de sus resultados. Asimismo, los requisitos establecidos en los carteles de licitación son poco estrictos en esta materia. Sin embargo, en el 2006 algunos laboratorios privados realizaron esfuerzos para certificar sus sistemas de gestión de calidad y aumentar el número de ensayos acreditados, cumpliendo así con lo establecido en la Ley 8279. Conavi tiene el reto de garantizar que los laboratorios que contrata para verificar la calidad,

no presten sus servicios también a los contratistas para su autocontrol, pues ello representaría un conflicto de intereses de estas entidades y pondría en duda toda la verificación.

- **Supervisión:** el Conavi recurre a la contratación de profesionales e inspectores independientes para la verificación del cumplimiento de los contratos de conservación, así como las políticas y directrices dictadas. Para fortalecer este modelo de supervisión, se deben simplificar los procedimientos de sanción o penalización que pueda establecer la Administración para asegurar el cumplimiento de los contratos, pues en muchas ocasiones la lentitud del proceso sancionatorio o el entramamiento legal del trámite, debilitan la actividad de supervisión y la limitan a la simple presencia en el sitio de la obra.

En materia de construcción de nuevas obras se llama la atención sobre los siguientes aspectos:

- **Supervisión:** la dirección de obras muestra rezago en materia de supervisión y verificación, por la falta de capacidad técnica o de recursos para ejecutar ensayos y pruebas de forma completa.

- **Diseño y planificación:** en estos procesos existen deficiencias que se manifiestan en planos de obra y estudios preliminares básicos incompletos, omisos o inexistentes.

Fuente: Lanamme-UCR, 2007.

La coordinación del capítulo estuvo a cargo de Eduardo Alonso.

Se prepararon los siguientes insumos: "Balance general de la economía en el 2006", de Karla Meneses y Susan Rodríguez; "Pobreza, desigualdad del ingreso y empleo: situación actual y algunos escenarios prospectivos", de Pablo Sauma; "Fusiones y adquisiciones en el sector financiero: ¿se dará la reforma financiera por esta vía?", de José Eduardo Angulo; "El auge del crédito dirigido a los consumidores y las familias: principales implicaciones económicas y financieras", de José Luis Arce; "Ingresos fiscales: origen, ejecución real y eficiencia en el uso de los recursos", de Julio Rosales; "Caracterización y tipología de la inversión extranjera directa en Costa Rica: encadenamientos y capacidad de generación versus absorción de la riqueza", de Ricardo

Matarrita; "El sistema de bandas cambiarias: hacia la flexibilidad cambiaria y el control de la inflación", de Eduardo Prado y Mariela Mora (BCCR). Se adicionó a estos trabajos una serie de contribuciones especiales: "Incidencia tributaria: importancia, relación con el consumo de los hogares y aproximaciones a su estimación en Costa Rica", de Miguel Gutiérrez; "Situación de la gestión de vías nacionales y municipales" de LANAMME-UCR y "Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010. Jorge Manuel Dengo Obregón", de Hania Vega.

La edición técnica fue realizada por Miguel Gutiérrez, Karla Meneses, Leda Muñoz y Susan Rodríguez. Se agradecen los comentarios y observaciones de Marcela Román, Natalia Morales y Alberto Mora.

La revisión de cifras la efectuaron Karla Meneses y Elisa Sánchez.

Los talleres de consulta se llevaron a cabo los días 5 de febrero, 4 y 19 de junio y 24 de julio de 2007, con la asistencia de: Ernesto Alfaro, Eduardo Alonso, Esteban Álvarez, José Eduardo Angulo, José Luis Arce, Marianela Arce, Geovanny Barboza, Juan Ernesto Campos, María del Pilar Cartín, Jorge Arturo Chaves, Carlos Conejo, Helio Fallas, Francisco Fonseca, Miguel Gómez, María Elena González, Jorge Guardia, Francisco de Paula Gutiérrez, Miguel Gutiérrez, Juan Carlos Leiva, Tania López, Ricardo Matarrita, Antonella Mazzei, Eduardo Méndez, Karla Meneses, Guido Miranda, Jaime Molina, Mariela Mora, María del Mar Munguía, Leda Muñoz, Randall Murillo, Sandra Píszk, Eduardo Prado, Susan Rodríguez, Isabel Román, Marcela Román, Fernando Sánchez, Julissa Sáenz, José Fulvio Sandoval, Daniel Soley, Henry Vargas y Leiner Vargas.

NOTAS

1 El ICC se elabora con base en las respuestas a cinco preguntas, dos referentes a las condiciones económicas actuales y tres relacionadas con las expectativas económicas. Se asigna el valor 100 si las respuestas son positivas o favorables, 50 a las respuestas neutras o "no sabe" y 0 a las negativas o desfavorables. Luego se calcula un promedio con los cinco puntajes. El rango alcanza un mínimo en cero, el valor más bajo del ICC, que representa el pesimismo más acentuado que puede encontrarse. Este se produciría si todos los consumidores contestan desfavorablemente las cinco preguntas. El máximo se alcanza en 100, el mayor grado de optimismo, que se produciría si todos los consumidores responden las preguntas favorablemente. La posición intermedia (ni pesimista ni optimista, neutral, indecisa o de incertidumbre) se alcanza cuando el valor es de 50 (Madrigal, 2007).

2 IEP muestra cómo percibió el empresario o empresaria la actividad en el trimestre recién finalizado, en comparación con el mismo período del año anterior. El índice se calcula sobre la base de una agregación (promedio ponderado) de las respuestas en torno a los siete sectores productivos (agropecuario, servicios, turismo, comercio, construcción, industria y financiero) y en relación con las cinco variables investigadas, a saber: producción, ventas internas, exportaciones, empleo y situación general de la empresa. Para cada variable, la persona elige entre cinco respuestas: 1) Mayor/mejor, 2) Se mantiene igual de bien, 3) Se mantiene normal, 4) Se mantiene igual de mal y 5) Menor/peor. El valor final de los subíndices (por variable y por sector) y del índice general se ubicará entre 0 y 10. Un 10 (o un valor cercano a él) representa que la mayoría de las y los entrevistados opina que la(s) variable(s) en cuestión está(n) mejor en relación con igual trimestre del año anterior. Un 0 es justamente lo contrario, mientras que un valor cercano a 5 refleja que la situación planteada se mantiene igual o invariable con respecto al año anterior (Uccape, 2006).

3 La actividad bananera superó los problemas climáticos del año anterior, logró mayor productividad y aumentó su cuota de mercado, debido a la menor oferta de los países competidores que también sufrieron factores climáticos adversos.

4 Se refiere a la salida de mercancías de procedencia nacional o extranjera que cumplen con las formalidades y los requisitos legales, reglamentarios y administrativos para el uso o consumo definitivo dentro o fuera del territorio nacional (Procomer, 2007).

5 Es el régimen aduanero, regulado por la Ley General de Aduanas, n° 7557, artículos 163 a 166 y su Reglamento, que permite introducir mercancías al territorio aduanero nacional, con suspensión de toda clase de tributos y bajo rendición de garantía. Estas mercancías deben ser sometidas a procesos de transformación, reparación, reconstrucción, montaje, ensamblaje, o incorporadas en conjuntos, maquinaria, equipo de transporte en general o aparatos de mayores complejidades tecnológicas y funcionales, o utilizadas para otros fines análogos, en

las condiciones establecidas reglamentariamente y en las disposiciones que, al efecto, emita el órgano administrativo competente (Procomer, 2007).

6 Las referencias que aparecen antecidas 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.

7 Las proyecciones de demanda laboral y de servicios únicamente toman en cuenta los 113 proyectos inventariados por la CCC en las regiones Chorotega y Pacífico Central. El parámetro utilizado para estimar la demanda de mano de obra fue de 3 trabajadores por cada 100 metros cuadrados de construcción. Para estimar los requerimientos de agua potable se usó como parámetro 1,6 litros de agua por segundo por cada 100 habitaciones de hotel y 2,0 litros de agua por segundo por cada 100 unidades habitacionales de residencia.

8 Se denomina "sector informal" al conjunto de actividades productivas no agropecuarias cuyo rasgo distintivo es la baja dotación de capital (humano y físico) con que se realizan -es decir, una reducida relación capital/trabajo-, lo cual se traduce en bajos ingresos, por lo que generalmente se trata de actividades de subsistencia. Se incluyen dentro del sector informal los trabajadores por cuenta propia (excluidos los profesionales y técnicos), los trabajadores familiares no remunerados, los trabajadores en microempresas (asalariados y patronos en establecimientos de cinco empleados o menos, excluyendo los profesionales y técnicos) y se suele agregar el servicio doméstico. Los demás empleos no agropecuarios se consideran formales, y con fines analíticos se diferencia entre estos y el sector agropecuario.

9 Préstamos para adquisición de vivienda, compra de bienes de consumo duradero y no duradero y tarjetas de crédito.

10 Antes de 2005, los bancos extranjeros no podían participar en la banca de consumo local con la estructura operativa de una oficina de representación, o atendiendo a las empresas locales desde sus casas matrices, que eran los mecanismos utilizados en el caso de la banca corporativa y de empresas. Sin embargo, con la llegada al país de importantes bancos extranjeros, este comportamiento se modificó.

11 Algunas debilidades y precisiones metodológicas de la información disponible sobre consumo se relacionan con el hecho que la principal fuente de información estadística son los datos de crédito del sistema bancario, recopilados y divulgados por el BCCR, lo cual sugiere variaciones en la metodología de recopilación y en la cobertura de estos datos (segmentos del sistema bancario que cubren) que en algunas ocasiones impiden la comparación directa entre períodos, tal como sucedió con la incorporación, a mediados de los noventa, de la información crediticia del BPDC. Se utilizan los saldos de las operaciones crediticias de los bancos comerciales. Para más detalle sobre este tema consúltese Arce, 2007.

12 Como muestran los datos de crecimiento del crédito bancario por actividad, así como los cambios en la composición

de la cartera crediticia de la banca regulada localmente, en los últimos quince años el saldo de préstamos para actividades agropecuarias e industriales se ha reducido en términos reales y como proporción de la cartera total. Este resultado, sin embargo, debe analizarse con cuidado, pues no necesariamente implica que las empresas de estos sectores no se hayan endeudado durante ese período, en virtud de los requerimientos propios de sus actividades y negocios. Lo que muy probablemente ha sucedido -en especial en el segmento de empresas medianas y grandes- es que lograron financiarse a través de fuentes distintas al sistema bancario local, como los préstamos de bancos extranjeros y de las subsidiarias *offshore* de los grupos financieros locales o, en menor medida, dado el escaso desarrollo del mercado de capitales, a través de la emisión de acciones o instrumentos de deuda en mercados organizados. Estas fuentes alternativas tienen, por lo general, el incentivo de un menor costo de financiamiento para las empresas locales, debido a los menores costos de fondos de la banca foránea, y en ocasiones también mayor agilidad, pues los intermediarios que los ofrecen están sometidos a una regulación y supervisión prudencial mucho más laxa que la que deben cumplir los intermediarios financieros domiciliados formalmente en el país.

13 La información sobre el endeudamiento total de las familias es muy limitada y parcial, lo que impide medir con certeza el tamaño de la deuda de los hogares.

14 Una medición más precisa del endeudamiento de los hogares debería hacer referencia a su deuda neta con el sistema financiero, es decir, al saldo de crédito debería deducirse la riqueza financiera que poseen las familias -esto es, los pasivos del sistema bancario (depósitos y dinero)- así como sus tenencias directas o indirectas de deuda gubernamental. La reciente expansión del crédito ha sido acompañada por un aumento en la riqueza financiera del sector privado; sin embargo, desde la perspectiva metodológica no es posible determinar qué parte de esa riqueza corresponde directamente a los hogares, pues el total incluye la tenencia de pasivos del sistema bancario y de deuda gubernamental por parte de las empresas y los residentes en el exterior. En forma similar, cuando el crédito está dirigido a la adquisición de un bien de consumo duradero, como una vivienda, ese bien inmueble se convierte en parte de la riqueza no financiera de las familias y, desde una perspectiva amplia, debería deducirse a la deuda que posean con el sistema financiero o con otros agentes económicos.

15 La cartera de los bancos privados, en general, es mucho más dolarizada que la de los estatales. Esto se debe no solo a la inestabilidad macroeconómica -inflación y devaluación de la moneda- que ha caracterizado al país desde la crisis de los años ochenta y que llevó a un alto grado de dolarización financiera, sino que también está determinado por las distorsiones que encarecen el costo de fondos en moneda local para la banca privada, como es el caso de la garantía gubernamental sobre los depósitos en los bancos estatales, que reduce la posibilidad de que la banca privada logre intermediar en moneda local competitivamente y además mantener un descalce de moneda aceptable entre el activo y el pasivo.

16 London Inter-bank Offer Rate, por su sigla en inglés. Es la tasa promedio de las operaciones realizadas diariamente por los más importantes bancos de Europa en el mercado de Londres. Refleja el costo de los bancos para financiar sus recursos en dólares en el "euromercado".

17 *Prime rate* es la tasa de interés que cobran los bancos comerciales de Estados Unidos por los créditos a corto plazo concedidos a los clientes preferenciales.

18 Es el promedio ponderado de las tasas de interés que rigen en los bancos comerciales del Sistema Bancario Nacional y en las empresas financieras no bancarias, para las operaciones pasivas en moneda nacional a seis meses plazo, o bien la tasa equivalente a 180 días de la tasa promedio ponderada de los títulos colocado a seis meses.

19 Incluye construcción, compra y reparación de inmuebles según la nomenclatura de la Sugef.

20 Entre los cambios más importantes adoptados en esta normativa destacan el tratamiento de las garantías como mitigadores directos del riesgo crediticio, la incorporación del comportamiento histórico de pago de obligaciones con el sistema financiero a la hora de determinar la clasificación y el porcentaje de estimaciones de un deudor, y el acotamiento de los mecanismos que usualmente utilizaban los bancos comerciales para ocultar el deterioro de la calidad de sus carteras crediticias.

21 A pesar de que esta figura ya existe en el país, su operación es incipiente, debido a los grandes vacíos legales, en especial, en torno al carácter de interés público que tiene -o debería tener- la información sobre el comportamiento de pago y el endeudamiento de las personas (Arce, 2007).

22 Con asimetrías de información que impidan a los intermediarios financieros separar a los buenos deudores de los malos, las familias con buen comportamiento y capacidad de pago subsidian, por medio de una mayor tasa de interés por sus operaciones, a los malos receptores de crédito. Al no poder identificar adecuadamente ambos tipos de clientes, los bancos deben cargar mayores tasas promedio sobre sus préstamos, con el fin de cubrir las pérdidas imprevistas, generadas por los errores en la selección de los deudores.

23 Incluso en presencia de normas de divulgación de información como las del costo de financiamiento en el caso de casas comerciales, en el mercado se presentan prácticas que tienden a inducir a error a los usuarios de crédito. Una de las más comunes consiste en la fijación de un precio de contado (o de pago en efectivo) y un precio con financiamiento (generalmente mayor que anterior). Con esta práctica las casas comerciales procuran reducir la tasa efectiva de interés que cobran en sus operaciones de crédito, pues el precio con financiamiento, al ser más elevado, se traduce en una tasa de interés menor para el usuario. Sin embargo, la comparación válida para el consumidor debería ser el costo financiero comparado con el precio de contado, lo que evidentemente elevaría la tasa cobrada en la operación.

24 La bancarización alude al uso masivo del sistema financiero formal por parte de los individuos, para la realización de transacciones financieras o económicas. Incluye no solo los tradicionales servicios de ahorro y crédito, sino también la transferencia de recursos y los pagos efectuados a través de la red bancaria formal. El indicador de profundización financiera más usado es la relación crédito/PIB, que busca

cuantificar el tamaño relativo del crédito bancario con respecto al tamaño de la economía. En Costa Rica este indicador es del 32%, en El Salvador ronda el 40%, en Guatemala no llega al 20% y en Nicaragua se encuentra estancado alrededor del 25%, mientras en Panamá ronda el 90%. Según cálculos de Morales y Yáñez (2006), en los países de bajos ingresos la relación crédito/PIB es cercana al 14%, para los de ingresos medios es del 39% y para los de altos ingresos es prácticamente del 100%.

25 Se denomina Basilea II a un conjunto de normas emitidas por el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea, dirigidas a fomentar la mejora en la gestión de los riesgos en las entidades de crédito, promover la estabilidad del sistema financiero a escala internacional, adecuar el nivel de recursos propios de las entidades de crédito de acuerdo con el riesgo asumido, reforzar la regulación bancaria en temas como gestión de riesgos, transparencia, contabilidad, auditoría y actuación de la banca electrónica, mejorar la supervisión de la banca transfronteriza y prevenir la utilización del sistema financiero internacional con fines ilegales.

26 Es importante señalar que Costa Rica la banca *offshore* surgió a principios de la década de los ochenta, como una respuesta de grupos bancarios locales para hacer frente a la regulación local que prohibía establecer contratos en moneda extranjera (Ley de la Moneda) y fijaba un encaje del 100% para captación en moneda extranjera, entre otras restricciones de una legislación que no había sido pensada para una situación de crisis cambiaría como la que atravesaba el país en esos años. Inicialmente se optó por abrir bancos domiciliados en plazas sometidas a regulaciones más laxas, sobre todo en materia monetaria y tributaria. El arbitraje en esos campos ha transformado algunas plazas en lo que se denomina "centros financieros *offshore*", lo cual significa que la mayoría de las transacciones realizadas por instituciones financieras domiciliadas en ellas corresponde a clientes que residen en otras jurisdicciones (Rivera y Rodríguez, 2007).

27 En el país se han realizado cinco series del IPC a partir de su primer cálculo en 1936, en los años 1952, 1964, 1975, 1995 y 2006. El período recomendado por los organismos internacionales para realizar actualizaciones del IPC es de cinco años.

28 Para conocer las características y diferencias del cálculo del actual IPC en comparación con el de 1995, véase el Anexo Metodológico, al final de este Informe.

29 Chávez y Ocampo (2006) del Banco Central utilizó información de cuatro fuentes: Registro Nacional (traspasos de bienes mayores o iguales a 500.000 dólares durante el período 2004-2005 realizados por extranjeros no residentes), Órgano de Normalización Técnica del Ministerio de Hacienda (valoración de terrenos según una lista de precios de zonas homogéneas y tipologías constructivas para las construcciones), expertos del sector de bienes raíces (información más confiable acerca de los precios de los bienes inmuebles que se ubican en los sectores más dinámicos del país, específicamente Guanacaste y Puntarenas), e INEC, donde se revisaron los permisos de construcción solicitados por los extranjeros no residentes (Román, 2007).

30 En el *Duodécimo Informe Estado de la Nación* se presentó un resumen de la Estrategia Siglo XXI, en la cual se formula una amplia serie de propuestas en materia de desarrollo científico y tecnológico.

31 El cálculo de PPA permite que los países comparen sus agregados macroeconómicos con los de las naciones vecinas, sin que esas comparaciones resulten distorsionadas por las fluctuaciones de los tipos de cambio.

32 La independencia monetaria la alcanza un banco central cuando puede encauzar todos sus esfuerzos a procurar la estabilidad de precios, sin que interfiera ningún otro objetivo, como podría ser la estabilidad del tipo de cambio.

33 Los siguientes países tienen de facto un esquema de política monetaria de metas de inflación: Hungría, Eslovaquia, Colombia, República Checa, Guatemala, Perú, Rumania, Tailandia, Australia, Brasil, Canadá, Chile, Islandia, Israel, Corea, México, Nueva Zelanda, Noruega, Filipinas, Polonia, Sudáfrica, Suecia, Turquía y Reino Unido (FMI, 2006).

34 Según la autoridad monetaria, la flexibilidad cambiaria se busca por ser el medio que permitirá que el Banco aumente el control monetario, con el fin de lograr una menor inflación. La gradualidad daría la oportunidad a las familias, las empresas, los bancos y el Gobierno, de ir adaptando la toma de decisiones de inversión y de endeudamiento en un ambiente en que el precio del dólar puede aumentar o disminuir en plazos cortos. Finalmente, la transparencia procura estrechar la comunicación del Banco con el público, a fin de enterarlo de los propósitos de las acciones que realiza como preámbulo del esquema de metas de inflación.

35 Puede decirse que mientras el tipo de cambio observado fluctúe dentro de la banda sin alcanzar ninguno de sus límites, éste se estaría comportando como si se estuviera en un régimen flexible; por lo tanto, en estas circunstancias el Banco Central podría controlar la oferta de dinero.

36 El mercado minorista corresponde a todas aquellas negociaciones de moneda extranjera que realizan las entidades autorizadas para operar en el mercado cambiario con el público en general. Por su parte, el mercado mayorista corresponde a las negociaciones de moneda extranjera que efectúan los intermediarios cambiarios entre sí, y las que ejecutan estos con el BCCR.

37 Si bien al inicio el margen de intermediación (diferencia entre tipo de cambio de compra y venta) fue bastante alto, superior a los cinco colones por dólar, poco a poco fue reduciéndose, hasta ubicarse en niveles similares a los prevalecientes antes de la puesta en operación de la banda cambiaria, pese a que ahora incluye cargos por comisiones y costos de intermediación que no se hacían explícitos en el precio de la moneda extranjera bajo la normativa anterior.

38 Cabe señalar que estos porcentajes son estimados a partir de los datos que reporta el Ministerio de Hacienda por actividad económica, cuya suma difiere del total de ingresos tributarios registrados en la clasificación tradicional. Es este sentido las cifras presentadas a nivel sectorial deben analizarse con cautela.

39 Esta sección se basa en los estudios de Gutiérrez y Mora, 1993; Conejo et al., 1995 y Bolaños, 2002.

40 " ...algunas municipalidades cobran los impuestos sin importar si han pasado el período de exoneración o no, pues realizaron reformas a sus leyes de impuestos posteriores a la última reforma de la Ley de Zonas Francas en 1998" (Procomer, 2007).

41 Si se hiciera una aproximación simple para identificar únicamente el efecto sobre el saldo fiscal, solo deberían considerarse las cargas sociales, los impuestos sobre la renta y el *cánon* a Procomer, como réditos de impacto fiscal directo. Desde esta perspectiva, en términos fiscales el costo de la exoneración excede la recaudación relacionada con la actividad de zonas francas en ese período. Suponiendo que de los salarios pagados un 35% corresponde a cargas sociales, el efecto fiscal neto sería un déficit de alrededor de 118 millones de dólares en el 2005.

42 Artículo 27 del Acuerdo de Subvenciones y Medidas Compensatorias.

43 Dada esta característica de bajo impacto de la política tributaria sobre la distribución del ingreso, lo que se propone es una distribución equitativa de la carga tributaria (Harberger, 1974).

44 Es decir, conforme aumenta el nivel de ingresos, se incrementa el consumo de bienes y servicios gravados con el impuesto de ventas.

45 En esta opción la equidad se observa al comparar que, manteniendo la canasta de bienes exentos de 1994, el pago del impuesto de ventas para el primer decil es del 27,7% de su gasto, mientras que para el último decil es del 55,7%. Es decir, aplicar el mayor impuesto a la electricidad genera que los grupos de mayores ingresos paguen un 4,6% más de su gastos en consumo, mientras los de bajos ingresos se mantienen relativamente igual (Conejo et al., 1995).

46 El FWD o estudio por deflectometría de impacto se relaciona con la capacidad estructural del pavimento para soportar las cargas de los vehículos. Evalúa lo que se hunde o "deflexiona" el pavimento al aplicarle una carga; si evidencia "deflexiones" altas, significa que tiene poca capacidad para resistir el paso de los vehículos y en consecuencia, la carretera se destruirá en poco tiempo (grietas y huecos), por lo que se debe intervenir preventivamente y de inmediato para "reforzar" el pavimento. En el otro extremo, si las "deflexiones" son bajas, el pavimento tiene buena capacidad para resistir el paso de vehículos sin sufrir daños importantes (el deterioro es notoriamente más lento); por lo tanto, la carretera está en buenas condiciones.

47 Empleando una metodología diferente, la Dirección de Planificación Sectorial del MOPT estimó que para el 2006 la rehabilitación, reconstrucción, mejoramiento y mantenimiento de las carreteras asfaltadas requería una inversión de 3,0% del PIB

48 De casi cuarenta operadores existentes en esta actividad, alrededor de la mitad declaró "cero impuestos", aunque en conjunto contabilizan dentro del sector casi el 70% de los activos y el 65% de la renta bruta.

49 Para más detalle consúltese el Anexo Metodológico, al final del Informe.

APORTE ESPECIAL

Diversidad de destinos y desafíos del turismo en Costa Rica: los casos de Tamarindo y La Fortuna

Introducción

Este aporte especial del capítulo “Oportunidades, estabilidad y solvencia económicas” explora las características y el desarrollo diferenciado que presenta el turismo en Costa Rica, a partir del análisis de dos microrregiones específicas. Luego de exponer sintéticamente la evolución de esta actividad en el país y presentar la imagen que éste ha proyectado internacionalmente como destino turístico (lo que se denomina “marca-país”), el documento se centra en dos comunidades que han registrado una importante expansión del turismo en los últimos diez años: Tamarindo, en Santa Cruz de Guanacaste, y La Fortuna de San Carlos, provincia de Alajuela. Mediante estudios de campo en ambos lugares, se procura aproximar dos cuestiones: por una parte, los efectos reales y percibidos que los desarrollos turísticos han tenido sobre las y los habitantes de la zona; por otra, el grado de acercamiento o alejamiento de cada experiencia en relación con la “marca-país” de Costa Rica, como un destino asociado a valores y prácticas, como la paz, la democracia, la seguridad y la conservación y manejo sostenible de los recursos naturales.

El interés por examinar microrregiones parte de la premisa de que el turismo no es una actividad con un desarrollo homogéneo en el territorio nacional. Por el contrario, en Costa

Rica es posible encontrar varias modalidades de emprendimientos turísticos. Esa diversidad obedece, en primer lugar, a una cuestión fáctica: cada zona tiene poblaciones con perfiles sociales y demográficos propios, condiciones de accesibilidad física y geográfica distintas y particularidades escénicas y culturales, que determinan los tipos de actividad turística que pueden realizarse. Además, cada región tiene condiciones iniciales distintas, asociadas a los patrones que históricamente caracterizaron el desarrollo productivo, social, ambiental y cultural de las comunidades en épocas anteriores. En segundo lugar, la diversidad de modalidades de desarrollo humano es importante desde una perspectiva normativa y conceptual: es razonable pensar que no toda forma de turismo tiene, desde el punto de vista del desarrollo humano, las mismas implicaciones y potencial. No toda actividad turística genera las mismas oportunidades para el bienestar de las poblaciones y el uso racional de los recursos naturales. Esta proposición, ciertamente elemental y teóricamente aceptada por diversos autores (como se verá más adelante), no ha sido estudiada de manera empírica en Costa Rica, con una perspectiva comparada entre microrregiones.

Muchos de los estudios sobre el tema tratan el turismo de manera agregada (como un sector de actividad), o bien

examinan casos específicos. Ambas aproximaciones arrojan información y análisis valiosos que aquí se procura recoger. Sin embargo, el presente estudio adopta una perspectiva distinta, pues realiza dos comparaciones: por una parte, entre dos microrregiones y, por otra, entre éstas y la “marca-país”. Para ello, se formularon varias preguntas para las cuales no siempre existen respuestas claras, ni documentación abundante en el país:

- ¿Qué características particulares tienen las comunidades de Tamarindo y La Fortuna para generar desarrollos turísticos tan distintos?
- ¿Qué beneficios o desventajas trae ese desarrollo turístico a las comunidades receptoras?
- ¿Qué implicaciones tienen los desarrollos turísticos que se han dado en estos destinos, de cara a la “marca-país” que Costa Rica ha promovido internacionalmente?

La selección de Tamarindo y La Fortuna como casos de estudio obedece a su relevancia como destinos turísticos, de rasgos contrastantes. Estos lugares experimentaron modalidades de desarrollo turístico muy diferentes: Tamarindo es un destino de sol y playa,

con fuerte presencia de operadores turísticos internacionales, una vigorosa actividad inmobiliaria y un desarrollo concéntrico a partir de la costa como foco principal; La Fortuna es un destino de montaña y naturaleza, con más presencia de operadores nacionales, una actividad inmobiliaria menos desarrollada y dispersión de sitios de interés en una zona pequeña. Ambos han mostrado un gran dinamismo en la atracción de turistas en los últimos diez años, pero están ubicados en regiones con patrones de desarrollo productivo diferentes, que generan distintas posibilidades de aprovechamiento de la actividad turística para las poblaciones respectivas. La comparación entre ellos permite analizar hasta qué punto el turismo mejora o no las condiciones de vida locales en términos de desarrollo humano, crecimiento económico, sostenibilidad ambiental y competitividad.

El documento está organizado en cinco secciones. La primera resume los hallazgos sustantivos de la investigación, cuyo fundamento está en los apartados restantes. La segunda expone brevemente algunas consideraciones conceptuales y metodológicas. La tercera describe la evolución y las principales características del desarrollo turístico nacional en las últimas décadas. En la cuarta sección se presentan los resultados obtenidos mediante la aplicación de la metodología de sitios centinela en las comunidades seleccionadas. En la quinta y última parte se propone una agenda de investigación futura para seguir profundizando en el tema y aportar elementos que permitan diseñar políticas tendientes a favorecer un turismo generador de desarrollo humano, que propicie la equidad y la sostenibilidad ambiental, así como crecientes oportunidades para las comunidades locales.

Con este trabajo se espera contribuir a esfuerzos pioneros que en esta línea han venido realizando en el país distintos centros de investigación públicos y privados (Cinpe-UNA, Sede Chorotega, ProDUS-UCR, Flacso-Costa Rica, CESD-Incae, Deppat S.A., Investigaciones Psicosociales S.A., Acepesa y el Programa de Pequeñas Donaciones del PNUD, entre otros).

Principales hallazgos

En los últimos veinte años Costa Rica ha experimentado un acelerado desarrollo turístico. Producto de ese dinamismo, en la actualidad el turismo constituye una de las principales actividades económicas del país. En buena medida esto ha sido posible por el posicionamiento de una “marca-país” en el mercado internacional. Por “marca-país” se entiende la imagen que las autoridades públicas y los operadores privados han proyectado en el resto del mundo con el fin de promocionar a Costa Rica como destino turístico distinto. En este caso, mediante agresivas campañas publicitarias la “marca-país” se ha asociado a valores y prácticas como democracia, paz, seguridad, conservación y manejo sostenible de los recursos naturales.

Sin embargo, la realidad del desarrollo turístico en Costa Rica difiere, en diversos grados, de esta “marca-país”. Ello se debe al hecho de que, dentro del territorio nacional, coexisten destinos turísticos que están dirigidos a mercados distintos y que hacen un uso igualmente diverso de los recursos naturales, territoriales, económicos y sociales. Las actividades generadas a partir de estos destinos son también diferentes en términos de sus alcances económicos, sociales y ambientales, y de los beneficios que reciben las comunidades locales. Algunas de estas modalidades de desarrollo turístico pueden ser contradictorias de la “marca-país”, mientras que otras no lo son tanto.

Bajo el nombre de “actividad turística” se cobijan hoy destinos y desarrollos turísticos muy distintos, respecto a los cuales existe poca claridad sobre sus especificidades, su capacidad de carga, cuán cercanos están los límites de su expansión, los servicios que demandan y los impactos que provocan. Esta información resulta fundamental para determinar el potencial de desarrollo futuro de estos destinos, así como para el diseño de las políticas que más convengan al país para reconocer y promover adecuadamente dicha diversidad y lograr un turismo sostenible y compatible con el desarrollo humano. La política actual en esta materia es de

corte genérico, y tiende a homogeneizar el tratamiento de los problemas, cuando lo que parece necesitarse son estrategias microrregionales, que atiendan las particularidades y los requerimientos de cada destino y desarrollo turísticos.

Esta valoración general encuentra sustento en los siguientes hallazgos:

- El turismo se ha consolidado como la segunda actividad generadora de divisas en Costa Rica, superada solo por las exportaciones de bienes. Es uno de los polos de mayor atracción de inversiones. Luego de haber posicionado internacionalmente una “marca-país”, lo cual es un logro significativo, en la actualidad la promoción de Costa Rica como destino turístico tiende a ser cada vez más confusa y genérica. La estrategia de ampliar la demanda turística apuntando hacia un turismo masivo y sin control, por encima de la oferta de destinos diferenciados y de calidad, podría poner en riesgo los elementos constitutivos de la “marca-país” y no favorecer el desarrollo humano.
- De acuerdo con datos de la Cepal, el gasto por turismo ha tendido a disminuir en los países de Centroamérica que más reciben visitantes (Costa Rica y Guatemala). Esta información es preocupante, por cuanto podría estar indicando un sesgo hacia el turismo masivo y segregado, cuya demanda económica y social es menor, sobre todo en Costa Rica, que se ha caracterizado por ofrecer un turismo de alto valor agregado (Cepal, 2007b). Las consecuencias de estimular, explícita o implícitamente, desbalances pronunciados entre los destinos y desarrollos turísticos, favoreciendo aquellos que no propician un uso sostenible de los recursos y una distribución equitativa de los beneficios, son relevantes desde el punto de vista macroeconómico, pero también desde las perspectivas microeconómica y ambiental.
- Tamarindo y La Fortuna son dos comunidades que reflejan la diversidad de destinos que el país ofrece

actualmente y algunas de las contradicciones que se dan con respecto a la “marca-país”. Se trata de experiencias distintas, cada una con un valor propio, dadas sus condiciones iniciales y el desarrollo particular que han tenido. Tamarindo, un destino de sol y playa, atrae hoy un turismo manejado por grandes operadores internacionales que, unido al crecimiento del mercado inmobiliario, tiende a expandirse masivamente en esta y otras comunidades costeras de Guanacaste. La Fortuna de San Carlos, por el contrario, ofrece un destino más ecológico, que mantiene un dinamismo importante, pero con un desarrollo turístico que apuesta por un producto diferenciado, de alto valor agregado.

- Cuando se valoran los efectos que han tenido los desarrollos turísticos de Tamarindo y La Fortuna en relación con el mejoramiento del bienestar y las oportunidades de las poblaciones locales y la “marca-país”, se perciben notables diferencias. El análisis deja claro que si bien en ambas localidades hay un reconocimiento general de que el turismo ha traído mejoras, también hay evidencia de que el desarrollo de La Fortuna genera mayores beneficios a sus habitantes que el de Tamarindo; este último, dada su expansión hacia lo masivo y genérico y la falta de controles con que se ha dado, tiende a alejarse de la “marca-país”.
- Los principales problemas que identifican las comunidades cercanas a Tamarindo son drogas, delincuencia, prostitución, venta y concentración de las tierras y serios problemas de ordenamiento territorial. En contraste, el desarrollo de La Fortuna se mantiene más cercano a la “marca-país”, con una fuerte presencia de pequeños y medianos empresarios, que se articulan con grandes empresas de operadores turísticos y agencias de viajes preocupadas por ofrecer un producto ecológico más diferenciado; de ahí que los problemas señalados se orientan más a los temas de la

seguridad ciudadana, el alto costo de la vida y la falta de mayor educación de los habitantes de la zona, como obstáculos para aprovechar mejor la actividad turística. En la mayoría de los indicadores e índices de bienestar evaluados, La Fortuna se ubica en una mejor posición que Tamarindo.

- La posibilidad de que Costa Rica salvaguarde su “marca-país” y al mismo tiempo se mantenga en una fase expansiva de su sector turismo requiere que se tomen las medidas necesarias en las políticas nacionales para que los emprendimientos turísticos se apeguen a la “marca-país” y, más aun, al desarrollo humano sostenible. La experiencia internacional muestra que diversos países han optado por “reinventarse”, tomando decisiones para diferenciar su “marca-país” y recuperar sus ventajas comparativas como destino, así como su autenticidad, de manera que los visitantes experimenten las particularidades que constituyen la clave de una “marca-país”. India y Nueva Zelanda han venido trabajando en esta dirección y países como Tailandia, Omán y Sudáfrica han comenzado a aplicar también este enfoque.
- Está pendiente el diseño y puesta en funcionamiento de un sistema nacional de indicadores, que permita evaluar sistemáticamente cuán compatibles o no son los diferentes destinos con la “marca-país” y con el desarrollo humano sostenible. Asimismo, es necesario construir una agenda de investigación que profundice sobre cómo los diversos desarrollos turísticos están beneficiando al país en términos de impactos redistributivos (cuánto les queda a los hogares y a las comunidades), fiscales (cuánto aportan al fisco) y ambientales (cuánto ayudan a conservar los recursos naturales). Estas son herramientas internas esenciales para planificar el desarrollo turístico y maximizar sus ventajas, teniendo como punto de partida y de llegada los intereses nacionales.

Elementos conceptuales

En este Informe el análisis del desarrollo turístico se aborda desde el enfoque de desarrollo humano sostenible. Se busca establecer en qué medida el turismo permite que los recursos naturales, históricos y culturales del país se conserven para su uso continuo, tanto en el presente como en el futuro. Asimismo, se procura discernir de qué manera esta actividad potencia las capacidades de las poblaciones locales y genera nuevas oportunidades para que estas mejoren sus condiciones de vida e ingreso.

Para efectos operativos, se acoge la definición internacional de la Organización Mundial del Turismo (OMT), según la cual el turismo es “una práctica cultural que propicia el desplazamiento temporal de personas, de su lugar de residencia hacia otros países del mundo o hacia otras regiones a lo interno de su propio país, por un período inferior a un año con fines de ocio, negocio u otros motivos (OMT, 2004). En concordancia con la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente de la ONU y los acuerdos de la Cumbre de la Tierra, la OMT ha adoptado el enfoque del turismo sostenible, señalando que este se concibe como “una vía hacia la gestión de todos los recursos de forma que puedan satisfacerse las necesidades económicas, sociales y estéticas, respetando al mismo tiempo la integridad cultural, los procesos ecológicos esenciales, la diversidad biológica y los sistemas que sostienen la vida”. En consecuencia, el tipo de turismo que se promueve es una actividad cuyo desarrollo “no genera problemas ambientales o socio-culturales, que se mantiene o mejora la calidad ambiental global de la zona turística, que mantiene un alto nivel de satisfacción por parte del turista¹, de forma que se protegen los mercados y que los beneficios del turismo se reparten ampliamente en toda la sociedad” (OMT, 2004).

Con el fin de tener un parámetro internacional que permita valorar la manera en que ha evolucionado esta actividad en el país, se utiliza la propuesta de Stanley Plog para medir las trayectorias del desarrollo turístico en

el mundo, que ha sido aplicada en estudios previos para Costa Rica². En lo que concierne al análisis sobre los impactos del turismo existen varios enfoques y metodologías que sugieren diversas formas de abordaje. El común denominador entre ellos son las recomendaciones de combinar distintos ángulos o ejes de análisis (económico, ambiental, social y cultural) y tomar en cuenta congestiones en servicios, impuestos y actitud de la comunidad (Kreag, 2001) (recuadro 3.16), así como las particularidades de las dinámicas locales

(microrregiones) y los condicionamientos internos y externos que impone la economía global (enfoque sistémico). En algunos casos se hace hincapié en la interrelación entre la esfera natural y las esferas económica, social, política y científica-cultural (Fürst y Hein, 2002); en modelos teóricos de desarrollo del turismo (Cordero³, 2005) y en el estudio de sus efectos sobre el ingreso, el empleo y la desigualdad (Lee y Kang, 1998; Choy, 1995). En este trabajo se aborda el análisis de impactos económicos y sociales, fundamentalmente. Para

obtener información sobre los impactos ambientales, el lector puede consultar el capítulo 4 de este Informe.

Plog (2001) ha documentado una trayectoria típica asociada con los destinos turísticos en el mundo. Para ello identificó un continuo en el perfil de los turistas, cuyo ámbito de influencia va desde los visitantes “aventureros” hasta los “dependientes” (gráfico 3.25). Cuando un destino es poco desarrollado e inexplorado, quienes se interesan en visitarlo son los aventureros. Los miembros de este grupo frecuentemente exploran

RECUADRO 3.16

¿Cómo medir los impactos del turismo?

Según Kreag (2001), la sostenibilidad de un destino turístico en el largo plazo depende de la habilidad de la comunidad, en especial sus líderes y los profesionales y expertos en este tema, para maximizar los beneficios y minimizar los costos. Este autor ordena los impactos del turismo en siete categorías, cada una de las cuales incluye efectos positivos y negativos, a saber: económica, ambiental, social y cultural, congestiones, servicios, impuestos y actitud de la comunidad. No todos los impactos y categorías son aplicables a todos los destinos y comunidades. Además, dentro de una misma comunidad los intereses de grupos específicos pueden no coincidir con los de otros; por ejemplo, los grupos interesados en los efectos positivos del turismo en el plano económico pueden contrastar con las preocupaciones sobre los efectos negativos de grupos ambientalistas. Por ello, un primer paso es identificar áreas comunes de interés, como punto de partida para resolver las diferencias y lograr un desarrollo turístico coherente y sostenible. Una visión común del turismo planteada de manera explícita en términos muy sencillos puede facilitar esta tarea, y es una parte fundamental de un plan comunitario más comprehensivo.

Reconocer este conjunto diverso de impactos permite a los responsables tomar las medidas necesarias para corregirlos y prevenirlos, en función de los requerimientos e intereses de las comunidades. El turismo requiere planificación cuidadosa

e implementación efectiva de los planes. Un buen sistema de monitoreo, no solo de la actividad, sino también de todas las dimensiones en las que puede impactar, incluyendo la comunidad (su actitud hacia el turismo, los problemas que van emergiendo, etc.) es fundamental. Las dos primeras categorías de Kreag son fácilmente reconocibles. La categoría sociocultural se refiere a la influencia en prácticas y comportamientos de los habitantes como resultado de la presencia del turista; entre los impactos positivos que se generan en este campo están la posibilidad de revitalizar la herencia cultural y la identidad comunitaria, mientras que entre los negativos están el desarrollo de actividades ilegales (contrabando, por ejemplo), el consumo de alcohol por parte de personas menores de edad, tráfico de drogas, prostitución, etc. La categoría de congestiones parte del hecho de que la gente tiende a reunirse o congregarse en espacios atractivos, por lo que no es raro que el turismo dé lugar a situaciones de congestión alrededor de sitios específicos, que pueden crear impactos negativos, por ejemplo en edificios de valor histórico, en la competencia por el uso de medios de transporte o en parques y áreas protegidas. La siguiente categoría recoge los impactos en los servicios: del lado positivo, el turismo genera nuevos servicios que puede aprovechar el residente; del lado negativo, puede producir escasez de algunos servicios o recursos asociados a la época alta de visitación. El tema de los impuestos varía en cada caso. El turismo puede generar más

ingresos fiscales, tanto nacionales como locales. Por otro lado, el aumento en el valor de la propiedad puede hacer que se incrementen los precios y los impuestos para los pobladores locales. Finalmente, la actitud que tenga la comunidad hacia el turismo juega un papel importante; los residentes pueden sentirse excluidos de algunos espacios o temerosos de perder el control sobre su entorno.

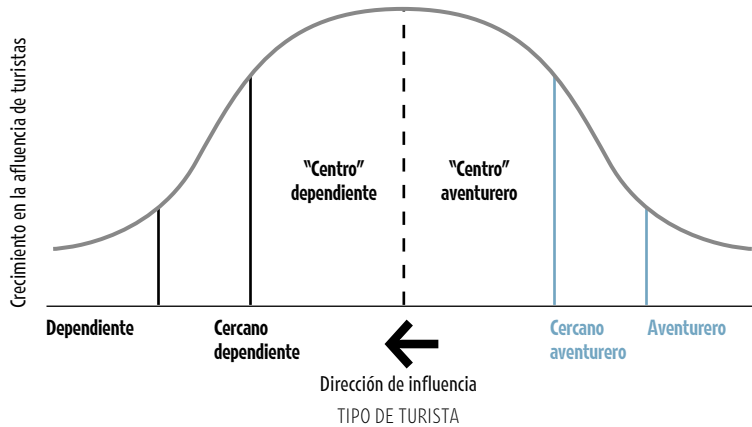
Una vez que los impactos asociados al turismo en cada destino son comprendidos por la comunidad, es preciso identificar sus causas para corregir o prevenir los efectos negativos e impulsar o potenciar los positivos. Esas causas se dividen en dos grandes categorías: factores asociados al turista (su perfil, la duración de su estadía, contactos con la comunidad, actividades que prefiere, etc.) y factores asociados al destino (condiciones socioeconómicas, actitudes hacia el turista, fragilidad del medio ambiente, diversificación de la economía local, infraestructura y servicios disponibles, entre otros).

En resumen, un turismo sostenible y de valor para la comunidad puede lograrse orientando su desarrollo de acuerdo con las características y necesidades de ésta, lo que demanda trabajo, visión y planificación, tareas que sin duda deben involucrar a la población local.

Fuente: Elaboración propia con base en Kreag, 2001.

GRAFICO 3.25

Crecimiento en la afluencia de visitantes, según tipo de turista



Fuente: Plog, 2001

el mundo que los rodea, realizan viajes largos, gastan más dinero por día que el turista promedio, se relacionan más con las comunidades, prefieren artesanías locales auténticas, viajan de manera independiente y están siempre en busca de nuevas experiencias.

Un segundo grupo de turistas son los “cercano-aventureros”, que al conocer la experiencia de algún aventurero en determinada comunidad deciden visitarla. Sin embargo, se trata de un turista que prefiere un mayor nivel de confort y demanda ciertos servicios básicos de hospedaje, alimentación y comercio. Más hacia el centro del mercado de viajeros se encuentran los “centro-aventureros”, aquellos que buscan destinos desarrollados, pero que todavía no sean de alta visitación. Estos se enteran de la existencia del lugar por los turistas “cercano-aventureros”. Una vez que el destino cuenta con una infraestructura -construida para satisfacer las necesidades de este último tipo de turista-, el “turista-medio” está listo para hacer su visita. La presencia de un gran número de “turistas-medio” significa, según Plog, que el destino se encuentra en la fase de madurez de su ciclo de vida, mientras que la recepción de turistas “dependientes” o “cercano-dependientes”, la última etapa identificada, implica que ha alcanzado su fase de decadencia, en términos del

crecimiento promedio de afluencia de visitantes. Estos dos últimos grupos de turistas son adversos a la aventura y el riesgo, conservadores en sus hábitos de gasto, por lo general tienden a emular los comportamientos y escogencias de otros, y prefieren el confort y la seguridad, casi al punto de sentir que se encuentran en sus propios hogares (Plog, 2001).

La evidencia empírica muestra que todo destino turístico tiene una etapa expansiva, en la cual los valores de las propiedades se elevan y la industria genera empleos y un efecto positivo sobre los ingresos fiscales. Durante esta fase existe la percepción que se trata de un gran negocio. Por el lado de la oferta, simultáneamente se crean más hoteles, tiendas turísticas, restaurantes de comidas rápidas y una serie de centros de diversión propios de las grandes y congestionadas ciudades. Pero este *boom*, por lo general, no es sostenible, pues pronto los “centro-aventureros” dan paso a los turistas dependientes y los operadores turísticos empiezan a desarrollar paquetes con el fin de atraer a muchedumbres que exigen mayores niveles de confort. Con ello, el destino empieza a perder su “identidad” y adquiere las mismas características de cualquier otro destino del mundo (Plog, 2001).

El desarrollo turístico de Costa Rica ha evolucionado y parece seguir la trayectoria que ha planteado Plog

(como se verá en la próxima sección). Este desarrollo se inició hace treinta años, con la llegada de turistas “aventureros”, a los que siguieron los “cercano-aventureros” y posteriormente los “centro-aventureros”; además, al igual que ha sucedido en regiones como Cancún y la costa mediterránea española, desde principios de este decenio se ha empezado a observar, en forma paralela al desarrollo turístico, un incremento en la actividad inmobiliaria en varias zonas del país, característica propia de los destinos turísticos en expansión.

Alcances y evolución del turismo en Costa Rica

Tal como lo ha consignado este Informe en años anteriores, en Costa Rica el turismo se ha incrementado considerablemente en las últimas décadas, hasta llegar a convertirse en la segunda fuente generadora de divisas, después de la exportación de bienes. Los ingresos por este concepto crecieron a una tasa cercana al 9% anual durante los últimos diez años, período en el cual el país recibió un promedio anual de 1,2 millones de visitantes. En la actualidad, el sector turístico aporta alrededor de un 7% del PIB.

En el 2006, la actividad turística generó poco más de 1.620 millones de dólares, monto que equivale a prácticamente el doble de las exportaciones conjuntas de café y banano, y que es solo un 13% menor que el registrado por el principal producto de exportación del país, las microestructuras electrónicas (BCCR, 2007b). Para el mismo año, según datos del Instituto Costarricense de Turismo (ICT) la cantidad de visitantes ascendió a 1.716.277, una cifra más de seis veces superior a la de los turistas que llegaban al país en 1986 (gráfico 3.26). Mientras la demanda mundial no logra alcanzar los niveles observados en los años noventa, en Costa Rica la tasa de aumento de visitantes para lo que va del milenio supera el crecimiento promedio reportado durante la década precedente. Entre 2000 y 2005 la llegada de turistas internacionales a nivel global mostró una tasa anual de crecimiento promedio de 3,3% (OMT,

2006a), en tanto que en Costa Rica ese porcentaje alcanzó el 8% (ICT, 2006).

En el 2002 Costa Rica fue considerada uno de los casos más exitosos del mundo en materia de atracción turística (OMT, 2002) y en la actualidad ocupa el puesto número 41 del *ranking* sobre competitividad turística que calcula el Foro Económico Mundial (FEM, 2007). Según este reporte, el país se ubica como el segundo destino de América Latina y el Caribe, superado solamente por Barbados. Esta situación se refleja también en el incremento, en los últimos diez años, de la cantidad de habitaciones disponibles, con y sin declaratoria turística: las 27.860 que había en 1997 pasaron a 29.497 en el 2000, en el 2004 ascendieron a 36.299 y para el 2007 se estiman en cerca de 40.000 (E: López, 2007). Las habitaciones con declaratoria turística, que representan cerca de la mitad, han crecido casi cuatro veces en las últimas dos décadas (gráfico 3.26).

De acuerdo con cifras del ICT, la inversión de las empresas con declaratoria turística en el 2001 fue de 47,7 millones de dólares, mientras en el 2006 ascendió a 152,6 millones de dólares. En materia de empleo, según las encuestas de hogares, entre 2001 y

2006 las actividades directamente relacionadas con el turismo⁴ registraron un crecimiento acumulado de 21,4% (3,9% anual) en la cantidad de personas ocupadas en ese sector; en la población femenina esta expansión fue ligeramente superior. Los flujos de inversión del turismo hacia el país están muy ligados a las tendencias que muestra esta actividad a nivel mundial (recuadro 3.17).

La "marca-país"

El éxito del desarrollo turístico en Costa Rica obedece a varios factores. Entre ellos destacan el reconocimiento mundial por su tradición histórica de paz y democracia, los esfuerzos que realiza en pro de la conservación y el manejo sostenible de los recursos naturales y las ventajas que ofrece en materia de salud pública y seguridad ciudadana, todo lo cual la convierte en un destino seguro y rico en bellezas naturales, donde el turista puede disfrutar de una gran variedad de atracciones, microclimas y ecosistemas (Pratt, 1997).

Estos elementos le permitieron al país establecer lo que se denomina una "marca-país", entendida como "el conjunto de factores diferenciales de una nación (personajes, íconos, lugares, arte,

cultura, deportes, empresa, productos). Se trata de algo más que un logo o un *slogan*, es una plataforma unificadora e identificable que se manifiesta en la experiencia de un país, comunicada por funcionarios y ciudadanos y puesta en práctica mediante diferentes agencias gubernamentales o privadas. La idea de una marca-país no es meramente un envoltorio de mercadeo, sino un valor que cambia la percepción y la preferencia, conduce los usos y aumenta los intereses económicos de un país" (Future Brand, 2006). De todos los retos del ámbito comercial, establecer una "marca" a nivel internacional se considera el logro más difícil de alcanzar. A través del crecimiento endógeno de su sector turístico en una forma casi única en el mundo, Costa Rica ha logrado establecer una de las "marcas" más conocidas y valiosas (Pratt, 1997).

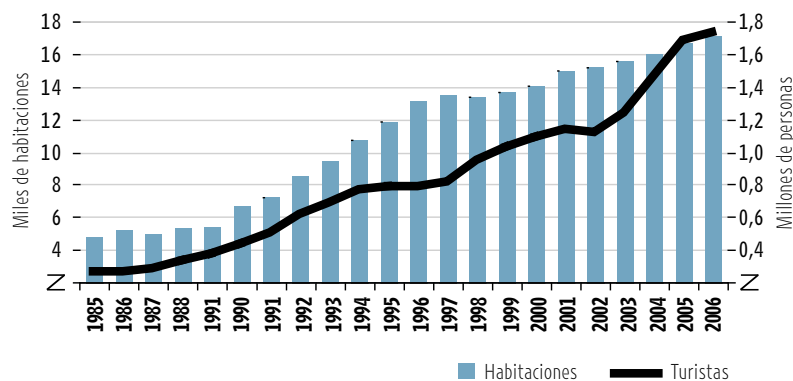
Principales rasgos y cambios en la evolución del turismo en Costa Rica

Hace casi tres décadas en Costa Rica empezó a percibirse el potencial del denominado "turismo ecológico pionero", caracterizado fundamentalmente por la afluencia de visitantes con un espíritu de aventura, que buscaban experiencias de contacto con la naturaleza, y en cuya valoración el lujo y el confort eran elementos secundarios. El atractivo principal era la combinación de la biodiversidad -flora, fauna y microclimas concentrados es un área geográfica pequeña- con los volcanes, cercanas playas relativamente "vírgenes", gente amable y pueblos pintorescos. Estas condiciones permitieron a los visitantes disfrutar de una amplia gama de atracciones. Durante esa época, los turistas conocieron a Costa Rica en su estado "auténtico". Se trataba de explorar una región con áreas naturales y pueblos sin mayores intervenciones, ni elementos artificiales, es decir, infraestructura y experiencias fabricadas para beneficio de los turistas. El tipo de visitante atraído durante ese período es aquel que Plog ha caracterizado como el turista "aventurero" y "cercano-aventurero".

Algunos especialistas consideran este fenómeno como un turismo basado en la oferta, en el que el visitante es quien

GRAFICO 3.26

Oferta de habitaciones con declaratoria turística^{a/} en operación y número de turistas internacionales



a/ Se refiere a las habitaciones que poseen la condición de "declaratoria turística" otorgada por el ICT, luego de cumplir con requisitos legales, técnicos y económicos.

Fuente: ICT, 2007.

RECUADRO 3.17

Tendencias mundiales del turismo

El turismo mundial alcanzó cuotas insospechadas a inicios de 2007. Entre enero y abril las llegadas de turistas internacionales aumentaron más del 6%, al ascender a 252 millones, lo que constituye un incremento de 15 millones con respecto al mismo período de 2006 (Barómetro OMT del Turismo Mundial). La OMT espera que el crecimiento mundial sea superior al 4% previsto para 2007, a menos que surjan imprevistos negativos en lo que resta del año. Por regiones, la de Asia y el Pacífico fue la que registró los mayores aumentos en el primer cuatrimestre de 2007, consolidando así su condición de motor de la expansión del turismo internacional, seguida por África, Oriente Medio y Europa. Aunque en América el crecimiento fue el más bajo, este resultado es positivo, pues representa el doble del pronosticado para el 2007. La región se benefició del desempeño de los destinos principales de América Central y América del Sur y de que la tasa de crecimiento de América del Norte fue superior a la del 2006. Varios factores positivos contribuyeron al crecimiento logrado en el primer cuatrimestre del 2007. La continuada prosperidad mundial ha sido uno de ellos. Los mercados emergentes y las economías en desarrollo en general, particularmente las de Asia, han conservado su dinamismo. Además en Europa, y en especial en Alemania, el repunte del crecimiento económico es alentador. El incremento de la inversión en infraestructura, comercialización y promoción, el desarrollo de los mercados internos, la liberalización del transporte aéreo, el aumento de la cooperación intrarregional y el número creciente de alianzas público-privadas, son elementos cruciales que han coadyuvado a la expansión del sector turístico (Frangialli, 2007).

Con respecto al comportamiento de la demanda, una de las tendencias internacionales de las que Costa Rica se ha beneficiado es el incremento de turistas que desean participar en actividades recreativas, deportivas y de aventura, o bien conocer la historia, cultura, naturaleza y vida silvestre de las zonas que visitan. Tiende también a aumentar el número de viajeros que buscan nuevos destinos y productos turísticos, y que suelen tener estadías más cortas, lo cual se combina con un mayor número de giras vacacionales. El auge de la Internet ha facilitado el incremento de los viajes independientes -el turista organiza individualmente su viaje- y se ha venido observando un aumento en las "vacaciones temáticas" -pesca, buceo, aventura, relajación, etc.- así como una gran sensibilidad a los precios.

Aunque el turismo de placer sigue predominando, en los últimos años el de negocios ha mostrado un crecimiento sustancial, lo mismo que otras modalidades, como las visitas a ciudades, el turismo cultural, rural, el ecoturismo, el turismo temático y el orientado a la salud -hoteles-clínicas o spas- y el bienestar (OMT, 2005). En algunas de estas modalidades Costa Rica ha logrado un posicionamiento internacional. Otra de las características observadas en el mercado mundial es la creciente popularidad de lo "limitado y escaso", por un lado, así como la tendencia de los viajeros a alquilar casas o condominios para pasar más de una vacación, dando paso al desarrollo del mal llamado "turismo residencial o inmobiliario" (Future Brand, 2006). Estas últimas tendencias también han empezado a percibirse en Costa Rica, especialmente en Guanacaste y el Pacífico Central.

Fuente: OMT, 2007.

se adapta a la comunidad o localidad (E: Lizano, 2007). Se trata de un modelo menos controlado, pero que requiere menor inversión. En esta modalidad lo que se comercializa o vende es una imagen propia o de país, a la cual se le diseñan productos para aumentar su atractivo. Esta es una de las razones

que explican que, durante la década de los ochenta, un alto porcentaje de la oferta turística costarricense estuviera conformado por pequeños y medianos hoteles, con un servicio amable y acogedor, en lugares de gran belleza natural, y hospedaje tradicional e integrado, pero bastante alejado del lujo. Esta imagen

de oferta turística "modesta", pero al mismo tiempo agradable, fue la que condujo al *boom* experimentado unos años más tarde. Contrario a la percepción popular, el gasto por turista en esta modalidad era bastante elevado y tenía un significativo efecto multiplicador, por los encadenamientos que generaba: comidas compradas en los pueblos, guías turísticos locales, contratación de servicios (como excursiones a caballo, caminatas en fincas), entre otros.

A mediados de los años ochenta, un aspecto de política pública que favoreció el desarrollo de la actividad turística fue la aprobación de la ley de incentivos para la instalación de empresas dedicadas a ofrecer estos servicios. Al amparo de este paquete de beneficios, y atraídas también por otras ventajas del país, en esa época se establecieron muchas empresas turísticas (hoteles, restaurantes, operadores turísticos, alquileres de autos, entre otros). Esta ley tuvo como propósito aumentar el nivel de confort brindado a los turistas por la oferta turística costarricense. Sus efectos no fueron inmediatos y no fue sino hasta la década siguiente que se empezó a tratar de conciliar la oferta existente con la demanda (E: López, 2007).

Hace poco más de diez años el país pasó de promocionarse como un destino ecológico, a uno en armonía con la naturaleza, caracterizado por la frase "Sin ingredientes artificiales". Con este nuevo enfoque se amplió aun más el ámbito de incidencia de Costa Rica en el mundo, al comercializarse una imagen que atrae a visitantes con menor espíritu de aventura, para quienes la comodidad y la seguridad constituyen ingredientes fundamentales, pero siempre con la combinación y cercanía de atractivos naturales y culturales como principales argumentos para visitar este destino. Se trataba, entonces, de ir creando las condiciones para atraer al turista que Plog denomina "centro-aventurero" (Santamaría y Pratt, 2007). A partir de los noventa la oferta de destinos en el país se ha diversificado, lo mismo que la demanda, dando paso a distintas modalidades de desarrollo turístico (recuadro 3.18).

RECUADRO 3.18

Variedad de destinos a los que Costa Rica está apostando

Ecoturismo. Aunque no se cuenta con una definición universal sobre el significado del “ecoturismo”, la OMT y el PNUMA (2002) han identificado ciertas características comunes en este tipo de destinos: 1) la motivación principal de los visitantes es la observación y apreciación de la naturaleza o de las culturas tradicionales dominantes en las zonas naturales, 2) incluye elementos educativos y de interpretación y, por lo general, está organizado por empresas locales para atender grupos pequeños de visitantes, 3) tiende a reducir los impactos negativos sobre el entorno natural y sociocultural, 4) genera beneficios económicos para las comunidades anfitrionas, y 5) ofrece oportunidades alternativas de empleo y renta a las comunidades locales y promueve la conciencia conservacionista de los activos naturales y culturales, tanto entre los habitantes como en los turistas. De acuerdo con el modelo de Plog (2001) esta forma de turismo se ubica hacia el lado derecho de la curva y, en el caso particular de Costa Rica, ha sido el esquema que le ha permitido ejercer un liderazgo a nivel internacional.

Turismo de aventura. Otra modalidad que puede incluirse dentro del ecoturismo es el turismo de aventura, cuyo propósito específico es participar en actividades que exploran nuevas experiencias. Por lo general, supone la existencia de un riesgo advertido o peligro controlado asociado a desafíos personales, en un ambiente natural o en un exótico escenario al aire libre (Sung et al., 1997) En Costa Rica por lo general esta modalidad ha estado vinculada a las riquezas naturales, y es obvio que quienes realizan este tipo de turismo tienen un “espíritu aventurero”.

Turismo rural comunitario. El rasgo distintivo de esta modalidad turística es el deseo de brindar a los visitantes un contacto personalizado y la oportunidad de disfrutar del entorno físico y humano de las zonas rurales, a través de su participación en las actividades, tradiciones y estilos de vida de la población local. Entre las principales ventajas del turismo rural se encuentran la conservación y creación de empleo, el hecho de que constituye un complemento de la actividad agropecuaria, la preservación del paisaje, el apoyo a los productos artesanales rurales, la protección de la naturaleza y las mejoras ambientales (OMT, 2002). En esta modalidad los destinos son poco conocidos, con servicios básicos y una oferta de alojamiento modesta, apta para recibir a turistas “aventureros” o “cercano-aventureros”, según la tipología de Plog (2001). Un segmento del turismo rural es el “agroturismo”, el cual se suele realizar en granjas o fincas y permite a los agricultores diversificar sus actividades. En Costa Rica este tipo de desarrollo turístico ha venido afianzándose en los últimos años, como uno de los productos más importantes del país y como una actividad familiar complementaria de alto valor para el sector agrícola (Solano, 2007).

Turismo de cruceros. Este tipo de turismo se caracteriza por la oferta de un hotel o centro turístico (*resort*) flotante, debido a que los cruceros incorporan una serie de instalaciones adicionales como piscinas, canchas de golf, bibliotecas, tiendas, centros de negocios y *spas*, entre muchos otros servicios. Su ventaja con respecto a la hotelería tradicional radica en su movilidad (OMT, 2002). Un estudio reciente efectuado por el CEDS y el Incae evidencia que los turistas que viajan en cruceros e ingresan a Costa Rica tienen una

edad promedio de 60 años, y cuentan con ingresos familiares y niveles de escolaridad bastante altos, pero su gasto promedio cuando descienden del barco es dieciséis veces menor que el realizado por un turista aéreo (CEDS et al., 2006). De las modalidades de turismo que está atrayendo el país, esta es una de las que tienen un menor efecto multiplicador sobre las localidades, a pesar de que requiere una importante dotación de infraestructura. Estas características son propias de un destino turístico ubicado hacia el extremo izquierdo de la curva de Plog (2001).

Turismo “masivo”. “Turismo de masas” o “turismo tradicional” es aquel que por lo general se refiere a los grandes conglomerados o *resorts* turísticos, en los que las empresas son propiedad de corporaciones transnacionales y, por tanto, brindan un servicio estandarizado, sin importar en qué parte del mundo se encuentren. Tienden a ofrecer paquetes “todo incluido” y, por ende, este tipo de turismo tiene poca interacción y menor efecto multiplicador sobre las comunidades locales, lo que Plog (2001) asocia con destinos ubicados en el centro-izquierdo de la curva. En Costa Rica esta modalidad ha estado asociada, fundamentalmente, al “turismo de sol y playa” y ha empezado a expandirse en algunas zonas de Guanacaste y el Pacífico Central.

Turismo de salud. Visitantes de altos ingresos llegan al destino para recibir tratamientos especializados de salud, frecuentemente relacionados con cirugías estéticas. Esta modalidad genera poca interacción con las comunidades y escaso valor agregado.

Fuente: Elaboración propia con base en OMT y PNUMA, 2002; Plog, 2001; Sung et al., 1997; OMT, 2002; Solano, 2007; CEDS et al., 2006.

Junto a la diversificación de destinos en el país ha ocurrido también una importante expansión del turismo, que es especialmente evidente en las regiones de Guanacaste y el Pacífico Central. En ambos casos se empieza

a migrar desde un enfoque de oferta hacia uno de demanda. Este tránsito busca ajustar la oferta turística a las exigencias de un determinado tipo de visitante que se considera deseable atraer, en contraposición con la

experiencia previa, en la que eran los turistas quienes se ajustaban a la oferta de un país “sin ingredientes artificiales”. Se trata de paquetes vacacionales que venden experiencias mucho más estándar y menos diferenciadas que

las observadas en otras localidades de estas mismas regiones. Si bien este ha sido el esquema predominante en el mundo, no lo ha sido en Costa Rica, y su consolidación requiere mayores flujos de inversión, un uso más intensivo del espacio y el diseño o fabricación del destino (recuadro 3.19).

Con la llegada de las cadenas hoteleras internacionales apareció una serie de empresas que proveen a su clientela un servicio de lujo o “cinco estrellas”, al tiempo que exigen una calidad impecable, tanto a sus empleados como a sus proveedores. Según datos del ICT,

entre 2001 y 2006 la oferta turística calificada entre cuatro y cinco estrellas, medida por el número de habitaciones, tuvo un crecimiento promedio anual de 9,2% y 5,7%, respectivamente, en tanto que la disponibilidad para las categorías inferiores (una, dos y tres estrellas) creció en solo 1,2% de manera conjunta durante el mismo período. Además se abrieron treinta agencias de viajes, para atender este nuevo abanico de servicios y la continua afluencia de visitantes internacionales.

De esta manera, al desarrollo turístico “original” de Costa Rica se le han

empezado a adicionar cada vez más ingredientes. Algunos de estos implican ofertas y destinos similares a los encontrados en cualquier otro lugar del mundo. Resulta evidente que algunas de las características esperadas por Plog como parte del proceso de evolución de esta actividad, han comenzado a manifestarse en el país (recuadro 3.20). Con proyectos de grandes dimensiones, una oferta turística cada vez más parecida a la de muchos otros sitios y con una tendencia a ofrecer en zonas rurales aquello que normalmente se encuentra en las grandes urbes, Costa

RECUADRO 3.19

Perfil del turista que ingresa a Costa Rica

En su mayoría, los turistas que llegan a Costa Rica provienen de América del Norte y, sobre todo, de los Estados Unidos. No obstante, en años recientes han venido aumentando de manera considerable los visitantes de origen canadiense, suramericano y europeo, en particular aquellos procedentes de Alemania y España. Un 25% de los turistas son centroamericanos y solo un 14% corresponde a ciudadanos europeos. El 74% de los visitantes ingresa por vía aérea, un 25% por medios terrestres y únicamente un 1% lo hace por mar. Especial atención merece el crecimiento registrado en la llegada de turistas por el aeropuerto Daniel Oduber, en la ciudad de Liberia; entre 2002 y 2005, la cantidad de personas que ingresaron por esta vía pasó de 30.849 a 141.465, lo que significa un aumento cercano al 360%.

Un análisis comparativo de las variables incluidas en las encuestas que aplica el ICT a los no residentes que abandonan el país por el aeropuerto Juan Santamaría, muestra algunos cambios interesantes en el perfil del visitante entre 2000 y 2006. Por ejemplo, se observa un aumento en la proporción de personas adultas o adultas mayores que visitan el país, así como en los turistas que viajan sin acompañante, y se ha vuelto cada vez más común que sea un amigo o familiar quien les ha recomendado

este destino turístico. Por otra parte, las principales actividades turísticas realizadas, como sol y playa, observación de flora y fauna, caminatas y visitas a los volcanes, han venido perdiendo importancia relativa durante los últimos seis años.

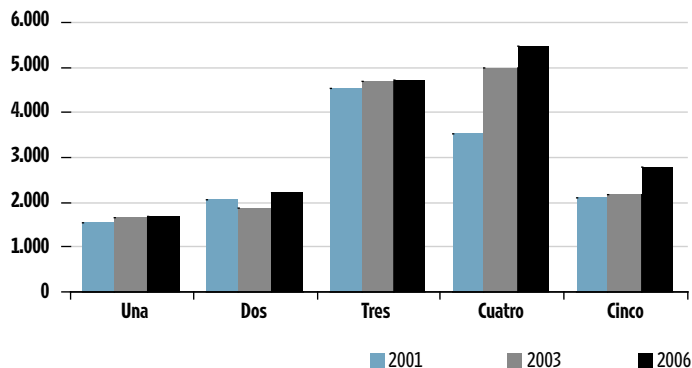
Aunque no es posible determinar si los turistas están adquiriendo cada vez más paquetes “todo incluido”, en las encuestas del ICT de los últimos tres años se nota una tendencia a que los productos turísticos ofrezcan excursiones, alimentación en los tres tiempos y vehículo. Al paquete adicional se le empiezan a agregar cada vez más atractivos. Por otra parte, el porcentaje de visitantes que hacen uso de hoteles de cuatro o cinco estrellas ha disminuido considerablemente, pese al aumento en la oferta. La medición de esta variable, sin embargo, se ha visto afectada por el creciente número de turistas que dejan el país a través del aeropuerto Daniel Oduber, de Liberia, y por tanto no son todavía considerados en las encuestas del ICT. Para el caso particular de Guanacaste, un estudio sobre el perfil del visitante realizado por la Cámara de Turismo de Guanacaste (Caturgua) entre 2005 y 2006, revela que del 80% de los turistas que se hospedan en hoteles en esa región, el 52% adquiere un paquete “todo incluido”, mientras que un 15%, si se trata de temporada baja, y un 21% en temporada alta, pasan su estadía en una propiedad pri-

vada (Caturgua, 2006). Esta última cifra, aunque mucho menor (cercana al 1% en el 2006) cuando se refiere a los visitantes que dejaron el país por el aeropuerto Juan Santamaría, pone en evidencia el relativo éxito de la actividad inmobiliaria como un sustituto de la demanda turística.

Algunas de las características del visitante que no han variado significativamente en este período son los países de origen, que siguen siendo Estados Unidos y las naciones europeas, y en importancia creciente el grado de escolaridad, que se mantienen relativamente alto. Según las encuestas realizadas por el ICT en el 2006, un turista gasta, en promedio, 1.852 dólares durante su visita al país. Un 40% de ese gasto se destina a hospedaje, 21% a transporte, 9,5% a alimentación, 7,7% a actividades de entretenimiento, 4,7% a gastos médicos y 17,3% a otros gastos (impuestos de salida, compras y seguros, entre otros). Un estudio reciente de la Cepal (2007) ha llamado la atención respecto al descenso que ha venido experimentando el gasto por turista, situación que señala como preocupante, pues “podría tratarse de un posible sesgo hacia el turismo masivo y segregado, cuyo efecto multiplicador económico y social es menor, sobre todo en Costa Rica, país que se ha caracterizado por ofrecer turismo de alto valor agregado”.

GRAFICO 3.27

Oferta de habitaciones con declaratoria turística, según categoría de estrellas asignada



Fuente: Anuarios Estadísticos del ICT.

RECUADRO 3.20

El turismo que Costa Rica atrae hoy: características respecto a la curva de Plog

La habilidad de un país para establecer y mantener una posición en el mercado turístico define en gran medida su competitividad. Mantener esa posición exige un esfuerzo de planificación estratégica que permita dar seguimiento a la evolución del sector, así como a las tendencias internacionales que influyen sobre él. El marco propuesto por Plog, si bien debatido por algunos, ayuda a monitorear el comportamiento de un destino turístico en términos del perfil de turista que atrae. Plog (2001 y 2004) realizó el ejercicio de ubicar a Costa Rica en su curva sicográfica, y en ambos casos el país permanecía en el lado derecho de la curva, atrayendo turistas con un perfil "cercano-aventurero". Datos publicados en el 2006, recolectados mediante un cuestionario completado por turistas norteamericanos que habían estado en Costa Rica, permiten actualizar ese perfil.

Los resultados muestran que Costa Rica atrae a un turista cuyo ingreso y nivel educativo son bastante más altos que el promedio de la población norteamericana, e incluso superior al promedio de los estadounidenses que hacen turismo internacional. El porcentaje de la población de los Estados Unidos con estudios de posgrado es menor al 9%, mientras que en el grupo de turistas incluidos en la investigación ese porcentaje fue de 52%. Por otro lado, la mediana del

ingreso de los norteamericanos que hacen turismo internacional es de 95.000 dólares anuales, dato que contrasta con la mediana del ingreso de los que viajaron a Costa Rica, que se ubica en un rango entre 150.000 y 200.000 dólares. Las principales razones reportadas por las personas consultadas para seleccionar Costa Rica como destino fueron el ecoturismo, su ambiente no degradado y sus playas. Los turistas evaluaron como muy alta la coherencia entre la imagen previa que tenían del país y su experiencia personal. El estudio concluye que, aunque Costa Rica mantiene un porcentaje importante de sus turistas dentro de las categorías de "aventureros" y "cercano-aventureros", empieza a detectarse una presencia mayor de los "centro-aventureros", lo que sugiere un desplazamiento hacia la izquierda de la curva de Plog y, por lo tanto, un debilitamiento de la privilegiada posición inicial del país en ese modelo. La experiencia de otras naciones que no lograron aplicar controles adecuados para evitar un desarrollo turístico excesivo y desenfocado, y que llegaron a perder el posicionamiento positivo que tuvieron al principio, podría orientar a Costa Rica, que aún se encuentra en una ubicación favorable en el contexto internacional.

Fuente: Elaboración propia con base en Liu et al., 2006.

Rica empieza a asemejarse a los destinos ubicados en el lado izquierdo de la curva de Plog (gráfico 3.25) y sobre los cuales hay experiencias internacionales reconocidas, tales como Cancún, República Dominicana y la costa mediterránea (Santamaría y Pratt, 2007).

El *Noveno Informe Estado de la Nación* hizo un llamado de atención sobre la amenaza de convertir al sector de turismo "gourmet" en un servicio "genérico". Ya desde inicios del decenio, la imagen que Costa Rica proyectaba como destino turístico empezaba a tornarse un tanto confusa, al tratar de ofrecer "de todo para todos" (Proyecto Estado de la Nación, 2003). Hoy no es extraño encontrar paquetes masivos con "todo incluido", en el mismo menú en el que se ofrece turismo de naturaleza, canchas de golf, casinos y una amplia variedad de servicios formales e informales en ciertas zonas del país. Sin embargo, en otras regiones, como la Huetar Norte, la Huetar Atlántica y la Brunca, todavía se observan desarrollos de menor escala, mucho más vinculados al concepto de ecoturismo, donde el destino todavía guarda características propias de la localidad y, por tanto, parecen ser actividades aún en expansión (lado derecho de la curva de Plog).

Así como en cada una de las fases de desarrollo del turismo identificadas por Plog la demanda, en términos de infraestructura y uso de los recursos naturales -como el hídrico- es distinta, también lo es el ingreso promedio generado por cada turista. Existe una relación inversa: cuanto más demandante es el desarrollo turístico, mayor es la inversión que requiere y menor el aporte promedio por visitante que recibe el país. Los impactos ambientales asociados a cada fase también son diferentes (Santamaría y Pratt, 2007).

La importancia de entender las particularidades de los modelos de desarrollo turístico que coexisten en Costa Rica resulta estratégica, no solo para poder valorar cuál es la combinación o el esquema más conveniente para el país, sino para determinar cuál es su impacto sobre las comunidades receptoras. Esto es clave para contar con elementos que permitan fortalecer la

“marca-país” que, aunque amenazada por la evolución reciente, es un logro que se mantiene, tal como demuestra el sexto lugar a nivel mundial como destino auténtico que Costa Rica ocupa en el *Índice de Marca-País* del 2006 (Future Brand, 2006). Además, es importante para diseñar políticas públicas que conduzcan hacia un turismo generador de desarrollo humano y que vayan más allá de fijar como objetivo único el crecimiento, tanto de la oferta (incentivos) como de la demanda (promoción), incorporando otros componentes necesarios para un desempeño sectorial acorde con los desafíos nacionales (recuadro 3.21).

No existen muchos estudios detallados acerca de los impactos del turismo sobre el empleo, la pobreza y la desigualdad en Costa Rica. Un trabajo reciente de la Cepal (recuadro 3.22) provee una importante aproximación a estos temas con base en información económica y social de carácter agregado. En términos generales se concluye que el turismo tiene un efecto positivo para el desarrollo social y es una de las alternativas de empleo que ayuda a reducir la pobreza, sobre todo en zonas rurales. Cepal recomienda que el crecimiento futuro del sector se planee de manera que estos efectos sean potenciados y, sobre todo, que se contribuya a la mejora en la calidad del empleo. Sin embargo, como se verá más adelante, la investigación realizada para este Informe en dos microrregiones sugiere, de manera preliminar, que los impactos del turismo sobre el empleo y otras variables sociales pueden ser distintos según la microrregión, y que ello podría estar asociado a las características del desarrollo turístico que se experimenta en cada una de ellas. De ahí que en el futuro será indispensable realizar estudios más profundos sobre el tema.

Tamarindo y La Fortuna, dos destinos con distintos desarrollos turísticos: estudio de casos

Los datos generales de la actividad turística son suficientes para señalar la gran importancia que ésta ha adquirido y dan pistas sobre algunos de sus

RECUADRO 3.21

Avances y desafíos en materia de política nacional de turismo

Desde su creación, en 1955 el papel del Instituto Costarricense de Turismo (ICT) ha estado supeditado, fundamentalmente, a labores de promoción. Pese a la relevancia de este esfuerzo, no se ha logrado establecer políticas permanentes para el desarrollo y sustento institucional de la actividad turística, y para el fortalecimiento de una “marca-país” consolidada. En años recientes, sin embargo, el ICT ha asumido un rol más activo en el monitoreo y la evaluación de la oferta turística, así como en la planificación del sector, aunque todavía sigue dedicando gran parte de su energía a atender asuntos de índole operativa (E. Lizano, 2007). Un avance importante en materia de política turística fue el diseño del Plan Integral de Desarrollo Turístico 2002-2012, que dictó algunos lineamientos de acatamiento obligatorio para la industria turística nacional. Entre estos se encuentran:

- La sostenibilidad se concibe como pilar de la actividad turística y como factor principal de diferenciación del producto turístico nacional.
- Debe buscarse un desarrollo turístico que contribuya a la protección del medio ambiente y respete la cultura y los valores costarricenses.
- Se debe combatir cualquier tipo de actividad turística que atente contra las buenas costumbres o ponga en peligro la integridad física y moral del ser humano.
- La inversión privada, nacional y extranjera, tanto en proyectos nuevos como en el mejoramiento y ampliación de los existentes, debe asumir un compromiso paralelo con el desarrollo local.

■ Se impulsará el desarrollo de pequeñas y medianas empresas de alta calidad, como estrategia para la incorporación de las comunidades en este sector de la economía.

No solo se requiere fortalecer este tipo de esfuerzos, sino además propiciar articulaciones con otros, sobre todo en el contexto de los planes nacionales de desarrollo. En el Plan Nacional de Desarrollo de la nueva Administración (2006-2010), el turismo se plantea como uno de los ejes fundamentales de la política económica. Específicamente, se delimitan acciones tendientes al uso sostenible del espacio y los atractivos turísticos, el fomento de una cultura favorable al turismo entre la población, el mejoramiento continuo de la calidad de los productos y servicios, el desarrollo de nuevos productos mediante procesos de innovación, el mejoramiento de la infraestructura y los servicios de apoyo a la actividad y el respaldo a las PYME de los diferentes subsectores turísticos. Básicamente se busca propiciar incrementos en dos líneas:

- El número de turistas que atrae el país, la cantidad de habitaciones y los recursos que se invierten en la promoción internacional de Costa Rica como destino turístico.
- La cantidad de empresas con certificación para la sostenibilidad turística, para lo cual se proyecta un aumento del 40%.

Fuente: Elaboración propia con base en Santamaría y Pratt, 2007.

efectos “macro” en la vida económica y social del país. Sin embargo, no son suficientes para examinar los impactos que tienen las diversas modalidades de desarrollo turístico existentes en Costa Rica (fomentados por políticas públicas)

sobre el bienestar de las poblaciones. Recuérdese que la evolución del turismo adquiere rasgos particulares, no solo por las diferencias asociadas a las atracciones del destino de que se trate, sino también por las características

RECUADRO 3.22

Impacto social del turismo

En un estudio publicado recientemente por Cepal (2007b) se determinó el beneficio socioeconómico que genera la expansión del turismo en términos de reducción de la pobreza y la desigualdad, utilizando información de los ingresos de los hogares en Centroamérica. Las principales conclusiones obtenidas para el caso de Costa Rica se resumen a continuación.

- La actividad turística ha crecido a pesar de que disminuyeron la generación de empleo por turista y el gasto por turista. Este último se redujo de aproximadamente 1.200 dólares en el 2000 a cerca de 1.000 dólares en el 2004, lo que indica un posible sesgo hacia el turismo masivo y segregado, cuyo “derrame” económico y social es menor. Entre las naciones de Centroamérica, Costa Rica muestra el mayor gasto promedio de los turistas por cada empleado en el sector, lo que podría traducirse en un incremento de los salarios. En el 2004 el país recibió 20.900 dólares por cada persona empleada en turismo.
- La elasticidad del empleo en turismo es menor a 1, es decir, en los últimos años la tasa de llegada de visitantes internacionales ha crecido más aceleradamente que el empleo generado.
- El 5,3% de la fuerza laboral nacional trabaja directamente en el sector turismo y el 7,3% de las familias tiene al menos un integrante empleado en esta rama productiva.
- El empleo informal en turismo es mayor que el promedio de la economía.

A nivel nacional, un 25% de los hombres y un 16% de las mujeres que trabajan no tienen cobertura social, en tanto que en la actividad turística esos porcentajes suben a 30% y 26%, respectivamente.

- El 60% de los empleados en turismo reside en el área urbana.
- El 72% de los establecimientos turísticos son pequeñas o microempresas.
- El nivel de estudios de los trabajadores de turismo es similar al promedio de los empleados del conjunto de la economía. Un 45% solo cuenta con educación básica y es muy bajo el porcentaje de aquellos que no la tienen, mientras que el 54% tiene educación secundaria o universitaria.

Cabe agregar que en Costa Rica, cuando las personas se emplean en turismo, disminuyen la pobreza, tanto en el campo como en la ciudad, y los que de todas formas continúan siendo pobres, los son menos si trabajan en turismo que si lo hicieran en otros sectores. Por lo tanto, el empleo en turismo ha sido beneficioso, ya que ha contribuido a la reducción de la pobreza. Según el estudio, esta actividad contribuye a disminuir en 3,4% la pobreza y este índice es mejor en las zonas rurales. La severidad y la profundidad de la pobreza también disminuyen con el empleo en este sector. La tasa de incidencia de la pobreza es de 3,7% cuando se consideran solo los ocupados en turismo. Al desagregar la información por áreas urbanas o rurales, se comprueba que las primeras tienen menores tasas de pobreza que las últimas (aun teniendo en cuenta que las líneas de pobreza

son diferentes). La proporción de empleados en turismo pobres en la zona urbana es de 4%, mientras que en la rural es de 2,9%. Sin embargo, el nivel de ingresos en el sector es más bajo en comparación con el resto de la economía. El ingreso medio por trabajo es de 139.881 colones por mes, en tanto que para los empleados en turismo es de 124.789 colones. Esta diferencia se constata en las ciudades, pero no en las zonas rurales.

Tanto en las ciudades como en el campo, la desigualdad disminuye para los que trabajan en turismo, es decir, entre ellos la distribución es más equitativa. El tipo de índices utilizados permite saber que la desigualdad existente se debe principalmente a la que hay en el interior de cada grupo, o sea, entre los empleados en turismo, por una parte, y entre los empleados en los demás sectores, por la otra, y no a la desigualdad entre estos dos subgrupos. En otras palabras, no existe desigualdad alta en la sociedad porque los ingresos de unos sean sistemáticamente mayores que los de los otros, sino porque en el interior de cada subgrupo la desigualdad es alta.

El empleo en turismo, en relación con otras actividades, significa una mejora en la situación económica de la mujer, aunque los beneficios son menos marcados que para los hombres. Del total de ocupados en turismo, el 52% son mujeres. Mientras solo el 2% de los hombres empleados en el sector tiene un ingreso menor a la canasta básica, para las mujeres este indicador es de 5,3%. Cabe resaltar que entre las mujeres la pobreza desciende a la mitad cuando se emplean en turismo.

Fuente: Cepal, 2007b.

de las regiones y comunidades en las que estos se ubican. Por tanto, es de esperar que las diversas modalidades de desarrollo turístico tengan impactos distintos sobre las poblaciones.

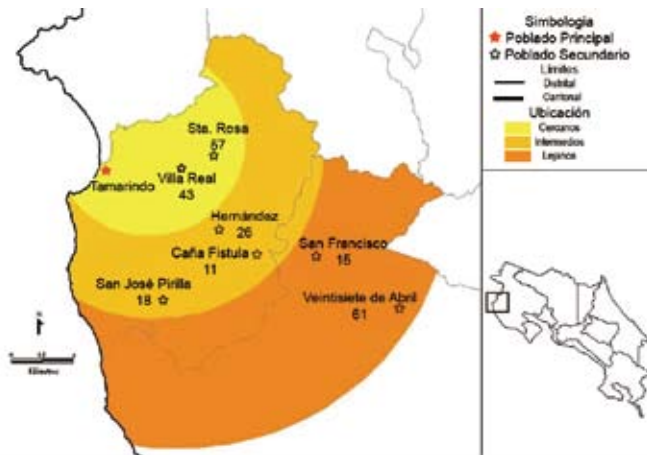
Por otra parte, el estilo del *Informe Estado de la Nación* obliga a profundizar el estudio sobre las relaciones entre el turismo y el bienestar de la población, más allá de los promedios.

Desafortunadamente, esta pretensión no es posible con base en los instrumentos generales disponibles, como las encuestas de hogares y los censos de población. Por ello, para responder algunas preguntas cruciales planteadas al inicio de este aporte de una manera territorialmente desagregada, fue necesario realizar trabajo de campo en zonas específicas del país. Debido a la

limitación de recursos, que no permitía cubrir una gama amplia de destinos turísticos, se decidió investigar en profundidad dos microrregiones que son importantes zonas de atracción turística y que presentan características contrastantes. Se utilizó la metodología de sitios centinela para examinar los efectos económicos y sociales del turismo en Tamarindo y La Fortuna

MAPA 3.1

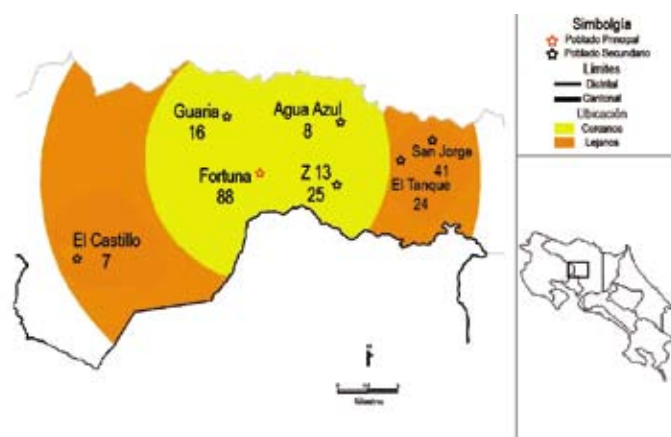
Tamarindo: sitios estudiados, según cercanía del poblado principal



Fuente: Brenes et al., 2007.

MAPA 3.2

La Fortuna: sitios estudiados, según cercanía del poblado principal



Fuente: Brenes et al., 2007.

(recuadro 3.23). La primera localidad se ubica en el cantón de Santa Cruz de Guanacaste, a 275 kilómetros de San José, y la segunda en el cantón de San Carlos, en la región Huetar Norte, a 95 kilómetros de la capital (mapas 3.1 y 3.2).

Condiciones iniciales distintas ofrecen plataformas diferentes para el turismo

Las comunidades de Tamarindo y La Fortuna forman parte de dos regiones del país que muestran patrones de desarrollo económico y social muy distintos. En el caso de Guanacaste, se trata de una región cuyo desarrollo social y productivo se caracterizó hasta 1950 por la presencia de grandes haciendas dedicadas a la ganadería de carne, con un uso extensivo de la tierra (Edelman, 1998). Posteriormente se introdujeron otras actividades agrícolas, como el cultivo de caña de azúcar y arroz para los mercados externo e interno, realizadas por empresas capitalistas más modernas, con fuertes inversiones, un uso más intensivo de la tierra, mano de obra asalariada y más tecnología.

En la década de los ochenta, el Estado desarrolló en esta provincia industrias de capital público vinculadas a actividades como el azúcar, el algodón y el cemento, así como proyectos de grandes dimensiones como el Distrito de Riego Arenal-Tempisque. La bonanza agroindustrial, sin embargo, entró en crisis a finales de los setenta, por el comportamiento de los precios en los mercados internacionales. La agricultura empresarial y extensiva dominante coexistió con pequeñas unidades campesinas empobrecidas, ubicadas especialmente en el territorio peninsular (Nicoya, Santa Cruz, Hojancha y Nandayure), la región fronteriza con Nicaragua (La Cruz) y en la sierra (Tilarán y Abangares), dedicadas a la producción de granos básicos y café.

A partir de los años noventa Guanacaste inició un proceso de transición, de una economía centrada exclusivamente en la actividad agropecuaria, hacia una economía de servicios, en la que el turismo pasó a ocupar el lugar más importante (Proyecto Estado de la

RECUADRO 3.23

Sitios centinela: metodología y selección

La metodología de sitios centinela se emplea para dar seguimiento a algún tema, por medio de la recolección sistemática de información cuantitativa y cualitativa en lugares específicos. La selección de los sitios permite no solo identificar tendencias en la población estudiada y obtener mediciones sin necesidad de una recolección de datos muy compleja, sino que además posibilita el examen de diferencias entre microrregiones.

El proceso inicia con la delimitación de un marco de medición, mediante un muestreo por conglomerados estratificado. En este estudio los estratos se definieron a partir de la distancia con respecto a los principales polos turísticos. Dentro de cada estrato se seleccionan las comunidades incluidas en la franja geográfica, para luego, y con base en el tamaño de la muestra, escoger de forma aleatoria las comunidades por incluir en el estudio.

Durante tres semanas del mes de junio de 2007 se visitaron 448 viviendas de 14 localidades, ubicadas en los distritos de La Fortuna⁵, en San Carlos, provincia de Alajuela, y de Tamarindo⁶, en Santa Cruz, Guanacaste. La población proyecta-

da al 2006 se estimó en 4.112 personas en Tamarindo y 12.761 personas en La Fortuna. Para cada lugar se definieron tres estratos, según el radio de influencia de la principal actividad turística⁷ (mapas 3.1 y 3.2).

Se combinó el uso de varias técnicas: una encuesta aplicada en los hogares, entrevistas a informantes clave en las comunidades y juicios grupales ponderados con líderes comunales. De la encuesta a los hogares se obtuvo información acerca de las características demográficas, ingresos percibidos, participación de la familia en actividades económicas relacionadas o no con el turismo, disponibilidad y acceso a los servicios públicos básicos, y la opinión y actitud respecto a la actividad turística en la zona. Con la técnica de informantes clave se estudiaron asuntos referidos al desarrollo comunitario, participación social, servicios públicos comunales, inconvenientes del turismo y factores positivos. El juicio grupal ponderado se realizó con el propósito de identificar aspectos relevantes que deberían tomarse en cuenta para que el desarrollo turístico mejore las condiciones de vida de las poblaciones.

Fuente: Brenes et al., 2007.

que alternan con pequeñas y medianas propiedades, las cuales predominan en la estructura de tenencia de la tierra.

En la segunda mitad de los años ochenta, la diversificación de la economía local se orientó también hacia actividades novedosas como el turismo ecológico, la reforestación, generación hidroeléctrica y minería. A finales del siglo XX el desarrollo económico se articuló a partir de tres sectores principales: el agropecuario-industrial, el forestal y el turístico (Proyecto Estado de la Nación, 1998). Este último representa uno de los ejes más dinámicos y comenzó a tomar fuerza a finales de la década de los ochenta, especialmente en San Carlos y La Fortuna, con un conjunto de actividades vinculadas de una u otra forma con la principal atracción, el volcán Arenal, activo desde 1968, y otros atractivos de la zona, tales como las aguas termales, la flora y la fauna, las cataratas, el cerro Chato y el lago Arenal. También le beneficia su cercanía a lugares como Caño Negro, las cavernas de Venado, río Celeste y Monteverde, entre otros. En este marco se ha desarrollado una importante oferta hotelera con declaratoria turística, que en 1997 incluía cerca de 26 hoteles y una visitación anual de 290.000 turistas en temporada alta, que generaron cerca de 72 millones de dólares (ICT, 1997). Según el ICT, para el 2006 en el cantón de San Carlos operaban 35 empresas hoteleras y 1.136 habitaciones con declaratoria turística, y en toda la zona de las “Llanuras del Norte” funcionaban 48 empresas hoteleras, para un total de 1.402 habitaciones.

Las características históricas del desarrollo económico regional, unidas a las particularidades escénicas y físicas de cada destino, así como los acontecimientos y procesos recientes que han ocurrido en Guanacaste y en la región Huetar Norte, se conjugan como factores condicionantes de las modalidades que en la actualidad adquiere el desarrollo turístico en las comunidades de La Fortuna y Tamarindo. En otras palabras, las condiciones iniciales en ambos lugares ofrecieron plataformas muy distintas para el desarrollo de la actividad turística.

Nación, 2000). La expansión de la actividad turística se ha caracterizado por la presencia de grandes corporaciones de inversionistas locales y extranjeros, grupos mayoristas y operadores hoteleros internacionales dedicados al turismo masivo y al negocio de los bienes raíces. Este dinamismo se ha dado con notables problemas de articulación con el resto de la economía regional, cuya reconversión para lograr satisfacer las nuevas demandas de la actividad turística ha sido lenta; esto ha generado roces y divergencias en las comunidades locales, que no siempre obtienen beneficios sociales, económicos y ambientales del nuevo polo de desarrollo. Actualmente más de una tercera parte de los extranjeros que llegan a la zona de Guanacaste la han visitado en

más de una ocasión, y tienden a gastar menos que las personas que vienen por primera vez, aunque usan más servicios locales. Los visitantes por primera vez utilizan más frecuentemente los planes “todo incluido” (recuadro 3.24).

A diferencia de Guanacaste, la zona norte del país (región Huetar Norte) se caracteriza por una economía más diversificada e intensiva en el uso del territorio y la mano de obra. Históricamente, en esta región han coexistido actividades tradicionales y no tradicionales vinculadas al mercado interno (ganadería de leche y granos básicos) y, en época reciente, actividades orientadas al mercado externo (cítricos, madera, jengibre, plantas ornamentales, raíces y tubérculos, entre otros). Destaca la presencia de complejos agroindustriales

RECUADRO 3.24

Características actuales del perfil y el patrón de comportamiento del turista de Guanacaste

Una investigación de mercado realizada entre los visitantes a la zona de Guanacaste en la temporada alta (abril de 2007), permitió determinar el perfil y el patrón de comportamiento de estos turistas, cuyos principales rasgos se resumen a continuación.

- Dos terceras partes de los visitantes fueron hombres.
- Predominaron los turistas con altos niveles de escolaridad (85% con estudios universitarios).
- Dos terceras partes de los entrevistados tienen ingresos altos (más de 100.000 dólares anuales).
- El origen estadounidense fue el que predominó, seguido por el canadiense. Otros países mencionados fueron Francia, Martinica y el Caribe.
- El 36% de los entrevistados ha visitado la provincia más de una vez y en promedio han venido 2,4 veces.
- Entre los motivos para visitar Guanacaste, el 77% lo hizo por turismo y un 9% por negocios, especialmente para la compra de propiedades.
- En cuanto a las personas que los acompañaron, el 61% viajó con su cónyuge, un 34% con amigos, un 23% con sus hijos y un 14% vino solo.
- Las referencias de amigos y familiares fueron las principales formas de difusión de Guanacaste como destino turístico (50%).
- Entre las razones por las que escogieron Guanacaste mencionaron las playas, el considerarlo un destino exótico y la recomendación de otras personas.
- La mitad de los entrevistados manifestó haber rentado un auto.
- Los destinos más visitados fueron Papagayo, El Coco, Conchal, Tamarindo y playa Hermosa.
- Entre los turistas de ingresos más altos, los principales lugares visitados fueron Papagayo, playa Conchal y El Coco. Entre los de ingresos más bajos predominaron las playas Flamingo, Sámara y Nosara.
- De los turistas que han visitado la zona más de una vez, la mitad se hospedó en una propiedad privada.
- Los precios pagados por noche oscilaron entre 10 y 1.500 dólares; el promedio fue de 220 dólares.
- Los planes “todo incluido” fueron muy utilizados por los visitantes de primera ocasión, mientras que los recurrentes prefirieron pagar los servicios y productos de forma independiente.
- Muy pocas personas que entraron por el aeropuerto Daniel Oduber salieron de la provincia. En promedio se quedaron 8,1 noches en Guanacaste, y los recurrentes pasaron en promedio casi 2 noches más que los de primera vez. Otros lugares visitados fueron San José y Manuel Antonio.
- Más de la mitad de los entrevistados manifestó haber usado un operador turístico durante su estadía.
- Cada turista gastó en promedio 2.661 dólares, a lo que se le suma el costo de los boletos aéreos (1.500 dólares). Los turistas recurrentes tienden a gastar menos, aunque utilizan más servicios.
- El estado de las carreteras fue el aspecto más negativo en términos de satisfacción. En menor proporción se mencionó el aeropuerto.
- Los entrevistados mostraron una muy alta disposición de recomendar a Guanacaste como destino turístico a amigos y familiares.

Fuente: Caturgua, 2006.

La Fortuna como destino turístico: montaña y naturaleza

Características de la zona

En La Fortuna el ecoturismo comenzó a desarrollarse a finales de los años ochenta, en un proceso en el que los habitantes locales empezaron a combinar su actividad principal, la agropecuaria, con la turística. La Fortuna es el distrito sétimo del cantón de San Carlos, con una población que pasó de 4.749 habitantes en 1984 a 9.743 en el 2000. Conforme el turismo se fue

desarrollando, los cultivos de yuca y granos básicos fueron complementados o sustituidos completamente por actividades como el hospedaje de turistas y la provisión de servicios asociados, entre los que destacan comercios, tiendas de *souvenirs*, servicios de apoyo al turista, restaurantes y realización de excursiones, *canopy* y navegación por los “rápidos” de los ríos cercanos. En estas ocupaciones se integran muchas familias, lo que ha generado una importante reconversión de la mano de obra local. Dos características que han distinguido

el desarrollo turístico en La Fortuna son el predominio de microempresas y la propiedad en manos de fortuneños (Olivares, 1999).

El desarrollo turístico en este distrito no es concéntrico. Aunque en la comunidad de La Fortuna existe un fuerte polo de actividad, también hay otros emprendimientos en localidades cercanas, por ejemplo en los alrededores del lago Arenal, como es el caso de la comunidad de El Castillo, o bien las que están cerca de aguas termales, como Tabacón.

En 1994 se conformó la Asociación de Microempresarios Turísticos de La Fortuna (Amifotur), responsable en buena parte de promover un modelo turístico cuyo rasgo esencial es la empresa familiar. Los principales objetivos de la Asociación fueron: el fortalecimiento de la pequeña empresa turística a través de mecanismos que garantizaran su sostenibilidad, la búsqueda de nuevos mercados para sus productos a nivel nacional e internacional y la protección del patrimonio nacional para que fueran los empresarios de La Fortuna quienes usufructuaran las riquezas de la zona. En 1998 se contabilizaban 125 microempresas,

de las cuales 120 eran de personas de la región, y posteriormente se han ido instalando inversionistas nacionales y extranjeros con establecimientos de mediana envergadura⁸. Su presencia, sin embargo, no ha desplazado a los propietarios locales, lo cual mantiene a La Fortuna muy cerca de su modelo turístico original. Aunque con el tiempo Amifotur se desarticuló, los microempresarios suelen participar en redes y tienen relaciones de cooperación importantes, pero informales (Olivares, 1999). Este esquema se ha fortalecido en las áreas rurales, a partir del desarrollo del turismo rural comunitario (recuadro 3.25).

Características de la población estudiada

En cuanto a las características de los hogares y las familias de La Fortuna (cuadro 3.20), los datos obtenidos mediante la metodología de sitios centinela indican que el promedio de personas por vivienda ronda los 4,2 miembros, y que predominan los hogares nucleares con y sin hijos (56,5%). Las familias poseen un arraigo⁹ importante, pues en promedio tienen 14,5 años de vivir en el sitio. Eso permite entender que un porcentaje mayoritario de las viviendas (62,7%) sean propias. Respecto a la edad de las personas, es una población relativamente joven (26

RECUADRO 3.25

Turismo rural comunitario y organización social

El impulso al turismo rural comunitario (TRC) en Costa Rica forma parte de una política de conservación que tiene dos vertientes. Por un lado se promueve la conservación de los recursos naturales en reservas públicas y privadas, y por otro se intenta reducir la presión sobre los mismos mediante actividades de bajo impacto ambiental.

Si bien a nivel internacional se ha venido promoviendo el turismo como alternativa económica para zonas rurales donde las actividades agrícolas tradicionales han ido declinando, en Costa Rica el turismo rural ha sido desarrollado de manera *sui generis*. Su principal característica es la existencia de una serie de organizaciones de apoyo a las bases (OAB) que, por una parte, operan como agencias turísticas y, por otra, funcionan como miembros de organizaciones de base comunal (OBC) o de familias rurales. Además, las OAB obtienen fondos de diversas fuentes y, en forma conjunta, realizan labores de incidencia política. Debido a su éxito, este modelo ya ha comenzado a ser exportado a otros países centroamericanos. Las OAB más emblemáticas del sector de TRC son Actuar, Cooprena y Jazon, las cuales representan 13 OBC, 17 OBC y 39 familias con proyectos turísticos, respectivamente.

EL TRC ha sido apoyado por varios tipos

de organizaciones, entre las cuales se incluyen instituciones públicas, organismos de cooperación de países desarrollados, entidades multilaterales y ONG radicadas tanto en Costa Rica como en el exterior. Algunas de estas organizaciones han dado apoyo de manera sostenida, mientras que otras han tenido una participación más efímera.

En el Plan de Desarrollo Turístico del ICT, el TRC se visualiza como un complemento de los tres principales "macroproductos" (ecoturismo, aventura y playa). Sin embargo, para que esta institución pueda apoyar más activamente al sector, una parte considerable de las OBC que lo integran deben obtener la declaratoria turística que otorga el mismo Instituto. Debido a esto, por varios años el Programa de Pequeñas Donaciones (PPD) del GEF-PNUD ha venido desarrollando un proyecto de asistencia orientado a la formalización de las OBC (cuadro 3.19). El BID se ha sumado al TRC como proveedor de financiamiento, junto con otras fuentes de más larga data, como el PNUD y Fundecooperación. La organización *Rainforest Alliance* ha hecho un esfuerzo durante los últimos años por mejorar la gestión ambiental de los proyectos, a la vez que promueve la oferta en el ámbito internacional.

Han pasado más de diez años desde que se comenzó a apoyar los primeros proyectos de TRC, de modo que ya es posible hacer

una evaluación de las características que distinguen a los que se mantienen activos de los que han desaparecido. En primer lugar, no todas las comunidades tienen las condiciones mínimas de sociabilidad, desarrollo local y entorno paisajístico para poder implantar exitosamente el turismo rural, pues la existencia de esos factores constituye el aliciente por el cual los turistas estarán dispuestos a viajar. En segundo lugar, las OBC que han perdurado se caracterizan por haber recibido financiamiento y asistencia de varias fuentes, pero este apoyo ha resultado en vano cuando esas organizaciones no han logrado "conectarse" con la demanda turística, mediante enlaces con agencias especializadas y con los mismos turistas que consumen sus productos.

En el 2007, Acepesa, Actuar y Cooprena publicaron la tercera edición de la *Guía de Turismo Rural Comunitario*. En el mismo año el Poder Ejecutivo declaró de interés público esta actividad. Sin embargo, a pesar de los esfuerzos de las organizaciones involucradas para que se consolide una política pública de apoyo al TRC, aún no existen una legislación y un marco institucional que regulen específicamente a este subsector.

Fuente: Trejos, 2007.

CUADRO 3.19

Proyectos aprobados por periodos, según áreas temáticas en el programa de Pequeñas Donaciones del GEF. 2003-2006

Áreas temáticas	2003-2004	2005-2006	Total
Corredores biológicos	13	9	22
Turismo rural comunitario	32	19	51
Producción sostenible	23	30	53
Brigadas y Covirenas	11	9	20
Territorios indígenas	6	10	16
Otras áreas	27	12	39
Total de proyectos	112	89	2.013

Fuente: Carmona, 2007.

años es la edad promedio), ya que poco más de una tercera parte tiene menos de 18 años y solo un 2,5% corresponde a mayores de 65 años.

El nivel de escolaridad promedio es bajo, pues apenas sobrepasa la educación primaria (7,4 años). Más de la mitad de la población entrevistada tiene primaria o menos (55,4%), mientras únicamente un 6,2% tiene estudios universitarios. Asimismo, solo un 22,3% de la población entre 24 y 60 años, habla otro idioma.

En lo que concierne a la inserción laboral, la información obtenida señala que un 40,8% de las personas consultadas mayores de 12 años trabajan como asalariadas, un 14,7% por cuenta propia y el restante 44,5% no recibe remuneración por su trabajo. Estos datos ratifican el cambio que se dio en la década de los noventa, cuando se pasó de una comunidad mayoritariamente campesina a otra en la que las relaciones salariales juegan un papel importante y están vinculadas, sin duda, al desarrollo del turismo. Respecto a esto último, la encuesta a los hogares identificó que la mitad de las personas ocupadas está relacionada con la actividad turística.

El aumento de asalariados se ve reforzado no solo por la existencia de locales comerciales, sino también por los hoteles pequeños y algunos grandes, como Tabacón Resort. En 1998 Olivares calculó para la zona un promedio de 4,3 trabajadores en establecimientos turísticos microempresariales, pero cuando consideraba a los grandes hoteles como

el mencionado, este promedio subía a 10,7 (Olivares, 1999). Las principales ramas de actividad en las que trabajaban los habitantes de La Fortuna en ese año eran: servicios sociales (27%), hoteles y restaurantes (20%), comercio (15%), agricultura (10,5%) y transporte (9,5%).

Cuando se indaga acerca de la condición de aseguramiento en el sistema de salud de la CCSS, los resultados muestran que el 34,3% son asegurados directos, el 38,4% tiene seguro familiar, el 4,7% es cubierto por el Estado, el 2,5% tiene otros tipos de seguros y el 17,9% no está asegurado. En el caso de las personas que están ocupadas, el 59,3% tiene seguro como asalariado, el 16,9% por cuenta propia y un 18% no tiene este beneficio.

Al comparar las características de los hogares de La Fortuna, según su vinculación con el turismo, considerando que un hogar está vinculado cuando al menos uno de sus miembros trabaja en este sector, se observan algunas diferencias. Los años de escolaridad promedio son mayores en los hogares relacionados con el turismo, que en los hogares que no lo están (7,3 y 5,9 años, respectivamente) y el porcentaje de personas que hablan otro idioma es muy superior en los primeros (28,4% versus 8,7%). Además, los vinculados al turismo tienen más personas ocupadas por hogar (67,7% versus 59,2%). La condición de aseguramiento también presentó variaciones importantes, pues un 42% de los hogares asociados al

turismo tiene aseguramiento directo, mientras que en el otro grupo esta categoría alcanza solo un 29,8%. Otra variable que mostró diferencias estadísticamente significativas es el ingreso promedio del hogar, que es más alto en los hogares vinculados con el turismo (226.038 colones) que en los hogares que no lo están (178.821 colones).

Tamarindo como destino turístico: sol y playa

Características de la zona

Tamarindo es una comunidad costera, cuyo principal atractivo son sus playas. No existía como pueblo antes del turismo y prácticamente ninguno de los empleados en las actividades turísticas que hoy se realizan en este distrito reside en él, a excepción de algunos gerentes y empleados extranjeros (Fürst y Hein, 2002). Los pobladores habitan en las comunidades aledañas, como son 27 de Abril, San Francisco, Hernández, San José Pinilla, Cañafistulas, Villa Real y Santa Rosa. Históricamente, el acceso a estas comunidades fue limitado, lo que las mantuvo en una situación de relativo aislamiento, con una población dedicada a la ganadería, la agricultura de subsistencia y la pesca. El conjunto de empresas surgió como respuesta directa a la demanda turística. En la primera fase de desarrollo solo había empresas de hospedaje, algunos restaurantes y comercios populares (pulperías, bares, sodas) (Fürst y Hein, 2002), hacia los que convergía un turismo nacional y extranjero en pequeña escala. En los años noventa, el desarrollo de eventos internacionales ligados al deporte del *surf*, la creciente oferta hotelera de cara al mercado externo y la inauguración de obras como el aeropuerto Daniel Oduber Quirós, en Liberia, pusieron a Tamarindo en el mapa mundial y generaron un flujo de turismo extranjero que empezó competir con el nacional.

El desarrollo de empresas turísticas en esta localidad ha llegado a ser de tal magnitud que prácticamente acapara la totalidad del espacio disponible (servicios de transporte, operadores turísticos, tiendas de *souvenirs*, agencias

de viajes, alquiler de tablas y cursos de *surf*, excursiones acuáticas, equipos deportivos, panaderías, supermercados, ventas de hielo, ferreterías, bancos, empresas de bienes raíces, salas de belleza, etc.) y ha constituido un *cluster* muy diversificado de empresas con varios tipos de servicios y de propiedad (Fürst y Hein, 2002). Se trata de un desarrollo concéntrico, muy distinto al de La Fortuna de San Carlos, donde la operación de empresas turísticas de distinta índole coexiste aún con residencias y actividades tradicionales, escuelas, colegios, iglesias, centros de salud, etc.

Características de la población estudiada

De acuerdo con la encuesta aplicada para este Informe, los hogares de Tamarindo tienen un promedio de 4,0 personas por vivienda. Las familias son fundamentalmente de tipo nuclear, con y sin hijos (52,8%; cuadro 3.20) y al igual que en La Fortuna muestran un arraigo importante: un promedio de 23,5 años de vivir en el sitio. La proporción de viviendas propias es alta (79,7%). La edad promedio es superior a la de La Fortuna, aunque también predomina la población joven y el porcentaje de adultos mayores es superior al del distrito sancarleño. Por grupos de edad, poco menos de una tercera parte de la población es menor de 18 años y un 6,7% tiene 65 años o más. La escolaridad promedio es baja, 8,0 años; cerca de la mitad tiene educación primaria o menos (48,7%), un 34,6% tiene secundaria y solo un 7,1% tiene estudios universitarios. Un 19% de las personas de 24 a 60 años habla otro idioma, porcentaje inferior al de La Fortuna.

Respecto a la inserción en el mercado laboral, las personas de 12 años o más con trabajo asalariado representan un 37,5%, las que trabajan por cuenta propia un 14,6% y el restante 47,9% labora sin recibir remuneración. De los que trabajan, un 43,1% se desempeña en actividades relacionadas con el turismo, porcentaje inferior al de La Fortuna.

Las ramas de actividad más importantes en las que se ocupa la pobla-

ción entrevistada son: servicios sociales (33%), construcción (24%), comercio (16%) y hoteles y restaurantes (13%). El desarrollo inmobiliario que se ha dado en la región, más que el turismo, influye en este resultado (recuadro 3.26). En el 2006, el Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos de Costa Rica identificó un total de 297 proyectos constructivos en los cantones de Liberia, Carrillo y Santa Cruz. El mayor número se concentraba en los dos últimos cantones, con 100 y 101 proyectos respectivamente, y entre ellos destacaban la construcción de residencias, condominios y apartamentos (CFIA, 2006).

Por condición de aseguramiento en salud, los resultados del estudio muestran que un 31,1% son asegurados directos, un 35,9% tiene seguro familiar, un 4,5% está cubierto por el Estado, un 6,2% tiene otro tipo de aseguramiento y un 20,1% no está asegurado. Visto desde la población ocupada, solamente 2 de cada 3 trabajadores son asegurados directos, ya sea como asalariados (54,4%) o por cuenta propia (13,1%), porcentajes inferiores a los observados en La Fortuna. Asimismo, un 7,2% tiene seguro familiar y un 21,2% no está asegurado. Por el peso que tiene la construcción en Tamarindo, y dado que esta actividad es realizada por empresas constructoras que en su mayoría no están inscritas en el CFIA, tal como lo ha determinado esa organización (CFIA, 2006), la baja cobertura de la seguridad social es un tema que debería ser objeto de atención para las autoridades de la CCSS. Además, la relevancia de la construcción evidencia el poco dinamismo que están teniendo otras actividades económicas como generadoras de empleo en esta región.

Finalmente, en Tamarindo la edad promedio por hogar es mayor en los grupos no vinculados con el sector turístico que en los que sí lo están; estos últimos tienen más personas ocupadas por hogar (65,4% *versus* 53,9%). La proporción de asegurados directos también es mayor en los hogares vinculados con el turismo (37,7% *versus* 29,5%), así como las personas que hablan otro idioma, que alcanzan un 20,8%, mientras que entre quienes

RECUADRO 3.26

Desarrollo inmobiliario no es turismo

La actividad turística tiene un impacto económico directo sobre las comunidades, a través del gasto que cada turista genera y su efecto multiplicador en la economía, tanto local como nacional. Desde la perspectiva privada, el retorno esperado de la inversión en un hotel, por ejemplo, es cercano al 20% anual. Pero para que su negocio sea viable y rentable, el inversionista espera contar con una adecuada infraestructura de carreteras, electricidad, comunicaciones y servicios básicos, como el agua. Son dos las razones que justifican que los gobiernos atiendan estas necesidades: por una parte, los ingresos por turismo pueden ser más altos que la inversión requerida en infraestructura y, por otra, la ausencia de infraestructura limita el crecimiento de la inversión.

En cambio, la actividad inmobiliaria es altamente rentable para los inversionistas, pero su efecto multiplicador sobre la economía es mucho menor; se estima que genera menos de una décima parte, por dólar percibido, que el turismo. Además, se trata de una industria que demanda infraestructura adicional, como centros de salud, comercio, telecomunicaciones -entre otros servicios- y que compite con la ocupación habitacional de los hoteles. Los retornos financieros de la venta de bienes raíces se ubican, frecuentemente, entre 100% y 700%, en períodos que van de dos a tres años. Tales rendimientos les permitirían, sin duda, pagar por toda la infraestructura que necesiten.

La clave para una adecuada política pública radica en identificar esta diferencia y, consecuentemente, evitar que las concesiones o incentivos para hacer del turismo una actividad rentable se desvíen hacia otras industrias.

Fuente: Santamaría y Pratt, 2007.

CUADRO 3.20

**Características sociodemográficas y laborales de los hogares, según lugar de residencia
Julio de 2007**

	La Fortuna 878	Tamarindo 914
Personas entrevistadas		
Sexo (%)		
Mujeres	50,3	48,6
Hombres	49,7	51,4
Grupo de edad (%)		
Menores de 12 años	22,4	20,5
12 a 17 años	13,2	11,3
18 a 24 años	18,0	15,3
25 a 39 años	23,2	22,2
40 a 64 años	20,6	23,9
65 años o más	2,5	6,7
Edad promedio (años)	26,0	29,7
Relación de dependencia demográfica ^{a/} (%)	33,2	37,3
Tipo de seguro social (%)		
Asalariado	25,5	23,0
Cuenta propia	8,8	8,1
Familiar	38,4	35,9
Por cuenta del Estado	4,7	4,5
Otro	2,5	6,2
No tiene	17,9	20,1
Nivel de educación (%)		
Ningún grado	4,6	3,7
Preparatoria o preescolar	2,1	2,3
Primaria	48,7	42,7
Secundaria	29,2	34,6
Universitaria	6,2	7,1
Escolaridad promedio de las personas de 18 a 64 años (años)	7,4	8,0
Población de 24 a 60 años que habla otro idioma (%)	22,3	19,0
Tipo de trabajo (población de 12 años o más) (%)		
Asalariado	40,8	37,5
Cuenta propia	14,7	14,6
No trabaja	44,5	47,9
La actividad en la que trabaja tiene relación con el turismo (%)	49,2	43,1
Horas trabajadas (%)		
Menos de 30 horas	4,5	7,6
30 a 39 horas	3,4	11,0
40 a 48 horas	53,7	42,6
Más de 48 horas	34,6	31,1
Viviendas entrevistadas	209	231
Promedio de personas por vivienda	4,2	4,0
Tipo de hogar (%)		
Nuclear sin y con hijos	56,5	52,8
Nuclear monoparental	11,5	14,3
Extenso y compuesto	24,9	24,7
Unipersonal y no familiar	7,2	8,2
Años promedio de vivir en el mismo lugar ^{b/}	14,5 [*]	23,5 [*]
Arraigo ^{c/} (%)	73,2	77,4
Ingreso promedio mensual relacionado con turismo (colones corrientes) ^{b/}	226,038 [*]	196.427
Ingreso promedio mensual no relacionado con turismo (colones corrientes) ^{b/}	178,821 [*]	184.101
Viviendas propias (totalmente pagadas o a plazos) (%)	62,7	79,7
Familias que han vendido propiedades (fincas, lotes, viviendas) en los últimos 10 años (%)	6,7	6,5

Nota: Los valores relativos no suman el 100% porque no está presente el ignorado.

^{*} Los promedios estimados son estadísticamente diferentes, con un 95% de confianza entre los lugares estudiados.

a/ Relación entre el número de personas menores de 15 años más los mayores de 64 años, respecto a las personas con edades entre 15 y 64 años, multiplicado por 100.

b/ Los promedios estimados son estadísticamente diferentes, con un 95% de confianza entre los dos lugares estudiados.

c/ Familias que tienen cinco o más años de vivir en el mismo lugar.

Fuente: Elaboración propia con base en Brenes et al., 2007.

no están relacionados con el turismo esta cifra es de solamente un 9,4%. Es importante notar que en Tamarindo el porcentaje de hogares que no tienen seguro social es prácticamente igual en ambos grupos, a diferencia de La Fortuna, donde el aseguramiento es mayor en los hogares vinculados con este sector.

¿Qué factores explican la vinculación de las personas a la actividad turística?

Un primer punto que conviene despejar es si los factores que aumentan la probabilidad de que una persona se vincule al turismo son similares en zonas que han experimentado modalidades de desarrollo turístico tan distintas. Podría pensarse que, independientemente de las particularidades de la zona, el turismo demanda mano de obra con un perfil determinado (por ejemplo, personas que hablen otro idioma, que tengan un nivel básico de instrucción educativa). De acuerdo con esta hipótesis, se esperaría que los factores que aumentan la probabilidad de que una persona se vincule al turismo sean semejantes en La Fortuna y Tamarindo, pese a las diferencias que existen entre ambas microrregiones. En sentido contrario, podría postularse que cada modalidad de desarrollo turístico demanda perfiles de mano de obra distintos. De esta manera, destinos turísticos con alto valor agregado local demandarían mano de obra más calificada, capaz de brindar una gama diversificada de servicios, en tanto que destinos de bajo valor agregado, orientados al turismo masivo y con poca generación de servicios locales, demandarían una mano de obra de menor calificación (básicamente miscelánea). De acuerdo con esta segunda hipótesis, se esperaría que los factores que aumentan la probabilidad de que una persona se vincule al turismo sean diferentes en La Fortuna y Tamarindo, precisamente porque responden a aparatos productivos distintos.

La información obtenida de los sitios centinela no permite zanjar esta compleja discusión. Sin embargo, aporta evidencia preliminar en favor de la

segunda hipótesis (demanda de mano de obra con calidades distintas). En efecto, se estimaron diversos modelos de regresión logística binaria¹⁰, con la variable dependiente “vinculación de la persona a la actividad turística” de los mayores de 15 años (con valor igual a 1 cuando sí está vinculada y 0 cuando no lo está), tomando algunos factores sociodemográficos como variables independientes. En ambos lugares la edad tiende a asociarse en forma negativa al turismo (a más edad, menor vinculación), pero en La Fortuna esta tendencia es estadísticamente más robusta ($p < 10\%$). Lo mismo puede decirse del tiempo de residencia: los lugareños con más tiempo de vivir en la zona (16 años o más) son también quienes menor vinculación tienen con el turismo, un resultado lógico si se recuerda que muchos de ellos tenían un modo de inserción laboral anterior a la irrupción de esta actividad. No obstante, el resultado más llamativo es el peso distinto que tiene la educación como factor que incide sobre la probabilidad de estar vinculado a la actividad turística. Mientras en La Fortuna hay una clara asociación positiva (a mayor nivel educativo, más vinculación con el turismo), sobre todo para quienes han concluido los estudios primarios y secundarios ($p < 10\%$), en Tamarindo esta asociación desaparece, es decir, el nivel educativo no incide sobre las probabilidades de empleo en el sector. En otras palabras, en La Fortuna el turismo demanda trabajadores con mayor nivel de instrucción (y por tanto, tener más educación aumenta las probabilidades de estar vinculado a esta actividad), en tanto que en Tamarindo pareciera que no se requiere mano de obra con un perfil de ese tipo. Esto podría estar ligado al *boom* inmobiliario que vive Guanacaste y que, como se ha mencionado, no puede considerarse turismo, aunque los habitantes lo perciban así. Esta interesante conclusión preliminar debe ser ratificada por estudios posteriores, pues tiene significativas implicaciones para la valoración de la capacidad del turismo para apalancar el desarrollo humano de las comunidades donde opera (cuadro 3.21).

¿Qué beneficios o desventajas ha traído el turismo a las comunidades receptoras?

En el estudio de sitios centinela se recabó información acerca de los beneficios y desventajas del turismo percibidos por las y los entrevistados. Para ello, como se señaló anteriormente, se utilizaron tres técnicas: encuesta de hogares, entrevistas con informantes clave y juicio grupal ponderado. La principal conclusión de este trabajo es que, si bien la actividad turística ha beneficiado a Tamarindo y La Fortuna, el tipo y, sobre todo, la magnitud de los beneficios son muy distintos. En Tamarindo el efecto positivo del turismo es mucho menor que en La Fortuna y tiene como contrapeso una serie de importantes problemas económicos, sociales y ambientales. Los hallazgos obtenidos con las técnicas de investigación empleadas apuntan a que estas diferencias pueden estar asociadas al estilo de desarrollo turístico de cada microrregión.

Impactos diferenciados del turismo sobre los ingresos y la riqueza de los hogares

Un punto que conviene despejar es si la actividad turística ha tenido un efecto positivo sobre la condición económica de los hogares y si éste es distinto en La Fortuna y en Tamarindo, por ser dos experiencias de desarrollo turístico muy diferentes. Para aproximar esta cuestión se emplearon las siguientes medidas de la condición económica de un hogar:

- Ingreso (en colones) en el último mes. Para estimar este ingreso se sumaron los ingresos de cada uno de los miembros del hogar que trabajan y el resultado se comparó con los ingresos promedio del hogar.
- El índice de tenencia de artefactos electrodomésticos (ITEES) es una aproximación a los activos que las familias tienen en su hogar. Se trata de una medida convencional de riqueza: a mayor tenencia de electrodomésticos se infiere mayor capacidad económica (recuadro 3.27).

CUADRO 3.21

Determinantes sociodemográficos de la vinculación de las personas a la actividad turística en Tamarindo y La Fortuna: modelo de regresión logística binaria^{a/}

Variables independientes	Tamarindo		La Fortuna	
	Oportunidad relativa ^{b/} (odds ratio)	Intervalos de confianza (al 95%)	Oportunidad relativa ^{b/} (odds ratio)	Intervalos de confianza (al 95%)
Sexo (mujer = 1)	1,162	0,712 - 1,895	0,794	0,487 - 1,292
Edad (15-34 años = 1)				
35-49 años	1,004	0,621 - 1,619	0,544*	0,329 - 0,895
50-69 años	0,297*	0,145 - 0,606	0,385*	0,170 - 0,867
Nivel de educación (3 años o menos de primaria = 1)				
4 a 5 años de primaria	0,578	0,149 - 2,240	1,703	0,588 - 4,930
Primaria completa	0,692	0,302 - 1,582	3,140*	1,461 - 6,744
Secundaria incompleta	0,575	0,258 - 1,279	2,558*	1,170 - 5,589
Secundaria completa	0,627	0,275 - 1,425	4,857*	2,177 - 10,834
Años de residencia (5 años o menos = 1)				
De 5 a 10 años de residencia	0,691	0,313 - 1,524	0,882	0,453 - 1,715
De 11 a 15 años de residencia	0,427	0,151 - 1,199	1,378	0,624 - 3,042
16 o más años de residencia	0,360*	0,198 - 0,651	0,426*	0,249 - 0,725

* Las variables son significativas, con una probabilidad de $p < 0,10$.

a/ La variable dependiente es la vinculación de las personas al turismo (1= Sí; 0= No).

b/ La oportunidad relativa (cuya nomenclatura estadística es *odds ratio*) es el cociente entre la probabilidad de que ocurra la variable independiente (por ejemplo, la pertenencia a un grupo de edad) y la probabilidad de que suceda la variable dependiente (la vinculación al turismo). Cuando el valor es mayor que 1, la variable independiente aumenta la probabilidad de la variable dependiente, cuando es menor que 1, disminuye esta probabilidad.

Fuente: Elaboración propia con datos de Brenes et al., 2007.

RECUADRO 3.27

Ingreso de los hogares y elaboración del ITEES

La experiencia nacional e internacional con encuestas de hogares y estudios de opinión pública muestra que los ingresos reportados por las personas tienden a tener una importante subestimación. A pesar de ello, en el estudio de sitios centinela se incluyó esta pregunta en el cuestionario de la encuesta a los hogares, partiendo del criterio de que el error inducido por el entrevistador es similar en todos los hogares estudiados. Por tanto, se asumió que no existen razones para pensar que las personas involucradas en la actividad del turismo

subestiman (o sobreestiman) sus ingresos en mayor proporción que el resto, y que tampoco hay bases para suponer que el error en el ingreso reportado es sistemáticamente mayor en un sitio que en otro. Por otra parte, conviene subrayar que el uso dado a la variable ingreso en el presente análisis es limitado: se utiliza simplemente para comparar promedios y no para propósitos más sofisticados, como podría ser una estratificación socioeconómica de la población.

El ITEES se elabora como un conteo simple de la existencia en el hogar de los

siguientes electrodomésticos: 1. computadora, 2. horno de microondas, 3. vehículo, 4. teatro en casa, 5. aire acondicionado, 6. refrigeradora, 7. Internet, 8. equipo de sonido, 9. lavadora, 10. DVD/VHS y 11. televisor de pantalla plana, plasma o LCD. En términos generales, se incluyeron los electrodomésticos para los que se esperaba que hubiese una importante dispersión de acuerdo con el nivel económico de las familias, y se descartó otros que están presentes en la mayoría de los hogares.

Fuente: Brenes et al., 2007.

Para examinar el efecto del turismo sobre la condición económica de los hogares en Tamarindo y La Fortuna, estos se clasificaron en dos grupos: los que tienen al menos un miembro que labora en actividades turísticas y los que no tienen ninguna conexión directa (laboral) con ese sector. Posteriormente, en cada sitio se compararon los ingresos promedio de cada grupo para determinar si había diferencias relevantes. Si el ingreso promedio de los hogares vinculados al turismo es significativamente superior al de los hogares no relacionados, podría concluirse que, en la zona en cuestión, el turismo ha tenido un efecto positivo sobre la condición socioeconómica de las familias, y que ha creado condiciones para una movilidad social ascendente. Si el ingreso promedio entre ambos grupos es similar, se podría inferir que el turismo ha abierto una nueva fuente de generación de ingresos a las familias, pero que ésta es más una expansión “horizontal” de la gama de posibilidades de inserción laboral, que una oportunidad de ascenso social.

En las zonas específicas del estudio, cabe señalar de partida que tanto en Tamarindo como en La Fortuna la mayoría de las personas opina que los ingresos de los hogares han mejorado gracias al desarrollo de la actividad turística. Las razones argüidas son similares y en orden de importancia son las siguientes: más trabajo (60,5% La Fortuna, 69,3% Tamarindo) y dependen del turismo (20,9% La Fortuna, 9,4% Tamarindo).

Pese a la similitud de las percepciones, existen importantes diferencias objetivas entre ambas comunidades. Mientras en Tamarindo el ingreso promedio de los hogares vinculados al turismo es similar al de los no vinculados (la diferencia observada no es estadísticamente significativa al 95% de nivel de confianza), en La Fortuna no solo hay diferencia, sino que los hogares relacionados con el turismo tienen ingresos significativamente superiores a los demás (cerca de 50.000 colones mensuales promedio más). Esta tendencia se mantiene cuando se eliminan valores extremos de ingreso.

Cabe destacar que la proximidad de

las viviendas al centro turístico de cada lugar tiene un peso importante en la posibilidad de vinculación con el turismo: las personas que viven cerca tienen mayor probabilidad de estar asociadas a esta actividad. Este efecto es mucho más evidente en Tamarindo, en concordancia con el desarrollo concéntrico que se observa en esa zona. Mediante modelos estadísticos se logró identificar que los hogares relacionados con la actividad turística (al menos una persona por vivienda trabaja en el sector) tienen 4,8 veces más posibilidades de pertenecer a un poblado cercano al centro (Tamarindo centro y La Fortuna), que a poblados más lejanos (de 5 a 10 kilómetros de distancia). Hablar otro idioma también aumenta de manera notoria (16 veces) la posibilidad de que los hogares se vinculen con el turismo. Por otro lado, resulta interesante señalar que las viviendas cuyos ocupantes participan en actividades turísticas tienen una posibilidad menor y estadísticamente significativa de no tener seguro social.

A la luz de los resultados sobre los ingresos por hogar que han sido comentados, puede sugerirse que en La Fortuna la cercanía de las viviendas al centro turístico no solo abre una nueva oportunidad de inserción laboral para los pobladores, sino una que, en promedio, les genera una mejoría en sus ingresos. En el caso de Tamarindo, la cercanía a las fuentes de trabajo crea un mejor acceso a las nuevas oportunidades laborales pero, en promedio, éstas no generan mejores ingresos que otras. Más aun, una cuestión que debe investigarse con mayor profundidad es si este hallazgo está o no asociado a la estrategia aplicada en Tamarindo, que algunos autores clasifican como “turismo segregado”, es decir, aquel que es manejado por transnacionales turísticas que establecen débiles o nulas relaciones con las comunidades locales y que difiere del modelo de integración relativa, en el que los operadores internacionales se articulan con los pequeños y medianos empresarios turísticos de la zona, tal como ocurre en La Fortuna (Cordero, 2005).

Las diferencias entre La Fortuna y Tamarindo ayudan a entender el resul-

tado del segundo indicador empleado para examinar la condición económica de los hogares: el índice de tenencia de electrodomésticos en la vivienda (ITEES). El principal hallazgo, como era de esperar, es que existen diferencias estadísticas significativas entre la riqueza de los hogares de La Fortuna y Tamarindo, medida por el ITEES. Las viviendas ubicadas en los sitios centinela de La Fortuna tienen 8,3 veces más posibilidades de registrar un indicador más elevado, en comparación con las viviendas de los sitios centinela de Tamarindo¹¹. Además, mientras en los distintos lugares estudiados de La Fortuna, el ITEES promedio es relativamente estable, en Tamarindo de nuevo se aprecia un efecto concéntrico: la riqueza de los hogares es mayor cuanto más cercanas estén las viviendas al centro turístico.

Indicadores de bienestar social en las comunidades de La Fortuna y Tamarindo

Otro tema que conviene investigar es si las nuevas opciones laborales que genera el turismo en La Fortuna y Tamarindo se traducen en mejorías en la percepción sobre el bienestar de los hogares y de la comunidad. En otras palabras, si las personas sienten que sus condiciones de vida han mejorado (o empeorado), si en alguna medida atribuyen ese efecto al turismo y si ese impacto es de diferente magnitud en cada uno de los lugares investigados. En la eventualidad que fuera así -que el turismo se considerara como un factor beneficioso y que en un lugar dicha incidencia fuera significativamente mayor que en el otro- ello no solo subrayaría la importancia de esta actividad para la economía de regiones que hasta hace poco tenían un carácter periférico en la vida nacional, sino que daría nuevas pistas para indagar acerca de los impactos diferenciados de las estrategias de desarrollo turístico sobre el bienestar de las poblaciones. En razón del análisis presentado en el acápite anterior, se esperaría que el impacto percibido del turismo fuera positivo en ambas zonas y, además, que fuera significativamente más amplio en La Fortuna que en Tamarindo.

Los efectos del turismo sobre el bienestar de los hogares y las comunidades se estudian a partir de cuatro indicadores que miden aspectos subjetivos del bienestar. Las dos primeras medidas se refieren al hogar, la tercera a la comunidad y la cuarta integra estos dos ámbitos:

- La mejora percibida en los ingresos del hogar debido al turismo.
- El índice de servicios en el hogar, que mide la percepción de las personas acerca de la calidad de tres servicios disponibles en la vivienda: electricidad, agua intradomiciliar y servicio sanitario. Se trata de un promedio simple.
- El índice de servicios básicos de la comunidad. Es el promedio simple de las percepciones acerca de la calidad de los servicios con que cuenta una comunidad (recuadro 3.28).
- El índice de concordancia, que examina la correspondencia entre, por un lado, la percepción de mejora (o desmejora) que el turismo ha producido en los ingresos de la familia y, por otro, la percepción del impacto del turismo sobre la comunidad. De esta forma se procura determinar la magnitud y la extensión del impacto percibido por el informante, en cuanto al efecto del turismo sobre su entorno inmediato y mediato.

Tanto en Tamarindo como en La Fortuna, las personas perciben de manera directa o indirecta que el turismo ha mejorado los ingresos de su familia. Esta percepción es general y no solo de los individuos que forman parte de hogares en los que al menos uno de sus miembros labora en una actividad relacionada con el sector turístico. Las diferencias entre ambos lugares no son estadísticamente significativas (gráfico 3.28).

No obstante, este es el único asunto que las personas en ambos lugares perciben de modo similar. En todos los demás hay diferencias sistemáticas. Para empezar, los habitantes de La

RECUADRO 3.28

Elaboración de los índices subjetivos de bienestar social

El índice de servicios básicos de la vivienda se elaboró a partir de la pregunta 9 incluida en la encuesta aplicada a los hogares entrevistados en los sitios centinela, de la cual se excluyó el teléfono fijo, debido al alto nivel de no respuesta (20%). La pregunta fue:

P9 En una escala de uno a diez, califique los siguientes servicios que se brindan en su vivienda, donde uno significa muy malo y diez excelente: 1. electricidad, 2. agua intradomiciliar, 3. teléfono fijo, 4. servicios sanitarios.

Para estimar el índice de servicios básicos en la comunidad se utilizó la pregunta 11, que indaga sobre la calidad de los servicios que se brindan en el barrio:

P11 Servicios en el barrio: en una escala de uno a diez, califique los siguientes servicios que se brindan en su barrio, donde uno significa muy malo y diez excelente: 1. servicios de transporte (que llegue a su barrio o cercanías), 2. vías de acceso (calles o caminos), 3. Ebais (al que está inscrito), 4. escuelas o colegios (donde asiste la mayoría de niños de este barrio), 5. recolección de basuras, 6. áreas recreativas (parques, zonas de recreación), 7. seguridad en la comunidad.

El índice de concordancia se elaboró a partir de dos preguntas del cuestionario, cuyas respuestas luego se combinaron

para crear una escala ordinal de cinco categorías, en la que los extremos fueron la mejora y la desmejora correlativas en la comunidad y en el hogar. La categoría intermedia fue la constituida por respuestas que indican que el turismo no ha impactado a la comunidad y al hogar, ni para bien ni para mal ("está igual"). Las dos categorías restantes se formaron de la combinación de las otras respuestas. Las preguntas empleadas fueron las siguientes:

P13 ¿Cuál de las siguientes afirmaciones se acerca más a su situación (respuesta única): 1. El desarrollo turístico ha mejorado los ingresos económicos de esta familia. 2. El desarrollo turístico ni ha mejorado ni desmejorado los ingresos económicos de esta familia, es decir, están igual. 3. El desarrollo turístico ha desmejorado los ingresos económicos de su familia. (La pregunta P13 fue empleada para examinar el efecto percibido del turismo sobre los ingresos del hogar).

P14: Ahora pensando en su comunidad, diría usted (respuesta única): 1. que la comunidad ha mejorado con el turismo, 2. que la comunidad ni ha mejorado ni desmejorado con el turismo, 3. que la comunidad ha desmejorado con el turismo, 4. otra.

Fuente: Brenes et al., 2007.

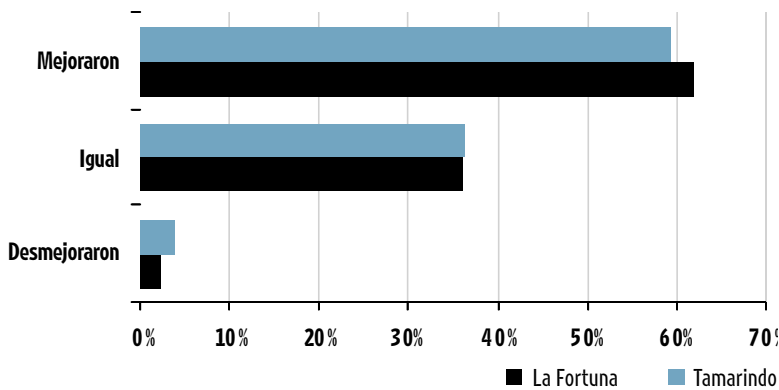
Fortuna dan una mejor calificación a la calidad de los servicios que reciben en sus viviendas y su comunidad. En cuanto a los servicios dentro de la vivienda, si bien el promedio para ambos lugares es alto (8,7 puntos en una escala de 0 a 10, lo que denota una alta satisfacción), en La Fortuna la satisfacción promedio es superior en casi un punto a la de Tamarindo y esta diferencia es estadísticamente significativa ($p < 5\%$). Además, mientras en La Fortuna la satisfacción con los servicios de la vivienda es relativamente pareja en los distintos barrios examinados,

cercanos o lejanos del centro turístico regional, en Tamarindo la distancia es un factor importante: la satisfacción es menor en los hogares más lejanos al centro ($p < 5\%$), que son los que tienen menor vinculación con el turismo.

Resultados muy similares arroja el análisis del índice de satisfacción con los servicios básicos de la comunidad. En La Fortuna la satisfacción promedio es de 6,9 (escala de 0 a 10), mientras que en Tamarindo es de 5,5; esta diferencia estadística es altamente significativa ($p < 1\%$). La satisfacción con la calidad de los servicios comunales es

GRAFICO 3.28

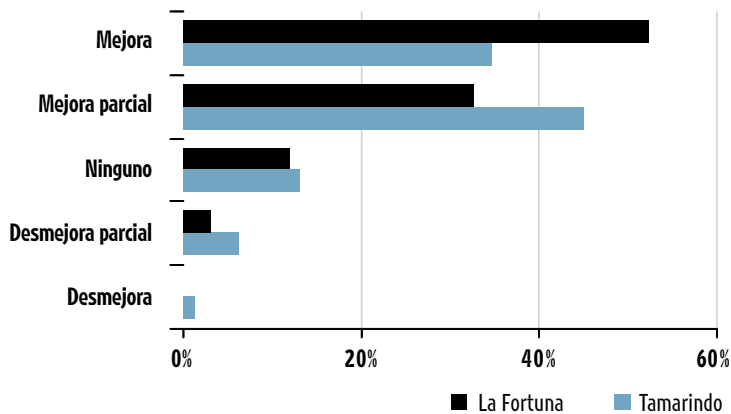
Percepción de los entrevistados en cuanto a si han mejorado los ingresos económicos en la familia debido el desarrollo turístico. Julio de 2007



Fuente: Brenes et al., 2007.

GRAFICO 3.29

Impacto simultáneo del turismo en el hogar y la comunidad, según distrito. 2007



Fuente: Brenes et al., 2007.

similar en todos los sitios investigados de La Fortuna, no así en Tamarindo, donde la satisfacción es claramente inferior entre quienes viven a distancia intermedia y lejana del centro turístico regional, en relación con los que habitan en él ($p < 1\%$).

Las diferencias en la percepción de bienestar observadas entre estas microregiones podrían originarse en factores ajenos a los desarrollos turísticos que han experimentado. Después de todo, como se ha visto, ambos lugares tienen historias diferentes y esos desarrollos turísticos se alojaron en sitios cuyas condiciones iniciales eran

distintas. El análisis del índice de concordancia sugiere, sin embargo, que la percepción del impacto del turismo sobre el bienestar no es el mismo en La Fortuna que en Tamarindo.

Ciertamente, la mayoría de los personas en La Fortuna y en Tamarindo percibe que el turismo ha implicado mejoras simultáneas en la comunidad y en la familia, o al menos en uno de los dos ámbitos. La proporción de gente que percibe algún tipo de mejoría en relación con los que señalan algún tipo de deterioro es superior a 10 a 1 en ambos sitios (gráfico 3.29). Esto claramente sugiere que, en opinión de

las y los entrevistados, el turismo es un factor beneficioso en dos comunidades que han experimentado desarrollos turísticos muy distintos. Pero hay un segundo resultado importante: la percepción del efecto benéfico del turismo es mucho más robusta en La Fortuna que en Tamarindo. En efecto, mientras en el primer sitio el 52% las personas identifica efectos correlativos simultáneos en la comunidad y en el hogar, esta proporción desciende a 35% en Tamarindo (una diferencia superior a 15 puntos porcentuales).

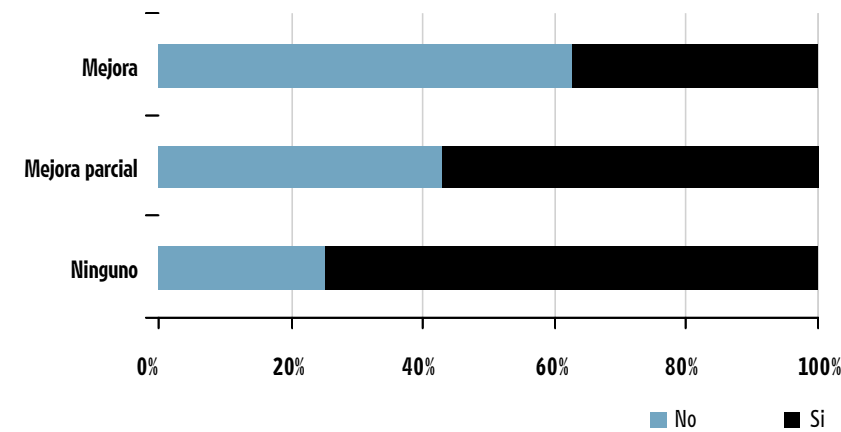
La percepción acerca del impacto positivo del turismo se asocia de manera altamente significativa ($p < 1\%$) con la presencia en el hogar de al menos una persona ligada a la actividad turística (este rasgo, como se ha señalado, distingue el desarrollo turístico de La Fortuna). Cerca del 75% de las personas que perciben mejoras simultáneas en la comunidad y en el hogar atribuibles al turismo, forma parte de hogares en los que hay algún tipo de relación directa con esa actividad. Esta situación contrasta con la de las personas que perciben que el turismo no ha traído ningún beneficio (o perjuicio) ni a la comunidad ni al hogar: en este grupo la mayoría pertenece a hogares sin conexión directa con el turismo (gráfico 3.30).

Prioridades de política pública para un desarrollo turístico balanceado: recomendaciones de líderes comunales

Un punto importante de la investigación sobre los efectos de la actividad turística en Tamarindo y La Fortuna fue indagar, con líderes comunales, las áreas que las políticas públicas debieran abordar para que el desarrollo turístico en su zona eleve la calidad de vida de las personas y logre una mayor armonía con la naturaleza. Esta es una cuestión relevante: las prioridades de política pública a menudo se establecen dejando de lado el conocimiento local, pues son el resultado de marcos conceptuales y políticos preestablecidos, o reacciones ante problemas evidentes o conflictos. Por ello, con frecuencia las políticas no atienden asuntos que las personas, con

GRAFICO 3.30

Impacto del turismo^{a/} según vinculación del hogar con la actividad turística. 2007



a/Impacto simultáneo en el hogar y la comunidad.

Fuente: Brenes et al., 2007.

base en su experiencia cotidiana, saben que son los más urgentes de resolver. Auscultar el conocimiento local permite no solo identificar los principales problemas, sino también obtener información útil para poner en marcha acciones preventivas. En este estudio se empleó la metodología del juicio grupal ponderado (JGP) con líderes comunales de amplia trayectoria en Tamarindo y La Fortuna, para determinar las prioridades de política pública, según los propios vecinos (recuadro 3.29).

El análisis comparado de los resultados de los JGP revela dos características comunes. Por un lado, los líderes de Tamarindo y La Fortuna identificaron como tema prioritario la mejora de la seguridad ciudadana, a lo que debe ponerse especial atención en ambos casos (cuadro 3.22). Por otra parte, es claro que según estos líderes los asuntos más relevantes para lograr un desarrollo turístico equilibrado son, en términos generales, los más difíciles de resolver: en Tamarindo tres de los cinco problemas más importantes fueron también señalados como los más difíciles; en La Fortuna sucedió lo mismo con cuatro de los cinco problemas. Esto último sugiere que resolver los problemas prioritarios requerirá esfuerzos particularmente arduos entre diversos actores sociales e institucio-

nales, pues la naturaleza y la gravedad percibida así lo demandan.

Sin embargo, la configuración específica de temas relevantes para un desarrollo turístico equilibrado varía notablemente entre ambas localidades. En efecto, en Tamarindo hay una especial preocupación por el desarrollo desordenado de la zona (de ahí la insistencia en la necesidad de un plan regulador), asociada a la urgencia de implantar controles sobre las autoridades públicas, con el fin de evitar la corrupción. Estos temas están ausentes en La Fortuna y podrían ser indicativos de un importante problema de gobernabilidad del desarrollo turístico en Tamarindo. En La Fortuna las preocupaciones se centran en ampliar la competitividad de la región y en crear mejores condiciones para que la población pueda recibir mayores beneficios de la actividad turística. Desde esta perspectiva, tres de los cinco principales problemas son: mejorar la educación, fortalecer la infraestructura de servicios (escuelas, caminos, acueductos, salud) y promover el mercadeo honesto de la región en el ámbito turístico, de manera que no afecte a la comunidad. Estas inquietudes no están del todo ausentes en el pensamiento de los líderes consultados en Tamarindo (ellos también señalan la importancia de los aspectos educativos,

específicamente de la capacitación y formación para el trabajo), pero carecen de la visibilidad o el peso que sus contrapartes en La Fortuna les otorgan (cuadro 3.22).

En resumen, los JGP sugieren que las intervenciones públicas para promover el turismo en Tamarindo y La Fortuna debieran considerar, más allá de ciertos asuntos en común que apuntan a la provisión de bienes públicos como seguridad ciudadana y salud, importantes especificidades. En Tamarindo las políticas de ordenamiento territorial y la transparencia en la gestión pública son asuntos prioritarios. En el caso de La Fortuna emerge con más fuerza la necesidad de mayor inversión pública en infraestructura básica y social.

Los resultados de los JGP fueron complementados con datos obtenidos por medio de entrevistas individuales con informantes clave. En total se entrevistó a doce personas, siete en los sitios centinela de Tamarindo y cinco en los de La Fortuna. Todas las personas fueron seleccionadas por ser líderes comunales y en su mayoría pertenecen a alguna organización comunitaria. A diferencia de la encuesta de hogares, la información generada por las entrevistas no es representativa del pensamiento del conjunto de los líderes locales o de la población en general. Sin embargo, ofrece pistas (*insights*) sobre los efectos del turismo en las localidades estudiadas, que complementan (matizan o contrastan) los hallazgos obtenidos por la aplicación de otras técnicas de investigación cuantitativa y cualitativa, pues proviene del conocimiento “experto” de personas con amplio conocimiento sobre sus comunidades.

Los resultados de las entrevistas a estos informantes refuerzan la conveniencia de efectuar análisis diferenciados por microrregión, tal como sugieren los hallazgos de la encuesta de hogares y de los JGP. A la pregunta: “¿Qué grupos comunales (personas o sectores comunales, empresarios, etc.) son los que más se han beneficiado de estos proyectos?”, en Tamarindo la mayoría de las y los informantes opinó que

RECUADRO 3.29

La metodología del juicio grupal ponderado

El juicio grupal ponderado (JGP) es una metodología desarrollada por la Organización Panamericana de la Salud (Valadez, 1985). Su propósito es la identificación y jerarquización de problemas y acciones prioritarias en temas “no específicos” a una disciplina en particular, por parte de un grupo de personas con amplio conocimiento sobre la comunidad en cuestión. Implica procedimientos que dan igual importancia a las opiniones de cada persona y eliminan los efectos distorsionantes que podrían generar el prestigio o el rango de los individuos consultados.

En los casos de Tamarindo y La Fortuna, el objetivo de las sesiones de JGP fue conocer cómo perciben los vecinos la relación entre el tipo de desarrollo turístico que tiene lugar en sus respectivas zonas y la calidad de vida de las familias y comunidades. A partir de esta reflexión se buscó obtener recomendaciones para que la actividad turística posibilite un desarrollo social asociado a mejoras en la calidad de vida y en armonía con la naturaleza. Se realizaron dos sesiones de trabajo, una por cada zona de estudio: el 4 de julio de 2007 en Santa Rosa, en Tamarindo, provincia de Guanacaste, y el 6 de julio en La Fortuna de

San Carlos, provincia de Alajuela. En ambos casos se seleccionaron personas con trayectoria y liderazgo en la comunidad.

Para comenzar la actividad, se sometió a consideración de las y los participantes la “pregunta generadora” alrededor de la cual tendría lugar la reflexión por parte del grupo: **¿Cuáles deberían ser los principales aspectos a tomar en cuenta, para que el desarrollo turístico de la región mejore las condiciones de vida de las familias y comunidades?**

Tras un corto período de reflexión individual, se preparó una lista con todas las respuestas que los participantes dieron a la pregunta generadora. Cada elemento anotado fue discutido brevemente, de modo que todos los presentes tuvieran una comprensión homogénea del elemento en cuestión. Luego se procedió a seleccionar, mediante votación, los diez temas que a juicio del grupo son los más importantes y, por tanto, deben ser tomados en cuenta para que el desarrollo turístico de la región mejore las condiciones de vida de las familias y las comunidades.

Los problemas fueron ordenados de acuerdo con los votos obtenidos (rango o valor esperado). Posteriormente se pidió a las personas indicar, mediante una escala de 0 a 10, su valoración acerca de la posibilidad de que

cada problema pueda ser resuelto o desarrollado de manera efectiva en la práctica (cociente de éxito). La multiplicación del rango por el cociente de éxito de cada problema da el valor observado, es decir, la dificultad asignada a la resolución de cada problema, ponderado por la importancia que éste tiene para las personas. La diferencia resultante entre el valor esperado y el valor observado permite reordenar estos elementos, según la magnitud de la diferencia, lo que sugiere un posible grado de dificultad o riesgo de materializar estos elementos en la realidad; con ello se obtiene un nuevo orden entre estos elementos.

En resumen, al final de un ejercicio de juicio grupal ponderado se tienen tres resultados: una identificación de los asuntos más importantes para el grupo, su ordenamiento según la importancia que las personas le otorgan a cada uno, y su ordenamiento de acuerdo con el grado de dificultad que implica superar cada problema (no siempre los problemas más importantes son los más críticos por resolver).

Fuente: Elaboración propia con base en Brenes et al., 2007.

los inversionistas extranjeros son los más beneficiados con el desarrollo turístico. En La Fortuna se hizo el mismo señalamiento, pero los informantes hicieron una importante diferencia, que no fue apuntada por los de Tamarindo: entre los inversionistas también se incluye a nacionales.

Por otra parte, al interrogar sobre: “¿Qué grupos comunales (personas o sectores comunales, empresarios, etc.) son los que menos se han beneficiado de estos proyectos?” en Tamarindo se nombró a la gente de la comunidad, “los nativos”, las personas que no se han preparado y son excluidas de los proyectos turísticos. También se señaló en varias oportunidades que la evasión de impuestos municipales por parte de inversionistas y comerciantes, entre otros, perjudican la inversión social del gobierno local. Nótese que la identi-

ficación de “perdedores” cubre a una muy amplia gama de actores que, en aras de la brevedad, se resume en la expresión “los nativos”. En otras palabras, en Tamarindo las y los informantes parecen trazar estas equivalencias: ganadores = inversionistas extranjeros; perdedores = la comunidad. En contraste, en La Fortuna la identificación de perdedores es más acotada: hay perdedores, pero estos no comprenden a toda la comunidad; los grupos más perjudicados son los sectores sociales de más bajos recursos y los trabajadores de turismo en temporada baja.

En relación con los aspectos más favorables del turismo, el criterio de todos los informantes clave de Tamarindo destacó la generación de fuentes de empleo para la población. En el caso de La Fortuna, y esto es concordante

con lo visto en la encuesta de hogares, se subrayó la creación de nuevas oportunidades de progreso social. Así, se señaló que los principales beneficios del turismo, además del empleo, son mejores salarios, mejores carreteras, el desarrollo del comercio y el aprendizaje de otros idiomas. Se hizo énfasis en el mejoramiento de espacios recreativos para la comunidad, como el polideportivo y los salones comunales.

El contraste de las respuestas acerca de los aspectos menos favorables del turismo también arroja pistas importantes. De acuerdo con los informantes de Tamarindo, el consumo de drogas y el incremento de la prostitución (recuadro 3.30) son los principales problemas, a los que se suma la venta de tierras a los inversionistas. Los informantes de La Fortuna también señalaron a la

CUADRO 3.22

**Problemas prioritarios en Tamarindo y La Fortuna, según los juicios grupales ponderados^{a/}
Julio de 2007**

	Tamarindo			La Fortuna		
	Importancia del tema ^{b/}	Observación	Grado de dificultad ^{c/}	Importancia del tema ^{b/}	Observación	Grado de dificultad ^{c/}
Mejorar educación			1		6 ^{d/}	9
Mejorar seguridad ciudadana	1		5	2		10
Desarrollo de plan regulador para turismo amigable	2	6 ^{e/}	10		7 ^{e/}	
Ampliar oferta de servicios de salud	3		7	9		2
Controles para evitar corrupción de autoridades	3		9			
Capacitación y formación laboral	4		4			
Mejorar infraestructura de servicios				3		7
Mercadeo honesto que no afecte la comunidad				4		8

a/ Los juicios grupales ponderados fueron celebrados el día 4 de julio en Santa Rosa de Tamarindo y el 6 de julio en La Fortuna.

b/ Se refiere a la jerarquía del problema en cuestión, según el orden de importancia que las personas consultadas le aportaron. Varía entre 1 (el más importante) y 10 (el menos importante).

c/ Se refiere a la jerarquía del problema en cuestión, según el grado de dificultad de su solución, tal como es percibido por las personas. Varía entre 10 (el problemas más difícil de resolver) y 1 (el problema menos difícil de resolver).

d/ Complementado con educación ambiental.

e/ Complementado con más fiscalización y control de construcciones.

f/ Instituciones de gobierno facilitadoras del desarrollo (como parte de una política).

Fuente: Brenes et al., 2007.

drogadicción como un aspecto negativo, pero ninguna persona comentó que la prostitución sea un problema. Los informantes hicieron hincapié en el incremento en el costo de la vida como factor negativo. Pese a estas diferencias, sin embargo, la visibilidad otorgada al consumo de drogas en ambos lugares constituye una alerta, tanto para las autoridades públicas como para los líderes de las comunidades.

Ante la pregunta: “¿Usted cree que el desarrollo turístico ha traído más cosas positivas que negativas (...) o más cosas

negativas que positivas? ¿Por qué?” los líderes de Tamarindo ofrecieron respuestas distintas, aunque con una tendencia más negativa que positiva. Los dos casos en que se señaló que el desarrollo turístico ha traído más cosas positivas se hizo mención del empleo que éste genera, aunque también sobre ese punto se identificaron consecuencias negativas. Los informantes de Tamarindo también formularon valoraciones sobre las condiciones de vida de las comunidades en las que contrastan aspectos positivos y negativos; así, se

subrayó el mejoramiento en el desarrollo económico, más y mejores empleos, pero también se hizo ver la incidencia de más drogadicción, prostitución e inseguridad ciudadana. En el caso de La Fortuna, las y los entrevistados, en su mayoría, opinaron que el desarrollo turístico en la zona ha traído más cosas positivas que negativas y atribuyeron su valoración positiva al desarrollo económico. Además, los informantes de La Fortuna hicieron valoraciones positivas sobre las condiciones de vida de las comunidades.

RECUADRO 3.30

Código de conducta para la protección de niños, niñas y adolescentes contra la explotación sexual comercial en viajes y turismo

El “Código de conducta para la protección de niños, niñas y adolescentes contra la explotación sexual comercial en viajes y turismo” es un proyecto que se ha impulsado en Costa Rica desde el 2003, con el objetivo de desincentivar la explotación sexual comercial de las personas menores de edad, en el contexto de las actividades turísticas que se desarrollan en el país. Esta iniciativa cuenta con el acompañamiento técnico de la fundación Paniamor, así como con el apoyo de Ecpat Internacional y la OMT, instancia que ha catalogado esta iniciativa como una buena práctica.

Este proyecto no ha procurado la incorporación masiva de empresas turísticas, sino más bien de aquellas que, mediante la adopción de los criterios y compromisos establecidos en el Código, procuran real y efectivamente posicionarse y consolidarse -tanto dentro del país como a nivel internacional- en un contexto de empresas comprometidas legal y éticamente con el turismo responsable y sostenible. Desde su entrada en vigencia ha logrado la incorporación del 100% de las cámaras turísticas que operan en Costa Rica, así como la afiliación paulatina de un número significa-

tivo de empresas asociadas al sector, entre las que sobresalen 127 hoteles, tres de los cuales se ubican en Tamarindo y once en la región turística de las Llanuras del Norte. En aquellas localidades en que se ha detectado una problemática más arraigada de explotación sexual de personas menores de edad, se ha privilegiado otro tipo de estrategias que trascienden el carácter preventivo del Código y se enfilan más bien a coordinar acciones de tipo correctivo o punitivo junto con las autoridades policiales, para lo cual también se recurre a la capacitación de los funcionarios que tienen a su cargo la atención de estas situaciones.

Desde su inicio este Código fue asumido como una iniciativa privada, lo que ha generado un apropiamiento del proyecto por parte de los empresarios turísticos (operadores de turismo, hoteles, agencias de alquiler de vehículos y taxistas) y ha consolidado el compromiso adquirido. Se inspira en buena medida en la política de responsabilidad social y de control social horizontal que ejercen las mismas empresas turísticas; de ahí que se ha destacado el rol asumido por las empresas operadoras de turismo, las que han coadyuvado en la identificación y exclusión de sus listas de proveedores a aquellos

que no actúan de manera coherente con los principios establecidos en el Código. Como parte de las acciones de seguimiento y control, los empresarios se comprometen a presentar un informe anual de las acciones desarrolladas en el marco de esta iniciativa.

Entre los empresarios del sector, la incorporación al Código de Conducta ha sido vista como un indicador de estatus, además de un elemento de conveniencia empresarial. Recientemente se ha asociado su implementación como un indicador para la obtención de la CST, por lo que ha venido en aumento el interés de las empresas. Además, el sector ha reconocido en esta iniciativa una oportunidad para fortalecer el posicionamiento de Costa Rica en el contexto internacional. Entre las expectativas planteadas está la institucionalización del Código, por lo que se espera que en diciembre de 2008 la fundación Paniamor pueda desligarse del rol que ha tenido como catalizador de proceso y acompañante técnico, de tal modo que las autoridades estatales pertinentes asuman esta responsabilidad, sin dejar de lado la participación que ha tenido el sector privado.

Fuente: Elaboración propia con información de la fundación Paniamor.

¿Están mejor preparadas las municipalidades para promover un turismo balanceado?

El estudio de sitios centinela permitió identificar una serie de problemas de calidad de los servicios y de ordenamiento territorial de las zonas turísticas. A juicio de los líderes comunales entrevistados, estas situaciones son difíciles de resolver e imponen desafíos complejos a las municipalidades. Resulta evidente que la existencia de estos problemas se explica en parte por las debilidades de los gobiernos locales, que no han tenido capacidad para enfrentarlos. La pregunta es si hay o no evidencia de que en la actualidad las municipalidades tienen más capacidad que antes para atacar las dificultades

asociadas al rápido desarrollo turístico.

La información disponible, fragmentaria y preliminar, sugiere una respuesta básicamente negativa. Para empezar, se sabe que los procesos de planificación y ordenamiento territorial son lentos y que existen graves incumplimientos de las normas establecidas. En el 2007 se aprobó el nuevo Plan Regulador en La Fortuna, después de varios años en los que los habitantes habían insistido en su necesidad. En Tamarindo se cuenta con uno desde 1999¹², pero los vecinos han externado dudas sobre su aplicación. Estudios de campo de la Municipalidad de Santa Cruz han encontrado problemas de incumplimiento de la normativa por parte de algunos desarrolladores. Asimismo, en la zona marítimo-terres-

tre se han identificado acciones ilegales en el manejo de la propiedad¹³ y en el acceso a las áreas de dominio público, como son los casos de Tamarindo, Sámará y otras zonas restringidas, en contravención de los artículos 23 y 58 de la Ley de la Zona Marítimo-Terrestre (Miranda, 2007; más detalles en el capítulo 4).

Por otra parte, se sabe que los municipios con más población turística tienen una mayor demanda de servicios y, por tanto, una mayor necesidad de gasto. Para gastar más se requiere, en primer lugar, más ingresos. En este sentido hay buenas noticias: mientras en el 2001 las once municipalidades de Guanacaste se ubicaban del lugar 24 hacia arriba en el *ranking* de ingresos

de los 89 municipios y concejos de distrito del país (en el entendido que la número uno es la municipalidad que más ingresos recibe), en el 2005, dos de ellas (Liberia y Santa Cruz) se posicionaron entre los quince gobiernos locales con mayor disponibilidad de recursos. Los ingresos de las municipalidades guanacastecas crecieron, en promedio, un 26,7% por año entre 2001 y 2005, al igual que los percibidos por el gobierno local de San Carlos. Uno de los renglones que más ha contribuido a este aumento ha sido el impuesto a las construcciones. Según datos de la Contraloría General de la República (CGR), entre 2005 y 2006 la recaudación por este concepto en Guanacaste creció un 119% en términos reales. Las municipalidades de Liberia, Bagaces, Santa Cruz, La Cruz y Carrillo registraron incrementos superiores al 80% en este rubro de ingresos, aunque sobre bases iniciales muy restringidas. El gráfico 3.31 muestra los ingresos ejecutados por las municipalidades de San Carlos y Santa Cruz en el período 2000-2006, y en él se evidencia el fuerte aumento que ha tenido esta última a partir del 2005.

Sin embargo, que el auge turístico haya traído mayores ingresos no significa que los gobiernos locales tengan más

capacidad para enfrentar los problemas que aquejan a sus comunidades. Para empezar, puede que estos ingresos adicionales sean, comparados con la rápida profundización de los problemas, más escasos en términos proporcionales. Desafortunadamente, no existen investigaciones sobre el tema, aunque el estudio de sitios centinela (entrevistas a informantes clave y juicio grupal ponderado) arrojó que los líderes perciben crecientes dificultades en los servicios de agua, salud y recolección de desechos, entre otros.

Por otra parte, aunque los ingresos se hubiesen incrementado de manera proporcional (o más) a las necesidades, ello no necesariamente se traduce en mejoras comunales. Aquí el factor determinante es la capacidad de los gobiernos locales para enfrentar las nuevas presiones (Guía y Ruiz, 2004). Desde esta perspectiva, el malestar de los líderes comunales tiene asidero real, por cuanto el aumento en los ingresos municipales no se ha reflejado en un incremento similar en los gastos por servicios comunales (pese a que los egresos totales de las municipalidades han crecido de modo considerable). En la mayoría de los cantones de las regiones estudiadas (Guanacaste y zona norte), los gastos por servicios comunales en el

2005 representaron una porción menor, respecto a lo observado en el 2001, del gasto total realizado. Esta situación parece indicar que los recursos no se están invirtiendo en la comunidad al mismo ritmo con el que están aumentando los ingresos municipales. Salvo en los casos de Cañas y Carrillo, en el resto de los gobiernos locales los gastos administrativos o de otra índole distinta a los servicios comunales representan más del 70% del total.

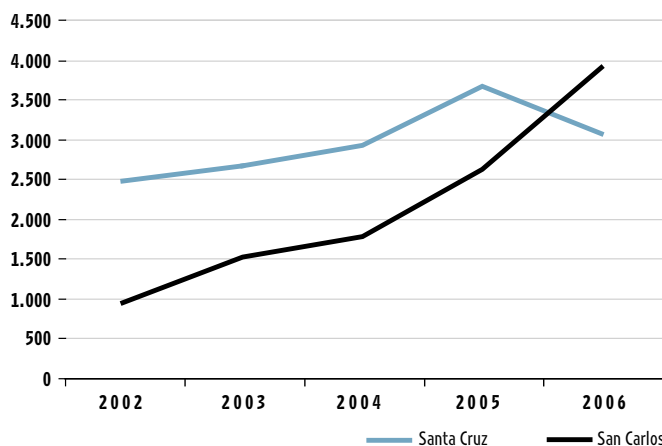
Adicionalmente, en todo el país existe un alto porcentaje de subejecución presupuestaria entre los gobiernos locales. Entre las posibles causas de esta subutilización de recursos se encuentran problemas de gestión financiera y administrativa, mala planificación y desconocimiento de procesos. El 55% de los fondos pendientes de ejecución para el 2006 se concentró en doce municipios, entre los que se encuentran los de Liberia, Carrillo y Santa Cruz (CGR, 2007a). El cuadro 3.23 muestra el superávit de los presupuestos municipales de los cantones de San Carlos y Santa Cruz en los últimos dos años, e ilustra una mejor capacidad de ejecución por parte de la primera municipalidad. Desde el 2002 el *Informe Estado de la Nación* viene alertando sobre la carencia de personal técnico en los ayuntamientos, unida a la poca confianza de los ciudadanos en el funcionamiento de estas instancias (Proyecto Estado de la Nación, 2002).

El fortalecimiento de los gobiernos locales en términos de personal técnico y capacidades gerenciales, administrativas y financieras es requisito fundamental para contar con un adecuado marco de regulación y control, que permita desarrollos turísticos que logren generar beneficios efectivos a las comunidades locales. Respecto a la falta de capacidad técnica, los estudios de fiscalización de la CGR han determinado en algunos cantones, en especial en Guanacaste, que las municipalidades no cuentan con inspección oportuna y suficiente de obras de infraestructura, lo que implica que muchos proyectos se ejecuten sin los debidos permisos. Esta debilidad no solo influye negativamente sobre los ingresos municipales, sino

GRAFICO 3.31

Ingresos municipales de los cantones de San Carlos y Santa Cruz. 2002-2006

(millones de colones constantes, base julio 2006=100)



Fuente: Elaboración propia con datos de la CGR.

CUADRO 3.23

Superávit de los presupuestos municipales de los cantones de San Carlos y Santa Cruz. 2005 y 2006

(millones de colones y porcentajes)

Cantón	Santa Cruz	San Carlos
2005		
Monto	1.161,2	418,2
Porcentaje	50,1	12,9
2006		
Monto	2.002,0	318,1
Porcentaje	51,9	10,5

Fuente: Elaboración propia con datos de la CGR.

que aumenta las posibilidades de que se desarrollen proyectos en zonas no aptas o de alto riesgo. A marzo de 2007, el 21% de los proyectos en ejecución en los cantones de Santa Cruz, Carrillo y Liberia no contaba con permisos de construcción de la municipalidad respectiva (CFIA, 2006).

Los desarrollos turísticos estudiados y la “marca-país” en turismo

El análisis presentado en las secciones anteriores permite plantear una reflexión sobre cuán compatibles son los resultados de los casos estudiados con respecto al desarrollo humano sostenible y la “marca-país”. Si bien el turismo ha traído beneficios a ambas comunidades, es claro que estos son mayores en La Fortuna. En Tamarindo se observan tendencias preocupantes, que se alejan de las aspiraciones en materia de desarrollo humano y podrían llegar a afectar la “marca-país” que Costa Rica ha posicionado internacionalmente.

Tal como se ha indicado a lo largo de este aporte, no se trata de señalar si un destino es mejor que otro, pero sí de llamar la atención sobre el tipo de desarrollo que se quiere: un modelo expansivo y genérico o un producto diferenciado y de alto valor agregado. La experiencia internacional muestra que para mantener la “marca-país” es necesario promover un conjunto de controles internos que establezcan con claridad lo que el país quiere, sea el turismo de sol y playa, u otro. Esto es

clave en un contexto mundial en el que, como lo ha apuntado la OMT, aumentan los destinos que adoptan un enfoque de planificación y gestión del desarrollo turístico con el fin de generar turismo de buena calidad, que evite problemas ambientales y sociales y que optimice los beneficios económicos (OMT, 2005; cuadro 3.24).

En Costa Rica se ha venido promoviendo una serie de buenas prácticas, tanto desde el sector público como del privado, con miras a reforzar la “marca-país” e impulsar el desarrollo de un turismo de mayor valor agregado, las cuales requieren fortalecerse y ser integradas con visión de conjunto, y no de manera dispersa como hasta ahora, a la política nacional de turismo. Entre esas buenas prácticas están las siguientes:

- Programa Bandera Azul Ecológica. Este programa nació en 1996 como respuesta al deterioro que la contaminación venía ocasionando en las playas nacionales. Su propósito es organizar a las comunidades costeras para que administren y vigilen la calidad sanitaria de las playas. Entre los criterios que se evalúan están la calidad del agua, el manejo de desechos sólidos y la educación ambiental. Al 2006, 58 playas habían recibido este galardón.
- Certificado para la Sostenibilidad Turística (CST). Este programa fue creado en 1997 por el ICT, con la

participación de representantes de los sectores turístico y académico, así como de la sociedad civil. Consiste en el otorgamiento de una certificación a las empresas turísticas, de acuerdo con el grado en que su operación se aproxime a un modelo de sostenibilidad óptimo. Se trata de un instrumento que se aplica solo a aquellas empresas que voluntariamente lo solicitan. Así, se evalúa en forma exhaustiva la interrelación de los establecimientos con el medio y el uso de los recursos naturales, su interacción con las comunidades locales y la existencia de una relación costo/beneficio positiva para el empresario. Pese a que la CST fue concebida para Costa Rica, los demás países centroamericanos la han adoptado; además Ecuador, Chile, Perú y Bolivia han manifestado su intención de utilizar el modelo.

- Código de conducta para la protección de niños, niñas y adolescentes contra la explotación sexual comercial en viajes y turismo (véase recuadro 3.30)
- Código Ético Mundial para el Turismo (CEMT). Es un conjunto amplio de principios cuyo propósito es orientar a los agentes interesados en el desarrollo del turismo: los gobiernos centrales y locales, las comunidades autóctonas, el sector turístico y sus profesionales, así como los visitantes, tanto nacionales como internacionales. Aunque no es un documento jurídicamente vinculante, su décimo artículo estipula un mecanismo de aplicación voluntaria, mediante el reconocimiento del papel del Comité Mundial de Ética del Turismo, al que los interesados pueden trasladar cualquier litigio respecto a la aplicación e interpretación del Código.
- Esfuerzos de conservación como parte de un turismo sostenible. El país ha fortalecido de manera permanente la protección de su biodiversidad, adoptando como parte de Plan General de Desarrollo Turístico (2002-2012) el concepto de sostenibilidad turística como factor de diferenciación del

CUADRO 3.24

Lecciones aprendidas de algunos destinos turísticos en el mundo

Destino	"Marca-país"	Problemas que afectan la "marca-país"	Acciones para reforzar la "marca-país"
España la costa mediterránea	Sol y playa	Exponencial desarrollo inmobiliario. Débil manejo de los gobiernos locales. Inobservancia de la legislación regulatoria. Impacto negativo sobre la biodiversidad.	Leyes y directrices para un crecimiento urbano planificado.
México Cancún	Sol y playa	Exponencial desarrollo inmobiliario e infraestructura turística. Masiva afluencia de visitantes con menor poder de compra. Impacto negativo sobre el ambiente, en particular aguas negras. Destrucción de una parte importante del arrecife mesoamericano.	Leyes y directrices para un crecimiento urbano planificado. Diferenciar a Cancún, como un turismo distinto, del resto de México.
República Dominicana	Sol y playa	Falta de control y regulación para sector turismo. Turismo sexual. Inseguridad. Higiene y salud ^{bl} . Imagen turística estereotipada Dominio monopólico de operadores turísticos. Destino con precios elevados. Producto turístico homogéneo. Sobreexplotación de recursos naturales.	Código de ética. Campañas preventivas de salud. Reglamentos y directrices para fortalecer la seguridad del turista.
India	Cultura distintiva, experiencia auténtica, arte, historia, cultura	Condiciones básicas de higiene y salud ^{bl} . Infraestructura turística poco desarrollada.	Estrategia conjunta gobierno- empresa. La política turística es un tema nacional, enmarcado dentro de la estrategia-país. Se promociona como un destino vacacional y espiritual.
Nueva Zelanda ^{cl}	Cultura distintiva, belleza natural, destino exótico	Destino con precios muy elevados.	Estrategia turística que conjuga tres elementos: hospitalidad, conservación del ambiente y realce de su cultura. Promueve un destino auténtico y producto único.
Sudáfrica	Cultura distintiva, belleza natural, destino exótico	Inseguridad. Condiciones básicas de salud e higiene (agua potable y manejo de aguas residuales).	Estrategia que promueve el éxito de su integración racial, como un producto único y fascinante.
Italia Roma	Cultura distintiva, historia y arte, turismo urbano y rural	El sector turismo no ha logrado convertirse en una prioridad para las autoridades. Destino con precios muy elevados. No existe una actitud "positiva" hacia el turista por parte de los nacionales.	Su estrategia ha sido mantenerse en su estado auténtico, favorecido por su legado histórico y cultura. Esfuerzos en conservación, pese al fuerte crecimiento de sus ciudades.
Francia París	Historia, cultura, arte, gastronomía, turismo urbano y rural	Destino con precios muy elevados.	La estrategia ha sido cumplir con las expectativas de una reputación del país muy exigente en toda la amplitud de su oferta turística, a través del posicionamiento de la marca: "Qualité Tourisme".

CONTINÚA >

CUADRO 3.24 > CONTINUACIÓN

a/ Enfermedades gastrointestinales fuertes, con aumentos en las demandas legales por parte de los turistas, así como un incremento en el número de personas contagiadas de SIDA (Helvetas, 1998).

b/ Según el índice de competitividad de viajes y turismo del 2007, del Foro Económico Mundial, India aparece con una calificación baja en cuanto a servicios de sanidad y salud, como acceso a agua potable, sistemas de alcantarillado o manejo de aguas negras, así como en controles y prevención de epidemias y enfermedades.

c/ Nueva Zelanda es catalogado en la actualidad como uno de los destinos turísticos más competitivos del mundo.

Fuente: Santamaría y Pratt, 2007, con información de FEM, 2007; Future Brand, 2006; Greenpeace, 2005; MTNZ, 2003; Unicen, 2005 y Ucongreso, 2006, PNUD, 2005.

producto turístico nacional. En el 2006, casi 650.000 turistas no residentes visitaron alguna o varias áreas protegidas. En este campo resalta no solo el esfuerzo estatal, sino el apoyo privado e internacional. Con el financiamiento del BID en el 2006 inició el Programa de Turismo en Áreas Protegidas de Costa Rica, que busca, entre otros aspectos, el mejoramiento de la infraestructura que permita a las áreas protegidas mantener y fortalecer su capacidad de atracción turística y propiciar el desarrollo microrregional alrededor de estas áreas. Asimismo, ONG y empresas privadas aportan recursos para la infraestructura turística en algunas áreas específicas.

Desafíos para una agenda de investigación futura

La realización de este estudio puso de manifiesto la necesidad de ampliar la información y el análisis de la actividad turística en el país y sus impactos en las comunidades locales, temas aquí investigados de forma exploratoria en dos microrregiones (Tamarindo y La Fortuna). Bajo el término “turismo” se cobijan distintas experiencias y modalidades de desarrollo respecto a las cuales existe poca claridad sobre sus especificidades, su capacidad de carga y cuán cercanos están los límites de su expansión, los servicios que demandan, los impactos que provocan. Todo ello resulta fundamental para determinar su potencial de desarrollo futuro, así como el diseño de las políticas turísticas que más convienen al país.

En esta línea, temas relevantes de una agenda de investigación futura son:

estudios sobre impactos redistributivos (cuánto le queda a los hogares y a las comunidades, generación de empleos de calidad), fiscales (cuánto aporta el turismo al fisco) y ambientales (cuánto ayuda a conservar los recursos naturales). Asimismo, se requiere una revisión exhaustiva de experiencias nacionales e internacionales, para identificar buenas prácticas y lecciones aprendidas sobre cómo el turismo en otros contextos logró constituirse en un instrumento facilitador del desarrollo humano, y en qué condiciones esa relación tiende a debilitarse.

Por las características de los desarrollos turísticos que se están dando en regiones como Guanacaste, resulta indispensable también llevar a cabo estudios que aborden los impactos económicos, sociales, territoriales y ambientales del mal llamado “turismo residencial” en las zonas costeras. Estos temas están asociados, a su vez, a otros asuntos, como los planes reguladores y el ordenamiento territorial en esas zonas, las competencias, regulaciones y capacidad de gestión financiera de los gobiernos locales de cara al turismo, aspecto que, en otro capítulo de este Informe, también se ha reseñado desde una perspectiva ambiental (véase el capítulo 4).

Finalmente, también queda clara la necesidad de que Costa Rica diseñe y ponga en operación un sistema nacional de indicadores que ayude a evaluar de manera sistemática cuán compatibles o no son los distintos destinos con la “marca-país”, o más aun, con el desarrollo humano sostenible. Este sistema debería incluir variables que cubran distintas dimensiones en materia de

impactos. La OMT y el PNUMA publicaron recientemente una guía práctica para identificar y elaborar indicadores que se adapten a las necesidades y particularidades de cada lugar, los cuales permiten dar seguimiento a esta compleja actividad y aportan elementos relevantes para orientar la toma de decisiones (OMT y PNUMA, 2005).

A más de veinte años de haber incurrido en la actividad turística, Costa Rica necesita contar con un instrumental básico para valorar los logros alcanzados y los problemas y desafíos generados por los diferentes destinos que se han desarrollado en el país. Hay disponible información al respecto, aunque dispersa, como por ejemplo: el número de hoteles con certificación turística ambiental o ISO-14000, el tamaño de establecimientos u hoteles con infraestructura amigable con el ambiente, denuncias por turismo sexual, tasas de criminalidad por cantones, contaminación de playas, número y tipo de conflictos ambientales, ingresos y gastos municipales por concepto de turismo, número de planes reguladores actualizados o no, visitantes por año según localidad, etc. Un solo sistema de información permitiría orientar a los administradores públicos, la empresa privada, los municipios y las comunidades locales en su gestión y en la atención de los impactos diferenciados del turismo en el país. La propuesta de indicadores planteada por la OMT podría servir de base para el desarrollo de un esfuerzo encaminado a atender esta necesidad.

Esta síntesis fue preparada por el equipo técnico del Programa Estado de la Nación, coordinado por Isabel Román, a partir de dos insumos principales: “Hacia un turismo generador de desarrollo”, de Viviana Santamaría y Laurence Pratt, y “Calidad de vida en las familias y comunidades con proyectos de desarrollo turístico: un estudio de caso en dos tipos “modelos” de turismo: Tamarindo de Santa Cruz y La Fortuna de San Carlos, de William Brenes, René Martorell y Juan Carlos Vanegas.

El taller de consulta se efectuó el 30 de mayo y el 28 de agosto de 2007 y contó con la participación de: Eduardo Alonso, Ana L. Baéz, Tamara Budowski, Wilson Campos, Grace Castillo, Sonia Espinoza, Milena Grillo, Rodolfo Lizano, Alberto López, Luis Madrigal, Guido Miranda, Jaime Molina, Tatiana Mora, Isabel Román, Viviana Santamaría, Olmán Vargas y Oscar Villalobos.

Se agradecen las entrevistas otorgadas para realizar el estudio de sitios centinela por Heliodoro Cisneros, Shirley Molina, José Alfredo Monge, Ana Gissella Obregón, Roxana Ortega,

Lorenzo Rosales, Ever Ruiz, Edwin Sánchez, Vladimir Sánchez, Deyanira Segura y José Joaquín Ulate.

La edición técnica la realizaron Isabel Román, Jorge Vargas Cullerell, Leda Muñoz, Miguel Gutiérrez y Natalia Morales.

La búsqueda y procesamiento de información estuvo a cargo de Natalia Morales, Enrique González, Karla Meneses, Elisa Sánchez y Arodys Robles.

NOTAS

1 Definido por la OMT como aquel visitante que permanece al menos una noche, en un medio de alojamiento colectivo o privado en el país o lugar visitado.

2 El estudio más relevante sobre Costa Rica fue elaborado en el 2006 por Liu et al.

3 Cordero plantea tres modelos teóricos de turismo: el segregado o de enclave, el de integración relativa y el integrado o social. El primero es manejado por empresas transnacionales de comercialización turística y no toma en cuenta las comunidades locales en su planificación. En el segundo el enclave avanza hacia una relativa integración con la economía nacional y local, por la evolución de las tendencias en los gustos turísticos y la influencia de cierta política estatal. El modelo integrado se distingue por el predominio de pequeños negocios familiares, el aprovechamiento de los beneficios turísticos dentro de la localidad y la escasa intervención de las empresas turísticas y del Estado (Cordero, 2005).

4 Las ramas de actividad consideradas fueron: hoteles, agencias de viajes, alquiler de automóviles y transporte de turistas.

5 En La Fortuna las comunidades incluidas en el estudio fueron El Castillo, El Tanque, San Jorge, Fortuna, Agua Azul, Guaria y Z13.

6 Las comunidades visitadas en el distrito de Tamarindo y alrededores fueron 27 de Abril, San Francisco, Hernández, San José Pinilla, Cañafístulas, Villa Real y Santa Rosa. Las comunidades de Villa Real y Santa Rosa son las más cercanas a Tamarindo.

7 Las comunidades cercanas se localizan en un radio máximo de 5 kilómetros de distancia del principal foco turístico. Las comunidades con una distancia intermedia se ubican en un radio mayor de 5 kilómetros y menor de 10 kilómetros del principal foco turístico. Las comunidades con una distancia lejana se encuentran en un radio mayor de 10 y menor de 20 kilómetros del principal foco de acción turística (Brenes et al., 2007).

8 Un estudio amplio sobre las microempresas en La Fortuna fue realizado por Olivares (1999).

9 Se estima a partir de las familias que tienen cinco o más años de vivir en el mismo lugar.

10 Estos modelos de regresión son modelos estadísticos mediante los cuales se desea conocer la relación entre una variable dependiente cualitativa (que puede tomar dos valores: 0 y 1, según la presencia de la condición de interés) y una o más variables explicativas independientes, ya sean cualitativas o cuantitativas. Por sus características, los modelos de regresión logística permiten estimar la relación entre dos variables teniendo en cuenta la presencia de otros factores,

así como clasificar individuos dentro de las categorías (presente o ausente) de la variable dependiente, según la probabilidad que tenga de pertenecer a una de ellas, dada la presencia de las variables determinadas.

11 Este resultado se obtuvo mediante un análisis de regresión logística. La variable dependiente fue el sitio centinela (0=La Fortuna, 1=Tamarindo). El modelo de análisis tiene un buen ajuste (test de Homer-Lemeshow, $p=0,3597$) y el porcentaje de clasificación correcta de los casos es del 80,5%.

12 Véase *La Gaceta* nº 86, del 5 de mayo de 1999.

13 Los concesionarios, los ocupantes con permiso de uso y los ocupantes ilegales que han iniciado algún tipo de trámite en la Municipalidad, han transformado estas figuras, de hecho y sin fundamento legal alguno, en propiedad privada. Personas físicas y jurídicas utilizan cartas de venta protocolizadas, traspasos de concesión (infringiendo el artículo 45 de la Ley de la ZMT), traspasos de derechos de ocupación o de uso, entre otros, para legitimarse como propietarios y transar en el mercado sus “bienes”, a pesar de que la Procuraduría General de la República ha clarificado la ilegalidad de dichas figuras (véase el oficio C-155-2003 en Arrieta, 2007). Bajo esta percepción errónea, nacionales y extranjeros convierten la ZMT, de hecho, en propiedad privada absoluta.

CAPITULO
4Armonía
con la naturaleza

INDICE

Hechos relevantes	227
Valoración general	229
Valoración del Duodécimo Informe	230
Aspiraciones	230
Introducción	231
El contexto de la gestión ambiental	231
Desencuentros entre legislación ambiental y actividades productivas	231
Desarrollo inmobiliario y desregulación: Guanacaste y Pacífico Central	237
Conflictos socioambientales: mayor uso de las instancias formales	239
Gestión del patrimonio	242
Crecimiento sostenido pero vulnerable de las áreas protegidas	242
Urge compartir responsabilidades en la conservación	246
Mejor conocimiento evidencia amenazas sobre la biodiversidad	248
La zona marítimo-terrestre: un patrimonio sin control	249
Gestión del cambio socioambiental: uso y presión sobre los recursos	252
Riesgos para las aguas dulces y marinas	252
Recuperación de la cobertura forestal: un avance vulnerable	256
Patrones de consumo energético comprometen la sostenibilidad	263
Deficiencias y avances puntuales en el manejo de residuos sólidos	267
Gestión del cambio socioambiental: dinámicas territoriales	268
Estado y uso del territorio en las principales cuencas hidrográficas	269
Algunos desafíos en materia de ordenamiento territorial	279
Gestión del riesgo	279
Población mantiene vulnerabilidad a eventos naturales	280
Cambio climático y gestión del riesgo: un abordaje pendiente	283

HECHOS RELEVANTES

- » Costa Rica aprobó el Convenio de Estocolmo sobre contaminantes orgánicos persistentes y el Protocolo de Cartagena sobre seguridad de la biotecnología.
- » Se promulgó la Ley de desarrollo, promoción y fomento de la actividad agropecuaria orgánica.
- » Se crearon cuatro nuevos refugios de vida silvestre. El área protegida alcanzó un 26,4% del territorio nacional, y las reservas privadas un 3%.
- » El proyecto Grúas II identificó vacíos de conservación de biodiversidad en un total de 283.322 hectáreas, un 5,6% del territorio nacional.
- » Estudio señala los golfos Dulce y Papagayo como “puntos calientes” en riqueza de biodiversidad que no cuentan con ningún tipo de protección.
- » En la zona indígena cabécar de Chirripó (Duchii) se encuentran 105 de las 181 especies del país incluidas en la “Lista roja” de UICN.
- » Guanacaste y el Pacífico Central muestran un acelerado desarrollo inmobiliario. Entre 2005 y 2006, el total de metros cuadrados construidos en el país creció un 31%, en tanto que en Guanacaste el crecimiento fue de 69,5% y en Puntarenas de 44,3%.
- » Dieciséis cantones se ubican por debajo de los parámetros nacionales de servicio de agua potable, generalmente en zonas con bajo índice de desarrollo humano.
- » En el país se quedan sin recolectar 310.691 toneladas métricas anuales de basura. El mayor porcentaje corresponde a Guanacaste (50%).
- » Estudio registra una cobertura forestal del 48% del territorio nacional con una tasa de recuperación del 2,4%.
- » Autoridades anuncian posible desabastecimiento de madera.
- » El área sembrada de piña creció un 208% entre 2000 y 2006; existe preocupación con respecto a sus impactos ambientales.
- » Se incrementó el uso de hidrocarburos (diesel y búnker) para generación térmica de electricidad. Las ventas de Recope en estos rubros pasaron de un 3,3% a un 6,6%.
- » La Sala Constitucional resolvió un recurso de amparo y obligó al Minae, el Minsa, el ICAA y 34 alcaldes de las municipalidades de la cuenca del río Grande de Tárcoles, a adoptar las acciones necesarias para eliminar de manera integral los focos de contaminación que existen a lo largo de la cuenca y revertir el daño ambiental ocasionado.
- » En Guanacaste, Pacífico Central y Huetar Norte, la cantidad de pozos perforados en el período 2000-2005 superó el total de la década de los noventa.
- » El insecticida *endosulfan* y el fungicida *clorotalonil*, utilizados en las plantaciones de las llanuras del Caribe, fueron detectados en los suelos y el aire de los parques nacionales Braulio Carrillo (sector Barva) y volcán Poás.
- » Incendios en la empresa Químicos Holanda en Limón, y en la estación de servicio Shell de Escazú, cobraron cuatro vidas y pusieron en evidencia debilidades para la prevención y control de impactos por accidentes tecnológicos.

CUADRO 4.1

Resumen de indicadores ambientales. 2002-2006

Indicador	2002	2003	2004	2005	2006
Gestión del patrimonio					
Área en parques nacionales (ha) ^{a/}	625.634	621.267	617.186	625.531	628.990
Área en reservas biológicas (ha) ^{a/}	21.675	21.663	22.032	22.032	22.036
Área en refugios nacionales de vida silvestre (ha) ^{a/}	180.642	182.473	184.983	243.040	236.302
Área en reservas forestales (ha) ^{a/}	227.834	227.545	228.630	221.239	216.257
Área en zonas protectoras (ha) ^{a/}	153.955	166.404	153.516	153.506	157.713
Área en humedales (ha) ^{a/}	77.871	65.122	71.992	66.388	63.723
Área de reserva natural absoluta ^{a/}	1.330	1.367	1.315	1.332	1.334
Área de monumento nacional ^{a/}	232	234	232	232	230
Área de fincas del Estado fuera de ASP ^{a/}	15.743	15.743	15.743	15.743	15.743
Tasa de variación de visitantes a las ASP (%)	6,8	8,1	7,0	0,3	13,0
Gestión del cambio					
Uso de recursos forestales					
Aplicación del PSA en protección de bosque (ha)	21.819	65.405	71.081	53.493	19.972
Aplicación del PSA en reforestación (ha)	1.086	3.155	1.557	3.602	4.866
Número de contratos forestales inscritos en Fonafifo ^{b/}	279	672	760	755	619
Número de permisos forestales tramitados por el Sinac	3.423	3.768	3.581	4.086	9.433
Tasa de crecimiento anual del crédito forestal	60,0	39,8	43,0	-54,1	52,0
Porcentaje de incendios forestales dentro de las ASP	6,3	19,2	13,4	21,4	27,8
Uso de fauna marina ^{c/}					
Variación de la captura total de pesca (%)	-1,4	-21,6	-22,0	7,6	
Pesca artesanal (% del total)	80,6	77,7	78,0	75,2	
Agricultura					
Área registrada en cultivos orgánicos	9.003	9.100	10.800	9.539	10.711
Número de productores	3.900	3.970	3.450		2.921
Área total de semilla de soya y algodón transgénicos (ha) ^{d/}	583,6	626,2	1.441,8	967,8	1.029
Salud y efectos de la contaminación					
Tasa de crecimiento de las intoxicaciones por plaguicidas	5,1	0,3	-46,6	-9,7	89,3
Desechos sólidos recolectados por el Cocim -11 municipalidades de la GAM (toneladas métricas/año)	228.801	236.333	237.937	240.289	
Desechos sólidos recolectados por el cantón Central de San José (toneladas métricas/año)	131.981	138.203	132.799	128.008	128.980
Producción de desechos per cápita en el Área Metropolitana (gramos/per cápita/día)	1.107	1.146	1.088	1.036	1.032
Concentración de material particulado PM10 (ug/m ³) ^{e/}	52	53	55	36	31
Cobertura del servicio de agua de calidad potable en la población (%)	78,4	79,5	82,8	82,2	81,2
Gestión del riesgo					
Número de eventos dañinos de origen hidrometeorológico y geológico ^{f/}	368	557	749	939	557

a/ Los cambios en el número de hectáreas de un año a otro obedecen a dos factores: variaciones que responden al mandato de un decreto y cambios que se derivan de los procesos de revisión y ajuste mediante el sistema de información geográfica de vértices y linderos de las ASP. realizados por el Sinac. No se calcula el porcentaje de extensión marina. Los datos del 2005 fueron tomados de Sinac. 2006b,

b/ La cifra puede cambiar debido a que, según petición de los beneficiarios, algunos contratos globales se individualizan por problemas de liquidez de la organización que inicialmente presentó el contrato,

c/ La pesca artesanal total incluye: artesanal y semi-industrial,

d/ Se refiere a proyectos para exportación de semilla, excepto pequeñas cantidades que permanecen en el país, en custodia,

e/ Los datos de 2002, 2003 y 2004 corresponden al promedio de valores en cuatro puntos del centro de San José con alto flujo vehicular, mientras que los de 2005 y 2006 se refieren a dos puntos de muestreo,

f/ Incluye inundaciones, deslizamientos, vendavales, accidentes tecnológicos y otros,

VALORACIÓN GENERAL

Costa Rica transita por un camino contradictorio, 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 en el país una tensión entre el notable crecimiento económico y la protección ambiental, cuyos resultados incrementan la vulnerabilidad de los logros en esta última materia. La normativa y el discurso político de las autoridades gubernamentales se han basado desde hace varios años en una vocación conservacionista; sin embargo, como se ha reportado en anteriores ediciones de este Informe, los desafíos actuales se relacionan más con el uso insostenible de los recursos por parte de los actores económicos y las presiones de la población (ahora mayoritariamente urbana) sobre la tierra, el agua y el aire, así como con la debilidad institucional para controlar y mitigar el deterioro del ambiente. La distancia entre el discurso y la práctica hace que la sostenibilidad de los avances en la conservación no esté garantizada y permite la creciente acumulación de problemas que comprometen la calidad y disponibilidad de bienes ambientales. La gestión en este ámbito se enmarca dentro de un conjunto de relaciones y dinámicas sociales y productivas que, generalmente, funcionan con ritmos y criterios ajenos a la aspiración de un desarrollo en armonía con la naturaleza.

Hoy es posible observar que la disponibilidad y calidad de recursos que el país ha tenido como certezas, en realidad se encuentran amenazadas y 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.

Ejemplo claro de estos problemas es el

desordenado desarrollo de la actividad turística e inmobiliaria en las costas, que visibiliza la falta de controles efectivos del Estado. En el 2006 destaca especialmente el alto crecimiento inmobiliario en Guanacaste y el Pacífico, que ocurre en entorno de regulaciones limitadas, por la falta de capacidades institucionales y de voluntad política local y nacional para el ejercicio de potestades en esta materia. Asimismo, la zona marítimo-terrestre, un patrimonio de valor ambiental, turístico, social y productivo, enfrenta situaciones de irregularidad y descontrol, que superan las capacidades de las débiles municipalidades y en algunos casos son favorecidas por su mala gestión. Esto evidencia las debilidades del ordenamiento territorial, cuyos instrumentos se desaprovechan: en el 2006 solo 36 de los 89 gobiernos locales¹ contaban con los planes reguladores que dispone la ley desde 1968.

Ante tal panorama, este capítulo aporta, de manera exploratoria, un enfoque territorial centrado en el concepto de cuencas hidrográficas. Este subraya la conexión entre todas las actividades, población, tierra, agricultura, aire y agua, en un territorio determinado. Este abordaje deja patente la inadecuada gestión que realiza la sociedad costarricense sobre estas unidades. La cuenca del río Grande de Tárcoles, albergue de la mayor cantidad de población y expansión urbana, resalta como la más deteriorada del país. En ella se quedan sin recolectar 100.000 toneladas métricas anuales de basura, además exhibe sobrecarga del 15,2% de su área y presenta alta contaminación del agua y, en consecuencia, de las zonas costeras que le sirven de drenaje. Un recurso de amparo presentado en el 2006 (declarado con lugar en el 2007) sienta un precedente, al responsabilizar a dos ministerios, el ICAA y 34 municipalidades de haber dejado de cumplir sus funciones y permitido el fuerte deterioro ambiental de la cuenca.

La dinámica de uso incontrolado de los recursos también compromete la equidad en el acceso de la población a esos mismos recursos. La falta de regulación no solo permite la ocupación ilegal en la zona marítimo-terrestre, sino que incluso llega a ocasionar el impedimento de paso para la población en zonas que deben ser inalienables. Los subsidios cruzados en el sector energético hacen que el costo de mantener bajos los precios del diesel y el combustible para aviones recaiga sobre algunos consumidores, sin responder a criterios ambientales o sociales. Adicionalmente, diversos estudios muestran brechas cantonales en la calidad del servicio de agua potable, por lo general en zonas con bajos índices de desarrollo humano, como Matina, Buenos Aires, Talamanca, La Cruz y Upala, entre otros. En materia de riesgo se percibe también vulnerabilidad social y ambiental ante eventos

naturales de repetido impacto en algunas áreas y ante el efecto negativo de accidentes tecnológicos, que durante el 2006 pusieron de manifiesto la falta de controles sobre el cumplimiento de las normas de seguridad.

El país registró dos éxitos fundamentales en el 2006: el territorio protegido alcanzó el 26,4% del total y se confirmó una importante recuperación de cobertura forestal, de un 48% del territorio. No obstante, estudios científicos revelan vacíos de conservación para el efectivo resguardo de la biodiversidad, y señalan "puntos calientes", de gran riqueza natural, que no tienen ningún tipo de protección, como los golfos de Papagayo y Dulce. Asimismo, la cobertura forestal incluye zonas vulnerables que se encuentran desprotegidas o bajo esquemas de incentivos de corto plazo. Todo lo anterior indica que 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. Quizás la aspiración que muestra más avance es la de lograr una mayor participación de la sociedad civil en la protección y manejo del ambiente, aunque todavía el marco formal presenta debilidades. Identificar la manera en que las regiones se benefician del patrimonio natural y aumentar la capacidad de injerencia de las comunidades en la conservación, se mantienen como tareas pendientes.

En materia ambiental, el 2006 puede caracterizarse como un año de transición. El cambio de gobierno y el intenso debate nacional en torno al Tratado Libre Comercio entre Centroamérica, República Dominicana y Estados Unidos desplazaron la atención y bajaron el perfil de los conflictos socioambientales, pero el crecimiento en las denuncias formales en este ámbito demostró no solo la permanencia, sino el aumento de los problemas. El nuevo Gobierno presentó una amplia agenda en este tema, 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 que recoge este capítulo 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 político y la práctica.

VALORACIÓN DEL DUODÉCIMO INFORME

En el 2005 se cumplió una década de la aprobación de la Ley Orgánica del Ambiente. Hoy es claro que la apuesta que se hizo en 1995, por el ambiente como una prioridad política y estratégica para el desarrollo nacional, ha sido relegada en la práctica, tanto por rezagos en el fortalecimiento de las capacidades de las instituciones públicas a cargo de la gestión ambiental, como por la falta de interés de actores económicos clave. El país continuó avanzando en la ampliación del marco normativo, en sus esfuerzos de protección y en la creación de instrumentos para la valoración de servicios ambientales. Sin embargo, esto no logra revertir las tendencias de mayor contaminación y las consecuencias de un crecimiento urbano no planificado. Para poder avanzar, no solo se requiere una ciudadanía cada vez más activa sino, sobre todo, una decisión política que vuelva a colocar el ambiente en un lugar prioritario de la agenda nacional.

ASPIRACIONES

» UTILIZACIÓN DE LOS RECURSOS NATURALES SEGÚN SU CAPACIDAD DE REPOSICIÓN

La tasa de utilización de los recursos naturales es menor o igual a la de reposición natural o controlada por la sociedad, siempre y cuando esto no amenace la supervivencia de otros seres del ecosistema.

» NIVEL ASIMILABLE DE PRODUCCIÓN DE DESECHOS Y CONTAMINANTES

La tasa de desechos y contaminantes es igual o inferior a la capacidad del ambiente para asimilarlos, ya sea en forma natural o asistida por la sociedad, antes de que puedan causar daños a la población humana y a los demás seres vivos.

» REDUCCIÓN DEL DETERIORO AMBIENTAL

Existen medidas socioeconómicas, legales, políticas, educacionales, de investigación y de generación de tecnologías limpias, que contribuyen a evitar un mayor deterioro ambiental.

» PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL

La sociedad civil participa en el diseño, ejecución y seguimiento de medidas de protección y manejo responsable y sostenido de los recursos naturales.

» MINIMIZACIÓN DEL IMPACTO DE LOS DESASTRES

El impacto de los desastres provocados por fenómenos de origen natural o antropogénico es minimizado por medio de las capacidades de prevención, manejo y mitigación.

» EQUIDAD EN EL USO Y DISFRUTE DE LOS RECURSOS NATURALES

Existe equidad en el uso y disfrute de los recursos naturales, de un ambiente saludable y de una calidad de vida aceptable para toda la población.

» CONCIENCIA EN LAS Y LOS CIUDADANOS

Existe conciencia acerca de la estrecha relación entre la sociedad, sus acciones y el ambiente, y de la necesidad de realizar un esfuerzo individual y colectivo para que esa relación sea armónica.

» UTILIZACIÓN DEL TERRITORIO NACIONAL

El uso del territorio es acorde con la capacidad de uso potencial de la tierra y su ordenamiento, como parte de las políticas de desarrollo en los ámbitos nacional y local.

» CONOCIMIENTO E INFORMACIÓN AMBIENTAL

Las instituciones públicas y privadas generan, amplían y socializan conocimiento e información que permite dar seguimiento al desempeño ambiental y a la sostenibilidad de los recursos naturales.

CAPÍTULO
4Armonía con
la naturaleza**Introducción**

Este capítulo evalúa el desempeño del país con respecto a la aspiración de lograr un desarrollo en armonía con la naturaleza. Al realizar esa tarea, el Programa Estado de la Nación ha encontrado limitaciones de información y de sistematización de datos, que han dificultado el logro de los objetivos de visualizar mejor la relación entre el ambiente y la sociedad, lograr un análisis territorial más integrado y evaluar el avance en la aspiración de equidad en el disfrute de los recursos naturales. Por ello, durante el 2007 está desarrollando un proceso de reconceptualización para afinar el enfoque del capítulo en futuras ediciones, con el apoyo de un grupo de expertos y expertas. Para este año se mantienen las secciones usuales, con algunos cambios. En la sección dedicada al contexto de la gestión ambiental se pone énfasis en la relación entre la normativa ambiental y las actividades productivas, así como en el reciente desarrollo inmobiliario en el Pacífico. En materia de gestión del patrimonio se da seguimiento a los logros en protección y conservación de la biodiversidad, intentando evidenciar el vínculo entre esos esfuerzos y los actores sociales. También se indaga acerca de la situación de la zona marítimo-terrestre, un patrimonio poco explorado en anteriores ediciones. El apartado sobre la gestión del cambio socioambiental muestra una estructura distinta a la habitual, pues se compone de dos bloques: una sección centrada

en el uso y estado de los recursos naturales, y un aporte especial con enfoque territorial, a partir del concepto de cuencas hidrográficas. En gestión del riesgo se analizan los eventos naturales y el cambio climático, además de nuevas contribuciones en torno a la vulnerabilidad ante amenazas tecnológicas.

En términos generales, la información permite observar con más detalle el conjunto de presiones y amenazas que pesan sobre los recursos naturales y su conservación, a partir de nuevos insumos generados en el país y aportes especiales sobre temas específicos (ocupación de la zona marítimo-terrestre, desarrollo inmobiliario en la costa del Pacífico y estado de las cuencas hidrográficas), los cuales demuestran que se ha profundizado la huella humana sobre el ambiente y que existe poca visión de conjunto y de responsabilidad en cuanto a la capacidad del territorio para sostener los patrones de uso y de las instituciones para gestionarlo. Sin embargo, la posibilidad de construir en este Informe una mirada territorial integrada sigue siendo limitada por una generación fragmentada y dispersa de datos, así como por una gestión ambiental no adecuada a los nuevos desafíos ambientales, más allá de la agenda conservacionista que ha sido central por varias décadas.

El contexto de la gestión ambiental

En ediciones anteriores, el Informe ha introducido su análisis de la gestión

ambiental con la descripción del marco en que ésta se desenvuelve y, en ese sentido, ha dejado constancia del acelerado desarrollo de la institucionalidad y la normativa en este campo a partir de los años noventa. Se ha reflejado en el sector una tendencia nacional: la debilidad de las capacidades públicas para cumplir los mandatos que ese marco ha establecido en materia de reconocimiento de derechos y creación de reglas para la protección y control de los recursos naturales. Este año se estudian diversos aspectos de la legislación ambiental y sus alcances con respecto a un grupo seleccionado de actividades productivas de relevancia en la agenda ambiental, en las que es evidente un desencuentro con la necesidad de controlar sus impactos. Casos específicos como el desarrollo inmobiliario en Guanacaste y la costa pacífica dejan notar que, si bien hay un conjunto complejo y amplio de regulaciones, el seguimiento efectivo es limitado y los impactos son percibidos especialmente *a posteriori*. Lo anterior también se manifiesta en un aumento significativo de las denuncias ambientales ante instancias formales.

Durante el año de estudio nuevamente se aprobó normativa de importancia, como el Convenio de Estocolmo sobre contaminantes orgánicos persistentes, el Protocolo de Cartagena sobre seguridad de la biotecnología, que es parte del Convenio sobre la Diversidad Biológica, y la Ley de desarrollo, promoción y fomento de la actividad agropecuaria

orgánica². Aunque quizá no se consideran propiamente ambientales, cabe señalar que entraron en vigencia el Tratado sobre recursos filogenéticos para la alimentación y la agricultura, de la FAO, y el Tratado para la salvaguarda del patrimonio cultural inmaterial.

Desencuentros entre legislación ambiental y actividades productivas

Costa Rica ha establecido mecanismos legales para la protección ambiental desde su misma Constitución Política³ (cuadro 4.2). Pese a ser una incuestionable fortaleza del país, la normativa se ha vuelto compleja y dispersa, y los procedimientos y requisitos que regulan las actividades productivas son percibidos por algunos sectores como inmanejables -tanto para quienes deben acatarlos como para las entidades que deben tutelarlos- y en algunos casos como imposibles de cumplir. Además, la amplitud de la legislación no implica que esta sea producto de una política

integrada⁴, que fomente una gestión productiva más amigable con el entorno, pues de hecho hay muestras de que la normativa actual no logra mitigar los impactos ambientales de la dinámica económica. La Ley Orgánica del Ambiente establece que el Estado debe velar por la utilización racional de los elementos ambientales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de vida de los habitantes. Asimismo, está obligado a propiciar un desarrollo económico y ambientalmente sostenible, sin comprometer las opciones de las generaciones futuras. En reiteradas ocasiones la Sala Constitucional se ha pronunciado en el sentido de que no se debe sobreponer el desarrollo económico o el empleo que pueden generar algunas actividades, al derecho de las y los ciudadanos a un ambiente sano y libre de contaminación, siendo el Estado y las municipalidades los principales obligados a garantizarlo⁵.

Según este marco, en el país las actividades productivas están sujetas a un

conjunto de requisitos y procedimientos acordados con su relación con los distintos bienes tutelados. Hay complejidad en los tipos de regulaciones correspondientes a diversas etapas del proceso productivo y su control ambiental. En primer lugar, las regulaciones “previas” son aquellas necesarias para iniciar ciertas actividades productivas; son los casos, por ejemplo, de la viabilidad ambiental, el permiso sanitario de funcionamiento, la patente municipal y la concesión para el aprovechamiento de bienes de dominio público, tales como el agua, el recurso minero o la zona marítimo-terrestre.

En segundo lugar están las regulaciones “operativas”, de obligado cumplimiento mientras las actividades productivas se llevan a cabo. Dentro de este grupo se encuentran los “estándares ambientales”, que regulan, entre otros aspectos, los vertidos, las emisiones y el ruido. También existen regulaciones de “desempeño”, que establecen obligaciones y prohibiciones en áreas como conservación de suelos, manejo de residuos, zonas de protección de ríos, quebradas y nacientes, manejo y aplicación de plaguicidas, entre otras. Por lo general estas regulaciones de desempeño no tienen cumplimiento efectivo (Castro, 2007), por lo que entran a funcionar las “sancionatorias”, consecuencia de la violación o inobservancia de las anteriores.

Finalmente existen los “incentivos”, como los créditos blandos para actividades productivas que operen en armonía con el entorno, de conformidad con

CUADRO 4.2

Figuras normativas y entidades públicas en materia ambiental

	Antes de 1990	1990-2000	2000-2006	Total
Convenios internacionales	10	7	4	21
Leyes	9	9	4	22
Reglamentos	1	7	7	15
Instituciones creadas	8	14	3	25

Fuente: Elaboración propia con base en Cabrera, 2006 y Alfaro, 2007.

CUADRO 4.3

Regulaciones ambientales para las actividades productivas

Previas	Operativas	Sancionatorias	Incentivos
Viabilidad ambiental	Estándares ambientales	Cancelación de permiso o concesión,	Créditos blandos
Permiso sanitario de funcionamiento	Vertido	cierres parciales o totales, órdenes de	Certificaciones
Patente municipal	Emisiones	paralización	y mecanismos
Concesiones	Ruido	Denuncia ante el TAA	de certificación
	Desempeño	Ejecución de garantía	
	Obligaciones	Denuncia penal	
	Prohibiciones	Recurso de amparo	

Fuente: Castro, 2007.

la Ley Orgánica del Ambiente y la Ley de fortalecimiento de las PYME (y en fecha reciente la ley sobre agricultura orgánica); estos son distintos de los llamados “reconocimientos”, como el Certificado de Sostenibilidad Turística y el galardón Bandera Ecológica, que otorga el Estado, y otras certificaciones privadas e internacionales. En el caso de la Bandera Ecológica, en el 2006 se promulgó un nuevo reglamento, que transforma esta iniciativa en una certificación voluntaria de cumplimiento de normativa ambiental y sanitaria, para procesos productivos públicos y privados. Ese mismo año se certificaron trece empresas públicas y veinte privadas, para un total acumulado de 223 (Polimeni, 2007a). El cuadro 4.3 muestra los tipos de regulaciones antes descritos.

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
**LEGISLACIÓN AMBIENTAL
 Y ACTIVIDADES PRODUCTIVAS,**

Véase Castro, 2007, en
www.estadonacion.or.cr

No se cuenta con un inventario completo del marco normativo para todas las actividades productivas. El sondeo de un conjunto seleccionado para este Informe identificó un total de 22 leyes y reglamentos, que contemplan un grupo amplio y disperso de procedimientos para cada una de las actividades concernidas (cuadro 4.4). Entre estas regulaciones, la evaluación de impacto ambiental es posiblemente la herramienta más fuerte que tiene el Estado para hacer cumplir la protección del ambiente (Guzmán, 2006). Sin embargo, esto no se traduce en una adecuada gestión, pues sus alcances regulatorios enfrentan serias limitaciones. Estos instrumentos deben establecerse y diseñarse para alcanzar objetivos ambientales claros y medibles, y no solo como trámites (Castro, 2007).

Lamentablemente, gran parte del esfuerzo institucional se invierte en los trámites de permisos, licencias y revisión de documentos, en tanto que el seguimiento y el control de las acti-

vidades productivas muestran debilidades. Sobre este punto diversos sectores han señalado la necesidad de mejoras significativas, que favorezcan a un mismo tiempo la protección ambiental y el desarrollo productivo (recuadro 4.1). Para este conjunto de permisos y requisitos se han establecido sanciones que incluyen la ejecución de garantías, denuncias penales y administrativas, paralización de obras, usurpación, derribo, suspensión y cancelación de permisos y licencias, clausura de establecimientos o actividades, desalojo, cancelación de patentes y concesiones, multas y decomisos.

Algunas instituciones han hecho esfuerzos por agilizar los trámites; por ejemplo, en el 2004 se reformó íntegramente el “Reglamento general sobre los procedimientos de evaluación de impacto ambiental” y en 2005 se le hicieron nuevos cambios; en el 2006 se publicó el “Manual de instrumentos técnicos para el proceso de evaluación de impacto ambiental”. También se reformó el “Reglamento general para el otorgamiento de los permisos sanitarios de funcionamiento”, del Minsa, en el 2006. Buena parte de este sistema de permisos se basa en la figura del plan regulador, que la mayoría de las municipalidades no ha elaborado (véase el apartado “Gestión del cambio socioambiental”). Sobre este punto, la Sala Constitucional declaró con lugar un recurso contra la Municipalidad de San Isidro de Heredia y una acción de inconstitucionalidad contra el Reglamento de zonificación del plan regulador de San Rafael de Oreamuno, en Cartago, debido a que los respectivos planes reguladores no habían sido sometidos a evaluación de impacto ambiental⁷. Sin embargo, no hay todavía suficiente información para determinar si las iniciativas de simplificación de trámites podrían causar menoscabo a la protección del ambiente.

Se mantiene debilidad institucional para el control de impactos ambientales

En ediciones anteriores de este Informe se han documentado las limitaciones institucionales para la

gestión ambiental (Programa Estado de la Nación, 2004 y 2006). En asuntos específicos relacionados con la actividad productiva esta tendencia se mantiene. Por ejemplo, el tema de la contaminación fue asumido durante un tiempo por el Minsa, pero a partir de la promulgación de la Ley Orgánica del Ambiente el Minae recibió una serie de competencias generales en la materia. Estas últimas se institucionalizaron en el 2004, con la creación de la Dirección de Gestión de la Calidad Ambiental (Digeca), como órgano encargado del control y la prevención de la contaminación del agua, el aire y el suelo. Esto ha ocasionado conflictos de competencia entre ambos ministerios, con respecto a la rectoría en las áreas de contaminación, gestión de residuos, implementación de convenios internacionales e incluso en la elaboración de reglamentos relacionados. La Sala Constitucional y la Contraloría General de la República han afirmado que estas instancias tienen una responsabilidad ineludible de coordinación. Como se observa en el cuadro 4.5, las entidades encargadas del control son muchas y de sectores distintos, en algunos casos creadas para otros fines.

Sin embargo la coordinación no es fácil, y no hay muchos espacios para ella. El Consejo Nacional Ambiental aún no se reúne con regularidad; hay un proceso de acomodo a la dispersión normativa, instituciones antiguas con nuevas competencias y traslapes con las nuevas entidades. El cuadro 4.6 muestra la diversidad y complejidad de las competencias institucionales relacionadas con el control de las actividades productivas. Un ejemplo notable es la Secretaría Técnica de Coordinación para la Gestión de Sustancias Químicas, creada en el 2006, en la cual tienen representación el Minae, el Minsa, el MAG y otros sectores interesados.

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

CUADRO 4.4

Permisos ambientales en actividades productivas seleccionadas^{a/}

Actividad	Permisos
Construcción	Viabilidad ambiental, urbanizaciones, carreteras, aeropuertos, clínicas y hospitales por concesión de obra pública o por contratación administrativa, obra pública nueva. Fraccionamiento y urbanización, permiso de construcción, construcción de urbanización o proyecto turístico en zona marítimo-terrestre.
Turismo ecológico en áreas protegidas	Permiso de capacitación, investigación y ecoturismo en patrimonio natural del Estado, viabilidad ambiental, construcción de casas de habitación, oficinas, establos, corrales, viveros, caminos, puentes e instalaciones destinadas a la recreación, el ecoturismo y otras mejoras análogas, en terrenos y fincas de dominio privado donde se localicen los bosques.
Turismo, hoteles y restaurantes	Permiso de ubicación, permiso sanitario de funcionamiento, concesión si se encuentra en zona marítimo-terrestre. Eventualmente también viabilidad ambiental.
Bioprospección	Permiso de acceso a recursos genéticos de la biodiversidad.
Industria	Viabilidad ambiental si genera residuos, materiales tóxicos o peligrosos, o están ubicadas en áreas ambientalmente frágiles, permiso de ubicación, permiso sanitario de funcionamiento, patente municipal, permiso de instalación y funcionamiento de calderas.
Agroindustria, beneficios	Viabilidad ambiental si genera residuos, materiales tóxicos o peligrosos, o están ubicadas en áreas ambientalmente frágiles, permiso de ubicación, permiso sanitario de funcionamiento, patente municipal, permiso de instalación y funcionamiento de calderas.
Producción de energía	Viabilidad ambiental (generación de energía eléctrica, plantas térmicas), concesión para el aprovechamiento de agua, permiso sanitario de funcionamiento.
Comercio	Permiso de ubicación, permiso sanitario de funcionamiento, patente municipal.
Minas y canteras	Viabilidad ambiental, permiso de exploración, concesión de explotación, concesión de explotación de cantera.
Pesca y acuicultura	Viabilidad ambiental para acuicultura en ecosistema de manglar, licencia o autorización de Incopesca, concesión de aguas para realizar actividades acuícolas en bienes de dominio público, permiso sanitario de funcionamiento para pesca, explotación de criaderos de peces y granjas.
Uso comercial de recursos hídricos	Concesión para el aprovechamiento del agua, viabilidad ambiental.
Ganadería	Permiso sanitario de funcionamiento para cría de ganado vacuno, ovejas, cabras, caballos, asnos, mulas cuando sean estabulados y para las lecherías.
Producción forestal y maderera	Aprovechamiento forestal en bosque, corta de árboles en terrenos de uso agropecuario y sin bosque, transporte de madera.

a/ Una matriz completa de permisos, requisitos, sanciones, marco legal e instituciones competentes en este conjunto de actividades se puede consultar en Castro, 2007, en www.estadonacion.or.cr

Fuente: Castro, 2007.

y gestión institucional; y en algunos casos inviabilidad de aplicar normas sancionatorias en materia de responsabilidad administrativa y civil” (CGR, 2007a). Incluso dentro del Minae hay competencias poco claras entre algunas de sus dependencias, como el Sinac, el

Departamento de Aguas y la Digea. Esto se agrava porque no ha existido una clara figura de rectoría en materia ambiental. En el 2006, el Gobierno entrante emitió un decreto en el que se reafirma la potestad del Ministro de Ambiente de dar orientaciones efectivas

a la toma de decisiones en el sector, con incidencia sobre los ministerios y entidades descentralizadas que lo componen. Sus alcances deberán evaluarse posteriormente.

Por otro lado, esta estructura también se ve limitada por la capacidad

RECUADRO 4.1

Algunas percepciones sobre normativa ambiental y actividades productivas

Con el fin de conocer la percepción de diversos sectores sobre la legislación ambiental que regula las actividades productivas, se aplicó un cuestionario⁶ a cámaras, asociaciones, colegios profesionales y grupos ambientalistas (Castro, 2007). De los aportes recibidos se concluye que hay una percepción positiva sobre la existencia de un importante marco normativo ambiental, pero a la vez se señala que la complejidad de procedimientos y resulta en un problema para su manejo y, sobre todo, para su cumplimiento. La normativa por sí misma no es vista como traba ni como incentivo. Se considera que el marco es amplio y de avanzada, y que puede ser una ventaja competitiva y comparativa para la atracción de inversiones y el desarrollo de negocios con perspectiva ambiental. No obstante, se señala como debilidad principal la falta de aplicación, especialmente por falta de recursos humanos y técnicos, así como por traslape o duplicación de competencias y por ausencia de mecanismos eficaces de monitoreo y control. También se menciona que ha faltado voluntad política para solucionar estos problemas, pese a que son conocidos. Para mejorar se sugiere promover los mecanismos de autocontrol y demostración de conformidad, así como calificar y premiar la calidad y honestidad

de consultores y responsables ambientales, para desestimular malas prácticas. En lo que concierne a los trámites y permisos, la percepción, tanto del sector productivo como del sector ambiental, sigue siendo negativa. Se considera que estos son lentos y burocráticos, lo que convierte a la legislación en un obstáculo para el desarrollo; esto también refuerza la ilegalidad, ya que muchos optan por operar sin permisos, ateniéndose a una casi total impunidad en el campo. En cuanto a la evaluación de viabilidad ambiental, no satisface a los diferentes sectores. Para unos es muy permisivo, casi un mero trámite, y otros lo ven como una traba, de la que derivan decisiones poco consistentes y procedimientos onerosos, además de extensos. A pesar de los cambios recientes, las personas consultadas opinan que aún hay una excesiva discrecionalidad en el funcionario. Si bien el reglamento actual traslada gran parte de la responsabilidad al interesado y a los profesionales a su servicio, todavía hay resistencia a utilizar esta figura de una forma más extensiva. En este sentido, muchos desarrolladores ven el proceso de estudio de impacto ambiental como un obstáculo a la inversión y un gasto inútil de tiempo y dinero (Guzmán, 2006).

Fuente: Castro, 2007.

real que tienen las instituciones para atender a sus obligaciones y competencias. Los fondos destinados al Minae decrecieron en términos reales entre 2004 y 2006, con diversas consecuencias sobre su gestión en las diferentes áreas, incluyendo el Sinac, Fonafifo y Conagebio. En el caso de la Setena, pese a un crecimiento real del 35% en los recursos financieros y la apertura de nuevas plazas (CGR, 2007a), se cuenta con 43 funcionarios administrativos y técnicos, y un presupuesto de 94 millones de colones, para atender 3.511 casos en 2006; solamente cinco funcionarios dan seguimiento a los proyectos (Castro, 2007). A lo anterior se suma la resolución 1220 de la Sala Constitucional, del 2002, según la cual todas las actividades, obras o proyectos, independientemente de su tamaño o impacto ambiental, deben pasar por el procedimiento de evaluación. Por su parte, el Minae tenía 980 plazas⁸ en el 2006; Digeca, pese a sus amplias competencias, disponía de siete profesionales y un presupuesto de once millones de colones anuales. La Dirección de Protección del Ambiente Humano, del Minsa, contaba en el 2006 con 64 funcionarios para atender sus responsabilidades en todo el país (Montero, 2007).

En el ámbito comunal, la gestión ambiental como parte del trabajo desarrollado por las municipalidades (a partir de un conjunto diverso de normas que les otorga importantes

CUADRO 4.5

Instancias para la tutela ambiental de actividades productivas

Preventivas (control)

Setena
Ministerio de Salud
Minae (Digeca, Sinac, Geología y Minas, Departamento de Aguas)
Municipalidades
MAG
INVU
ICAA
Incopesca

Reactivas (denuncia)

Tribunal Ambiental Administrativo
Contralor Ambiental
Fiscalía Ambiental
Sala Constitucional
Procuraduría General de la República
Contraloría General de la República
Defensoría de los Habitantes

Autoridad policial

Autoridades de salud
Inspectores del Minae
Guardacostas
Autoridades fitosanitarias
Policía administrativa
OIJ

Fuente: Castro, 2007.

CUADRO 4.6

Competencias en la tutela ambiental de actividades productivas

Institución	Competencias
Minsa	<ul style="list-style-type: none"> • Permiso de ubicación y permiso sanitario de funcionamiento. • Control de sustancias tóxicas y peligrosas. • Control de descarga de residuos o desechos sólidos o líquidos en aguas superficiales. • Acumulación, transporte, tratamiento y disposición final de desechos sólidos. • Control de la contaminación atmosférica (incluyendo ruido). • Control de los establecimientos industriales • Seguimiento y control de vertidos
Minae	
Digeca	<ul style="list-style-type: none"> • Es la encargada de diseñar y poner en funcionamiento un sistema de coordinación interinstitucional para la protección del medio ambiente. • Elaboración de normas técnicas y regulaciones de calidad ambiental para evitar la contaminación del agua, el aire y el suelo. • Establecimiento de los mecanismos y procedimientos de control ambiental. • Diseño de mecanismos para reducir la contaminación. • Promoción de mecanismos de autorregulación voluntaria y sistemas de mejoramiento del desempeño ambiental de los agentes productivos. • Impulso a programas y proyectos de producción más limpia. • Promoción del uso de instrumentos económicos en la gestión ambiental. • Cobro de canon de vertidos.
Departamento de Aguas	<ul style="list-style-type: none"> • Concesiones de aprovechamiento de agua. • Concesiones de actividades acuícolas en bienes de dominio público.
Dirección de Geología y Minas	<ul style="list-style-type: none"> • Permisos de exploración minera y concesiones de explotación minera, de canteras y de extracción de materiales en cauces de dominio público.
Conagebio	<ul style="list-style-type: none"> • Permisos de bioprospección.
Sinac	<ul style="list-style-type: none"> • Permisos de aprovechamiento forestal y permisos de actividades en el patrimonio forestal del Estado y en bosques privados.
MAG	<ul style="list-style-type: none"> • Coordinación de las acciones de manejo y conservación de suelos. • Promoción de la agricultura orgánica. • Regulación del uso y manejo de sustancias químicas, biológicas o afines y fomento del manejo integrado de plagas. • Control fitosanitario. • Sanidad animal.
MOPT	<ul style="list-style-type: none"> • Control del transporte público. • Control de emisiones vehiculares.
Municipalidades	<ul style="list-style-type: none"> • Elaboración del plan regulador urbano. • Patentes de las actividades comerciales e industriales del cantón. • Recolección, transporte y disposición final de desechos sólidos. • Concesiones en la zona marítimo-terrestre y cumplimiento de la ley correspondiente. • Permisos de construcción (otorgamiento y vigilancia).
INVU	<ul style="list-style-type: none"> • Visado de planos. • Aprobación de planes reguladores.
Incopesca	<ul style="list-style-type: none"> • Licencias de pesca. • Protección de los recursos marinos.
ICAA	<ul style="list-style-type: none"> • Certificación de disponibilidad de agua.
ICT	<ul style="list-style-type: none"> • Cumplimiento de la Ley de la Zona Marítimo-Terrestre y registro de todas las actividades turísticas.

Fuente: Castro, 2007.

competencias) enfrenta varios problemas. Un sondeo telefónico en los 81 municipios (Rodríguez, G., 2007) permitió conocer que únicamente el 36% de ellos posee alguna estructura administrativa que se encarga en forma exclusiva de los temas relacionados con el ambiente. Solo 29 ayuntamientos cuentan con oficinas ambientales, que en su mayoría no tienen más de tres funcionarios o funcionarias (cuadro 4.7). En ausencia de estas instancias, se delega el tratamiento de las demandas en otras unidades operativas, como la alcaldía (42% de los casos). Entre las personas que laboran en oficinas ambientales, el 83% tiene formación en el área de Ciencias Ambientales, un 47% nivel de licenciatura, un 43% bachillerato universitario y un 10% maestría. A los niveles técnico y de diplomado corresponden un 3% y un 5%, respectivamente. El 71% asegura que existe acceso a capacitación continua en temas ambientales.

En cuanto a los recursos financieros destinados a la protección ambiental⁹ en el 2006, las diez municipalidades que presupuestaron la mayor cantidad por habitante cuentan con oficinas de gestión ambiental. En cambio, entre los gobiernos locales con menos recursos para este fin, solo el cantón de Puriscal posee una oficina ambiental. La Municipalidad de Tibás destinó 54 colones por habitante para la protección del ambiente, el mismo monto que los cantones de Abangares y Alfaro Ruíz, que tienen el 45% y el 34%, respectivamente, de la población tibaseña. En cuanto a los proyectos que forman parte de las iniciativas municipales en este ámbito se identifican: el reciclaje (42 menciones), la protección del recurso hídrico (31) y la reforestación (28) (Rodríguez, G., 2007).

Desarrollo inmobiliario y desregulación: Guanacaste y Pacífico Central

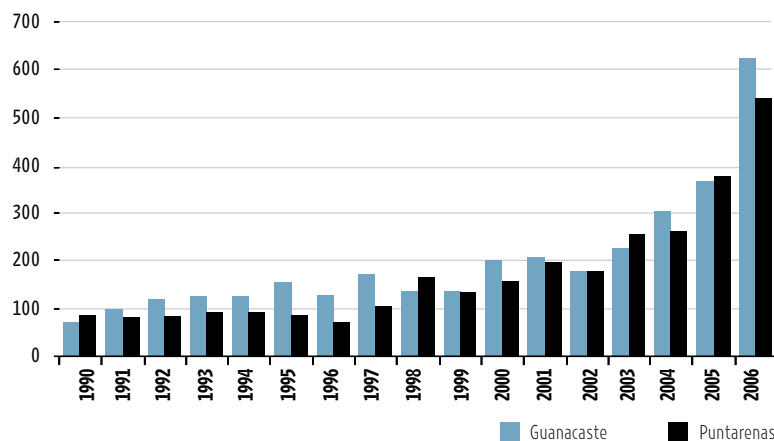
Una evidencia del desencuentro entre la dinámica económica y las preocupaciones y controles ambientales es el intenso proceso de desarrollo inmobiliario en áreas costeras del litoral pacífico, que se viene dando en los últimos cinco años. Este parece reproducir los desordenados patrones de configuración de las ciudades metropolitanas, caracterizados por ser expansivos en el uso del territorio, por la ausencia de planificación y por la poca preocupación en cuanto a la identificación y mitigación de impactos ambientales¹⁰. El auge constructivo que inició a finales de la década de los noventa dio un nuevo salto en 2005 y 2006 (véase capítulo 3); ha sobrepasado

los promedios históricos de crecimiento acumulado del sector y se expande aceleradamente hacia Guanacaste y el Pacífico Central. El mercado está concentrado en el uso residencial, que ronda el 70% del total construido. San José muestra la mayor cantidad de metros cuadrados edificados por año, pero Guanacaste y Puntarenas tienen las mayores tasas de crecimiento anual en este rubro. Entre 2005 y 2006, el total de metros cuadrados construidos en el país creció un 31%, en tanto que en Guanacaste lo hizo en 69,5% y en Puntarenas en 44,3% (gráfico 4.1). 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%.

Doce cantones acumularon en conjunto cerca de la mitad de toda

GRAFICO 4.1

Área total anual de construcciones y ampliaciones, según provincia (miles de metros cuadrados)



Fuente: Elaboración propia con información de la Unidad de Estadísticas Económicas del INEC.

CUADRO 4.7

Oficinas ambientales municipales y cantidad de funcionarios

Municipalidades	Número
Con oficina ambiental	29
Sin oficina ambiental	52
Oficinas ambientales con un funcionario	16
Oficinas ambientales con dos funcionarios	7
Oficinas ambientales con tres o más funcionarios	6

Fuente: Rodríguez, G., 2007.

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE **GESTIÓN AMBIENTAL MUNICIPAL** véase Rodríguez, G., 2007, en www.estadonacion.or.cr

la construcción habitacional en el 2005 (47,6%). Entre los primeros ocho están Santa Cruz y Carrillo en Guanacaste, y Garabito en el Pacífico Central. Sin embargo, en el 2006 varió la participación por cantones (cuadro 4.8). Garabito tuvo la mayor área total construida, un 6,8%, Santa Cruz se ubicó en el segundo lugar (6,5%) y Escazú, primero en el 2005, pasó a un tercer puesto, con 4,9%. Los tres cantones costeros mencionados construyeron el 18% del total residencial edificado, pese a concentrar alrededor del 2% de la población nacional. En cuanto a construcción comercial, en el 2006 Garabito y Liberia figuran entre los primeros lugares, así como Santa Cruz, que representó el 8,2% (Román, 2007).

Este movimiento conlleva un gran flujo de inversión en el sector inmobiliario. Un estudio reciente del BCCR estimó los montos de bienes inmuebles adquiridos por extranjeros en un total de 176,5 millones de dólares en 2004 y 224,5 millones de dólares en 2005. Guanacaste (37%) y Puntarenas (25%) capturaron buena parte de este tipo de operaciones, muchas concentradas en playas de gran valor ecológico y turístico (Chávez y Ocampo, 2006). Hay señales de que este dinamismo continuará; solo en cuatro cantones costeros de gran crecimiento constructivo fue posible identificar veintisiete proyectos¹¹, de los cuales nueve pueden considerarse megaproyectos, tanto por la inversión estimada (de 70 a 300 millones de

dólares), como porque combinan usos habitacionales con hotelería y centros comerciales. Además hay otros megaproyectos en Liberia; dos de ellos se publicitan como “ciudades” y ya iniciaron obras, Ciudad Solarium y La Ponderosa. Otras iniciativas se desarrollan en el área especial del golfo de Papagayo, donde se pretende construir nueve hoteles, tres campos de golf, dos mil unidades residenciales y una marina, además de zonas comerciales.

» PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
DESARROLLO INMOBILIARIO EN EL PACÍFICO

Véase Román, 2007, en
www.estadonacion.or.cr

Como se verá en el análisis sobre ordenamiento territorial (en el apartado “Gestión del cambio socioambiental”), parte de las preocupaciones radica en 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. Estos son los de las playas Junquillal, Cementerio e Isla Plata (Santa Cruz) y Pará (Quepos). Para cada caso se señalaron diversos problemas,

tales como la falta de protección de manglares y bosques, irregularidades en el amojonamiento y delimitación, amenazas al ecosistema, 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). Asimismo, la prensa ha informado sobre múltiples concesiones aprobadas por el Concejo Municipal de La Cruz, de terrenos del Estado. Se trata de veinte hectáreas en la costa de Cuajiniquil (finca Murciélagos). Esta denuncia está actualmente en investigación, y se cuestiona que la empresa que solicitó las concesiones también está involucrada en el financiamiento del plan regulador (Moya, 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 este desarrollo inmobiliario en la zona costera se está dando en un marco de muy escasa regulación. Ante esta situación, el desafío que se plantea es discutir la adecuada orientación del crecimiento, sin que ello implique detener la dinámica de las economías locales. Cuatro temas específicos 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. La ausencia de políticas de planificación urbana, el aumento de la densidad de población, la falta de alcantarillado sanitario y tratamiento de aguas residuales, así como el uso intensivo de agroquímicos, inciden fuertemente en su calidad y disponibilidad. En la península de Nicoya, el crecimiento inmobiliario se da en un contexto de reducida oferta hídrica, tanto por la poca precipitación como por el bajo potencial de la zona para formar acuíferos libres. Asimismo, estudios del IPS han detectado un presupuesto hídrico negativo en la cuenca del Tempisque (Programa Estado de la Nación, 2004 y 2006).

CUADRO 4.8

Cantones con mayor participación en el área habitacional construida. 2005-2006

2005		2006	
Cantón	Porcentaje	Cantón	Porcentaje
Escazú	9,1	Garabito	6,8
Heredia	4,6	Santa Cruz	6,5
Garabito	4,2	Escazú	4,9
Santa Cruz	4,1	Carrillo	4,7
Pérez Zeledón	3,8	Santa Ana	4,6
San José	3,6	Pérez Zeledón	3,6
Alajuela	3,5	Heredia	3,5
Carrillo	3,1	Alajuela	3,4

Fuente: Elaboración propia con información de la Unidad de Estadísticas Económicas del INEC.

En esta provincia se han suscitado repetidos conflictos por el uso del agua, principalmente en el caso del acuífero de Nimboyores.

Entre enero de 2006 y agosto de 2007, el Departamento de Protección y Saneamiento Ambiental de la Municipalidad de Santa Cruz preparó 45 informes de visitas de campo realizadas para comprobar el respeto a la normativa ambiental. De estos, cuatro se refieren a planes reguladores costeros y dieciocho a actividades asociadas al desarrollo inmobiliario y de infraestructura turística. Entre los hallazgos más comunes se encuentran los efectos negativos de los movimientos de tierra sobre los ecosistemas, que mayoritariamente se relacionan con la apertura o rehabilitación de caminos y con la preparación de terrenos para construir. 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. Por las características de Santa Cruz, un temor que se refleja en los informes citados es el posible deterioro de los manglares (y los humedales asociados) y la falta de control sobre el cambio de uso en terrenos con cobertura vegetal, que no se indica adecuadamente en los planos catastrados (Román, 2007).

En esta zona, la mayor parte de las propiedades inscritas en el Registro Nacional están declaradas como de uso agrícola, en especial las de gran tamaño¹². Actualmente las municipalidades costeras tramitan diversas solicitudes de cambio de uso del suelo; en este contexto es importante considerar la fragilidad del control ambiental, que ha implicado que la mayoría de los manglares no estén amojonados y supone el riesgo de que se estén dando procesos de cambio de uso sin las debidas autorizaciones. Por todo lo anterior, la intervención conjunta y oportuna de las autoridades (municipalidades, Sinac) y el acercamiento del desarrollador al gobierno local para discutir las condiciones de un proyecto, resultan una combinación valiosa para controlar y mitigar los impactos ambientales del desarrollo inmobiliario (recuadro 4.2).

RECUADRO 4.2

Buenas prácticas de control previo y coordinación interinstitucional

Durante el 2006, el Departamento de Protección y Saneamiento Ambiental de la Municipalidad de Santa Cruz realizó diversas visitas de campo y varias reuniones en el distrito de Tamarindo, con el fin de coordinar las acciones necesarias para resguardar el manglar asociado al estero San Francisco, que es parte del Parque Nacional Marino Las Baulas, dada una solicitud de permisos de construcción de edificaciones con destino habitacional.

El procedimiento seguido en este caso ilustra buenas prácticas de control previo y coordinación interinstitucional, que pueden resultar útiles para otras iniciativas. La Municipalidad recibió la solicitud de uso de suelo y la trasladó al Departamento de Construcción, el que a su vez solicitó el pronunciamiento del Departamento de Protección y Saneamiento Ambiental. Este realizó inspecciones de campo y conversó con el desarrollador, al tiempo que gestionó el criterio y la demarcación del humedal por parte del Minae. El Área de Conservación emitió las condiciones que se debían cumplir para hacer viable el proyecto (distancia de los retiros, lugar para colocar la planta de tratamiento, altura de las edificaciones). En este momento se hizo la solicitud de la certificación de viabilidad ambiental que extiende la Setena, así como

de los permisos de construcción, que fueron aprobados una vez que se verificó que los planos contenían las recomendaciones estipuladas. Se efectuaron giras de campo para supervisar el avance de las obras y se ordenaron correcciones a los incumplimientos detectados.

Producto del temprano acercamiento entre el desarrollador y el gobierno local, fue posible corregir varias acciones realizadas en el área del proyecto que no contaban con la debida autorización. De igual forma ello permitió discutir, desde el inicio, las modificaciones al diseño original del proyecto, como por ejemplo la afectación del borde del humedal, dado que implicaba una sustitución del suelo. La continuidad en el proceso de control sobre esta obra también permitió detectar que la unión física de proyectos que fueron presentados como individuales, sobrepasaba el área de construcción máxima utilizada como parámetro para tramitar el proyecto con un formulario de tipo D2 de Setena. Este ejemplo específico debe conducir a una evaluación general del proceso por medio del cual la Setena determina la viabilidad ambiental de los proyectos.

Fuente: Román, 2007, con base en Municipalidad de Santa Cruz, 2006 y 2007.

Por último, una revisión de 55 votos emitidos por la Sala Constitucional en materia ambiental durante el 2006 arroja que ocho de ellos se refieren a conflictos ambientales en zonas costeras. Los asuntos más recurridos son la inadecuada disposición de aguas negras y los movimientos de tierra. A nivel nacional, estos últimos ocupan el 29,1% del total de sentencias declaradas con lugar. En el cantón de Garabito, el Alcalde solicitó al Concejo Municipal una declaratoria de emergencia para suspender todos los movimientos, mientras no se disponga de una valoración de la CNE sobre los impactos que están generando (Román, 2007).

Conflictos socioambientales: mayor uso de las instancias formales

Resulta complicado registrar sistemáticamente el conjunto de problemas y conflictos que se dan en el país y que tienen implicaciones ambientales, para darle interpretación y seguimiento. En los últimos informes se han utilizado algunas fuentes para perfilar las características de los conflictos socioambientales, a partir de la información suministrada por la prensa, el IIS-UCR y organizaciones de la sociedad civil. Igualmente, se han reportado las denuncias en esta materia y los temas que las han motivado. Manteniendo la tendencia, durante el

2006 los conflictos socioambientales fueron en su mayoría de carácter local y sus actores, principalmente, grupos informales de vecinos y municipalidades; tendieron a ser recurrentes y a no obtener soluciones definitivas por parte de las instituciones públicas responsables (Paniagua, 2007). Esto debilita los alcances de la justicia ambiental, en la medida en que las instituciones que manejan recursos naturales no ejecutan las resoluciones dictadas por los órganos competentes (E: González-Ballar, 2007)¹³.

Para el 2006 se identifican quince temas de conflicto, de los cuales once ya se habían presentado el año anterior, con diversidad de actores de la sociedad civil, la comunidad y la institucionalidad pública (cuadro 4.9). El motivo principal ha pasado de ser el abastecimiento del recurso hídrico, al de la contaminación por aguas negras, seguido por el manejo de los desechos. Como se observa, son asuntos de saneamiento público ligados al quehacer de las municipalidades, el Ministerio de Salud y el ICAA. Siete temas de conflicto en el 2005 estuvieron menos presentes en el 2006, entre ellos el aleteo del tiburón, la cacería en el Parque Nacional Corcovado, el irrespeto a las zonas protectoras de los ríos y la impugnación de audiencias públicas de la Setena. Sin embargo, la falta de reporte no necesariamente indica que los problemas se han resuelto.

Las municipalidades continúan siendo actores destacados en los conflictos ambientales y son las más demandadas por incumplimiento de sus obligaciones legales (recolección de basura, permisos de construcción, agua potable). No obstante, debe analizarse si realmente estas entidades se han convertido en actores, o si son solo el espacio institucional donde ocurren conflictos derivados de otros de mayor envergadura (Gobierno Central, PGR, CGR, inversionistas extranjeros) (Paniagua, 2007). Por su parte, los grupos de vecinos son la principal contraparte, en su mayoría en carácter *ad hoc*, pues se articulan en respuesta a una amenaza ambiental particular. Esta identificación de la comunidad como actor ambiental está reforzada por el trabajo de los Covirenas (162 activos) y

» PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
CONFLICTOS SOCIOAMBIENTALES

Véase Paniagua, 2007, en
www.estadonacion.or.cr

el programa Bandera Azul Ecológica. Existe un nivel generalizado (aunque difuso) de activismo ambiental. Según las encuestas de opinión del Idespo, el 70% de la población está dispuesto a presentar una denuncia, asistir a una audiencia o manifestarse a través de la prensa por un problema ambiental (Idespo, 2006).

Algunos actores plantean que el bajo perfil de los conflictos socioambientales en el 2006 puede responder a diversos factores, como la maduración de las instituciones de control ambiental (E: González, 2007), la fase política (año poselectoral y dominio del debate sobre el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos, TLC) (E: Cárdenas, 2007) y los cambios en la agenda de temas que generan acciones colectivas (E: Ankersen, 2007; Paniagua, 2007). Otro elemento es el manejo de la prensa. Durante el 2006, la preeminencia del tema del TLC desplazó diversos asuntos, en parte porque las organizaciones ambientales también estaban enfocadas en acciones relacionadas con el contenido ambiental del tratado. Además, la instalación de un nuevo gobierno hace que los conflictos que se derivan de políticas públicas específicas aún no se evidencien (E: Cárdenas, 2007). Algo que también podría disminuir la presencia de conflictos socioambientales es el recurso de la conciliación. El 81% de los casos presentados a la Fiscalía Ambiental se concilian (González, J. P., 2007) y lo mismo sucede en el Tribunal Ambiental Administrativo (TAA).

Durante el 2006 varios conflictos tuvieron menos presencia en la agenda pública. En algunos casos se ha logrado el control de ciertas amenazas; el trabajo de las instituciones y de la sociedad civil ha dado resultados positivos, por ejemplo, en cuanto a la caza y la tala ilegales. Se considera entonces que los conflictos se “disuelven” cuando el cambio ocurre en sus causas subyacentes, y no en virtud de su

manejo inmediato. Otros conflictos son de larga trayectoria, como la tenencia de la tierra. El ejemplo más relevante es el de Bambuzal, caso en que el tema de fondo no se resuelve y se insiste en utilizar la vía judicial, quedando aun sin atención adecuada (Paniagua, 2007).

Pese a lo anterior, la permanencia de conflictos socioambientales se nota en el aumento en el uso de los espacios formales de denuncia; este es un buen indicador de cuáles recursos están sufriendo más impacto por efecto de las actividades humanas (cuadro 4.10). A partir del 2005 se observa un fuerte incremento de las denuncias penales; en 2005 y 2006 se presentaron 2.412 y 2.534, respectivamente, contra un promedio anterior de 1.200 casos por año. Según un estudio de la Fiscalía Ambiental, en 2006 se desestimaron 371 denuncias, 303 causas se sobreseyeron y se dio trámite a 381 acusaciones (González, J. P., 2007). El tema forestal persistió como la principal causa de denuncia penal ambiental (1.749), seguida por las violaciones a la Ley de la Vida Silvestre (335) y a la Ley de la Zona Marítimo-Terrestre (56). En el caso del TAA, en el 2006 se tramitaron 284 expedientes; los casos más comunes fueron los relacionados con la tala ilegal. En segundo lugar figura la afectación del recurso hídrico, específicamente la contaminación de cuerpos de agua, dragados, entubamientos, desvío, invasión de zonas de protección de ríos o quebradas y nacientes; en tercer lugar se presentan los movimientos de tierra para edificación de construcciones, urbanizaciones, caminos, terracedos o proyectos, sin contar con la evaluación de impacto ambiental (Leiva, 2007). Por su parte, la Sala Constitucional resolvió en el año de estudio un total de 55 casos ambientales, la gran mayoría en materia de desechos (13), contaminación por aguas negras (15) y construcciones (6). En esta entidad, buena parte de los casos atendidos en el 2006 se dio como resultado de la inactividad institucional, tanto del Minsa como del Minae, las municipalidades y otras instituciones públicas.

CUADRO 4.9

Algunos temas de conflictos socioambientales. 2005 y 2006

Temas	Actores	Intensidad ^{a/}
Acceso y ocupación de playas	Pobladores de las playas, precaristas, municipalidades, ICT, Minae	Alta
Manejo de desechos	Pobladores, municipalidades, empresas privadas	Alta
Abastecimiento de agua potable	Municipalidades, Asada, ICAA, usuarios	Media
Concesión de agua en Monteverde	Pobladores, hoteleros, Asada, Senara	Media
Contaminación de ríos	Colindantes, municipalidades, Minae, Minsa	Media
Aguas negras	Municipalidades, vecinos, Minae, Setena, sector privado	Media
Construcción de urbanizaciones	Constructoras, municipalidades, financiadores, ciudadanos, Minae	Media
Apropiación para titulación en las islas del golfo de Nicoya	Vecinos de las islas, grupos ambientalistas, Municipalidad de Puntarenas, inversionistas turísticos, diputados del ML, ICT	Media
Construcción de granjas atuneras en el Pacífico Sur	Inversionista extranjero, Minae, Setena, Incopesca, municipalidades, comunidades, ambientalistas	Media
Canon de aprovechamiento de agua	Minae, sector agrícola, Cámara Nacional de Agricultores	Baja
Propuesta para explotar energía geotérmica en parques nacionales	Gobierno, diputados del ML, ambientalistas	Baja
Discusión en torno a la zonificación y reglamentación de planes reguladores	Municipalidades, vecinos organizados	Baja
Conflicto sobre patrimonio nacional forestal en zona marítimo-terrestre	Municipalidades, Minae, ocupantes de la ZMT	Baja
Construcción de marinas en la zona marítimo-terrestre	Grupos comunitarios, municipalidades, inversionistas nacionales y extranjeros, ICT	Baja
Pesca en áreas protegidas marinas	Minae, Incopesca, conservacionistas	Baja

a/ Intensidad alta: cuando hay violencia, existe un alto número de acciones (legales, administrativas, públicas) y el asunto adquiere relevancia nacional a través de la prensa. Intensidad media: cuando el asunto tiene una escala regional o se trata de un problema común a lo largo del país, pero en el que las acciones han sido tomadas en forma aislada. Baja intensidad: conflictos puntuales, que se resuelven por vía administrativa o judicial, sin alcanzar el carácter de asunto político.

Fuente: Paniagua, 2007, con base en reportes de prensa y datos de la Sala Constitucional, el Tribunal Ambiental Administrativo, la Fiscalía Adjunta Agrario Ambiental, Fecon y Cedarena.

CUADRO 4.10

Principales temas de denuncia ambiental. 2006

Tribunal Ambiental Administrativo	Fiscalía Ambiental	Sala Constitucional
Infracciones a la Ley Forestal	Infracciones a la Ley Forestal	Desechos (recolección y depósito)
Contaminación de aguas y afluentes	Delitos contra la Ley de Vida Silvestre	Contaminación por aguas negras
Invasión de zonas protectoras de los ríos	Zona marítimo-terrestre	Contaminación de fuentes de agua
Movimientos de tierra y edificaciones sin estudio de impacto ambiental		Construcciones sin permisos

Fuente: Tribunal Ambiental Administrativo, Fiscalía Adjunta Agrario Ambiental y Sala Constitucional.

Gestión del patrimonio

Los esfuerzos que realizan el Estado y la sociedad civil para proteger el territorio, así como para conocer y aprovechar la biodiversidad, han sido el objeto de este apartado en ediciones anteriores. Para complementar ese análisis, este año se ha trabajado con una estructura distinta, cuyo fin es resaltar la relación entre el patrimonio, las comunidades y los actores privados. En este sentido se pueden identificar importantes apoyos al sector público por parte de los pueblos indígenas, las ONG y el sector privado; no obstante, los beneficios de las áreas silvestres protegidas (ASP) para las comunidades no se sistematizan con suficiente regularidad. La acción local y privada muestra, en algunos casos, signos de vulnerabilidad a cambios en el panorama político y económico, lo que puede comprometer su sostenibilidad. Además, hay evidencia de la separación entre la agenda de conservación -en la cual se mantienen importantes logros y fortalezas- y los nuevos desafíos ambientales y amenazas a la biodiversidad que se presentan dentro y fuera de las áreas protegidas, especialmente a la luz de los primeros resultados del proyecto Grúas II. En años pasados se incluía en este apartado el análisis sobre el turismo en ASP y los avances hacia un turismo sostenible. En esta ocasión ese tema se aborda en el capítulo 3.

Crecimiento sostenido pero vulnerable de las áreas protegidas

Un punto fuerte del país durante varias décadas ha sido el logro de un importante porcentaje de territorio protegido bajo diversas modalidades, principalmente en manos del Estado,

pero con participación cada vez más significativa de las comunidades y el sector privado. Sin embargo este logro muestra vulnerabilidad, debido 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 que, para su conservación, dependen de ciertas condiciones susceptibles de cambio. 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, y las debilidades de gestión invitan a explorar nuevos caminos para la profundización de los esfuerzos de conservación.

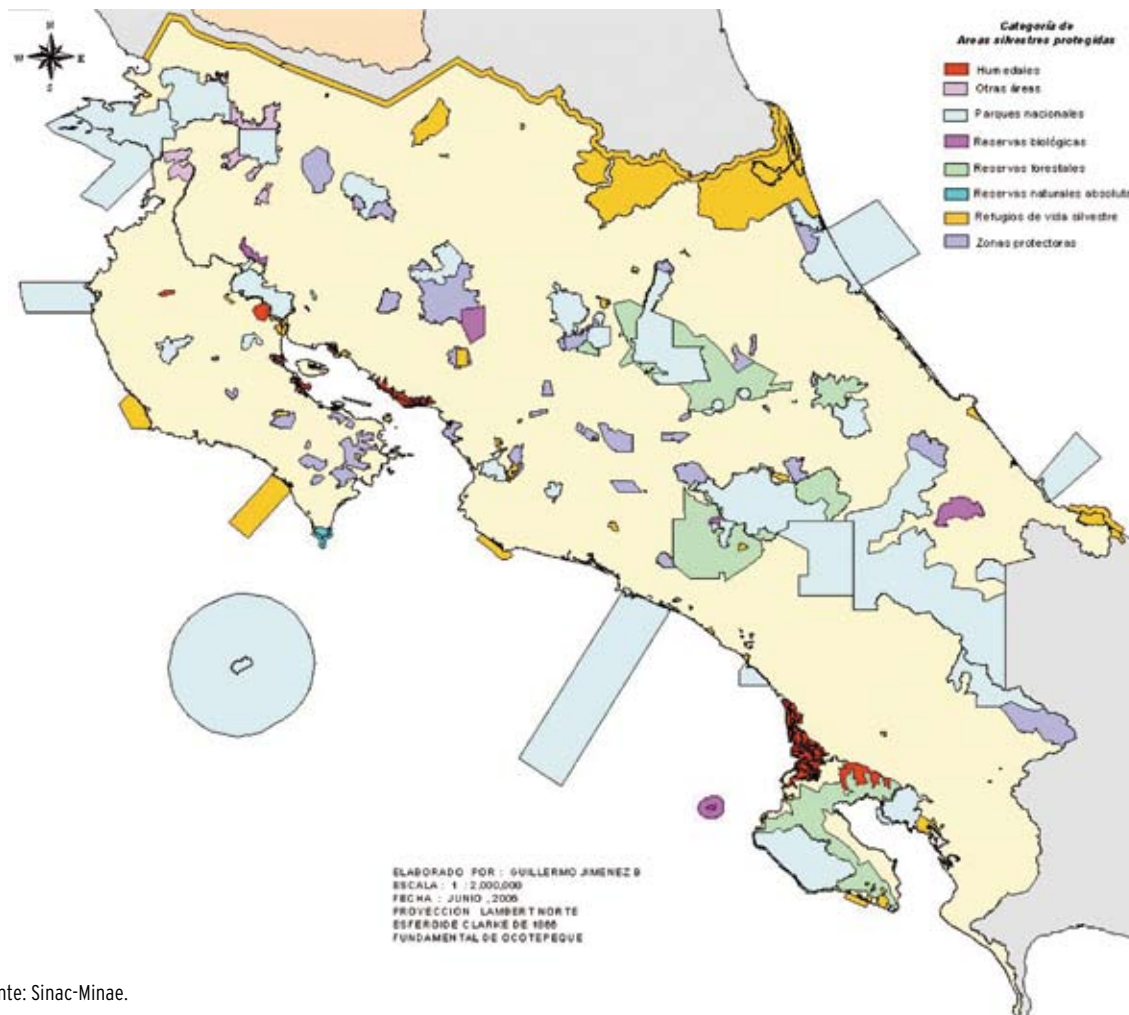
En el Décimo Informe se registró el fin, durante la década de los noventa, del período de fuerte expansión del área protegida en el país. En los últimos años se mantiene un crecimiento modesto, pero sostenido. Al igual que en el 2005, en el 2006 se crearon cuatro nuevos refugios nacionales de vida silvestre, tres privados y uno mixto: Nogal, en el ACCVC; Río Dantas, en el ACLA-CA, y Bosque Escondido y Caletas en el ACT (González, F., 2007). De esta forma, el número de ASP se elevó a 165 y el territorio bajo conservación estatal a un 26,4%. Los refugios de vida silvestre son la categoría mayoritaria: 34 privados, 24 mixtos y 13 estatales; sin embargo, los parques nacionales mantienen la mayor proporción territorial, con un 12,3% (mapa 4.1). En el 2006 se dio reconocimiento legal al Corredor Biológico Paso de Las Lapas, el cual integra iniciativas

de conservación estatales, privadas y comunales.

Un importante insumo para el ordenamiento territorial con fines de conservación de la biodiversidad es el citado proyecto Grúas II, que en el 2006 finalizó el proceso de consulta y análisis preliminar para la elaboración de una propuesta en este sentido, en su componente terrestre. El trabajo reitera que el país cuenta con un 16,2% de área protegida bajo modalidades parciales y temporales. En algunos casos hay usos extractivos de los recursos naturales y vulnerabilidad a los cambios en la política ambiental. De ahí que, por ejemplo, algunas propuestas regionales de conservación señalen la urgencia de proteger zonas de recarga acuífera en las que se han identificado problemas de erosión y degradación de los suelos, ante lo cual plantean la consolidación de procesos de conectividad, es decir corredores biológicos, entre otras acciones. Grúas II también rescata el papel de los territorios indígenas en la preservación de la riqueza biológica y la conectividad. El recuadro 4.3 contiene un resumen de estos hallazgos preliminares, que se presentarán completos durante el 2007.

En cuanto al territorio marino, la extensión protegida corresponde a un 0,7% del total, muy por debajo de la recomendación internacional de tener al menos un 10%. Esto se calcula sobre las aguas internas y las doce millas del mar territorial; las restantes 188 millas de la zona económica exclusiva permanecen con poca o ninguna medida efectiva de protección. Un estudio realizado por Conservación Internacional y el Centro de Investigaciones de Ciencias del Mar y Limnología (Cimar) presentó en 2006 un conjunto de recomendaciones para

MAPA 4.1

Áreas silvestres protegidas. Junio de 2006

Fuente: Sinac-Minae.

mejorar la protección de estas áreas (recuadro 4.4); los resultados de esta iniciativa confirman que los golfos de Papagayo y Dulce son “puntos calientes” con gran diversidad de especies y ecosistemas, pero sin ningún tipo de protección (Cimar-CI, 2006). Por otra parte, en el 2006 dio inicio la elaboración de la Estrategia Nacional Marino Costera, liderada por el Sinac.

La legislación actual carece de definiciones técnicas precisas de las categorías de manejo vigentes, lo que genera dificultades prácticas para los objetivos de conservación terrestre y marina. Un esfuerzo en ese sentido es la propuesta de áreas marinas de uso múltiple (AMUM), creadas en 1998 por decreto ejecutivo, mediante la integración de zonas marinas protegidas en una “zona de influencia”, hasta un máximo de doce

millas náuticas (Campos, 1998). Estas son: Caribe norte, Caribe sur, golfo de Nicoya, Pacífico norte y Pacífico sur (un mapa de estas zonas puede consultarse en Fournier y Fonseca, 2007). Las AMUM nacieron con el fin de ordenar el uso sostenible de los recursos marino-costeros; sin embargo, aún no pueden ser consideradas como una categoría de manejo independiente y legal, pues requieren precisiones sobre la manera de integrar los límites, la zonificación y el balance de las actividades que se permitirá realizar dentro de ellas (Mora et al., 2006). Sobre el tema de zonificación, también la fundación MarViva ha colaborado en la definición de nuevas categorías de manejo aplicables a áreas marinas protegidas. Con su apoyo en el 2006 se realizó un “Encuentro de Iniciativas” que dio espacio a comunidades

de pescadores interesadas en una figura llamada “privilegios de uso pesquero”, la cual se encuentra en proceso de construcción y análisis (E: Cajiao, 2007). Por otra parte, desde el año 2004 se viene desarrollando en el Cimar un sistema de información geográfica marino-costera y limnológica, con el objetivo de representar en forma de mapas datos sobre ecosistemas y recursos marino-costeros y de agua dulce producidos en las investigaciones científicas; esta iniciativa también ha aportado mapas de amenazas en el área marina de Acosa (Fournier y Fonseca, 2007).

» PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
GESTIÓN DEL PATRIMONIO
 Véase Obando et al., 2007, en
www.estadonacion.or.cr

RECUADRO 4.3

Hallazgos preliminares de Grúas II muestran vulnerabilidad en la conservación

Pese a algunos cambios sufridos desde 1992, el bosque sigue siendo la cobertura predominante en el país, especialmente el bosque muy húmedo tropical. Grúas II reafirma una cobertura forestal cercana al 45% del territorio nacional, incluyendo bosques, humedales, manglares, páramo y sabanas. Esto hace que Costa Rica se sitúe entre los pocos países del mundo que han recuperado cobertura, en lugar de continuar perdiéndola, y representa además una valiosa oportunidad para la conservación y el uso sostenible de los recursos naturales.

En el análisis realizado se definieron además trece “unidades ecológicas de drenaje”. De estas, seis se encuentran en una condición preocupante de vulnerabilidad y se recomienda tomar medidas inmediatas para su recuperación, aplicando un manejo integrado de recursos acuáticos; cuatro están en condición media y solo tres en condición leve.

En cuanto al estado legal de las tierras dedicadas a la conservación (para los

casos sobre los que había información disponible¹⁴), se concluyó que un 13,7% del territorio nacional continental está en conservación permanente, pues corresponde a tierras con mayor nivel de restricción para la extracción de recursos naturales, un 10,3% está bajo conservación parcial, es decir, son tierras en las que se imponen algunas restricciones pero que permiten extracción de recursos, y un 5,9% está en tierras cuyas restricciones se establecen por contrato; este último se hace por períodos cortos o relativamente cortos (menos de quince años) o se suscribe por deseo de los propietarios particulares, como los refugios de vida silvestre privados, el pago de servicios ambientales o las reservas privadas, los cuales se consideran como conservación temporal. En total, estas tierras sumarían el 29,9% del territorio nacional. No obstante, esta información tiene limitaciones, ya que parte del pago por servicios ambientales se da dentro de ASP, lo que duplica el resultado. Se identificó que existe un vacío

de conservación de biodiversidad total 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.

Otro elemento analizado fue el cambio de cobertura en los corredores biológicos y otras áreas de conservación prioritarias, diseñados para unir masas considerables de bosques y garantizar el flujo genético de flora y fauna. En Grúas II se han identificado y catalogado según su prioridad las principales áreas de conectividad entre las ASP del país (Sinac et al., 2007). El mapa 4.2 muestra las 128 rutas identificadas a nivel nacional y su prioridad en términos de vacíos de conservación e iniciativas de corredor biológico existentes¹⁵.

Fuente: Sinac et al., 2007.

RECUADRO 4.4

Algunas recomendaciones del estudio de Cimar y Conservación Internacional sobre áreas marinas protegidas

De acuerdo con el estudio presentado en 2006 por el Centro de Investigaciones de Ciencias del Mar y Limnología (Cimar) y la organización Conservación Internacional (CI), para las islas del Caño y del Coco, debido a su relevancia y características, se recomienda considerar la expansión de las áreas protegidas. El golfo de Papagayo-bahía Culebra se identifica como una zona de alta diversidad biológica, con arrecifes, pastos marinos y manglares altamente diversos y productivos, e importante actividad de tortugas y mamíferos marinos como delfines y ballenas jorobadas.

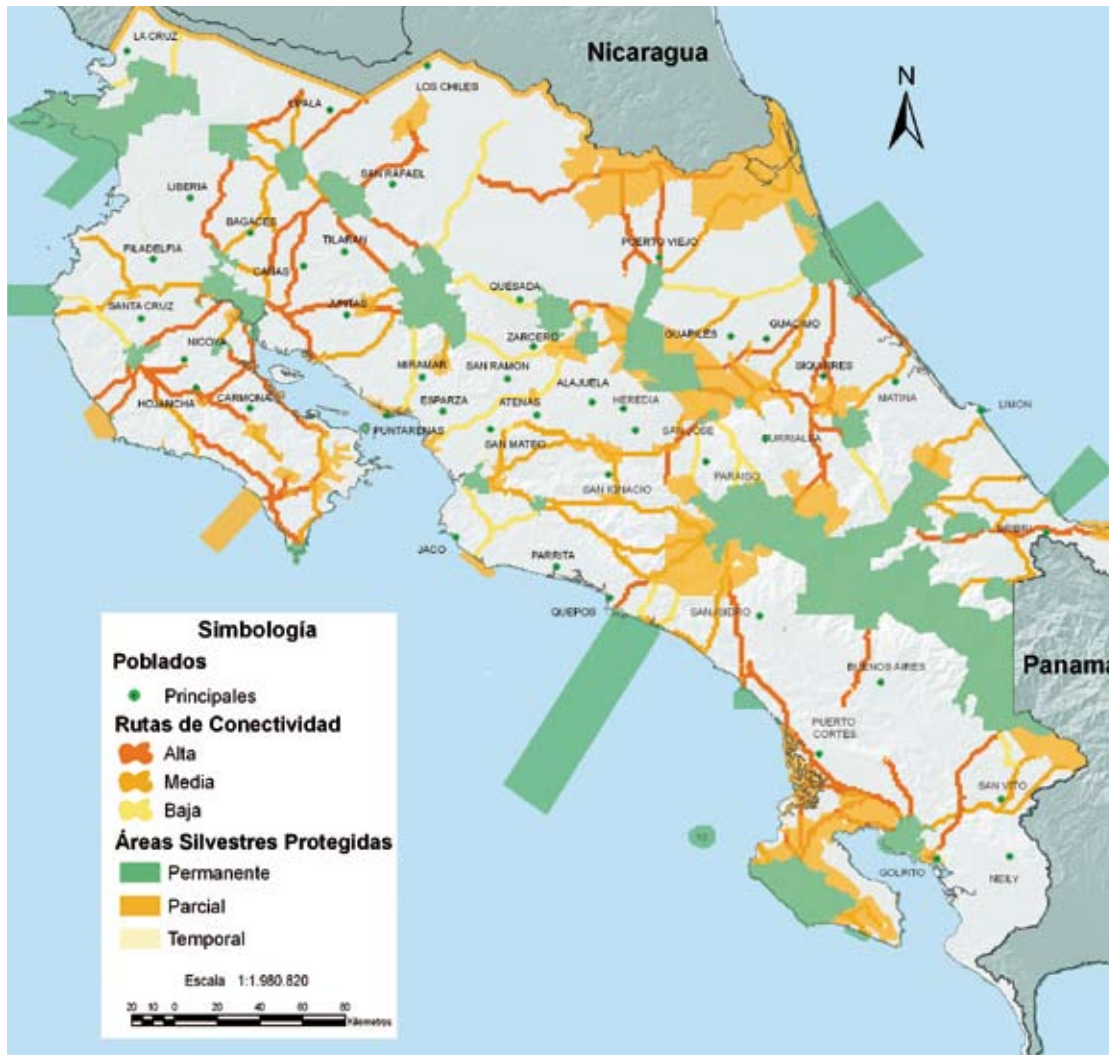
El desarrollo costero excesivo y no regulado es la principal amenaza; el uso de fertilizantes en cultivos y campos de golf, así como la descarga de aguas negras y contaminantes pueden generar pérdida de especies y ecosistemas. Se recomienda controlar la pesca y la actividad turística. En el golfo Dulce se sugiere establecer una categoría de manejo y zonificar áreas de uso extractivo, no extractivo y de reserva.

El carácter limitado del conocimiento científico sobre ecosistemas marinos, hace necesario que la toma de decisiones sea guiada esencialmente por el principio

precautorio. Una red de pequeñas reservas a lo largo de la costa guanacasteca es altamente recomendable para garantizar el mantenimiento de los ecosistemas y especies marinas, así como su conectividad. Además de las anteriores, el estudio identifica otras áreas cuyas características biológicas y ecológicas requieren urgente atención estatal, desde mayor protección, hasta zonificación y control de actividades humanas. Algunas de ellas son bahía Culebra, el sistema Sierpe-Térraba, el golfo de Nicoya, Tortuguero y Gandoca-Manzanillo.

Fuente: Cimar-CI, 2006.

MAPA 4.2

Rutas de conectividad entre áreas silvestres protegidas^{a/}

a/ Se usa como criterio de trazado la menor dificultad o fricción de movimiento.

Fuente: Sinac et al., 2007.

Gestión institucional de las ASP: nuevos retos con viejos problemas

En el 2006, el pronunciamiento de la Sala Constitucional en cuanto a la vigencia de la Ley de Biodiversidad relanza en el Sinac el debate sobre la descentralización y la participación real en la toma de decisiones. La importancia de contar con espacios participativos se refuerza, como se verá más adelante, a la luz del aporte sustancial que comunidades, sociedad civil, pueblos indígenas y sector privado han venido haciendo, de diversas maneras, a la conservación. Además, es un camino para complementar los limitados recursos y capacidades

de gestión institucional; durante el 2006, los problemas de proveeduría y ejecución en el Sinac resultaron ser obstáculos más fuertes que la escasez de recursos financieros para operar. La apertura de espacios para los consejos regionales de áreas de conservación tiene un gran potencial participativo, ya que otorgan potestades amplias en la toma de decisiones en esas áreas. En el 2006 estaban activos diez de ellos (Obando et al., 2007).

Porsu parte, los problemas económicos de las ASP se mantienen. En el año de estudio presentaban un déficit cercano a los doscientos guardaparques, un 40% de los vehículos estaba en mal

estado y parte de la infraestructura deteriorada por falta de mantenimiento. Además, no se contaba con recursos para hacer inspecciones marítimas. Ante esta situación se hacen necesarios los recursos externos. Actualmente se negocian o ejecutan catorce proyectos de cooperación (Obando et al., 2007), que generan fondos de operación que sustentan la labor del Sinac. En ellos participan entidades como TNC, CI, GEF-BID, FAO, PNUD, Fondo Francés para el Medio Ambiente, JICA, AECL, Unión Europea y FAO (Marín, P., 2006). Esto se une al apoyo de varias ONG y del sector privado. En el caso del INBio, desde 1991 se realizan proyectos

conjuntos de bioprospección con empresas e instituciones académicas. A través de este mecanismo se han trasladado al Minae cerca de 600.000 dólares desde que se creó el programa. En el 2006 iniciaron cuatro proyectos nuevos, para un total de veinte activos (Obando et al., 2007).

Un diagnóstico del proyecto GEF sobre la efectividad en el manejo de veintiséis ASP encontró que, si bien hay una planificación operativa anual, en ningún caso se cumple con lo planificado debido a falta de personal o recursos financieros. Se señalan debilidades en el uso de información técnica y científica para la toma de decisiones, y la necesidad de mayor liderazgo para enfrentar las crecientes amenazas, así como de un enfoque abierto a la participación (Bermúdez, 2006).

En cuanto al tema de los recursos para la compra de tierras no hay cambios importantes; para el 2006 la CGR reporta un desembolso total de 731,9 millones de colones. Pese a los esfuerzos por planificar a largo plazo la adquisición de tierras, los recursos para este fin han venido disminuyendo (CGR, 2007a). Esto afecta el control y la gestión adecuada de las ASP y mantiene la inseguridad jurídica.

Urge compartir responsabilidades en la conservación

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 establecerse y profundizarse. Es un desafío para el país fortalecer la relación entre estos actores y el patrimonio natural, así como lograr que la forma en que los primeros se involucran en la gestión y manejo de áreas protegidas sea sostenible y beneficiosa, tanto para ellos como para la biodiversidad. Los territorios indígenas, por ejemplo, parte de las zonas de mayor pobreza en el país, cumplen un rol especial en la protección de ciertas especies y como zonas de amortiguamiento de las ASP.

Existen datos para documentar la importancia de la participación comunitaria en la conservación, pero hay

poca sistematización de experiencias que determine los aportes de las ASP a las comunidades en los planos económico, político, organizativo y social, además del ambiental. Con excepción de algunas investigaciones, como la efectuada en el 2004 por Cinpe e INBio (Cinpe-INBio, 2004), no se generan datos de este tipo con regularidad. Costa Rica sigue sin incluir en sus cuentas nacionales el aporte de las áreas protegidas, por falta de adecuación de metodologías y por la escasa información en términos de valoración económica (E: Sevilla, 2007). El diagnóstico del proyecto GEF sobre veintiséis ASP evaluó indicadores sobre operaciones comerciales colindantes, pueblos indígenas, comunidades locales, infraestructura y servicios para visitantes, operarios de turismo y otros, para estimar los beneficios económicos generados. Sus hallazgos revelan que, a partir de los años noventa, muchas áreas han permitido que algunas comunidades rurales que dependían del uso de los recursos naturales aprovechen y obtengan ingresos de la actividad turística que estas propician, como en Manuel Antonio, Tortuguero, Cahuita, Irazú, Poás y Arenal. En algunos casos, la existencia de ASP turísticas en zonas marginadas da lugar a mejoras en la infraestructura de servicios, educación y salud; no obstante, los beneficios no están cuantificados en términos de empleos o infraestructura, y falta que las empresas turísticas que aprovechan las ASP apoyen más los esfuerzos de conservación (Bermúdez, 2006). En esta dirección, estudios realizados en el marco de la ENIG demostraron que las familias rurales agrícolas que han diversificado sus actividades e ingresos con otros campos, entre ellos el turismo, han logrado mejorar significativamente sus ingresos (Saborío y Rodríguez, 2007).

Otras experiencias importantes son la de Coopetárcoles, con la pesca sostenible; la de la Red Quercus, que agrupa a comunidades del sector pacífico del Parque Internacional La Amistad (PILA) en torno a actividades de agricultura orgánica, turismo rural comunitario, guías locales que realizan

monitoreo biológico en los senderos y un programa de educación ambiental; la de la Red Indígena de Turismo, también en el PILA, y las comunidades cafetaleras de conservación de la Zona Sur, cuyas tierras forman parte del corredor biológico que alimenta el PILA y las ASP de la península de Osa (Obando et al., 2007). En el caso del PILA y la Red Quercus, las comunidades están en uno de los sitios rurales con menos oportunidades de empleo en el país; el cantón de Buenos Aires, por ejemplo, es uno de los de menor índice de desarrollo humano (PNUD, 2006). La Red está conformada por varias organizaciones de comunidades que colindan con la entrada a senderos del parque, y que se dedican a actividades productivas como agricultura y apicultura orgánicas y turismo rural comunitario; además tienen programas de control y protección, educación ambiental, una campaña contra incendios forestales y ofrecen servicios de atención de turistas. En el 2006, la Asociación de Mujeres Organizadas de Biolley, en Buenos Aires de Puntarenas, recibió la Medalla al Mérito Cafetalero, que otorga el Icafe. Este grupo se dedica al tostado de café orgánico y el turismo rural comunitario (Obando et al., 2007).

Por otra parte, como se analizó en el Informe anterior, el manejo compartido es un tema que evidencia los problemas del marco legal para la participación. En el 2006 se generó un debate a raíz de un informe de la CGR sobre el Parque Nacional Marino Ballena, que puso de manifiesto la falta de herramientas en este campo (Programa Estado de la Nación, 2006). Aun reconociendo estas debilidades, el Sinac oficializó en el 2006 su política de manejo compartido, resultado de una sistematización de experiencias (E: Asch, 2007). Entre estas destacan las de Monte Alto y Cahuita por su impacto económico, y la de Gandoca-Manzanillo por su estructura formal (E: McCarthy, 2007). Quedan pendientes el desafío y la oportunidad de darle coherencia a la normativa, para superar algunas de las lecciones que la implementación de estas experiencias ha dejado (recuadro 4.5).

RECUADRO 4.5

Manejo compartido en la ACT: algunas lecciones aprendidas

En el país se han desarrollado experiencias de manejo compartido, con resultados diversos. En el Área de Conservación Tempisque (ACT), las autoridades han señalado la importancia de registrar las lecciones generadas por la práctica de esta figura, cuyo marco y alcances aún no están totalmente definidos en la normativa y en su aplicación. Se destacan, entre otros, los siguientes aspectos:

- El desconocimiento técnico de los actores locales y el interés económico de corto plazo, pueden presionar el recurso hasta los límites de su sostenibilidad. Cuando se hace uso del patrimonio forestal del Estado para generar beneficios económicos locales, esa práctica se empieza a percibir como un derecho, lo que puede socavar la gobernabilidad del patrimonio.
- Cuando las iniciativas de manejo no se basan en el aprovechamiento directo del recurso, sino en el de la oferta ambiental del sitio por parte de la comunidad local, la gestión resulta más compatible con los

objetivos de largo plazo de conservación del patrimonio estatal. Estas iniciativas abren mayores posibilidades de participación y obtención de beneficios para diferentes sectores de la comunidad. Por ejemplo, la belleza escénica genera oportunidades para la oferta de transporte, alimentación, atención de turistas, alojamiento y venta de artesanías, entre otros.

- La capacidad de seguimiento y evaluación de las acciones de manejo compartido está determinada por la claridad con que se definan las reglas en el acuerdo de trabajo conjunto. La sistematización de experiencias debe profundizar más en sus alcances de largo plazo.
- Es importante no confundir concesión de servicios con manejo compartido; en el primer caso se establece una relación comercial, en el segundo, una relación de trabajo conjunto.

Fuente: Rodríguez, E., 2007.

Otros espacios en que se combinan actores sociales y conservación son los territorios indígenas. Estos últimos cubren cerca del 6,5% de la superficie del país; la mayor parte bordea parques nacionales y reservas biológicas, por lo que cumple una función importante como zona amortiguadora. La población indígena más grande se localiza en Talamanca, donde se ubica el PILA, el parque más extenso de Costa Rica y el único que es binacional (Costa Rica-Panamá). Diferentes organizaciones como ANAI, TNC, CI, INBio, PPD y el Corredor Biológico Talamanca-Caribe, entre otros, realizan esfuerzos conjuntos con la ACLA-CA y ACLA-P para fortalecer estos territorios y las comunidades locales, en temas como monitoreo biológico, actividades productivas (agricultura orgánica, café de conservación, turismo rural comunitario), incendios forestales, capacidad

local (organización comunal, formación de redes), capacitación de guías, material divulgativo científico y general (Obando et al., 2007).

Un estudio realizado para el proyecto Grúas II analizó el papel que juegan los territorios indígenas en la conservación de ecosistemas no protegidos y en el establecimiento de rutas de conectividad (Arias, 2007). Sus resultados destacan el valor que muchos de ellos tienen como zonas de amortiguamiento, y además identifican unidades fitogeográficas que no están dentro de ASP, pero tienen una buena representación en esos territorios. Kekoldi (zona bribbí) y Osa (zona guaymí) sobresalen por la riqueza de su biodiversidad, y los territorios bribbí de Kekoldi, guaymí de Coto Brus, brunca de Boruca y Curré, por su condición como probables rutas de paso y conectividad genética. Un análisis de distribución potencial

de especies globalmente amenazadas determinó que en la zona cabécar de Chirripó (Duchii) es posible encontrar 105 de las 181 especies del país incluidas en la “Lista roja” de la UICN. Para los territorios cabécar de Bajo Chirripó, Nairi Awari, Tayni, y bribbí de Talamanca, se estableció la presencia potencial de más de cincuenta de estas especies (CI-INBio, 2004).

La participación comunitaria también se da en el programa Bandera Azul Ecológica, que después de once años se ha fortalecido con nuevas categorías. En el 2004 se incluyó la de centros educativos, con el objetivo de inculcar en la niñez la higiene y el bienestar ambientales, y en el 2006 se creó la cuarta categoría, denominada “espacios naturales protegidos”, con el fin de conservar zonas boscosas y recursos hídricos. Desde su creación en 1996, el programa ha pasado de 40 a 650 comités locales. En el 2006 se premió a 58 playas (10 en 1996), 29 comunidades (se inició con 4 en el 2002) y 164 centros educativos (se inició con 110 en el 2004). En los últimos tres años se han sembrado 114.000 árboles. Apoyados por el programa, las comunidades y centros educativos han mejorado la calidad del agua para consumo humano, la protección del recurso hídrico, el tratamiento de aguas residuales, la disposición de desechos sólidos, la señalización y la atención integral de la salud (Mora y Chávez, 2007).

Por otro lado, existen diversas iniciativas del sector privado en favor de la conservación. Una de las más significativas es el desarrollo de áreas de protección en reservas naturales privadas. Entre el 2006 e inicios del 2007 se afiliaron a este esquema trece nuevas reservas y se alcanzó un total de 155.000 hectáreas de bosque protegido (Sandí, 2007), un 3% del territorio nacional. La organización TNC continuó apoyando el programa de consolidación de la Red de Reservas Privadas, y se conformó la Red Mesoamericana de Reservas Naturales, con ayuda de la CCAD y el SICA, entre otras entidades.

En el 2006 se presentaron también casos particulares de apoyo del sector privado a los procesos de gestión

de áreas protegidas. El CCT invirtió 75.000 dólares en mejoras de infraestructura en la ASP del volcán Poás. Este parque es uno de los más visitados y sus arreglos corresponden a un convenio entre la citada organización y Fundecor. Una iniciativa similar se está realizando en las instalaciones del volcán Irazú. Otro caso es el de la Tabacalera Costarricense y su respaldo al Parque Nacional La Cangreja, con una donación de 90 millones de colones para infraestructura, protección y mantenimiento. Paralelamente, diversas entidades y ONG han seguido colaborando en los esfuerzos de conservación, desde diferentes campos¹⁶. También destaca la “Campana Osa”, que se presentó oficialmente en el 2006. Su propósito es atraer recursos para el fortalecimiento de Acosa, de las ASP, de las comunidades locales y de iniciativas como el Corredor Biológico Osa. Al finalizar el 2006 había recaudado 19 millones de dólares. La campaña tiene como principales soportes la Fundación CR-USA, el Minae, CI y TNC, y el apoyo de otras organizaciones (Obando et. al., 2007).

Mejor conocimiento evidencia amenazas sobre la biodiversidad

Desde hace varios años Costa Rica dedica esfuerzos a conocer y aprovechar la biodiversidad, lo que ha permitido generar y divulgar gran cantidad de información científica. Estas indagaciones también han revelado que, en algunos casos, la vida silvestre enfrenta serias amenazas, relacionadas con la falta de protección pero también con los efectos incidentales de diversas actividades. Gracias a la acción pública y privada, algunas poblaciones muestran recuperación, pero en otros casos la información evidencia situaciones de peligro para la supervivencia de ciertas especies. En el 2006, el Inventario de Biodiversidad del INBio y el Sinac¹⁷ reportó 114 especies nuevas para la ciencia y 37 nuevos registros; es decir, 151 especies más, para un total conocido de aproximadamente 91.000 especies, un 18% de lo esperado para el país. Un caso llamativo fue la descripción del ratón arrocero (*Heteromys nubicolens*),

dado que el grupo de mamíferos conocidos es ya del 96% de lo esperado (236 especies). Costa Rica, que ocupa el 0,03% de la superficie terrestre, aporta casi el 4,5% de la biodiversidad que se conoce en todo el mundo (Obando, 2007).

La información sobre publicaciones que reportan especies nuevas está disponible en la base de datos de la OET, Binabitrop, que opera desde 1996. A partir del 2002 esta base añade un promedio anual de más de 300 títulos. Solo en el 2006, la producción científica sobre asuntos biológico-ambientales del país dio lugar a 561 publicaciones. Por otra parte, se realizó una expedición científica internacional a la isla del Coco, en la que participaron la Fundación Charles Darwin del Ecuador, Cimar, Sinac, Conservación Internacional y MarViva. Sus resultados se esperan para el 2007. A su vez, el Sirefor se amplió hacia diversas áreas del campo ambiental y se unió a las bases de datos del INBio y de la OET, Atta y Binabitrop, así como a colecciones de especímenes en línea, como las del INBio y el Museo Nacional.

En materia educativa se han dado diversos esfuerzos institucionales. El Sinac tiene en marcha la “Estrategia Nacional para la Educación Ambiental 2005-2010”, que incluye áreas de acción en educación formal, no formal, informal y comunitaria. Durante el 2006 se realizaron 2.614 actividades en las áreas de conservación, con un total de 62.337 participantes (Sinac, 2007a). A esto se suma el aporte de varias organizaciones, como Fundecor (recuadro 4.6).

Al profundizar el conocimiento sobre el estado de conservación de especies se reciben noticias negativas sobre algunas de ellas. Un proyecto del Catie y la Universidad de Idaho está analizando la población de jaguares en 18 áreas protegidas y 16 reservas indígenas. Según sus resultados preliminares, de una población calculada inicialmente en 300 individuos, al 2006 se identifican menos de 150 para la región de Talamanca (ProCAT, 2007). La reducción del bosque, y en especial la cacería de las presas de estos felinos (como el chanco de monte), son probablemente

las principales causas. Similar situación se da en Osa, donde se observa una disminución de la cacería, pero se mantienen las amenazas (Carrillo et al., 2007). A su vez, la UCR y la UNA estudian las poblaciones de las cuatro especies de monos del país, con resultados preliminares alarmantes, tanto en términos de enfermedades como por la evidencia de una variabilidad genética que parece ser baja (E: Sánchez, 2007). Por otra parte, para evitar la mortalidad de animales por cables eléctricos, en el 2006 el ICE y el Minae iniciaron en la región Brunca el tendido de seis “puentes ecológicos” (Parrales, 2006). Por ataques humanos, se registró la muerte de una manada de diez monos congo en Santa Cruz (Loaiza y Pérez, 2006). Aviarios del Caribe reporta casi una llegada diaria de perezosos heridos por machete o atropello, quemados, amputados o ciegos (E: Arroyo, 2007).

Tras más de una década de ausencia, las tortugas lora regresaron masivamente al Refugio de Vida Silvestre Camaronal; de manera ocasional también han llegado baulas, carey y negras¹⁸. Con más de 2.500 tortugas contabilizadas, el Refugio se podría convertir en un sitio de anidación importante, pero solo si esto sucede con periodicidad (López, 2006). También a Osa las tortugas baula y carey retornaron después de varios años. En el 2006 se confirmaron anidaciones en las playas Karate, Río Oro, Peje Perro y Piro, aledañas al Parque Nacional Corcovado. Se estima que la tortuga baula tenía más de tres años de ausencia en estas playas y la carey no había sido vista después de 1995. Pese a lo anterior, el descenso en la abundancia de tortugas desde Barra del Colorado hasta Gandoca en el Caribe es objeto de estudio. Se busca determinar el impacto causado por la comercialización y la destrucción de sitios de alimentación, anidación y reposo, así como el estado de los ecosistemas afectados por la contaminación y la ausencia de herramientas de manejo eficientes (Fournier y Fonseca, 2007). Con excepción de las tortugas verdes en playa Tortuguero, las demás colonias de anidación de esta y otras especies han disminuido¹⁹. Tortuguero sigue siendo

un sitio importante para la tortuga baula, a pesar de que la anidación se redujo en un 67,8% entre 1995 y 2006. Esta disminución es preocupante, aunque no tan severa como la registrada en el Pacífico. En la costa del Caribe, para el período 2000-2005, la tasa mínima de recolecta ilegal de huevos se estimó entre 13% y 21,5%, aunque en los bordes del Parque Nacional Tortuguero se calculó en 30,6% y dentro de este en 11% (Troëng et al., 2007).

La zona marítimo-terrestre: un patrimonio sin control

Paralelamente a la gestión de las ASP, el análisis de otras zonas de la riqueza patrimonial costarricense evidencia problemas serios en las políticas y los entes encargados de su control. En este apartado se revisa la situación del marco formal, el uso y la ocupación de la zona marítimo-terrestre (ZMT), patrimonio nacional conformado por 200 metros tierra adentro, a partir de la línea de pleamar ordinaria, en ambas costas (y 150 a lo largo de los esteros y manglares). 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. 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 Programa de Regularización del Catastro y Registro, financiado por el BID y adscrito al Ministerio de Hacienda, está en proceso de crear

insumos para la planificación y ordenamiento de la ZMT, dotando de cartografía a las entidades locales.

La ZMT está conformada por dos áreas. Los primeros 50 metros de ancho y las áreas que quedan al descubierto durante la marea baja se identifican como la zona pública e inalienable, y la franja de los 150 metros restantes es la zona restringida o concesionable. Los territorios insulares son todos parte de la ZMT; después de los 50 metros inalienables, el resto de las islas es área restringida (Ley 6043). El Sinac es el propietario legítimo en las diferentes ASP, y todos los territorios costeros

cubiertos por bosque o de aptitud forestal, incluyendo los manglares, son patrimonio natural del Estado (E: Araya, 2007).

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE LA ZONA MARÍTIMO-TERRESTRE Véase Miranda, 2007, en www.estadonacion.or.cr

El marco jurídico de la ZMT data de la época republicana²⁰. Está constituido por veinticinco leyes y cuatro decretos (Miranda, 2007), así como por un importante número de dictámenes de la Procuraduría General de la República (PGR) y la Sala

RECUADRO 4.6

Acciones de Fundecor para la educación ambiental

El programa de educación ambiental de Fundecor tiene como lema "Educar para actuar". Promueve la formación de ciudadanos más críticos y la adopción de una nueva ética ambiental, que incluya el principio de compensación a los propietarios de recursos naturales por su aporte a la conservación. Fundecor, junto con otras entidades, apoya al MEP en la implementación de su Estrategia Nacional de Educación Ambiental. La labor inició en 1996, cuando la Fundación obtuvo el aval del MEP y el Minae para desarrollar su programa de giras educativas. La propuesta de integrar escenarios naturales a las estrategias de educación ambiental ha afianzado el concepto de "aulas abiertas" y ha permitido a 236.361 estudiantes conocer, aprender y disfrutar de la protección de la naturaleza. Esta iniciativa ha servido de modelo para algunas organizaciones y empresas privadas, que ofrecen servicios de educación ambiental basados en el estilo y los estándares de calidad y seguridad establecidos por Fundecor. Ello ha dotado a los centros educativos de nuevas alternativas de acceso a una formación más vivencial, participativa y crítica.

Desde su origen, el programa ha buscado integrar el sector educativo público y privado. En el 2006 el 61% de los estudiantes atendidos provino del sector público. Por medio de sus giras educativas, Fundecor visitó instituciones de la GAM y del cantón

de Sarapiquí, correspondientes al 7% de los centros educativos públicos y el 27% de los centros privados del país. Además tiene la virtud de utilizar la infraestructura turística y los recursos de las áreas de uso público en época baja, con lo cual contribuye a su visitación. Asimismo, desde el año 2000 desarrolla el programa "Guardianes del ambiente", que brinda asesoría técnica a escuelas para estimular a los niños y niñas a asumir su responsabilidad ambiental y a contribuir con el mejoramiento de su entorno. Se ha trabajado en 72 escuelas, 54 públicas y 18 privadas, con una población de 29.750 estudiantes. El programa ha capacitado a más de ochenta docentes en temas relacionados con el eje ambiental incluido en la transversalidad educativa. Para secundaria se diseñó el programa de "Clubes ambientales", que involucró a 110 estudiantes de ocho colegios. En este marco se ha impulsado desde el 2002 un certamen intercolegial de murales ambientales; las y los jóvenes expresan mediante el arte sus interpretaciones y percepciones del desarrollo sostenible y la realidad sociocultural que los rodea. En esta iniciativa han participado más de 480 estudiantes, que han legado 121 murales en colegios públicos y privados de la GAM.

Fuente: Fundecor, 2007.

Constitucional, que han establecido y reforzado el carácter público de la zona (cuadro 4.11). Según esta última, desde el nacimiento de Costa Rica como Estado independiente, la reserva de terrenos a lo largo de ambos litorales no ha sido parte de los baldíos –tierras realengas de la colonia– sino que siempre ha estado sometido a un régimen jurídico distinto, el propio de los bienes de dominio público (resolución 2007-02408), con su consiguiente carácter de inalienabilidad e indenunciabilidad. No se permite la propiedad privada en la zona, aunque se legitiman las propiedades inscritas en el Registro Nacional en el marco de una ley transitoria, anterior a la Ley 6043, de 1977. Corresponde a las municipalidades el usufructo y administración de las tierras ubicadas en la ZMT, en tanto que el control jurídico es responsabilidad de la PGR²¹.

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 privados²². Pese a la obligatoriedad de contar con el amojonamiento y planes reguladores costeros para otorgar concesiones

(Reglamento de la Ley 6043), estas se adjudican sin que se haya cumplido la totalidad de los requisitos. Existen casos, en que la concesión, de hecho, se extiende hasta la zona pública²³. Igualmente, la gran mayoría de los planes reguladores costeros no cumple con el requisito de consulta pública (E: Torres, 2007; E: Villalobos, M., 2007).

En la ZMT se interrelacionan diversos actores sociales, públicos y no públicos. Las municipalidades e instituciones estatales (ICT, IDA, INVU, PGR, IGN, Tributación Directa, Registro Nacional y Minae) son las responsables más directas de la gestión y ordenamiento de los territorios que no pertenezcan al dominio privado mediante título legítimo (Ley 6043). Distintas competencias las relacionan también con otras entidades, como Incopeca, Japdeva, MEP, Minsa, MSP, INA, IMAS, ICAA, Guardia Rural y otras. Asimismo, actores privados comparten la zona restringida en diferentes actividades (Miranda, 2007). Estos organismos no han logrado un desarrollo armonioso e integrado de la ZMT, y se dan nudos importantes que limitan el desempeño municipal; por ejemplo, la realización de avalúos, la demarcación de las áreas de bosque, entre otras acciones que están en manos de las instituciones centrales, son lentas.

En muchos sitios, sobre todo aquellos de atracción turística -Manuel Antonio, Flamingo, Montezuma, Zancudo, Cahuita, Drake, entre otros- la ocupación es caótica y desordenada, tanto en la zona pública como en la zona restringida, en especial por la atención a intereses de grandes y pequeños empresarios turísticos (Arrieta, I., 2007). Asimismo, los planes reguladores costeros, que serían el instrumento fundamental para el ordenamiento del territorio, muestran serias debilidades (recuadro 4.7).

En la ZMT existen básicamente cuatro tipos de ocupantes. Los propietarios registrales poseen un título legítimo en el Registro Nacional, otorgado antes de la promulgación de la Ley 6043. En esta categoría no hay estadísticas actualizadas. Algunos son entidades estatales y otros son particulares. Pese a su carácter legal, hay propiedades que traspasan la zona que el marco legal declara inalienable. En el Catastro Nacional hay planos de fincas cuyos límites se establecen en el océano, en clara violación de la zona pública. En fechas recientes se han presentado conflictos por la autorización de concesiones para desarrollo turístico en tierras administradas por instituciones públicas, y por la titulación de territorios (Miranda, 2007).

CUADRO 4.11

Algunos instrumentos normativos y dictámenes sobre la ZMT

Normativa	Características resaltadas
Ley 6043	Se promulgó en 1977, como instrumento para el ordenamiento de la ZMT.
C-080-2007 ^{a/}	Las municipalidades tienen el mandato de dictar las medidas necesarias para conservar y evitar perjuicio a la zona costera.
C-063-2007	La solicitud de concesión no otorga ningún derecho real administrativo, ni faculta a ocupar o edificar en la ZMT.
C-002-99	El ICT puede otorgar arrendamientos por diez años, que se pueden ampliar a veinticinco años en casos de explotaciones turísticas, industriales o comerciales.
C-006-98	La zona pública no puede ser objeto de ocupación bajo ningún título ni en ningún caso. Estará dedicada al uso público y al libre tránsito de las personas.
C-97-97	Mientras no se produzca una declaratoria de aptitud turística, no podrán autorizarse obras constructivas de ninguna clase en la ZMT.
C-157-95	La ocupación no puede generar derecho de propiedad alguno, ni confundirse con él debido al transcurso del tiempo, al ser zona de dominio público.
C-100-95	Solo pueden darse permisos que no afecten las condiciones naturales ni el libre uso de la zona pública, y que no limiten la futura implementación de un plan regulador.
C-123-96	El amojonamiento de la zona pública es labor del IGN. Se permite acceso público a los expedientes de solicitudes de concesión.

a/ Con excepción de la Ley 6043, los instrumentos consignados corresponden a dictámenes de la PGR.

Fuente: Miranda, 2007.

En segundo lugar se encuentran los concesionarios, única forma legítima de ocupación de la ZMT. Para obtener una concesión se requiere una declaratoria de aptitud turística o no turística por parte del ICT, demarcación de la zona pública por parte del IGN, plan regulador aprobado por la municipalidad, el ICT y el INVU, avalúo de Tributación Directa para establecer el canon (dictamen C-080-2007), plano catastrado y visto bueno del ICT o el IDA. Donde exista

plan regulador costero y la zona pública esté demarcada oficialmente, el gobierno local puede otorgar concesiones. Según el Registro Nacional se han adjudicado 1.611 concesiones²⁴, distribuidas en 2.228 kilómetros de línea de costa (cuadro 4.12).

La concesión es una figura legítima²⁵, e implica el pago de un canon sobre el avalúo de Tributación Directa. Esta valoración no corresponde al precio de mercado y solo incluye la tierra, no la

construcción. Aunque la demarcación es requisito, solo se han amojonado aproximadamente 818 kilómetros de costa, de un total de 2.228 (IGN, 2007). Las limitaciones de información actualizada favorecen el traslape de levantamientos catastrales, lo que ocasiona que las municipalidades tengan varios expedientes que solicitan un mismo terreno (Miranda, 2007). Las lagunas legales y la debilidad de controles propician la existencia de concesiones que no cumplen la totalidad de requisitos, y que a veces despojan a familias que han ocupado el sitio por generaciones²⁶. Aunque la ley lo prohíbe, algunas personas poseen o solicitan más de una concesión (Arrieta, I., 2007), o bien se comercializan y traspasan los derechos. Se confunde la solicitud con el derecho de concesión, y este último con derecho privado; ello lleva a onerosos procesos judiciales. Los concesionarios, los ocupantes con permiso de uso y los ocupantes ilegales que han iniciado algún tipo de trámite en la municipalidad, han transformado de hecho estas figuras en propiedad privada. Personas físicas y jurídicas utilizan cartas de venta protocolizadas, traspasos de concesión y de derechos de ocupación o uso, entre otros, para legitimarse como propietarios y transar en el mercado, pese a que la PGR ha señalado claramente la ilegalidad de esas figuras (resolución 155-2003).

La tercera modalidad es el permiso de uso. Esta figura fue implementada por las municipalidades para tratar de legitimar a los ocupantes, ordenar la tenencia

RECUADRO 4.7

Limitado alcance de los planes reguladores costeros en la ZMT

Corresponde a las municipalidades, en su función de administradoras, el ordenamiento de la ZMT (Ley 6043). En los sitios de aptitud turística es responsabilidad del ICT la elaboración de planes reguladores, y en los demás lugares le atañe a los ayuntamientos y al IDA. Los gobiernos locales prácticamente no han integrado los territorios costeros en sus planes de ordenamiento territorial, dada la potestad del ICT en la mayoría de los sitios. Esta organización ha elaborado cerca de doscientos planes reguladores en ambos litorales (ICT, 2007a), muchos de los cuales no han sido aprobados por las municipalidades. Además se creó la figura del "plan regulador costero parcial", que ha promovido cierto desorden, dado que lo que no es cubierto por el plan es ocupado en forma caótica.

De acuerdo con la fundación Demuca y la agencia de cooperación española, en Costa Rica los planes reguladores costeros care-

cen de una visión integral para el ordenamiento y manejo de esos territorios. Están lejos de responder a políticas de desarrollo local sostenible y, en su mayoría, responden a los intereses de los desarrolladores de proyectos turísticos e inmobiliarios, quienes pagan a las empresas que elaboran esos planes. Actualmente se trabaja para lograr que los planes reguladores incluyan el índice de fragilidad ambiental. El ordenamiento de la ZMT muestra fragmentación de competencias y limitada capacidad en las entidades de gobierno local. El traslape de funciones ha generado conflictos entre estas, el ICT, el Minae y Tributación Directa, y desorden en la gestión del territorio.

Fuente: Miranda, 2007, con base en ICT, 2007a; E: López, 2007; Fundación Demuca, 2005 y Astorga, A., 2007.

CUADRO 4.12

Concesiones en la ZMT por tipo de concesionario, según extensión. Mayo de 2007

Extensión (m ²)	Nacionales		Extranjeros		Persona jurídica		Total	
	Número	Porcentaje	Número	Porcentaje	Número	Porcentaje	Número	Porcentaje
De menos de 10.000	414	25,7	16	1,0	968	60,0	1.398	86,8
De 10.000 a 29.999	5	0,3	0	0,0	101	6,3	106	6,6
De 30.000 a 49.999	0	0,0	1	0,1	36	2,3	37	2,3
De 50.000 a 69.999	3	0,2	0	0,0	20	1,2	23	1,4
De 70.000 a 89.999	1	0,1	0	0,0	10	0,6	11	0,7
De 90.000 y más	0	0,0	1	0,1	35	2,1	36	2,2
Total	423	26,3	18	1,2	1.170	72,6	1.611	100,0

Fuente: Registro Nacional.

de la tierra y obtener ingresos (Miranda, 2007). La PGR define el permiso de uso como un acto administrativo que se lleva a cabo cuando no se dan todas las condiciones para una concesión. Ante la ausencia de un plan regulador y demás requisitos, genera una situación precaria para sus ocupantes (E: Jurado, 2007). Según algunos autores, estos permisos son la causa de la mayoría de los conflictos por tenencia de la tierra en la ZMT (Arrieta, I., 2007).

Por último se encuentra la figura, ilegal, de ocupantes con trámite de concesión o permiso iniciado ante municipalidad, ocupantes sin trámite alguno y ocupantes que extienden la concesión hasta la zona pública. Sobre esta categoría no hay estadísticas disponibles. Algunos tienen décadas de habitar terrenos que luego son solicitados para concesión por otras personas, lo que genera conflictos jurídicos. En la zona pública todos los ocupantes son ilegales. En Liberia y Carrillo se han iniciado procesos de demolición en playa Cabuyal (E: Espinoza; E: Canales, 2007). En el caso de los territorios administrados por el ICT, el gobierno local puede denunciar ante esa entidad la ocupación, pero no se han logrado cambiar por esta vía. La Municipalidad de Liberia ha denunciado repetidamente la ocupación de la zona pública por parte del hotel Allegro Papagayo, pero para junio de 2007 no había sido resuelta (E: Espinoza, 2007). También se presentan situaciones de restricción al libre paso por la zona pública, como hacen algunos dueños de negocios en Sámara, Tamarindo y otros sitios, y en ciertos complejos turísticos, con la ayuda de guardas privados (Arrieta, I., 2007).

Gestión del cambio socioambiental: uso y presión sobre los recursos

En esta sección se exponen las tendencias en cuanto a los recursos naturales y las aspiraciones de un uso adecuado del territorio, la equidad en su disfrute y la reducción del deterioro ambiental. Este año se presentan dos partes: una valoración del uso de los recursos en la primera, y un aporte para el enfoque territorial a partir de

la cuenca hidrográfica, en la segunda. Este primer apartado analiza información relevante acerca del uso y la gestión de recursos naturales en el país, llamando la atención sobre situaciones límite en la presión sobre el agua, los riesgos sobre su calidad y protección, y la riqueza dulceacuícola y marina; también se explora el estado de la cobertura forestal, la crisis en el abastecimiento de madera, la pérdida de especies y la sostenibilidad. Además se abordan la expansión acelerada del cultivo de piña y los riesgos ambientales de otros monocultivos extensivos, rescatando los esfuerzos por desarrollar mejores prácticas agrícolas. Finalmente se discute la deficiencia en la recolección y tratamiento de los desechos sólidos, algunas acciones puntuales de mejora y la situación nacional en materia de producción, consumo y desafíos energéticos. En términos generales, en estos ámbitos se evidencia que no se ha logrado la aspiración de utilizar los recursos según su capacidad de reposición. Durante años, Costa Rica ha creído en la permanente disponibilidad de varios de ellos; sin embargo, el uso indiscriminado y descontrolado ya compromete su sostenibilidad y calidad, mientras en el proceso se generan fuertes impactos ambientales. La presión ha obligado a diseñar estrategias para una mejor gestión de los recursos, y es claro que persisten problemas de equidad en su disfrute.

Riesgos para las aguas dulces y marinas

La información disponible para el 2006 pone de manifiesto los problemas de regulación y control en el plano de los recursos hídricos. Aunque se mantiene una amplia cobertura de agua potable, por primera vez hay datos para identificar cantones con problemas de equidad en el acceso, que por lo general se relacionan con zonas donde la incidencia de la pobreza es mayor. Esto permite visualizar prioridades en la ampliación de la calidad del servicio. Asimismo, la competencia por el uso y las múltiples actividades que presionan sobre la explotación del agua superan las capacidades de con-

trol. Hay un aumento en el número de pozos perforados para la extracción de aguas subterráneas, y poca capacidad e información para medir y controlar el impacto de la contaminación costera, fruto principalmente de la intensa actividad económica y la contaminación aguas arriba.

Gestión del recurso hídrico muestra presión y desprotección

Un logro importante del país ha sido una amplia cobertura de agua, recurso fundamental para la salud humana. En el 2006, el 98,2% de la población dispuso del servicio de agua para consumo humano a través de 2.235 acueductos; el 94,2% recibió agua intradomiciliar. La distribución de las fuentes por ente operador indica que el 9,9% pertenece al ICAA, el 79% a los CAAR y las Asadas y el 11% a los municipios y la ESPH. Sin embargo, el ICAA cuenta con las fuentes de mayor producción, que cubren a un 46,5% de los habitantes. Las captaciones o fuentes de agua aumentaron de 4.000 en el 2005 a 4.114 en el 2006; 3.009 son nacientes o manantiales, 799 pozos y 255 corresponden a aguas superficiales de ríos, quebradas y embalses (Mora y Portuquez, 2007).

En el 2006 el 81,2% de la población recibió agua de calidad potable²⁷ por medio de 1.180 acueductos, proporción que en 1991 apenas alcanzaba el 50%. Por su parte, 1.055 acueductos suministraron agua de calidad no potable, lo que equivale a 750.368 personas. De los 2.235 acueductos evaluados por el ICAA, el 1,8% tiene tratamiento convencional y el 24,7% cuenta con desinfección, este último con una cobertura total del 76,8% de la población. El 100% de los acueductos está sometido a programas de vigilancia ocasional de la calidad del agua, y solo el 20,7% de ellos, que abastece al 73,4% de la población, recibe agua sometida a control sistemático de calidad. La calidad microbiológica del agua se ve afectada sobre todo por falta de protección y limpieza de fuentes y tanques, la ausencia de tratamiento y desinfección y la carencia de programas de control de calidad.

RECUADRO 4.8

Avance lento en la normativa del recurso hídrico

En el 2006 se publicó la segunda versión del Reglamento de vertidos y reuso de aguas residuales, decreto 33601-Minae-S, con una actualización de las actividades y procesos industriales y una definición de parámetros físico-químicos y concentraciones máximas permisibles para cada actividad. Por otra parte, aún se encuentra en trámite la propuesta de Reglamento de clasificación de cuerpos de agua superficial, el cual establece metas claras de descontaminación y podría incidir notablemente en la mejora de la calidad del agua. El canon de aprovechamiento de aguas fue publicado en enero de 2006 y su primer cobro se gestionó en el mes de octubre del mismo año; para entonces hubo una devolución de 130 millones de metros cúbicos de los sectores agropecuario, de riego y turismo, volumen anual ahora disponible en las cuencas respectivas. Para el pago de los volúmenes aprovechados por las instituciones públicas, como el ICAA y el ICE, se requiere aumentar la tarifa de los usuarios y esto está pendiente de aprobación en la Aresep (E: Zeledón, 2007). En el caso del canon de vertidos, a pesar del voto de la Sala Constitucional (n° 9170-06) ante el recurso interpuesto por la Liga de la Caña, el cobro todavía no se ha realizado, por revisión del decreto y el procedimiento de pago (E: Guzmán, 2007). El proyecto de Ley del Recurso Hídrico está estancado. Fue estudiado por una comisión conformada por el Minae con representantes de los sectores privado, público y académico, así como de ONG, que logró acuerdo en el 80% de los artículos. No obstante, al cierre de esta edición el texto aún no había sido entregado a la Comisión de Asuntos Ambientales de la Asamblea Legislativa.

Fuente: Astorga, Y., 2007.

En el campo físico-químico, los principales problemas de contaminación se presentan por turbiedades altas, baja acidez, altas concentraciones de hierro, manganeso y por nitratos y, en los últimos seis años, por algunos episodios de contaminación con hidrocarburos. En diciembre del 2006 las fuentes de Moín resultaron contaminadas con tolueno y otros derivados de hidrocarburos, debido al incendio en la empresa Químicos Holanda (Mora y Portuguez, 2007). En materia de gestión integrada del agua, una nueva normativa es ya una necesidad (recuadro 4.8).

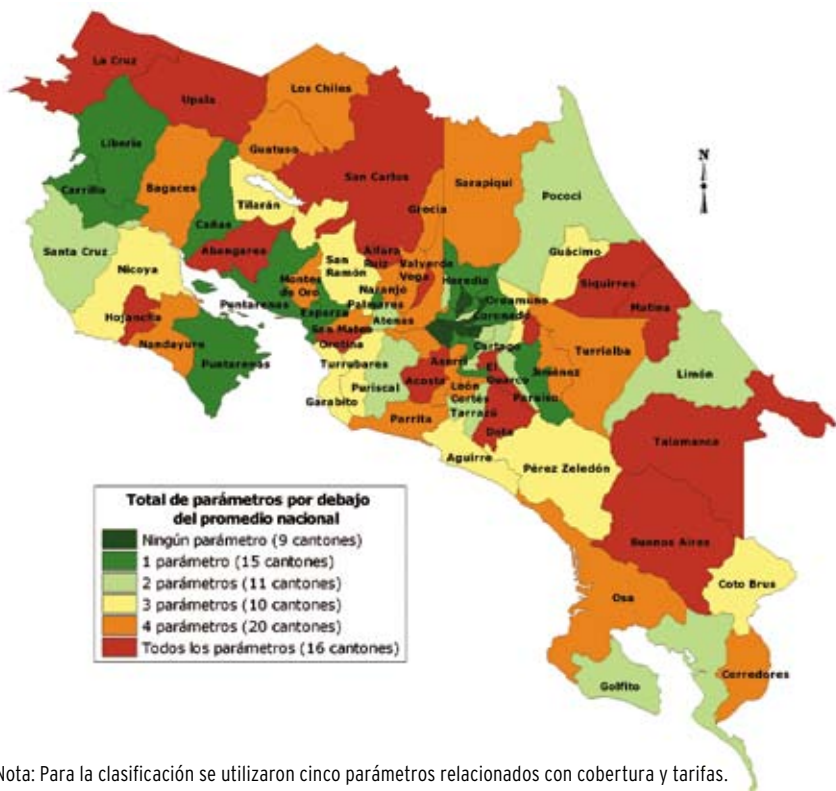
Pese la evidencia de una importante cobertura del servicio de agua potable, esta muestra algunas disparidades. Una evaluación sobre sus condiciones a nivel cantonal realizada por el ICAA analizó cinco parámetros de cobertura: agua intradomiciliar, agua de calidad potable, población que recibe agua sometida a control de calidad y población que recibe agua con tratamiento y desinfección;

además se tomaron en cuenta las tarifas. Los cantones se clasificaron según la cantidad de parámetros en los que se reportaba un valor inferior al nacional. Los cantones con valores iguales o superiores al promedio del país en todos los parámetros fueron siete de la provincia de San José y dos de Heredia: Curridabat, Escazú, Montes de Oca, Moravia, San José, Santa Ana, Tibás, San Pablo y San Rafael; en el otro extremo, dieciséis cantones mostraron valores inferiores al promedio en todos los parámetros: Acosta, Dota, Alfaro Ruiz, Orotina, Poás, San Carlos, Upala, Alvarado, El Guarco, Abangares, Hojancha, La Cruz, Buenos Aires, Matina, Siquirres y Talamanca (Mora, 2007a; mapa 4.3). Cinco de ellos están entre los diez cantones con menores índices de desarrollo humano.

En cuanto a las aguas subterráneas, el 36,3% de las concesiones registradas para todos los usos en el Departamento de Aguas del Minae proviene de estas

MAPA 4.3

Clasificación del servicio de agua potable, por cantón. 2006



Nota: Para la clasificación se utilizaron cinco parámetros relacionados con cobertura y tarifas.

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

y la proporción tiende a crecer. 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). Según el Laboratorio Nacional de Aguas del ICAA, el 19,4% de las fuentes de abastecimiento de acueductos operados por el ICAA, los CAAR, las Asadas, los municipios y la ESPH corresponden a pozos. Entre 1998 y 2005 el consumo de agua subterránea aumentó un 42%. Senara reportó un total de 12.855 pozos legales al 2006 (gráfico 4.2), además de una estimación de 13.819 si se incluyen los ilegales; el 75% de los primeros se localiza en el Valle Central y en Guanacaste. 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. 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 en el sector turístico (Romero, 2006), en parte debido a que las empresas probablemente prefieren contar con sus propias fuentes, a menor costo que depender de acueductos rurales menos eficientes (Astorga, Y., 2007).

El Senara ha elaborado diversos mapas y estudios hidrogeológicos de los principales acuíferos del país en el Valle Central, y de acuíferos costeros en la península de Nicoya y el Pacífico Central, áreas que enfrentan una creciente demanda como resultado de la actividad turística (Romero, 2006). Para el proyecto Grúas II se desarrolló un mapa de zonas de recarga acuífera y se demostró la desprotección existente en estas zonas, que en su mayoría se encuentran fuera de las ASP (mapa 4.4). Esto se refleja en la vulnerabilidad de la zona de recarga de los acuíferos Barva, La Libertad y

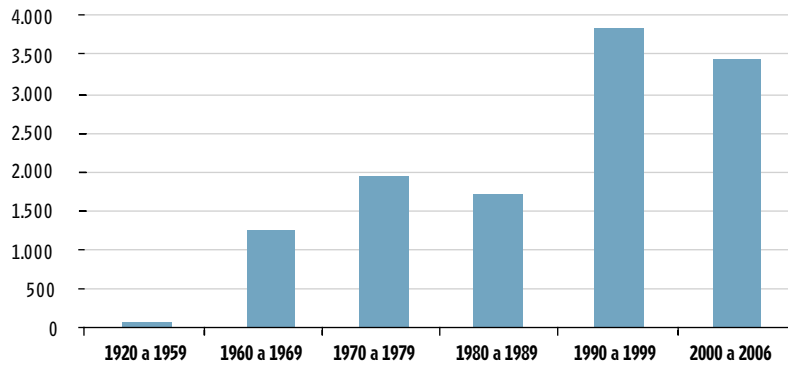
Colima, donde durante varios años se ha detectado la presencia de nitratos, situación que aumentará si persiste el desarrollo urbano sin un tratamiento adecuado de las aguas negras. En las áreas donde hay cambio de uso de la tierra, de agrícola a urbano, la carga contaminante de nitratos aumentó un 40% (Reynolds et al., 2006). Para la gestión de aguas subterráneas el Senara hizo una zonificación de uso de la tierra en Heredia, que es utilizada por las municipalidades de San Rafael, Santa

Bárbara, Flores y Belén. También tiene un convenio con la Municipalidad de Santa Cruz, para estudiar los acuíferos y generar información para los planes reguladores y la aprobación de concesiones. En Sámara se definió una zona de alta vulnerabilidad y en Nicoya se apoya a las Asadas de Nosara y Sámara, así como a la comisión de la cuenca Potrero Caimital (E: Romero, 2007).

El proyecto Grúas II también ha generado información en el ámbito de las aguas continentales a nivel nacional.

GRAFICO 4.2

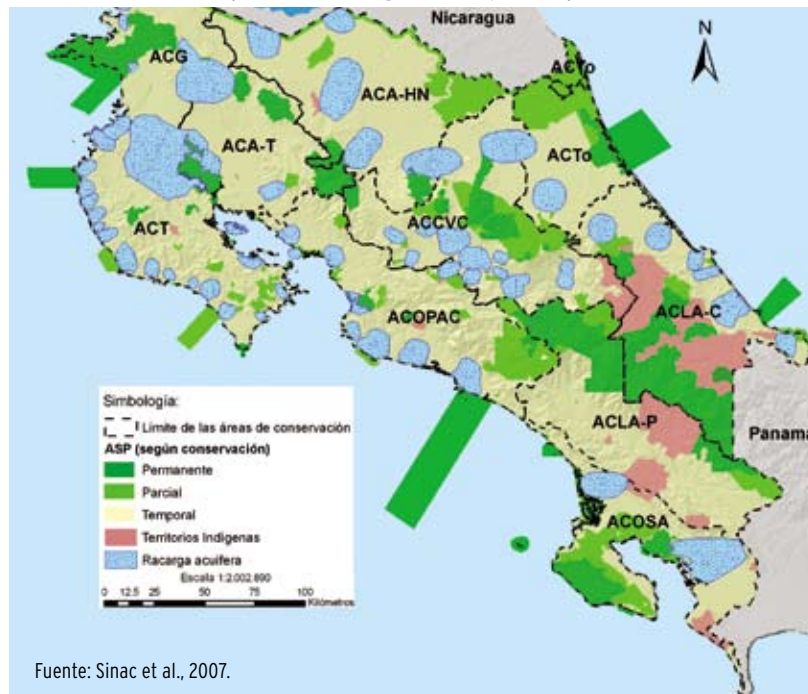
Pozos legales perforados, por década



Fuente: Senara.

MAPA 4.4

Zonas de recarga acuífera y áreas protegidas. 2006



Fuente: Sinac et al., 2007.

Preliminarmente se ha identificado para los sistemas ecológicos lénticos (lagos, lagunas, lagunetas artificiales y embalses) al menos un representante por tipo por unidad ecológica de drenaje, con una integridad ecológica muy buena o buena; la meta nacional de conservación se alcanzaría protegiendo un total de 44 de estos cuerpos de agua. Para los sistemas ecológicos lóticos (principalmente ríos) se determinó que dentro de ASP se encuentran 47 de los 64 tipos de sistemas representados; sin embargo, solo 23 de ellos cumplen con la meta ecológica establecida. Es por ello que la propuesta de conservación incluye representantes de 43 sistemas ecológicos lóticos, considerando una meta total de 471.24 km lineales de cauces y un mínimo de 1.223 km² en áreas de drenaje (Sinac et al., 2007).

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
RECURSOS HÍDRICOS

Véase Astorga Y., 2007, en
www.estadonacion.or.cr

Desafíos para el uso de recursos pesqueros y el control de aguas marinas

Para este Informe no estuvo disponible la estadística pesquera completa del año 2006, por lo cual no se analiza la situación de los recursos marino-costeros del Pacífico. En cuanto a la pesca en el Caribe, que representa menos del 4% del total, el 70% de las licencias de pesca corresponde a puerto Limón y el resto a Barra del Colorado, donde la mitad de la población se dedica solo a la pesca (Córdoba, 2005). Otras pesquerías dulceacuícolas se encuentran en Caño Negro, una laguna estacional de 900 hectáreas conformada por el desborde del río Frío en la cuenca del San Juan. En la época seca, al disminuir el espejo de agua, los peces como guapotes, gaspares y tilapias que no logran pasar al cauce quedan atrapados, y antes de que mueran por deterioro de la calidad del agua son aprovechados por los pobladores de la zona para alimento, comercialización local y pesca deportiva (Méndez, 2004). Por otra parte, el inventario

de cuerpos de agua continentales (CAC) elaborado por el Plan Nacional de Pesca y Acuicultura Continental (Prepac) identificó 499 CAC (678,3 km²) y problemas de contaminación orgánica y por agroquímicos que ocasionan la disminución de algunas especies, como róbalo, pargo, sábalo y marlin. En los CAC se lleva a cabo pesca deportiva, de recreación y de subsistencia, y se da la extracción de moluscos; existen 486 pescadores continentales registrados, pero la mayoría de quienes se dedican a esta actividad no lo está, por lo que se presume que el número es mayor (Prepac, 2005).

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
RECURSOS MARINOS

Véase Fournier y Fonseca, 2007, en
www.estadonacion.or.cr

Un estudio sobre las poblaciones de pianguas, moluscos de los manglares del litoral pacífico, indica que el índice de explotación excede los valores sostenibles y cada vez son más pequeñas las tallas comercializadas. Si no se aplican pronto políticas de conservación, es probable que el recurso vaya camino a la extinción (Stern-Pirlot y Wolff, 2006); de esta actividad dependen alrededor de mil personas. Por su parte, un grupo de investigadores se reunió en el 2006 para analizar el estado del conocimiento científico sobre los tiburones (Rojas y Zanella 2006) y una iniciativa regional promovida por la fundación MarViva recopiló legislación de los países, evaluó el tema del aleteo y propuso un acuerdo centroamericano para la pesca sostenible (Cajiao, 2006). Sobre el aleteo, la Sala Constitucional ordenó detener la descarga en muelles privados cuando no existan condiciones para la fiscalización por parte de las autoridades (resolución 1109-2006). También la PGR aclaró en varias ocasiones (C-181-2005, C-026-2006 y C-233-2006) que, al amparo de la Ley de Pesca y Acuicultura, todos los tiburones capturados deben conservar sus aletas en forma natural. Según la CGR, el Incopeca no ha ejercido el debido control sobre esa actividad,

no hace una fiscalización efectiva en los muelles privados de Puntarenas y además muestra incapacidad para realizar operativos de control en el mar (CGR, 2007a). La nueva Ley 8436 aún no cuenta con reglamento, aunque una propuesta ya fue elaborada por el Incopeca y está en consulta.

Desde el año 2002 se viene ejecutando un proyecto sobre manejo sostenible de las pesquerías en el golfo de Nicoya, con la participación de expertos de Japón, la UNA y el Incopeca. Además, ante la presión sobre los recursos, la carencia de alternativas y el aumento de la población costera, la UNA inició en 1997 el “Programa de desarrollo integral de la zona rural del golfo de Nicoya”, para apoyar los procesos sociales en el área mediante la formación de organizaciones, la búsqueda de alternativas y fondos, y la provisión de asistencia técnica. Esa universidad también apoya a la Asociación de Pescadores Cuerderos de Palito de Chira, donde existe un área de exclusión pesquera única en el país, para el repoblamiento natural y la pesca solo con cuerda en una zona de arrecifes rocosos, que ha obtenido importantes logros (Pacheco, 2007). Por su parte, Coopetárcoles gestiona derechos en una zona de pesca (recuadro 4.9). El Concejo Municipal de Garabito acordó en el 2006 reconocer el distrito de Tárcoles como “zona de pesca artesanal responsable” y un proyecto de CoopeSoliDar R.L. y Coopetárcoles obtuvo el Premio a la Innovación Ambiental en Centroamérica, otorgado por la CCAD.

Por su parte, el área dedicada a la acuicultura tiende a estabilizarse, luego de un crecimiento sostenido en años anteriores. No hubo cambios importantes entre el 2005 y 2006; se mantuvieron 634 hectáreas de tilapia, 9 hectáreas de trucha, 1.998 de camarón y 4 de langostino. En lo que concierne a la maricultura, tema que requerirá seguimiento desde la perspectiva ambiental, en el 2006 se cosechó una tonelada métrica de pargo mancha (*Lutjanus guttatus*) cultivado en jaulas flotantes por la Asociación de Pescadores de Isla Venado, en aguas someras del golfo de Nicoya. Además se comercializaron

RECUADRO 4.9

Un área marina comunitaria para la pesca responsable

En el 2006, la organización de pescadores artesanales de Coopetárcoles R.L. buscó el reconocimiento de sus derechos de pesca, ejercidos tradicionalmente, en un área geográfica determinada frente a las costas de playa Tárcoles, en Garabito, provincia de Puntarenas²⁸. Este reconocimiento de los derechos tradicionales es consecuencia del desarrollo de una pesca responsable, que se realiza de acuerdo con el Código de Pesca Responsable de Coopetárcoles R.L., aprobado en noviembre del 2004. Esta área comunitaria no pretende ser excluyente, sino accesible para todos aquellos pescadores artesanales que se comprometan a llevar a cabo su actividad en concordancia con los principios del citado Código. Este último es un instrumento voluntario, que avanza en el cumplimiento y aplicación de la legislación y que ha generado herramientas de planificación para el territorio marino a través de un mapeo participativo. El reconocimiento de estos derechos no compromete al Estado a delegar sus potestades, como el control o administración de los bienes públicos; tampoco es una concesión para el uso exclusivo del territorio marino. Incluye apoyo para la investigación y la asistencia técnica necesaria para promover el liderazgo medioambiental que Coopetárcoles R.L., por medio de su relación de asociatividad con CoopeSoliDar R.L. ha asumido en los últimos años, de manera que otros sectores pesqueros también lleven adelante iniciativas en el campo de la pesca y la comercialización o distribución responsables.

Fuente: CoopeSoliDar R.L., 2007a.

300.000 ostras japonesas cultivadas en líneas por asociaciones de mujeres frente a Costa de Pájaros y punta Morales, con el apoyo de la UNA.

En cuanto a la calidad sanitaria de las playas, en el 2006 se reportó la presencia de coliformes fecales en 94 sitios del

país. Del total de playas evaluadas, cinco no son aptas para la natación: Tárcoles (450 CF/100 ml), Azul (385 CF/100 ml) y Quepos (351 CF/100 ml) y con aguas de muy mala calidad figuran el Balneario Municipal de Limón (14.540 CF/100 ml) y Portete (7.484 CF/100 ml). Todas las fuentes de contaminación identificadas provienen de esteros o ríos y quebradas que desembocan directamente en el mar; además, debido al arrastre por escorrentía la contaminación es mayor durante la estación lluviosa. Las doce playas más limpias están en Guanacaste y todas tienen en común la ausencia de entradas de aguas continentales (Mora, 2007b). La calidad del agua del estero de Puntarenas ha venido mejorando, pero aún se deben resolver la entrada de aguas negras y los botaderos de basura, dos problemas municipales sin atender (Marín, B., 2006). También se evaluó la calidad bacteriológica y la presencia de desechos sólidos en cinco ambientes costeros: el golfo de Nicoya, Puntarenas y las bahías de Moín, Culebra y Golfito; esta última resultó ser la más contaminada, con 51.353 NMP/100 ml²⁹ y la región más limpia fue bahía Culebra. En más del 80% de las ocasiones las playas inspeccionadas estaban entre “moderadamente sucias” y “muy sucias” con desechos sólidos (García et al., 2006).

Por último, la cercanía de las marinas turísticas a ecosistemas sensibles puede dar lugar a impactos 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). Especial atención debe ponerse al uso de compuestos órgano-estaños, sustancias tóxicas persistentes utilizadas en la pintura antiincrustante de las embarcaciones. Según Cimat, hay veintidós proyectos registrados para un máximo estimado de 5.000 embarcaciones, pero los más avanzados son doce, uno en Moín y el resto mayoritariamente en los golfos de Papagayo y Nicoya. Varios años de trámite lleva la marina de Puerto Carrillo, donde la comunidad y la Municipalidad de Hojanca se opusie-

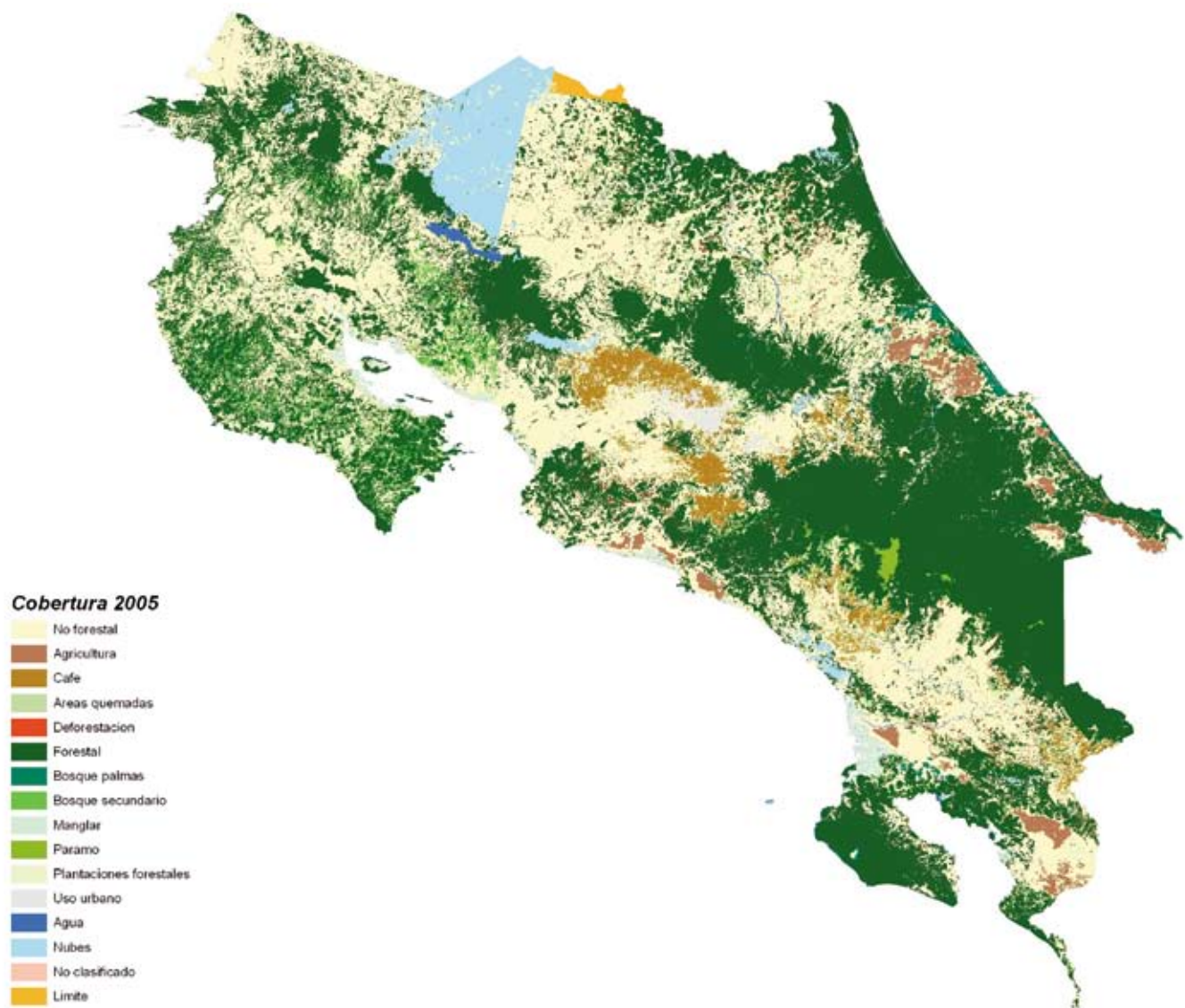
ron a la iniciativa, aduciendo que la zona no está preparada para el tipo de desarrollo que provocaría; además señalaron limitaciones en la disponibilidad de agua potable y potenciales problemas de tipo social (E. Villalobos, O., 2007). El caudal de agua dulce calculado para el funcionamiento de una marina es cercano a 4,3 litros por segundo (Rodríguez, 2006). Por otra parte, las canchas de golf de los hoteles de playa son áreas costeras en las que se realizan aplicaciones de agroquímicos, que conllevan el riesgo de impactar negativamente el litoral. De acuerdo con el ICT, hay siete hoteles con canchas propias (ICT, 2007b), 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 (E: Ramírez, 2007).

Un aspecto en que se ha requerido la participación de la sociedad civil es la vigilancia de los recursos marino-costeros. Con la participación de guardacostas, guardaparques y representantes de la fundación MarViva, en el 2006 se efectuaron 270 patrullajes en las cercanías del Parque Nacional Isla del Coco; se observaron 1.219 objetivos (navíos de diversa escala) alrededor del área, lo que evidencia la presión de pesca existente. Entre las especies capturadas hay 605 atunes, 190 tiburones y 34 mantas. En el Parque Nacional Baulas se patrulló durante 354 horas y se observaron 79 objetivos (E: Cajiao, 2007).

Recuperación de la cobertura forestal: un avance vulnerable

El hallazgo principal de este apartado es la confirmación de la notable recuperación de la cobertura forestal del país, aunque se llama la atención sobre su vulnerabilidad. Gran parte de esta recuperación se ha dado en zonas sin protección y en iniciativas susceptibles de cambio. Paralelamente, el aprovechamiento de recursos agrícolas y forestales muestra serias limitaciones. El anuncio de una crisis en el abastecimiento de madera puso en

MAPA 4.5

Cobertura forestal. 2005

Fuente: Sánchez et al., 2006.

el debate las estrategias forestales del país, que se han considerado exitosas, pero no lograron evitar esta situación. Por su parte el sector agrícola, pese a los esfuerzos realizados, mantiene un uso intensivo y agresivo del terreno, con alto uso de plaguicidas y un notable crecimiento en la extensión del monocultivo de piña, que ha generado preocupaciones en torno a su potencial de degradación de suelos y contaminación de aguas.

Desde el Décimo Informe (2004) se ha reportado la recuperación de la cobertura forestal como un logro signi-

ficativo en la gestión ambiental reciente del país. La investigación científica reitera esta tendencia, aunque 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 la investigación, en el 2005 la cobertura forestal alcanzó un 48% del territorio, sin contar manglares, páramos y plantaciones forestales (mapa 4.5). 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, crecieron las tasas de recuperación, de 12.000 hectáreas por año en 1986-1997 a 33.000 entre 2000 y 2005 (Sánchez et al., 2006). Este estudio identifica cuatro frentes de deforestación importantes:

las llanuras de San Carlos, Tortuguero, la cuenca media de los ríos Tulín y Parrita y el valle de Coto Brus³⁰, pero al mismo tiempo reporta que en estas regiones se combinan la deforestación y la recuperación de áreas boscosas. Las áreas de conservación con mayor pérdida de cobertura entre 2000 y 2005 son ACLA-HN (4.802 hectáreas), ACTo (3.800 hectáreas), Acopac (4.204 hectáreas) y ACLA-P (6.543 hectáreas) (Sánchez et al., 2006).

» PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

RECURSOS FORESTALES

Véase Baltodano, 2007, en www.estadonacion.or.cr

Pese a la buena noticia del aumento sostenido en la cobertura, el mismo estudio señala que las áreas de recuperación son vulnerables a ser deforestadas nuevamente, y que de las áreas cubiertas de bosque solo un 44% tiene algún grado protección (Sánchez et al., 2006). Desde la década anterior, Costa Rica presenta regeneración secundaria que ha reforzado este avance (cuadro 4.13), producto del impacto positivo del 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, solamente un 14% de esa área está protegida, 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).

También debe considerarse que, sin un proceso complementario de enriquecimiento, los bosques secundarios, aun en buenas condiciones, pueden permanecer relativamente pobres en biodiversidad por décadas. Varias especies forestales en peligro de extinción tienen dificultad para regenerarse en las primeras etapas de sucesión (Coecoceiba, 2003b). Asimismo, en investigaciones anteriores se evidenció que zonas de vida como los bosques húmedo montano bajo, húmedo premontano y muy húmedo premontano, incluían ecosistemas en cierto riesgo, pues su cobertura estaba por debajo del 30% del área donde originalmente se ubicó. Otras zonas de vida se limitan a unas decenas de kilómetros cuadrados y cualquier alteración impacta sus ecosistemas (Sánchez et al., 2002).

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 (consúltese la sección “Contexto de la gestión ambiental”). Hay limitaciones de información para analizar las alteraciones en ecosistemas boscosos que afectan su capacidad de recuperación y conservación de la biodiversidad. Estudios internacionales en bosques similares a los de Costa Rica han demostrado el daño causado por la tala selectiva y la fragmentación derivada de la deforestación (Asner et al., 2006; Lawrence et al., 2006; Baltodano, 2007). Los incendios forestales también son una amenaza, aunque el área afectada entre 2005 y 2006 se mantuvo estable (cerca de 15.000 hectáreas) y disminuyó en relación con la década pasada e inicios de la presente (Lobo y Román, 2006), gracias al esfuerzo coordinado entre instituciones y comunidades, que en el 2006 generó la “Estrategia nacional de manejo del fuego en Costa Rica 2006-2010” (Sinac, 2006).

También se debe resaltar la “Estrategia contra la tala ilegal” (ECTI), cuyos logros se han documentado en ediciones anteriores de este Informe. Sobre este tema, estudios de la ECTI han señalado fallas en el sistema de regencias forestales, al cual se le atribuye un escaso aporte al control. Se plantea que el Colegio de Ingenieros Agrónomos no ha logrado fiscalizar el sistema, sobre todo por falta de financiamiento, que la contratación del regente está asociada al propietario o al maderero y que, por el diseño de esta figura, el Sinac no participa en el seguimiento de su labor (Arias y Zamora, 2005).

Políticas forestales enfrentan límite en el abastecimiento de madera

Uno de los hechos relevantes del 2006 fue 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. Entre 2002 y 2003 se otorgaron permisos de corta por cerca de 600.000 m³, cifra que incluye una estimación de

CUADRO 4.13

Cobertura forestal y cambios en el período 2000-2005

Tipo de cobertura	Hectáreas ^{a/}	Porcentaje del territorio nacional
Cobertura forestal	2.276.205	43,2
Cobertura no forestal	2.346.823	45,6
Recuperación de cobertura forestal	169.914	4,8
Pérdida de cobertura forestal	23.689	0,5
Manglar	41.121	0,8
Páramo	11.061	0,2
Áreas quemadas	7.089	0,1
Nubes ^{b/}	184.865	3,6

a/ Cifras preliminares.

b/ Áreas en las cuales la nubosidad impidió la toma completa de información por imágenes aéreas.

Fuente: Sánchez et al., 2006.

un 35% de tala ilegal. 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 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). Por otro lado, aunque hay una importante modernización del sector (Arias, 2004), en algunos casos se opera con altos niveles de desperdicio (E: Arce, 2007). Una evaluación sobre el aserrío de madera en plantaciones identificó entre 61% y 73% de desperdicio, a partir del volumen original (Quirós et al., 2005). Sobre el aprovechamiento forestal en 2006 no están disponibles para esta edición datos completos; lo mismo sucede con el uso maderero en las principales áreas de conservación (Acosa y ACLA-C).

Paralelamente, la extinción 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 53 especies de plantas en peligro, de las cuales 30 se consideran en estado crítico; todas corresponden a árboles maderables, explotados por sistemas no sustentables (Rodríguez et al., 2006). Otros reportes señalan unas 300 especies de árboles con algún grado de amenaza (Coecoceiba, 2003c). Algunas poblaciones de árboles de uso maderero se calculan en menos de 3.000 individuos, número vulnerable ya que el mínimo estimado para mantener la viabilidad es de 500 (Jiménez, citado por Quesada, 2003). A lo anterior se suma el impacto de la expansión del monocultivo de piña, que ocupa en su mayoría terrenos de bajura tropical, originalmente cubiertos por potreros o sistemas agrícolas arbolados, como café con sombra (Baltodano, 2007). Esto genera un efecto negativo en la

renovación de bosques y la reproducción adecuada de árboles (E: Lobo, 2007).

En la actualidad se discute una serie de propuestas para hacer frente al desabastecimiento de madera, que podría alcanzar hasta un 50% del consumo nacional durante el 2007 (Loaiza, 2006), y que había sido previsto por especialistas para los años 2010 ó 2015 (Arrieta, 2004; Mc Kenzie, 2004). No existía al cierre de este Informe un documento comprensivo de estas propuestas, aunque algunos de sus puntos han sido debatidos preliminarmente en el sector forestal y las organizaciones de la sociedad civil y se han generado reacciones a los planteamientos iniciales (Baltodano, 2007). En el sector oficial, las recomendaciones apuntan a reforzar la promoción y el financiamiento de las plantaciones forestales y el control a través de la ECTI, además del seguimiento por medio de sistemas de información geográfica y el manejo policíclico de bosques (Baltodano, 2007). Por su parte, el sector ambientalista ha presentado propuestas alternativas elaboradas por diversas organizaciones campesinas, indígenas y ecologistas, a partir de sus experiencias (recuadro 4.10).

Es cierto que Costa Rica ha logrado importantes avances en la política forestal, especialmente en el pago por servicios ambientales (PSA), la cual ha contribuido a la conservación de bosques primarios y secundarios y ha permitido ordenar este tipo de iniciativas en terrenos privados. Para determinar la eficacia y la eficiencia del PSA para la protección del bosque, la producción nacional de servicios ambientales fue estimada para el período 1999-2005 y simulada para el período 2006-2010, en diferentes escenarios de políticas (recuadro 4.11). Fonafifo ha hecho un esfuerzo significativo para darle a este programa un balance de género y para incluir los territorios indígenas de manera equitativa (Sills et al., 2005). Actualmente hay 6.062 pequeños y medianos beneficiarios del PSA; en el 2006 se tramitaron 4.866 hectáreas en la modalidad de reforestación, distribuidas entre 205 propietarios. En protección de bosque se firmaron 414 convenios y en sistemas agroforestales se

aprobaron contratos para la siembra de alrededor de 381.000 árboles (Fonafifo, 2007a). 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 país³¹ (Baltodano, 2007). Aunque se reconoce su valor en términos ambientales, no está garantizada la sostenibilidad de ese impacto, por cuanto, al estar relacionado con una actividad productiva, depende de factores y decisiones que pueden cambiar con el tiempo.

Otro punto importante es la sostenibilidad financiera del PSA. Durante el 2006 el programa utilizó parte de los fondos de Ecomercados I, que finalizó en el 2005; este proyecto obtuvo una buena calificación (Sills et al., 2005), pero no logró consolidar un financiamiento a largo plazo. El Estado ha invertido directamente alrededor de 29.300 millones de colones, y se ha tenido apoyo de los proyectos Ecomercados y KFW, la CNFL, la empresa Florida Ice & Farm y compañías hidroeléctricas; el presupuesto de PSA representa un 35% de los gastos totales del Minae. La CGR ha señalado que el giro de los recursos durante el 2006, al igual que en años anteriores, no se ajustó a la totalidad según la norma, y que es necesario evaluar la sostenibilidad del programa en función de los fondos públicos que se comprometen a largo plazo

RECUADRO 4.10

Sector ecologista plantea alternativas para enfrentar el desabastecimiento maderero

Producción artesanal de madera a partir de bosque tropical: varios investigadores coinciden en que el bosque tropical húmedo produce alrededor de un metro cúbico de madera por hectárea por año, que se cae naturalmente. Es un nivel de productividad que Asner et al. (2006) relacionan con operaciones de tala de muy baja intensidad, que tienen impactos mínimos sobre el dosel de bosque y pueden considerarse sustentables. Esta madera se extrae utilizando tracción animal en el interior del bosque, para evitar la fragmentación y erosión que produce la maquinaria pesada. En el 2005 se logró, vía decreto especial, legalizar el aprovechamiento de madera caída naturalmente en la reserva forestal del golfo Dulce. Esta experiencia, liderada por pequeños propietarios locales, ha generado en poco tiempo ingresos cercanos a 1.685 millones de colones, y la madera se ha vendido a precios superiores a los que suelen pagar los empresarios madereros (Minae, 2006). Una película realizada por la UNED en el 2007 documenta el potencial de esa experiencia para el uso sustentable de los bosques. Si el país conservara 750.000 hectáreas de bosques productivos (un 15% de su territorio), distribuidas en pequeñas o medianas propiedades, se estima una producción artesanal de madera cercana a 750.000 m³ anuales.

La restauración del bosque tropical a partir de tierras deforestadas, combinando regeneración natural y enriquecimiento con especies forestales, puede generar entre 7 y 10 m³ de madera por hectárea por año, poco menos de lo obtenido en

las plantaciones de melina actuales. A la vez, este método enriquece la biodiversidad y produce tanto maderas de alta calidad a mediano y largo plazo, como maderas suaves a corto plazo. Varias áreas han sido restauradas de este modo por experiencias campesinas o ecologistas, pese a que no existen programas de financiamiento y apoyo a esa actividad (E: Figuerola, 2007). Arbofilia, una organización que ha restaurado unas 300 hectáreas en el corredor biológico Carrara-cerros de Turrubares, ha demostrado que con esta modalidad se logra generar un "bosque análogo", un ecosistema funcional que brinda beneficios de manera integral (E: Soto, 2007). El país podría destinar otras 250.000 hectáreas de tierras deforestadas (5% del territorio) a la restauración de bosques de manera artesanal, que podrían producir poco más de 1,5 millones de m³ por año.

El aprovechamiento de especies que crecen de manera natural en sistemas agroforestales es una opción que produce madera de excelente calidad y en abundancia en la mayoría de las regiones del país, pero que ha sido poco estudiada y fomentada. A partir del 2004 empezó a recibir subsidios mediante el PSA. Se estima que se podrían aprovechar cerca de 1,5 millones de hectáreas bajo esta modalidad (30% del territorio), con una producción promedio de 0,1 m³ por año, que rendiría alrededor de 150.000 m³ anuales.

Fuente: Coecoceiba, 2007.

reportan una efectividad por área plantada del 50% de la producción esperada en las hectáreas establecidas entre 1990 y 1995, y una efectividad del 75% en las plantaciones establecidas después de 1996³². Entre las posibles explicaciones a esta situación se menciona que ciertas áreas plantadas fallaron debido a la diversidad de condiciones en finca, o a la inexperiencia en el manejo de plantaciones, que la madera fue cortada antes de tiempo y que los raleos de la plantación cosechaban lo mejor y le restaban potencial productivo al resto (E: Arce, 2007). Además, de los recursos disponibles -según los decretos respectivos- para reforestar más de 16.000 hectáreas entre 2003 y 2005, solamente se utilizó el 60% (Baltodano, 2007).

Expansión piñera y alto uso de agroquímicos marcan la dinámica agropecuaria

En las tierras agrícolas, gran parte de la producción costarricense depende de insumos químicos para garantizar su sostenibilidad económica. Además, los estrictos requisitos de calidad establecidos por los países que importan productos agrícolas de Costa Rica, en muchos casos, exigen la aplicación de diferentes tipos de plaguicidas. Para muchos cultivos aún no existe una base sólida de investigación que señale alternativas menos tóxicas o biológicas para el control de plagas y que, a la vez, sean viables en términos de calidad y volumen de cosecha. Ante este panorama, los potenciales impactos del sector son la destrucción de hábitats de vida silvestre, bioacumulación de insecticidas en la cadena trófica y alteración del equilibrio ecosistémico por efecto de agroquímicos, sedimentación y contaminación de los cauces naturales por aguas residuales y fungicidas, así como de las aguas subterráneas por fertilizantes.

En el 2006, el 11% del territorio nacional se dedicó a actividades agropecuarias. El café sigue siendo el cultivo dominante, seguido por la palma africana, el arroz, la caña de azúcar, el banano y la piña (cuadro 4.14). En el período 2000-2006 se incrementó el área de dos cultivos: palma africana y

(CGR, 2007a). Es importante que el PSA pueda generar una oferta atractiva para los propietarios, especialmente en las modalidades de mayor valor ambiental.

Algunos sectores reconocen que el modelo basado en incentivos al establecimiento de plantaciones forestales, la promoción de la tala selectiva y la relativa liberalización de la tala de árboles en sistemas agropecuarios, ha

permitido hacer frente, por lo menos en el 2006, a la demanda nacional. Se reconoce también que se ha logrado generar una masa forestal crítica (Arias, 2004). Otros sectores consideran que las plantaciones no han dado el resultado previsto y han señalado diversos puntos en cuanto a la sostenibilidad económica, social y ambiental del modelo (Baltodano, 2007). Algunos expertos (Arce y Barrantes, 2004)

RECUADRO 4.11

Se evalúa efectividad del PSA en la generación de servicios ambientales

Un estudio sobre generación de servicios ambientales (SA) encontró que, en los últimos cinco años, el programa de pago por servicios ambientales (PSA) ha sido efectivo en reducir la deforestación a escala nacional; esto implica que la producción de SA seguirá siendo eficiente en el próximo quinquenio si el programa se continúa desarrollando como se planeó. También se determinó que, si se mantienen el nivel y la distribución actuales durante los próximos cinco años, el PSA produciría un 40% de los SA que podría generar el máximo ideal (deforestación de cero). Igualmente, se estima que entre 1999 y 2005 el proyecto Ecomercados I aumentó los SA existentes en un 48%. El incremento en la producción global de SA, es decir, la protección de la biodiversidad y la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero, fue del 56% y el 60%, respectivamente. En el mismo período el programa de PSA evitó la deforestación de 107.928 hectáreas, de las cuales 71.652 fueron de gran valor para la biodiversidad.

Se determinó que la eficacia del programa ha mejorado y se esperan logros crecientes, como resultado de la profundización de sus esfuerzos y una mejor distribución. La producción media de los SA respecto al máximo ideal se incrementó de un 11,3% antes de Ecomercados I, a un 16,7% durante el desarrollo de esa iniciativa, y podría llegar hasta un 40% si el nivel y la distribución actuales del PSA se mantienen entre 2006 y 2010. Además, si se implementa adecuadamente la reasignación geográfica modelada para el escenario planeado, la producción ambiental media de SA alcanzaría un 47,4% del máximo ideal. Este estudio no encontró evidencia de que sea necesario diferenciar los pagos para el programa de PSA. La percepción de que se estaba pagando demasiado (en términos de PSA/ha) por algo que parecía muy poco (en términos de SA) no es apoyada por la geoestadística generada por el estudio; la asignación actual de los PSA/ha muestra lo contrario, excepto por una modalidad. Cuando los recursos recibidos por el canon

de agua, el fondo de biodiversidad y otras contribuciones voluntarias geoespecíficas, no puedan ser colocados a los precios requeridos, podría manifestarse la necesidad de evolucionar hacia un pago diferenciado.

Finalmente, aun cuando el escenario del pago diferenciado produzca mayores SA que cualquier otro escenario evaluado, su implementación no es probable. Este escenario "óptimo" tiene como resultado la presencia nula de PSA en varios tipos de bosque, debido a la reasignación en otros tipos de bosques que producen mayor cantidad de todos los servicios. Sin embargo, algunos SA no son intercambiables; por ejemplo, la protección de agua en Sarapiquí no es espacialmente intercambiable con la protección de agua en Santa Cruz, Guanacaste, aunque el intercambio de los PSA de una región a otra produzca una mayor protección del agua.

Fuente: Tattenbach y Obando, 2007.

CUADRO 4.14

Área de cultivo de los principales productos y uso de plaguicidas por hectárea. 2000 y 2006

Cultivo	Hectáreas		Kg ia/ha/año ^{a/}
	2000	2006	
Café	106.000	99.000	6,46
Palma africana	39.790	52.625	Sin datos
Arroz	68.357	48.386	9,46
Caña de azúcar	47.200	48.360	10,11
Banano	47.982	42.700	49,29
Piña	12.500	38.500	24,55
Naranja	25.300	23.000	1,56
Yuca	5.798	15.659	7,40
Frijol	30.827	14.035	Sin datos

a/ Estimación en kilogramos de ingrediente activo por hectárea por año.

Fuente: Sepsa, 2007; De la Cruz et al., 2004; Bravo et al., 2007.

piña. Está última muestra una expansión explosiva: en el 2006 creció un 43,5% y un 208% en relación con el 2000. Con respecto al valor de exportación ese año, la piña desplazó al

café oro como segundo producto, al registrar ventas por 430,4 millones de dólares (Procomer, 2007). También la palma africana ha experimentado un aumento, aunque mucho menor, de un

32,2% del área de cultivo en el período 2000-2006, para una tasa anual promedio de 4,8% (Sepsa, 2007).

En cambio, hubo disminución en las áreas totales de café (12,7% menos que en 2004), arroz (19,3% menos que en 2004) y banano (11% menos que en 2000), aunque en el 2006 se produjo un 21% más de banano que en el 2005, con un promedio productivo 10% superior al de los años 2002-2004 (Corbana, 2007). En el caso del café, la reducción se explica por la crisis de los precios internacionales (Bach, 2007). Entre 2000 y 2004 ocurrió el abandono completo o parcial de cafetales, por las significativas pérdidas económicas que sufrió el cafetalero; actualmente hay 55.247 productores, 21.527 menos que hace una década (Icafe, 2006). Pese a la merma en la producción de café, el volumen exportado a Estados Unidos creció casi un 50% en un lapso de diez años. Como respuesta a la crisis causada por las fluctuaciones de los precios

internacionales, el número de beneficios pequeños y medianos, así como la producción de café diferenciado, han aumentado. En 2006 se produjo un 82,4% de café convencional, 14% diferenciado, 3% veranero y 0,7% de café orgánico (Icafe, 2006).

» PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
AGRICULTURA

Véase Bach, 2007, en
www.estadonacion.or.cr

Los cultivos con más producción por hectárea son la caña de azúcar, el banano, la piña, el melón y la sandía, seguidos por algunos cultivos perennes, como la naranja y la palma africana. Todos son monocultivos, con altas densidades de siembra y consumo de fertilizantes y plaguicidas químicos, que asocian el nivel de productividad con el potencial impacto ambiental. El arroz para consumo interno utiliza gran cantidad de plaguicidas; lo mismo sucede con otros productos, como el tomate y la papa, pero en áreas pequeñas (Bach, 2007). La erosión en los piñales es muy alta y su expansión ha afectado los bosques riparios (en las orillas de los ríos). Entre abril de 2003 y agosto de 2006 se tramitaron trece denuncias contra fincas de piña en la ACLA-P, ACTo y ACA-HN, por invasión de áreas de protección, construcción de canales y tala de árboles (Sinac, 2007b).

Un estudio del IRET le dio seguimiento a los reportes emitidos por el Minae sobre mortandad de peces entre 2003 y 2005. Abarcó un total de doce casos, coincidentes con épocas de aplicación de nematicidas en el cultivo de banano. En seis de ellos los plaguicidas identificados incluían nematicidas y en algunos una mezcla de varios compuestos. Entre los factores de riesgo observados destacan el uso de altas cantidades de plaguicidas en el cultivo de banano. Además, entre los plaguicidas empleados, los nematicidas son de alta a extrema toxicidad para organismos acuáticos, se aplican sobre el suelo y con las frecuentes lluvias aumenta el riesgo de que lleguen a canales, quebradas y ríos. Que la mayoría de estos cuerpos de agua no

RECUADRO 4.12

Sistemas agroforestales y esfuerzos para la integración agricultura-conservación

Las prácticas agrícolas son generadoras de un significativo impacto ambiental. Sin embargo, recientemente en el país se han realizado esfuerzos para compatibilizar las preocupaciones por la conservación de la biodiversidad y la calidad del ambiente con las actividades productivas, especialmente a través del estímulo a sistemas agrícolas que combinen el cultivo con la siembra de árboles, cercas vivas y certificaciones por buenas prácticas.

La diversidad y abundancia de aves en cafetales con sombra, donde hay más recursos alimenticios, es mucho mayor que en plantaciones a pleno sol o en otros tipos de monocultivos (Komar, 2006). También se ha observado mayor diversidad de aves y anfibios en una finca orgánica que en una tradicional de banano (Suárez et al., 2006). El 63,4% de las fincas de café en el Valle Central y el 74,8% en Turrialba cultivan en sistemas agroforestales; el 27,4% aplica abono orgánico y el 68,2% implementa alguna práctica de conservación de suelos, mientras que en Tarrazú, Pérez Zeledón y la zona norte esto se da en el 90,8% de las unidades productivas (INEC, 2004). Aunque el 12% del área bananera tiene cobertura boscosa (E: Laprade, 2007), el 20% de la población de monos congo del Caribe presenta una coloración amarilla por deficiencias en el hígado, provocadas por insecticidas aplicados en las fincas bananeras; la población de esta especie se redujo de 70.000 a 36.800 individuos en cinco años (Bach, 2007).

Las cercas vivas merecen mucha más atención en las estrategias de manejo sostenible de la tierra, y deben ser un elemento explícito en las regulaciones y los incentivos para mejorar la integridad ecológica de los paisajes rurales (Harvey et

al., 2004). La cobertura arbórea en fincas ganaderas beneficia tanto la biodiversidad como la productividad del ganado, ya que provee sombra y protección contra el viento. En agropaisajes de Cañas y Río Frío hay cercas vivas en el 88% de las fincas, con 85 especies de árboles, 47 de aves y 29 de mariposas; en una zona ganadera en Cañas se encontró alrededor de la mitad de las especies de aves y murciélagos presentes en el Parque Nacional Santa Rosa (Harvey et al., 2006).

Además, hay varios mecanismos voluntarios de gestión ambiental para eliminar malas prácticas y beneficiar al productor. En algunos casos se obtiene un sello que facilita la colocación del producto en los mercados (Bach, 2005) y existen ya varios tipos de certificaciones adoptadas en fincas cafetaleras y bananeras. La producción orgánica es practicada por 2.921 productores certificados en 10.711 hectáreas (MAG, 2007); el aumento del área en el 2006 fue bajo, con solo 1.841 hectáreas más que en el año 2000, aunque se conocen 118 cultivos orgánicos distintos (Eco-Lógica, 2007). Se espera que la ley sobre agricultura orgánica fomente más este tipo de producción amigable con el ambiente. También, como parte de los programas estatales de extensión al agricultor, el MAG atendió a 40.644 productores en diversos temas y capacitó a 7.411 de ellos en prácticas conservacionistas y de adaptación tecnológica participativa. Se han establecido alianzas con varias instituciones y municipalidades (MAG, 2005a). A su vez, Icafe y Corbana han realizado esfuerzos para la formación de los productores en materia ambiental.

Fuente: Bach, 2007.

cuente con adecuada protección los hace más vulnerables (Castillo et al., 2007). El impacto de los plaguicidas 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 utilizan 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, 2007) y en los ecosistemas. En el cultivo de banano se aplican 49,3 kg ia/ha/año (Bravo et al., 2007); el fungicida para control de la sigatoka es el de mayor consumo, así como los fungicidas poscosecha, los nematocidas, los insecticidas que se colocan en las bolsas de protección de racimos y los herbicidas. Las trampas de sólidos de las empacadoras no son eficientes para filtrar fungicidas e insecticidas presentes en el agua de lavado (Castillo, L. et al., 2006). Las fincas con mayor consumo de plaguicidas son los melonares de Puntarenas, Liberia y Nicoya, con 60,5 a 125,7 kg ia/ha/año, según sea el fumigante utilizado, bromuro de metilo o metamsodio (Bravo et al., 2006). La mayor parte del área de caña se quema antes de la zafra para facilitar la corta y ahorrar costos de producción, pero los gases que se generan contribuyen al calentamiento global, causan enfermedades bronquio-pulmonares y muerte de animales silvestres; aunque hoy existen variedades que no requieren fuego para su cosecha, su uso es poco común.

En el contexto centroamericano, Costa Rica mantiene uno de los mayores índices de uso de plaguicidas, en términos de ingrediente activo por habitante (2,5 kg), por trabajador agrícola (37,2 kg) y por área cultivada (22 kg ia/ha). En varias ocasiones la CGR ha apuntado el débil control que ejerce el Estado en esta materia. No obstante, se encuentran en marcha varias iniciativas de investigación cuyo objetivo es contribuir en la búsqueda de alternativas al uso de agroquímicos. Corbana (2007) inició ensayos de control biológico de la sigatoka negra y de nemátodos, en colaboración con instituciones científicas europeas y nacionales, a fin de reducir en un 50% el empleo de agroquímicos en el cultivo de banano. Asimismo, en el 2006 se aprobó la Ley de promoción y desarrollo de la agricultura orgánica, que contiene exoneraciones fiscales y otros beneficios para quienes cultiven sin agroquímicos, y establece áreas de protección ante semillas y esporas transgénicas. Paralelamente, hay varios

esfuerzos por integrar los sistemas agrícolas y las actividades de conservación (recuadro 4.12).

Estos cambios en el sector agrícola no parecen estar siendo acompañados por modificaciones en la calidad del empleo. La falta de una estrategia de desarrollo rural regional, que atienda las particularidades de cada zona, hace que se mantenga un rezago importante en las condiciones sociales del trabajador agrícola. Entre los empleados de este sector la escolaridad promedio es de 5,6 años, 3,3 años por debajo del promedio nacional, y el ingreso mensual promedio es de 122.710 colones. Preocupa que el 7,3% de esa fuerza laboral tiene entre 12 y 17 años. El 23,7% trabaja por cuenta propia, sin acceso a beneficios laborales y un 6% son familiares que se desempeñan de manera no remunerada. El nivel de pobreza de esta población (26,7%) es un 6,5% superior al promedio nacional, y un 6,9% vive en pobreza extrema (INEC, 2006). Sin embargo, cabe anotar que el sector agropecuario ha creado empleos adicionales en las regiones Huetar Atlántica (10.374 en los últimos cinco años) y Central (5.529 empleos) (Bach, 2007).

En el futuro se visualizan cuatro temas principales para el sector agropecuario costarricense: reducción del uso de agroquímicos, cultivos transgénicos, biocombustibles (véase el apartado sobre energía) y cambio climático. Sobre los segundos se estima que existen más de 1.000 hectáreas de algodón, soya, plátano, banano, piña y arroz genéticamente modificados (E: May, 2007). Se han dado reacciones de la sociedad civil a la presencia de estos cultivos: los cantones de Paraíso, Santa Cruz, Nicoya y San Isidro de Heredia se han declarado “territorios libres de transgénicos”. En el tema del cambio climático, los aumentos de temperatura y períodos de sequía más prolongados podrían afectar la calidad y la cantidad de la producción de café. Estos cambios ya están ocurriendo y el sector deberá prepararse ajustando las proporciones de árboles de sombra y plantando nuevas variedades resistentes a la sequía (Baker y Haggart, 2007).

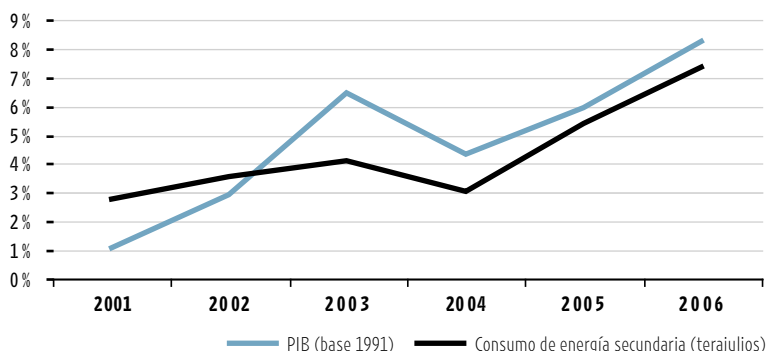
Patrones de consumo energético comprometen la sostenibilidad

El uso sostenible de la energía y el control de sus impactos económicos, sociales y ambientales, se ha convertido en los últimos años en un desafío multisectorial de alcance nacional. 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. Dada la relevancia del tema, en este Informe se incluye un miniforo de discusión titulado “Preguntas y respuestas sobre las opciones y desafíos de la energía eléctrica en Costa Rica”, en la sección “Debates para el desarrollo”.

La energía es un insumo estratégico para el desarrollo; en el caso de Costa Rica, para el período 2000-2006 se encuentra una correlación positiva muy alta³³ entre crecimiento económico y consumo energético (gráfico 4.3) Esto significa que si el país quiere mantener incrementos sostenidos en su economía, debe transformar sus patrones de uso, que tienen un alto impacto ambiental y económico. 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, frente a un 23,5% de la electricidad y apenas un 0,2% de la biomasa³⁴. En el 2006 se presentó un aumento de 7,3% en el total del consumo de energía, muy similar al crecimiento del PIB en el mismo año (8,2%). El sector transporte absorbe en promedio un 55% del consumo energético total, seguido por los sectores industrial (20%), residencial (11%), servicios y comercial (10%) y agrícola (4%). Esta estructura no ha variado en los últimos diez años y no se vislumbran acciones

GRAFICO 4.3

Crecimiento del PIB real y del consumo final de energía secundaria^{a/}



a/ El dato del 2006 es estimado sobre los informes de ventas del ICE y Recope.

Fuente: Elaboración propia con datos del BCCR y la DSE.

CUADRO 4.15

Importación de petróleo crudo y producto terminado. 2003-2006

Año	Volumen (barriles)	Monto (dólares)	Costo por barril (dólares)
2003	15.222.031	525.921.171	34,55
2004	15.685.416	698.628.429	44,54
2005	16.078.701	997.844.184	62,06
2006	17.394.716	1.248.940.609	71,80

Fuente: Dirección de Planificación, Recope.

de largo plazo que modifiquen esta tendencia (Fernández y Araujo, 2007).

En el 2006 se duplicó el uso relativo de hidrocarburos (diesel y búnker) para generación térmica de electricidad, que pasaron de representar un 3,3% a un 6,6% de las ventas totales de Recope. Este hecho, sumado a un cambio leve en la relación entre el consumo de hidrocarburos y la electricidad (de 3,7 a 1 en el 2000, a 3,4 a 1 en el 2006), puede indicar una mayor presión para la producción eléctrica en el mediano plazo. Entre 2000 y 2006, la cantidad de energía consumida para generar una unidad monetaria pasó de 0,066 a 0,064 (terajulios con respecto al PIB real), lo que indica una mayor productividad energética. Sin embargo, por el momento Costa Rica paga un alto costo por su 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). El costo promedio por barril y el volumen de barriles importados presentan un crecimiento sostenido (cuadro 4.15).

Aun con este panorama, se mantienen subsidios cruzados entre diversos productos, con base en criterios que no están relacionados con los impactos ambientales o el estímulo a nuevas tecnologías, y que se cargan principalmente sobre el consumidor de gasolinas. Según datos de Recope, en el 2006 el precio de venta de estas últimas fue en promedio un 14,2% superior a su costo (precio de importación más costo de operación), mientras en el diesel y el *jet fuel* los diferenciales fueron inferiores en 9,8% y 9,6% en promedio, respectivamente. El *jet fuel*, al ser subsidiado, hace que el país sea atractivo para el abastecimiento de los aviones de líneas internacionales; se desconoce si esto genera beneficios al cliente nacional

y al turista extranjero y qué significa en términos de emisiones contaminantes. Del consumo de combustibles, las gasolinas y el diesel representaron el 75,3% (Recope, 2006); el 98% se usó en el transporte vehicular (85% en vehículos privados, 5% en el transporte público, 6% en carga liviana y pesada, y el 4% restante en otros tipos) (DSE, 2005). Por su parte, el parque vehicular a gasolina contabilizó 859.985 unidades (DSE, 2006), un 7% más que el año anterior. Otros combustibles tienen una participación menor en el consumo (Fernández y Araujo, 2007); entre ellos, el GLP registró un crecimiento de 2,2% con respecto al 2005, pero no hay una regulación sobre su uso.

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE ENERGÍA

Véase Fernández y Araujo, 2007, en www.estadonacion.or.cr

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 lentos procesos de obtención de permisos (Programa Estado de la Nación, 2004). 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 (Programa Estado de la Nación, 2005). Según criterios técnicos, el potencial nacional para crecer en capacidad de generación es alto y asociado a fuentes limpias. En el cuadro 4.16 se identifica un potencial estimado de 6.530 MW y se evidencia el peso del 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. Agrupando el potencial utilizado y en ejecución se concluye que hasta ahora se ha aprovechado un 29,6% (1.932 MW) del potencial disponible. Se deben plantear estrategias con criterios sociales y ambientales, para satisfacer

CUADRO 4.16

Potenciales remanentes de energías renovables para producción de electricidad^{a/}

(MW)

Fuente	Potencial disponible estimado para el sistema	Potencial utilizado	Potencial en ejecución	Potencial remanente estimado
Hidroelectricidad	5.851	1.468	128	4.255
Biomasa	100	20	0	80
Geotermia	301	164	35	102
Eólica	274	66	50	158
Total	6.526	1.719	213	4.594

a/ En esta estimación solo se incluye el territorio nacional que no pertenece a las áreas de parques nacionales, cuya explotación para esta actividad y otras de tipo comercial o industrial es prohibida por varias figuras de la legislación ambiental, tales como la Ley de creación del Servicio de Parques Nacionales, la Ley de Biodiversidad, la Ley Orgánica del Ambiente y convenios internacionales ratificados por Costa Rica (Cabrera, 2006).

Fuente: Centro Nacional de Planificación Eléctrica.

las necesidades de manera sostenible, a la vez que se trabaja sobre el control y la regulación del consumo.

Entre el 2000 y el 2006, la capacidad instalada pasó de 1.700 a 2.096 MW. Este crecimiento se dio principalmente entre 2005 y 2006 (un 6,8%) y se explica por un aumento del 35,2% (93 MW) en la cuota del sector privado; el sector público creció un 2,3% (40 MW). Las limitaciones de las empresas e instituciones públicas para invertir en nueva infraestructura permitió que el sector privado ampliara su peso relativo, de 13,4% a 17,1% en el mismo período (Fernández y Araujo, 2007). Del total de la capacidad instalada en el 2006, el 67% correspondió a energía hidroeléctrica, la geotérmica registró 166 MW y la eólica 69 MW; la energía termoeléctrica representa el 21% (450 MW); de esta última, 28 MW provienen de biocombustibles (bagazo de caña y biogás). Con esta estructura, la producción de electricidad creció un 5,2% entre 2005 y 2006, con una participación importante de fuentes no renovables (diesel y búnker), como se vio anteriormente. Esto se explica básicamente por cambios en las condiciones hidrológicas y de disponibilidad de agua en los últimos cuatro años, así como por el desperdicio de energía y los obstáculos a las

inversiones públicas en infraestructura (Fernández y Araujo, 2007).

Por su parte, el consumo final sigue en aumento. Entre 2005 y 2006, las ventas crecieron un 6,1% y el consumo por cliente un 2,8% en promedio. En el sector residencial creció un 4,1%, siendo sus principales usos: cocción (55%), refrigeración (20%), calentamiento de agua (14%) e iluminación y otros (11%). Aquí resaltan áreas de oportunidad para alternativas como el gas o las fuentes solares, además de la certificación de equipos más eficientes y el desarrollo de campañas sobre el uso racional de electricidad, entre otras acciones. 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. Por último, el sector industrial representó el 28% de las ventas, con un crecimiento del 7,6% en el 2006 (ICE, 2007). Cabe notar que si bien el sector residencial aporta el mayor consumo, su crecimiento está por debajo del promedio, mientras los sectores industrial y general crecen por encima de éste.

Las ocho empresas distribuidoras mantuvieron una cobertura superior al 98% del territorio nacional en el 2006.

En algunas áreas no alcanzadas por la red, el ICE y algunas cooperativas de electrificación rural están implementando otras modalidades de atención, como sistemas fotovoltaicos. El país debe valorar de manera integral las acciones necesarias para enfrentar la dependencia energética, considerando las limitaciones en la producción y los patrones de consumo. Para ello se requiere involucrar a diversos actores sociales; aunque hay un papel predominante del Estado en la organización del sector, las industrias de los hidrocarburos y de la electricidad tienen participación privada en gran parte de la cadena, en algunos casos bajo esquemas de monopolio, oligopolio o de competencia en la prestación del servicio (cuadro 4.17).

El transporte sigue impactando la calidad del aire

Las emisiones que provienen de la quema de combustibles fósiles y biomasa son las responsables de la mayor parte de la contaminación atmosférica y del efecto invernadero en el mundo, y surgen desde la producción y extracción de los hidrocarburos hasta su uso final. En Costa Rica, el principal problema en este ámbito es el acelerado crecimiento del tráfico vehicular en la GAM, que ha dado lugar a un deterioro considerable en la calidad del aire que se respira (Herrera y Rodríguez, 2007). Según la DSE, del 2000 al 2006 se pasó de un vehículo por cada seis habitantes a uno por cada cuatro.

El Laboratorio de Análisis Ambientales de la UNA, en asocio con la Municipalidad de San José y el Ministerio de Salud, realiza un monitoreo continuo de la calidad del aire en el cantón central de San José. Según sus resultados, entre 2005 y 2006 las emisiones de material particulado (PM-10) se redujeron ligeramente. Sin embargo, la concentración de dióxido de nitrógeno sobrepasó el valor mensual establecido por la OMS, de 40 µg/m³, para cinco de los puntos monitoreados (Herrera y Rodríguez, 2007). Los óxidos de nitrógeno son liberados al aire por el escape de vehículos motorizados, por la combustión de carbón,

CUADRO 4.17

Actividades públicas y privadas en el sector energético nacional

Etapa	Combustibles		Electricidad	
	Actividades estatales	Actividades privadas	Actividades estatales	Actividades privadas
Fuentes y suministro	Importación de crudo y producto terminado (Recope)	Exploración petrolera Importación de biocombustibles	Hidroeléctrica (ICE, CNFL, ESPH, Jasec) Geotérmica (ICE) Térmica (ICE) Eólica (ICE) Biomasa y solar (ICE, CNFL)	Hidroeléctrica (25 generadores) Geotérmica (1 planta) Eólica (1 empresa) Biomasa (3 empresas)
Producción	Refinación y mezclado (Recope)	Producción de biocombustibles: Producción de etanol (2 empresas) Producción de biodiesel (3 empresas)	Empresa estatal (ICE) Empresa estatal (CNFL, ESPH, Jasec)	Cooperativas (4) Generadores privados (29)
Transporte y transmisión	Trasiego a granel por poliducto (550 km de tubería) Distribución a granel (5 planteles)	Transporte en cisternas: a estaciones de servicio, de GLP, a grandes consumidores, de biocombustibles. Plantas de envasado de GLP (9 plantas) Planteles de almacenamiento de GLP (2 planteles)	Transmisión de alta tensión (ICE)	
Distribución al consumidor		Estaciones de servicio (344) Distribución de GLP (11) Vendedores de punto fijo	Empresas públicas (ICE, CNFL, ESPH, Jasec)	Sector privado: Coopelesca, Coopeguanacaste, Coopesantos y Coopealfaro

Fuente: Elaboración propia con base en Fernández y Araujo, 2007.

petróleo o gas natural, y durante otros procesos industriales y comerciales. La revisión técnica vehicular ha mostrado una disminución en el porcentaje de rechazos por emisión de gases; los taxis siguen ocupando el primer lugar en esta categoría (cuadro 4.18). En el Informe anterior se presentaron los hallazgos de un estudio de la GTZ, que indicaban una reducción de emisiones relacionada con este proceso de revisión; no obstante, se mantiene una flota vehicular de modelos viejos (el 51% tiene entre diez y veinte años) y los parámetros para su medición son más bajos que los que se aplican a los modelos nuevos.

Una de las iniciativas encaminadas a reducir el impacto ambiental del uso de hidrocarburos es el desarrollo de biocombustibles. Estos poseen ventajas

innegables, como bajo contenido de azufre, contenido nulo de compuestos aromáticos y biodegradabilidad. Diversos estudios plantean que el uso de biodiesel reduce sustancialmente las emisiones contaminantes de los motores convencionales, con un 99% menos de óxido de azufre, 30% menos de hidrocarburos no quemados y 25% de monóxido de carbono (Bornet, 2007). En Costa Rica se ha incursionado en la producción de dos biocombustibles: etanol y biodiesel. Existen dos empresas privadas con capacidad para producir 50.000 galones (189.250 litros) por mes y 5.000 galones (18.925 litros) por mes; ambas generan biocombustible para autoconsumo. Además hay dos unidades de producción de etanol que son propiedad de ingenios azucare-

ros y tienen capacidades de 240.000 y 150.000 litros por día. También existe una planta deshidratadora-rectificadora de alcohol en Puntarenas, con capacidad nominal de procesamiento de 440.000 litros (116.000 galones) por día. El país no cuenta aún con una ley que regule esta actividad.

En el 2006 dio inicio un plan piloto de distribución de gasolina con etanol en 64 estaciones de servicio en Puntarenas. En el plantel de Barranca, las ventas de gasolina regular mezclada mostraron un aumento de 4,9% en el primer trimestre del 2006 con respecto al mismo período del año anterior, pero en los trimestres subsiguientes sus ventas fueron inferiores a los mismos lapsos del 2005 (22,7%, 29,8% y 22,9%, respectivamente); en el caso

CUADRO 4.18

Porcentaje de rechazo por emisión de gases en primera revisión. 2003-2006

Tipo de vehículo	2003	2004	2005	2006
Automóviles	43,5	35,2	24,0	26,9
Motocicletas	23,8	20,8	14,4	17,3
Taxis	54,1	41,9	29,7	31,5
Transporte de ruta	22,1	14,6	7,2	9,1
Servicios especiales	18,0	12,5	6,8	7,3
Carga liviana	38,8	33,8	23,2	25,8
Carga pesada	19,5	13,9	7,9	10,5

Fuente: RITEVE SyC.

de la gasolina súper con mezcla, en todos los trimestres se registraron incrementos en las ventas, para un crecimiento anual de 55,3%. Por lo general, el precio promedio del etanol en el mercado internacional es superior al de la gasolina. En el 2006 se compró a 92,2 dólares el barril, por encima del promedio que se pagó por la gasolina importada (77,9 dólares el barril; Recope, 2006). Cabe señalar, además, que todavía no se ha implementado una estrategia informativa sobre las características del etanol.

Por su parte, la Comisión Interinstitucional sobre Biodiesel reporta un estancamiento de los esfuerzos por incorporar este biocombustible en el balance energético nacional. El informe final de esa instancia plantea que éste se puede obtener de diversas fuentes: soya, arroz, girasol, maní, colza, ricino, aguacate, coco, cocotero, palma. También señala que su consumo generaría un impacto ambiental positivo, pues su combustión es limpia (lo que favorece un menor efecto invernadero) y de origen vegetal, además de que es producido mediante prácticas sostenibles. La utilización de biodiesel reduciría la emisión de gases nocivos en el sistema de transporte. Su biodegradabilidad hace que sea seguro y fácil de transportar, y posee un punto de inflamación superior al del diesel (Polimeni, 2007b). El marco legal vigente permite adicionar hasta un 5% de biodiesel como aditivo del diesel (decreto 31818 MAG-Minae). Algunos sectores afirman que puede generarse deforestación como resultado del cultivo de materias

primas. Aunque en el país se registran pocos casos de producción en ingenios, a nivel mundial se calcula que se utilizan alrededor de 14 millones de hectáreas para este fin, cerca del 1% de la tierra cultivable del planeta, proporción que podría alcanzar de 2,5% a 3,8% para al año 2030 (FAO, 2007).

Deficiencias y avances puntuales en el manejo de residuos sólidos

El modelo de manejo de residuos sólidos (RS) 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. Los materiales peligrosos y patógenos no se tratan en un sitio específico y esto hace que se disperse la contaminación. La inadecuada gestión de los RSD está provocando la reaparición de enfermedades, contaminación de las aguas subterráneas con materiales tóxicos, estrangulamiento de drenajes con basura durante la época de lluvias, contaminación visual y paisajística, daños a los ecosistemas y generación de gases con un potencial de calentamiento 56 veces mayor que el del carbono, por la descomposición anaeróbica de la materia biodegradable (Soto, 2007).

En el país hay datos históricos de la disposición de RS solo en algunas municipalidades de la GAM; la de San José cuenta con registros de los últimos veintiocho años para los municipios que

conforman el Cocim. Desde que inició operaciones en 1978, el relleno sanitario de Río Azul recibió cerca de siete millones de toneladas métricas de RS antes de que se agotara su vida útil (en el 2007 el Minsa cerró sus instalaciones). El Parque de Tecnología Ambiental ha recibido 526.502 toneladas métricas de materiales en sus primeros cinco años de funcionamiento, y ha presentado un aumento de 212% desde su apertura a la fecha, lo que muestra la urgencia de cambiar el modelo actual de tratamiento (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 (gráfico 4.4). Del total nacional de basura no recolectada, la provincia de San José aporta el 40% (122.219 toneladas métricas), Alajuela el 17%, Guanacaste el 13% y Heredia apenas el 2%. En Guanacaste, Puntarenas y Limón prácticamente no se están tratando los RS. A pesar de que en San José hay importantes esfuerzos de mejora, la contribución total de los residuos no recolectados tiene un notable impacto en el ámbito nacional (Soto, 2007).

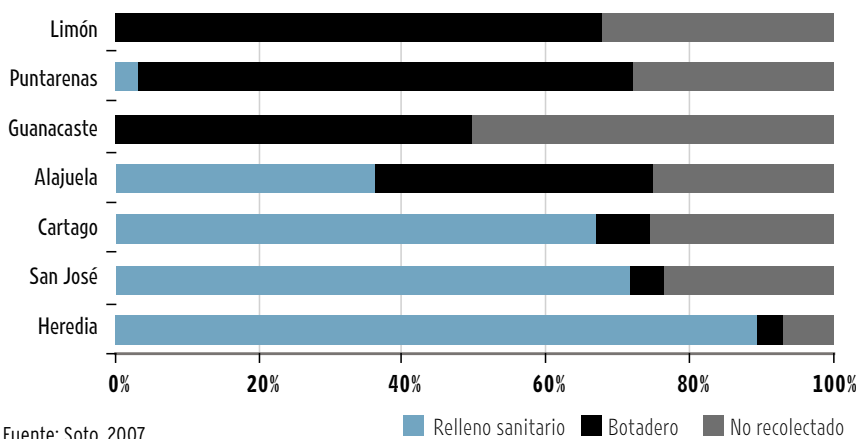
Sin considerar Río Azul, existen cinco rellenos sanitarios, cuya vida media es de quince a veinte años, así como veinticuatro botaderos y vertederos municipales, sitios que no admite la legislación vigente. De ahí que durante 2006 y 2007 el Minsa y la Sala Constitucional hayan ordenado el cierre de los botaderos de Orotina, Limón, Matina, Siquirres, Carrillo y Parrita, entre otros, razón por la cual ha sido frecuente observar la acumulación de basura en las calles, mientras se buscan soluciones. En la GAM se encuentran los rellenos sanitarios de Los Mangos, La Carpio, Río Azul y Los Pinos. En

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE RESIDUOS SÓLIDOS

Véase Soto, 2007, en

www.estadonacion.or.cr

GRAFICO 4.4

Recolección y destino de la basura, por provincia. 2006

Fuente: Soto, 2007.

Guanacaste hay dos vertederos controlados en Nandayure y Hojancha, dos semicontrolados en Liberia y Carrillo y seis botaderos a cielo abierto. En el Pacífico Central se ubican el vertedero semicontrolado Zagala, en Puntarenas, y botaderos a cielo abierto en los municipios de Parrita y Aguirre. Tanto San Ramón como Garabito cuentan con rellenos sanitarios municipales; el segundo de ellos se considera un ejemplo de buenas prácticas de manejo adecuado de los RS, con una visión de largo plazo (Soto, 2007).

Sobre este tema, hace varios años el país viene recibiendo cooperación internacional de los gobiernos de Alemania, España, Holanda y Japón, así como de la Unión Europea, la OPS y Repamar, centrada en asistencia técnica, capacitación, educación ambiental e infraestructura. Además, el sector académico participa en proyectos de recuperación de materiales aprovechables, de educación ambiental y gestión ambiental municipal. A esto se suma la labor de al menos diez ONG en programas de recuperación de materiales y proyectos de reciclaje en veinticinco cantones; hay veintidós centros de acopio registrados y alrededor de veintinueve empresas dedicadas al reciclaje nacional y de materiales para exportación (Soto, 2007). El dinamismo de los sectores privado y comunal está teniendo impacto en el ámbito municipal, que se refleja en los centros de acopio de Siquirres, Naranjo, San Rafael de Heredia, Guácimo, Santa Bárbara, Tilarán, Esparza, San Ramón, Garabito y Escazú (recuadro 4.13). La

mayoría de estas iniciativas de recuperación de materiales surgen en municipalidades alejadas de grandes centros de población, donde tal vez por la existencia de rellenos sanitarios privados, no se ha estimulado la recuperación de materiales (Soto, 2007). Para reducir el volumen de RS es fundamental educar más a la población e incorporar el principio de responsabilidad del productor. Diversas medidas pueden presionar al sector privado a rediseñar procesos, y al sector municipal a fijar pautas para el manejo de los RSD. En este sentido, recientemente se presentó a la Asamblea Legislativa el proyecto de Ley de Residuos Sólidos.

Gestión del cambio socioambiental: dinámicas territoriales

El uso y la conservación de los recursos naturales no ocurren en ausencia de las relaciones sociales que desarrollan y mantienen los distintos grupos humanos ubicados en regiones específicas del país. El territorio es un espacio geográfico donde las personas y demás seres vivos conviven y realizan sus actividades vitales, y es la acción humana la principal fuerza que lo transforma y condiciona su evolución y sostenibilidad en el tiempo. De ahí que uno de los principales desafíos de la gestión ambiental sea comprender y regular la interacción entre las personas y la naturaleza, en esos territorios particulares. Esta perspectiva ha servido de base para la generación de normativa orien-

tada hacia el ordenamiento territorial, como la Ley de Planificación Nacional, cuyos principios y contenidos buscan un uso sostenido y óptimo del territorio nacional y las distintas regiones que lo integran. En este mismo sentido, otros documentos elaborados en distintos momentos han tratado de esbozar ideas sobre este tema, sin que se haya logrado hasta el momento un plan indicativo del ordenamiento territorial³⁵.

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. El *Quinto Informe Estado de la Nación* registró esfuerzos para promover la cuenca hidrográfica como unidad de gestión y planificación, y en él se menciona que ya desde los años setenta se reconocía la relación funcional existente entre sus diferentes elementos -suelo, agua, vegetación- y sociedad. 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).

Pese a su importancia, este tipo de análisis encuentra diversos problemas, entre ellos que la mayoría de las acciones a nivel de cuencas no tienen estatus legal, además de que el impacto de las actividades en cualquier espacio alcanzan a la cuenca como un todo, lo que complica su observación a partir de la información disponible³⁶. Asimismo, en el país prevalece un panorama complejo para el ordenamiento territorial, tal como lo advirtió el informe GEO 2006, según el cual la planificación, regulación y monitoreo del uso del territorio es una tarea que compete al menos a veintidós instituciones (Mivah

RECUADRO 4.13

Logros significativos del programa “Escazú recicla”

La Municipalidad de Escazú comenzó la recolección de residuos sólidos reciclables en enero del 2002 y hasta hoy brinda ese servicio en forma gratuita. Estos materiales son procesados por una empresa comunal con un importante componente de género, ya que cuenta con la participación de un grupo de mujeres del cantón (Asofamisa). La Fundación TAMU-Costa Rica brinda asistencia técnica y fue la creadora intelectual del programa. En estos años de actividad se perciben significativos logros sociales, ambientales y económicos.

En el área económica, este programa tiene su propio centro de acopio, adecuado y equipado con las herramientas necesarias para el manejo de los residuos reciclables; esto ha permitido que la recolección pasara de cuatro a cincuenta toneladas por mes, entre el inicio de las actividades y la actualidad. Se cuenta con un sistema de recolección permanente en las zonas residenciales y comerciales, cuyo costo y logística asume la Municipalidad. Gracias a

este esfuerzo se está logrando una reducción en la cantidad de desechos que van al relleno sanitario; solo en el 2006 se recolectaron 584 toneladas de material reciclable, sobre las cuales no hay gasto de disposición. En el campo social y ambiental, se ha brindado capacitación a más de 350 educadores y 10.000 educandos sobre separación de desechos reciclables; también se ha incorporado y capacitado a 400 grupos organizados, 350 comercios y grupos de extranjeros. Se generó empleo para un grupo de mujeres del cantón y se elaboró el “Reglamento para el manejo discriminado de desechos sólidos”. Con el apoyo del Concejo Municipal, se avanza en la sensibilización de los pobladores y en la reducción de la cantidad de basura recolectada anualmente, con lo que ha mejorado el problema de contaminación en ríos, calles y lotes baldíos.

Fuente: Municipalidad de Escazú, 2007.

et al., 2006). En la misma línea, un estudio del 2005 encontró un cuerpo de 45 leyes, reglamentos o decretos que contienen algún aspecto relacionado con la planificación y control del uso del suelo³⁷ (CNE, 2005). Pese a la complejidad institucional, el objetivo de una gestión que integre lo social y lo territorial es pertinente, si lo que interesa es el uso sostenido de las riquezas naturales que el país debe resguardar para las generaciones actuales y futuras.

Estado y uso del territorio en las principales cuencas hidrográficas

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. Pese a ello, para este Informe se elaboró un ejercicio de síntesis que recoge información de diversas fuentes y fechas recientes, con el propósito

de entender con visión de conjunto la interrelación que se da entre los recursos y el conjunto de actividades humanas que giran en buena medida en torno al agua, y que generan sobre ella, el territorio y las comunidades, impactos importantes. Estos a su vez se traducen en una especie de “traslado” de problemas ambientales entre unas zonas del país y otras, especialmente entre sus áreas urbanas y sus costas. El ejercicio además pone en evidencia la debilidad en la gestión del agua como hilo conductor de un conjunto más amplio de recursos, actividades y actores, así como la falta de estudio y claridad normativa para comprender y utilizar la cuenca como forma de pensar el ambiente. El análisis de modalidades de uso que se presenta en este apartado se realizó combinando los mapas de uso-cobertura del año 2005 con el mapa de capacidad de uso³⁸ (consúltese el Anexo Metodológico). Se

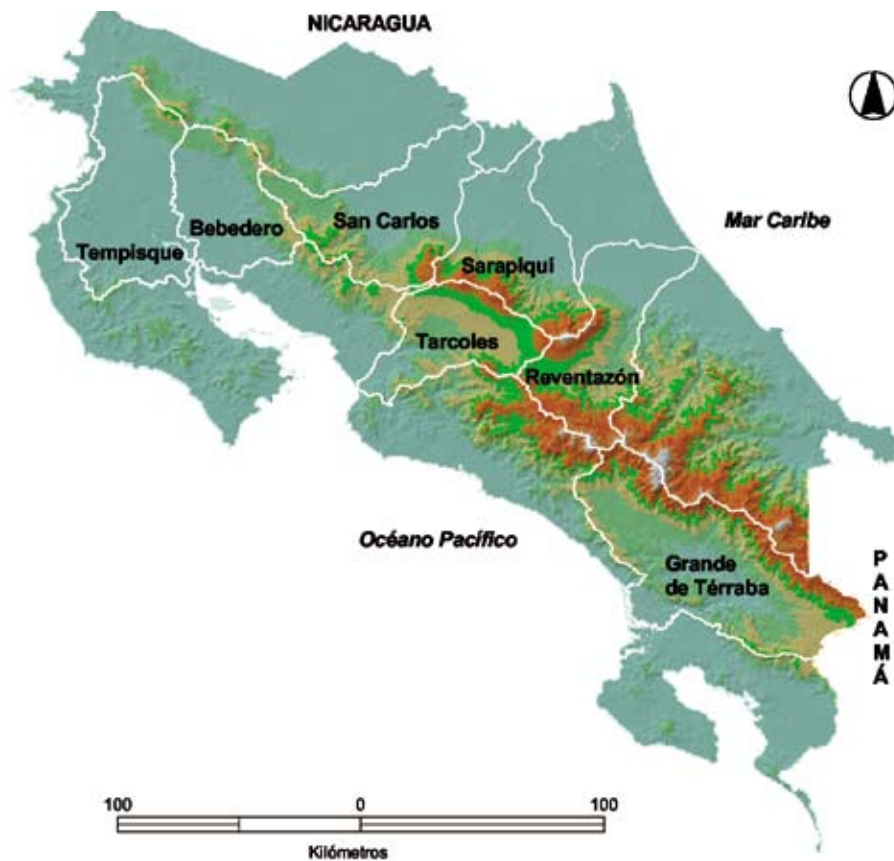
>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE CUENCAS HIDROGRÁFICAS Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL

Véase Fallas, 2007, en www.estadonacion.or.cr

escogieron seis cuencas: Grande de Tárcoles, Tempisque-Bebadero, Grande de Térraba, Reventazón-Parismina, San Carlos y Sarapiquí (mapa 4.6).

En general, las características biofísicas varían entre las cuencas estudiadas (cuadro 4.19), pero se pueden identificar amenazas y problemas comunes. 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 significativamente 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 el 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 los siguientes apartados se analiza información sobre el estado de las principales cuencas hidrográficas y algunas características que permiten identificar sus amenazas en materia ambiental.

MAPA 4.6

Ubicación de las seis principales cuencas hidrográficas

Fuente: Fallas, 2007.

los residuos sólidos. Parte de la basura es recolectada por la CNFL (en el proyecto Brasil), que asume el costo de tratamiento en lugar de los municipios de la GAM; la limpieza de desechos en ese sector de la subcuenca del río Virilla ha incidido en una mejora de la calidad físico-química de las aguas del embalse y del desfogue de casa de máquinas (Astorga, Y., 2007). En esta cuenca quedan sin recolectar 100.000 toneladas métricas de basura al año, a pesar de que el área tiene el mayor porcentaje de residuos sólidos tratados en rellenos sanitarios. Esto provoca una fuerte degradación, pues se estima que existen 48 toneladas métricas de basura no recolectada por kilómetro cuadrado por año, casi cinco veces más que en Reventazón, la segunda de las cuencas estudiadas con más residuos sólidos no recolectados por área.

En el cauce Virilla-Tárcoles el agua recorre alrededor de 100 kilómetros hasta el golfo de Nicoya, en un tiempo de 20 a 25 horas; en el trayecto ocurre aireación de la masa de agua, que favorece el declinamiento de las bacterias coliformes fecales, pero muy poco la demanda bioquímica de oxígeno (DBO) (Ramírez, 2006). A través de los principales prestadores de servicios públicos de la cuenca (ICAA, ESPH y municipalidades) se vierten diariamente 250.000 m³ de aguas residuales al río Virilla. El 62% de las aguas negras de la población se descarga a tanque séptico, un 32% al alcantarillado sanitario y un 4% a letrina. El número de personas conectadas al alcantarillado sanitario, más aquellas que no cuentan con tratamiento alguno, es de 792.200; considerando que las aguas van crudas al río, la carga orgánica y los sólidos suspendidos totales (SST) ascienden a 34,2 toneladas métricas de DBO/día y 28,8 toneladas métricas/día, respectivamente. El Laboratorio de Aguas del ICAA ha realizado sistemáticamente muestreos mensuales en la cuenca y ha encontrado valores altos de coliformes fecales (CF) de entre 10³ y 10⁶/100 ml, durante todos los meses del año (Chamizo y Mora, 2006). La concentración promedio de bacterias fecales en la desembocadura del río Grande de Tárcoles es de 3.100 CF/100 ml, con una concentración máxima de

Grande de Tárcoles y sus afluentes: los ríos más contaminados del país

Esta cuenca alberga cerca de dos millones de personas, representa el 4,2% el territorio nacional y en ella se realiza la mayor parte de las actividades económicas de la región central del país. Su principal problema está relacionado con los altos grados de contaminación que muestra el río Grande de Tárcoles, cuyos afluentes atraviesan el territorio nacional hasta llegar al mar. Los remanentes de bosque se encuentran en las zonas montañosas y son de gran valor como sitios de conservación. El 82,9% de la cuenca está cubierto por campos agrícolas, pastos, área urbana y plantaciones forestales. Además, la cobertura natural ocupa el 17,1% y es la más baja de todas las cuencas estudiadas. Los terrenos con capacidad para cultivos semipermanentes y permanentes abarcan el 37,6%, seguidos

por las zonas aptas para pastos y manejo de bosque natural con un 18,6% (cuadro 4.20). Para el año 2005 el 28,6% de la cuenca se utilizó según su capacidad, el 15,2% se sobreutilizó y el 40,4% se subutilizó. Del área con sobreuso, un 19,6% pertenece a clases de terrenos altamente sensibles a la degradación por erosión y deslizamientos.

Igualmente, la fuerza hidráulica aprovecha el 50% del volumen de agua, seguida por el riego (26%) y el consumo humano (8,4%). Sin embargo, en cuanto al número de concesiones, el 46% son para consumo humano, el 23% para riego y un 15% para usos agropecuarios (cuadro 4.21). El deterioro orgánico y microbiológico de los ríos se mantiene, pese a los avisos que se vienen dando desde los años ochenta. Por falta de planificación urbana e incumplimiento de la normativa ambiental, se descargan a los ríos los efluentes sin tratar y un alto porcentaje de

CUADRO 4.19

Algunas generalidades de las principales cuencas hidrográficas

Cuenca	Principales ríos	Extensión (km ²)	Uso antrópico (porcentaje)	Cobertura natural (porcentaje)	Área sobreutilizada (porcentaje)
Grande de Tárcoles	Virilla, Grande y Grande de Tárcoles	2.123,8	82,9	17,1	15,2
Tempisque-Bebedero	Tempisquito, Cañas-Bolsón, Piedras, San Jerónimo, Blanco, Tenorio, Corobicí y Cañas	5.467,6	56,8	43,1	6,0
Grande de Térraba	Limón, Chánguena, Cabagra, Volcán, Pejibaye, Concepción, Platanares-Brujo, General, Ceibo, Coto Brus y Térraba	5.023,8	62,6	37,4	13,5
Reventazón- Parismina	Reventazón, Jiménez, Parismina	2.796,3	54,0	45,9	8,3
San Carlos	Tres Amigos, Jabillos-San Carlos, ríos del embalse Arenal, Peñas Blancas, Balsa, La Esperanza-San Lorenzo, San Rafael, Peje-La Vieja, Platanar, Koper	3.128,8	57,4	40,4	3,4
Sarapiquí	Sarapiquí, Toro y Sucio	2.713,4	39,1	60,9	2,5

Fuente: Fallas, 2007.

CUADRO 4.20

Capacidad de uso de la tierra en la cuenca del río Grande de Tárcoles³⁹. 2005

Capacidad de uso ^{a/}	Área (km ²)	Área (%)
Clase IV (cultivos permanentes y semipermanentes, plantaciones forestales)	798,9	37,6
Clase V (pasto, manejo de bosque natural)	395,7	18,6
Área protegida	335,6	15,8
Clases I, II y III (agropecuaria)	306,2	14,4
Clases VI (producción forestal, frutales)	201,7	9,5
Clases VII (regeneración natural, manejo de bosque natural)	81,6	3,8
Clases VIII (servicios ambientales)	4,4	0,2
Total	2.123,9	100,0

a/ La capacidad de uso se midió utilizando la metodología oficial dictada por el MAG en 1995, la cual utiliza siete clases agrológicas.

Fuente: Fallas, 2007.

930.000 CF/100 ml, la mayor identificada en las desembocaduras de ambas costas (Mora, 2003).

Un estudio epidemiológico hizo evidente la asociación entre la contaminación de la cuenca del

Tárcoles y el riesgo de enfermedad y muerte por intoxicaciones alimentarias y bacterianas de origen hídrico. Se ha encontrado un incremento en la probabilidad de enfermedades, especialmente en niños y adultos

mayores, conforme se descende en altitud en la cuenca hacia las llanuras fluviales y costeras en zonas con mayor rezago económico. Se resalta así cómo las acciones de gestión del recurso hídrico se relacionan directamente con la salud desde una perspectiva ambiental y social (Chamizo y Mora, 2006).

Por su parte, la cuenca genera un alto aporte de nitratos al golfo de Nicoya (Ramírez, 2006). Los nutrientes acarreados por las aguas del Tárcoles llegan a la parte externa del golfo y aumentan la incidencia de afloramientos algales. Desde que se reportó el primer evento tóxico en humanos por una marea roja (1989), la comunidad fitoplanctónica ha variado en el tipo de especies presentes. Entre 2004 y 2006 otra especie de dinoflagelado se hizo presente en las floraciones algales del golfo, desplazando al organismo tóxico para humanos. Esta situación no perjudica la comercialización de moluscos, pero sí afecta los peces, arrecifes coralinos y el turismo, debido a la presencia de un compuesto químico de olor penetrante y color rojo intenso. En el 2006

CUADRO 4.21

Uso del agua en la cuenca del río Grande de Tárcoles. 2007

Actividad	Volumen de aprovechamiento (%)	Concesiones (%)
Fuerza hidráulica	52	1
Riego	26	23
Consumo humano	8	46
Agropecuaria	2	15
Agroindustrial	4	3
Turismo	1	5
Comercial	0	1
Industrial	7	6

Fuente: Astorga, Y., 2007, con datos del Departamento de Aguas del Minae.

RECUADRO 4.14

El recurso de amparo por la contaminación del río Tárcoles

En el año 2004 el partido Garabito Ecológico, apoyado por CoopeSoliDar R.L., la Defensoría de los Habitantes y la Municipalidad de Puntarenas, presentó ante la Sala Constitucional un recurso de amparo (n° 04-0088123-007) por la contaminación del río Tárcoles. Se denunció el indebido tratamiento de desechos sólidos y líquidos de los cantones, que provoca no solo un impacto negativo sobre las playas ubicadas en el cantón de Garabito, sino también un serio daño ecológico, en perjuicio del desarrollo turístico de las zonas afectadas. Este deterioro además incide sobre la calidad de vida de los habitantes y pone en evidencia una actitud negligente de las instituciones recurridas, debido a que no han aplicado en forma eficaz lo establecido en la Ley General de Salud y en el Reglamento de vertidos y reuso de aguas residuales. Se señala el vertido diario de desechos hospitalarios, aguas residuales industriales y negras sin

ningún tratamiento previo, en menoscabo del ambiente, las poblaciones actuales y las futuras generaciones. Los efluentes sin tratar del alcantarillado sanitario del 45% de la población de la cuenca generan deterioro en la calidad de las aguas superficiales y subterráneas, así como condiciones insalubres y contaminación en las fuentes de agua. Este problema es consecuencia del crecimiento no planificado, la deforestación, la falta de previsión de los impactos del uso urbano y el desconocimiento de la capacidad del sistema de alcantarillado pluvial. El recurso de amparo fue presentado en contra del Minae, el Gerente del ICAA, el Presidente Ejecutivo de la CCSS y los alcaldes de 34 municipios, y declarado con lugar en el 2007. En los siguientes Informes deberá analizarse si se toman acciones correctivas en estas entidades.

Fuente: CoopeSoliDar R.L., 2007b.

lo reducido del área abarcada. Se espera que el voto de la Sala Constitucional del 2007 (recuadro 4.14) obligue a las instituciones públicas y alcaldes de la zona a tomar acciones y propiciar una mejora en las tasas de recolección y tratamiento de residuos, entre otros aspectos. Las universidades estatales han venido respaldando procesos sociales en las microcuencas urbanas, de tal forma que estas experiencias se puedan replicar y extender a la GAM. En la comunidad de Mercedes Sur, en Heredia, la UNA apoya la gestión en la microcuenca del río Burío, promovida por un comité comunal e interinstitucional. El éxito del proceso se debe a su creciente apropiación por parte de la comunidad, la articulación de esfuerzos institucionales, la organización de base y la participación de los centros educativos. Se impulsa, entre otras, actividades formativas, determinación de la calidad del agua con indicadores físico-químicos y biológicos y tratamiento de aguas residuales con sistemas no tradicionales unihabitacionales, conocidos como “biojardineras” (Coto et al., 2007).

Otro proyecto de la UNA se desarrolla en las microcuencas de los cantones centrales de la provincia de Heredia: ríos Ciruelas, Segundo, Bermúdez, Pará y Tibás (Astorga, Y., 2007). Asimismo la UCR, junto con la Municipalidad de Montes de Oca, el Minae a través del ACCVC, el Minsa, el ICAA, Cruz Roja Juventud, Guías de los Scouts, diversas ONG y actores privados, facilita un proceso social de gestión de microcuenca con miras a la recuperación de la quebrada Los Negritos. Los componentes abordados en este proceso responden a los principales problemas identificados por los actores: organización social en función de la microcuenca, recuperación de la margen de protección ribereña y de la calidad del agua del río, gestión de desechos sólidos, educación y sensibilización ambiental⁴⁰.

Tempisque: condiciones críticas de disponibilidad y calidad de aguas presionan el recurso

Aproximadamente 130.000 personas residen en esta cuenca, que representa el 10,7% del territorio nacional y da

se registró un total de diez mareas rojas en el litoral; el 60% ocurrió en el golfo de Nicoya y la mayoría de ellas fueron nocivas (Vargas, 2007). Asimismo, el tiburón enano (*Mustelus dorsalis*), que está cobrando importancia comercial, ve amenazado su hábitat en las costas del golfo por la contaminación que acarrearán los ríos Tárcoles y Tempisque,

y por el impacto sobre su dieta de crustáceos bentónicos ocasionado por el arrastre de la flota camaronera (Rojas, 2006).

La amplitud del deterioro de la cuenca ha generado algunas experiencias de organización social, impulsadas por ONG e instituciones públicas y académicas, aunque su efecto ha sido limitado por

cabida a las principales actividades económicas de la región Chorotega. Su mayor problema se relaciona con la disponibilidad de agua y la consecuente presión sobre el recurso. El uso actual del territorio no forestal (agrícola, pasto, urbano) es de 55,7% del área total, y las coberturas naturales de bosque (en su mayoría secundario) y manglar ocupan el 44,0% de la cuenca, pero solo el 9,6% de ellas está dentro de ASP. Los terrenos con capacidad agrícola ocupan el 45,2% de la cuenca, el 16,2% puede dedicarse a la ganadería y el manejo de bosque natural y el 5,8% a áreas protegidas; actualmente existen 527 km² de bosque protegido. El 13,0% tiene aptitud para los cultivos permanentes (incluidas plantaciones forestales) y semipermanentes. La unión de los mapas de capacidad de uso y uso actual del territorio indican que, para el 2005, un 52,0% se utilizó según su capacidad, un 4,7% se sobreutilizó y el 26,0% se subutilizó. Del área sobreutilizada, un 40,1% pertenece a clases de uso sensibles a la degradación por erosión (Fallas, 2007).

Como se mencionó, el principal problema de esta cuenca se da por la disponibilidad de agua. La descarga promedio anual del río Tempisque es de 27,4 m³/segundo. Se estima que la cantidad de agua disponible en la cuenca es de aproximadamente 2,4 km³ por año, de los cuales 1,6 km³ corresponden a agua superficial y 0,8 km³ a agua subterránea (Oreamuno, 2004). Los acuíferos más relevantes son el Bagaces y el Liberia, pertenecientes a las formaciones homónimas y que se encuentran sobrepuestos en la meseta de Santa Rosa, así como el acuífero de la margen derecha del río Tempisque, que es de tipo aluvial. Estos abastecen de agua potable a Liberia, Sardinal, Filadelfia, Belén, Santa Cruz y otros (Bolaños et al., 1998). En la época seca, la disponibilidad de agua disminuye mucho, hasta por períodos prolongados de seis meses, mientras que en la estación lluviosa hay un exceso de agua que provoca graves y recurrentes inundaciones, favorecidas por la topografía y el tipo de suelos (Bermúdez et al., 2002).

La presión por el agua y la carencia de información y políticas ha generado

manejos deficientes del recurso⁴¹. En las partes media y baja del río Tempisque, aguas abajo de la población de Guardia, se han otorgado concesiones de aguas superficiales por más de 20,5 m³/seg., aun cuando el caudal máximo en este sector durante la época seca rara vez supera los 7 m³/seg. Las aguas subterráneas se extraen de más de 2.800 pozos, sin que se cuente con datos sobre su capacidad o la cantidad real de agua tomada del acuífero. El riego en cultivos de arroz, melón y sandía tiene el 85,2% del volumen asignado, para un 39% de los concesionarios; le sigue el uso agroindustrial para lavado de frutas y otros procesos, con un 14% del volumen y un 1% de los concesionarios. El consumo humano aprovecha menos del 1% del recurso, con un 35% del total de concesiones otorgadas. El uso de agua para fuerza hidráulica no se registra en la cuenca del Tempisque, debido a que la fuente original proviene de un trasvase de la cuenca del río San Carlos a los proyectos hidroeléctricos del complejo Arenal-Corobici-Sandillal (Astorga, Y., 2007).

En la cuenca alta se produce café, pastos y hortalizas, y en las cuencas media y baja caña de azúcar (24.000 hectáreas), arroz, melón (5.300 hectáreas) y pastos (Bermúdez et al., 2002). La agroindustria está centrada principalmente en caña y arroz, y la acuicultura de tilapia se ubica como una actividad industrial de gran crecimiento en los últimos años. Cinco empresas en la zona del Distrito de Riego Arenal-Tempisque siembran alrededor del 90% (568 hectáreas) del área total de tilapia del país; debido a problemas ictiopatólogicos de tipo bacteriano, la producción nacional del 2006 bajó a 13.456 toneladas métricas, nivel similar al consignado en el 2002, mientras en el 2004 fue de 18.987 toneladas métricas (Fournier y Fonseca, 2007).

El 67% de la población de la cuenca descarga sus aguas negras a tanque séptico y el 22% usa el sistema de pozo negro o letrina. Las ciudades de Cañas y Liberia cuentan con sistemas de alcantarillado sanitario para poblaciones de alrededor de 5.500 y 14.000 habitantes, respectivamente; las aguas de ambas ciudades drenan a una planta de trata-

miento operada por el ICAA (Ramírez, 2003). Las concentraciones máximas de coliformes fecales en la desembocadura al golfo de Nicoya son altas, de 24.000 CF/100 ml y no aptas para la natación ni la piscicultura (Mora, 2003). Por más de diez años, el CICA de la UCR, en convenio con Senara, ha dado seguimiento a la calidad del agua en la cuenca, y ha detectado contaminación microbiológica por compuestos inorgánicos y residuos de plaguicidas agrícolas como diurno, clorotaloni y dimetoato (Beita, 2005).

Aunque el sobreuso calculado en la cuenca es bajo (6%) el tipo de manejo agrícola incide directamente en el deterioro del río, por la destrucción de los bosques riparios y los humedales (recuadro 4.15), la sedimentación y el uso intensivo de agroquímicos. En general hay pocos estudios sobre el estado de los bosques riparios, que son áreas de protección importantes para los ecosistemas acuáticos reguladas por la Ley Forestal. A ambos lados de las riberas de ríos y quebradas, si el terreno es plano, se protege una franja de 15 metros en zona rural y 10 metros en zona urbana, y si el terreno es quebrado se protegen 50 metros horizontales. La misma ley prohíbe la corta de árboles en las áreas de protección, con excepción de casos declarados de conveniencia nacional. Los mapas de cobertura son limitados en cuanto a información sobre estas áreas y casi no hay control del cumplimiento de estas regulaciones; hay vacíos legales y no se obliga a restaurar la cobertura en sitios donde ésta ha sido eliminada por empresas agrícolas, por ejemplo. La restauración de estas áreas de protección tendría un impacto muy positivo en términos del buen manejo y conservación de esta cuenca y de todas las otras analizadas (Baltodano, 2007).

La carga total de contaminantes en el ecosistema, por uso de plaguicidas en el área agrícola de arroz y caña en las inmediaciones del sector norte del Parque Nacional Palo Verde, fue estimada para el año 2004 en 42,4 y 33,4 toneladas métricas de ingrediente activo, respectivamente. En las aguas colindantes se detectaron concentraciones bajas de seis plaguicidas y las

RECUADRO 4.15

Humedales y desarrollo agrícola en la cuenca baja del río Tempisque

Durante las últimas cinco décadas, los cambios en el uso de la tierra en la cuenca del río Tempisque han sido profundos y han modificado el área de humedales, su función biológica e hidrológica. Alrededor de 1955, casi un 50% (114.359 hectáreas) de la cuenca baja correspondía a pastos y no existían áreas de importancia dedicadas a la agricultura. Para el año 2000 la agricultura ya ocupaba cerca del 25% de las tierras. El auge agrícola observado en los últimos veinte años coincide con la implementación del megaproyecto de irrigación Arenal-Tempisque y ha permitido la incorporación de cerca de 31.000 hectáreas (arroz con riego en su mayoría) a la producción agrícola dentro de la cuenca baja. Casi la totalidad de la tierra utilizada para fines agrícolas (90%), especialmente los cultivos de caña y arroz, se concentra en la cuenca baja. Este desarrollo ha sido positivo en la economía regional y nacional, pero también ha impactado los ecosistemas del Tempisque. Muchos de los humedales dieron paso a áreas de cultivo; de 23.000 hectáreas de humedales existentes en 1974, en ambas márgenes del río en el sector comprendido entre Filadelfia y La Guinea, hacia el año 2000 solo quedaba un 30%.

En abril del 2005, aun contando con

la legislación para evitar estos cambios en el uso de la tierra, lamentablemente más de 600 hectáreas de humedales en la margen izquierda del río Bebedero fueron drenadas y convertidas en pastizales. Por otro lado, la construcción de obras para minimizar el impacto de las inundaciones a lo largo del cauce principal del río, como la canalización a la altura del Paso del Jobo y la estabilización de márgenes con diques de contención, como el de Filadelfia, han alterado los procesos hidrológicos naturales. Un sector del Parque Nacional Palo Verde conocido como Cauce Viejo, donde se concentraban humedales de palma real, escasos y raros, fue altamente impactado por la canalización del río, lo que afectó la hidrología y aumentó la frecuencia de incendios forestales. Los humedales del Parque han sido dañados por la canalización para riego; en La Bocana, donde descargan las aguas del sector Tamarindo, la hidrología, la estructura y la composición del ecosistema son afectadas por la pérdida de estacionalidad y el ingreso de nutrientes y residuos de agroquímicos. A su vez, el humedal Poza Verde es atravesado por un canal de drenaje.

Fuente: González, E., 2007.

Después de San José, Guanacaste tiene la mayor generación de residuos per cápita (0,75 kg/persona/día). En la cuenca del Tempisque se calculan 5,3 toneladas métricas de basura no recolectada por km²/año (Soto, 2007).

Grande de Térraba: agricultura y construcción comprometen humedales y costas

Esta cuenca, la segunda más grande del país, representa casi el 10% del territorio nacional (5.023,8 km²). En ella habitan aproximadamente 219.000 personas, dedicadas a actividades agroforestales y ganaderas. Su mayor problema se relaciona con el manejo de los diversos residuos que generan las principales actividades económicas y su impacto sobre el suelo. De acuerdo con la capacidad de uso, los terrenos para agricultura son el 2,7% del área, un 33,3% puede dedicarse a la ganadería y al manejo del bosque natural, un 9,5% tiene aptitud para la regeneración y manejo de bosque natural, un 15,2% para plantaciones de árboles y al menos un 2,1% debería mantenerse como área de protección absoluta. El uso actual predominante es el antrópico (agrícola, pasto, urbano y plantaciones forestales) con un 62,6% del área; esta es la segunda proporción más alta, después de la cuenca del Tárcoles. Las coberturas naturales de bosque, mangle, páramo y agua cubren el 37,4% de la cuenca; de las ellas 69,8% corresponde a ASP. Se determinó que el 55,7% de la zona se utilizó según su capacidad, el 13,5% se sobreutilizó y el 11% se subutilizó. El sobreuso calculado duplica el de la cuenca del Tárcoles (Fallas, 2007).

Se cultiva piña, caña de azúcar, pasto, palma africana, café y hortalizas. En los últimos años grandes extensiones de tacotales, cafetales y de tierras dedicadas al pastoreo han cambiado su uso a la siembra de piña, como la zona entre Pérez Zeledón y Buenos Aires, donde algunas unidades de producción reemplazaron su sistema agro-forestal del cultivo de café por el monocultivo de piña, incluso en pendientes pronunciadas cerca de cauces naturales de agua. Los terrenos sobreutilizados son fuentes de contaminación por erosión y

evaluaciones biológicas de macroinvertebrados, antes y después de los cultivos, mostraron una calidad menor de las aguas abajo de las actividades agrícolas (Fournier et al., 2006). Asimismo, los ríos Tempisque y Bebedero transportan una excesiva carga de sedimento, que se deposita en las partes bajas de la cuenca; se han detectado concentraciones de sólidos suspendidos de hasta 12.880 mg/l en el Tempisque, y de 810 mg/l en el Bebedero. En la estación lluviosa, el Tempisque muestra valores de sólidos suspendidos significativamente más bajos que en el verano, debido a las actividades agrícolas intensivas en el uso de agua del Distrito de Riego Arenal-Tempisque y a los vientos que ponen en resuspensión los sedimentos. En los

sedimentos del Tempisque-Bebedero hay de 30% a 35% de materia orgánica, que es depositada y vuelta a poner en resuspensión a lo largo de la gradiente de entremareas (Delgado, 2001).

En la parte interna del golfo de Nicoya, la turbidez generada por la descarga de sedimentos de los ríos y el efecto de las mareas, produce una concentración mayor de organismos consumidores de materia orgánica sobre las rocas de la zona de entremareas (Sibaja y Vargas, 2006). Esto da una idea de la calidad del agua que entra al fondo del golfo, a lo que se une el efecto del manejo de desechos sólidos en Guanacaste, donde la mitad no se recolecta (cerca de 40.000 toneladas métricas anuales) y la otra va a botaderos sin tratamiento adecuado.

agroquímicos (Bach, 2007) y se conoce poco sobre la calidad de las aguas resultante de ese patrón de uso (recuadro 4.16). En cuanto al manejo de desechos sólidos la situación es crítica. La Municipalidad de Pérez Zeledón cuenta con un vertedero controlado y en el resto de los cantones solo hay botaderos a cielo abierto. En la cuenca se generan 60.000 toneladas métricas anuales de desechos sólidos y apenas se recolecta el 50%; se calcula que existen 6,6 toneladas métricas de basura no recolectada por km²/año (Soto, 2007).

En esta cuenca las amenazas ambientales ponen en riesgo potencial ecosistemas marino-costeros de alto valor ecológico. El río Grande de Térraba desagua en cinco bocas, donde se le unen los esteros de otros ríos para conformar el Humedal Nacional Térraba-Sierpe. Este es el más grande del país (16.700 hectáreas) y una zona de alta biodiversidad en especies terrestres y marinas; por ello en 1995 fue declarado sitio Ramsar. Esta zona involucra distritos dedicados en un 70% a la vocación forestal y a la agricultura de arroz y banano. Además, en épocas recientes ha surgido en forma agresiva la actividad turística en el humedal. Se han identificado amenazas como el aporte de sedimentos y contaminación química de la actividad piñera, así como impactos por actividades económicas ilegales dentro del ecosistema, como la explotación de mangle para carbón y la agricultura y ganadería extensivas (Reyes et al., 2004). En general, el deterioro de las cuencas en esta vertiente está afectando ecosistemas como el golfo Dulce y el Parque Marino Ballena (recuadro 4.17); la deforestación de la franja costera ha causado sedimentación y muerte de arrecifes. Por todo ello, es esencial desarrollar una visión integral de la relación entre cuencas y ecosistemas marino-costeros⁴² (Quesada y Cortés, 2006).

Con la entrada de sedimentos al agua muere el coral y aumentan los organismos perforadores, indicadores de estrés, que debilitan las colonias (Fonseca et al., 2006a). La recuperación del coral después de períodos de calentamiento de las aguas ocasionados por el fenómeno de El Niño, ha sido mayor en los arrecifes más apartados

RECUADRO 4.16

Alto uso agrícola del agua en la cuenca del Térraba y poca información sobre su calidad

Para el riego de los cultivos de piña y caña de azúcar, principalmente, en la cuenca del río Térraba se utiliza el 62% del total de agua disponible, y para fuerza hidráulica el 37,3%. El caudal reportado para consumo humano es muy bajo, pero el porcentaje de concesiones en este rubro es el mayor (57%); el 39% de las concesiones son para riego, agroindustria y actividades agropecuarias. Las ciudades son de baja densidad poblacional y, por lo tanto, registran descargas de aguas residuales domésticas menores en relación con otras cuencas analizadas. En Pérez Zeledón el ICAA cuenta con un sistema de alcantarillado sanitario y una planta de tratamiento de aguas residuales para más de 11.000 personas; sin embargo, por fallas en su operación se vierten concentraciones de sólidos suspendidos de 259 mg/l y 101 mg/l de DBO, pese a que el límite máximo permisible para ambos parámetros es de 50 mg/l (Astorga, Y., 2007).

En mediciones del agua del río efectuadas por el ICAA en el 2002 se obtuvieron valores promedio anuales menores a 1.000 CF/100 ml. En la época lluviosa este promedio aumenta a 4.646 CF/100 ml y en época seca disminuye a 638

CF/100 ml, lo que refleja el aporte de la escorrentía a la contaminación fecal. Para el mismo año las aguas del Térraba fueron clasificadas como de buena calidad para consumo humano, pero con tratamiento previo; también para riego, con excepción de las hortalizas. Por el contrario, en estudios microbiológicos realizados en la desembocadura se identificaron concentraciones promedio de coliformes fecales de 1.806 CF/100 ml, no aptas para natación, riego y acuicultura (Mora et al., 2002 y Mora, 2003). En general, falta información sobre la calidad físico-química, orgánica y de residuos de plaguicidas en la cuenca del Térraba. Este es un tema de especial interés, sobre todo si se considera la gran expansión del cultivo de piña y la entrada potencial de sedimentos, nutrientes y plaguicidas a los ríos. En el año 2006 el ICE inició investigaciones sobre la ictiofauna, los macroinvertebrados, el perifiton y la caracterización físico-química y biológica de las aguas del río.

Fuente: Elaboración propia con base en Bach, 2007 y Astorga, Y., 2007.

de la influencia humana, como la isla del Caño y más aun en isla del Coco (Cortés et al., 2006). La principal causa de deterioro de arrecifes coralinos en esta región es la excesiva sedimentación terrígena, por lo cual se requiere reducir la deforestación de bosques ribereños y costeros, realizar prácticas agrícolas adecuadas en términos de conservación de suelos y uso de sustancias tóxicas, y controlar el desarrollo urbano costero. Asimismo, para una recuperación de los arrecifes coralinos se debe limitar la visitación en ciertas zonas y regular mejor la pesca dentro de las ASP (Fournier y Fonseca, 2007).

Reventazón-Parismina: alta importancia productiva con fuerte contaminación

Esta cuenca tiene alrededor de 395.000 habitantes, representa el 5,5% del territorio nacional y tiene un importante peso en la generación hidroeléctrica y la agricultura. Presenta serios problemas por contaminación de su principal río y por uso de agroquímicos. En ella se determinó un 27% de capacidad de uso agrícola, un 9,6% puede dedicarse a la ganadería y al manejo de bosque natural, un 9,7% tiene aptitud para la producción forestal y cultivos permanentes, un 4,5%

RECUADRO 4.17

La Fila Costeña del Pacífico Central: caos urbanístico e impacto ambiental

El desarrollo turístico en la costa pacífica ha tenido consecuencias ambivalentes sobre el ambiente. En algunos casos se han dado nuevas iniciativas de protección de áreas silvestres en reservas privadas, en proyectos de pequeña y mediana escala; pero en otros, la construcción de una gran infraestructura hotelera y la oferta de servicios en el área costera han contribuido a la fragmentación de bosques, la degradación del recurso hídrico y la erosión de los suelos. Este proceso se extiende a las filas montañosas cercanas a las costas. La Fila Costeña, entre los cantones de Aguirre y Palmar Norte, ha sufrido este impacto; en ella existe un remanente fragmentado de bosque húmedo de aproximadamente 30.000 hectáreas, de gran valor biológico y ambiental, representativo de los ecosistemas del sector. Es el límite norte de muchas especies de plantas de origen sudamericano, que se encuentran también en la península de Osa. Además posee una mezcla de la flora y fauna del bosque seco y del bosque húmedo tropical de Costa Rica, y es el hábitat de numerosas espe-

cies endémicas o en peligro de extinción; por ejemplo, es uno de los pocos sitios donde se ha observado recientemente la rana arlequín (*Atelopus varius*). Estos bosques protegen las cuencas superiores de los ríos Barú, Uvita, Hatillo y Coronado, este último en el límite norte del humedal Térraba-Sierpe, lo que determina la calidad del recurso hídrico en las áreas montañosas y en el litoral costero.

En esta zona se están desarrollando nuevas urbanizaciones sobre antiguas fincas agrícolas, sin los debidos controles urbanísticos y ambientales y en ausencia de permisos municipales, o con permisos que no corresponden a la magnitud de las obras realizadas; también hay permisos otorgados por el INVU y la Municipalidad de Osa que contribuyen a la proliferación de proyectos inmobiliarios. Se registra la ampliación de antiguos caminos en áreas de pendiente muy pronunciada, el movimiento de tierras para terracear las cimas con vistas panorámicas, la apertura de nuevos caminos sobre ríos y quebradas, la deforestación de fragmentos de bosque para abrir espacio a las construcciones y futuros

jardines, así como una serie de obras que descubren el suelo a la erosión inevitable producto de la pendiente y la elevada precipitación local. La urbanización es un proceso que profundiza la fragmentación de áreas boscosas, que se convertirán en futuros sumideros de agua potable y fuentes de sólidos y líquidos contaminantes.

Alrededor de veinte empresas urbanísticas, casi todas de capital norteamericano, se disputan este mercado de compra de tierra a campesinos y reventa con grandes ganancias. La denuncia de esta situación por parte de organizaciones ambientalistas locales y nacionales, así como de las universidades públicas y el Minae, llevó a la Municipalidad de Osa a decretar una moratoria en las construcciones hasta que se concluya el plan de ordenamiento cantonal. Sin embargo, nuevos proyectos están en camino, entre ellos una marina y condominios de hasta quinientas habitaciones en punta Uvita, además de un aeropuerto internacional.

Fuente: Lobo, 2007.

para regeneración natural y un 1,9% debe mantenerse como área de protección. El uso actual del territorio es en el 54,0% antrópico (agrícola, pasto, urbano, plantaciones forestales) y las coberturas naturales ocupan el 45,9% de la cuenca; la mitad de ellas pertenece a ASP. Las cuencas de los ríos Tempisque-Bebedero y Reventazón-Parismina poseen aproximadamente el mismo porcentaje de cobertura forestal; sin embargo, en la primera la mayor parte es bosque secundario, en tanto que en la segunda se trata de bosques maduros poco alterados. Se calculó que en el 2005 el 16,9% de la cuenca se utilizaba según su capacidad, el 13,3% se sobreutilizaba y el 44,8% se subutilizada (Fallas, 2007).

En la parte alta de la cuenca se genera el 38% de la hidroelectricidad del país, el 25% del agua potable del Área Metropolitana, el 85% de la producción hortícola, el 33% de la

CUADRO 4.22

Uso del agua en la cuenca de los ríos Reventazón-Parismina 2007

Actividad	Volumen de aprovechamiento (%)	Concesiones (%)
Fuerza hidráulica	94	2
Riego	2	23
Consumo humano	1	36
Agropecuaria	1	28
Agroindustrial	1	4
Turismo	0	2
Comercial	0	1
Industrial	1	4

Fuente: Astorga, Y., 2007, con datos del Departamento de Aguas del Minae.

ganadería y el 50% del cemento de consumo nacional (Astorga, Y., 2007). Por tanto, se usa el 95% del volumen concesionado de agua en generación eléctrica, seguido de un 2,1% para riego. En el número de concesiones, el consumo humano representa un 36%,

el agropecuario un 28% y la fuerza hidráulica un 2% (cuadro 4.22). El 43,2% de las viviendas se abastece de agua potable por acueductos comunales o municipales; las fuentes para labores de finca provienen en un 68% de quebradas o nacientes.

Dada la importancia de la cuenca, y en virtud de que la legislación no reconoce esa unidad de manejo del agua, en el año 2000 se aprobó legislación específica: la Ley de ordenamiento y manejo de la cuenca alta del río Reventazón, n° 8023. Esta normativa crea la Comisión de Ordenamiento y Manejo de la cuenca alta del río Reventazón, único órgano oficial de gestión de cuenca en el país. Las actividades se han desarrollado a través del ICE, en la Unidad de Manejo de la cuenca, la cual da asesoría y soporte a las comunidades y empresas involucradas. Las acciones principales están orientadas hacia la disminución del aporte de sedimentos por efecto de la erosión; se ha logrado establecer en más de cien fincas sistemas agroforestales y silvopastoriles; cultivos alternativos y prácticas de conservación de suelos en sesenta fincas; viveros forestales comunales y siembra de más de 600.000 árboles al 2005; producción de abonos orgánicos en más de sesenta fincas; construcción de obras en cauces, parcelas y vías para control de escorrentía, y programas de educación ambiental en coordinación con el MEP (Astorga, Y., 2007).

Pese a estos esfuerzos, el río Reventazón es el segundo más contaminado del país. Lleva una carga de 40 toneladas métricas de DBO por día, producto de los desechos domésticos y agroindustriales; además se estima un transporte anual de 26 toneladas métricas de sedimentos por hectárea. Para la producción hidroeléctrica, los problemas de erosión y sedimentos representan un alto costo económico, dada la necesidad de limpiar frecuentemente los embalses. Un estudio calculó para la subcuenca Birrís una tasa promedio de erosión de 28,3 tm/ha/año, tal como se reportó en el Undécimo Informe (Marchamalo, 2004). En la zona norte y oeste de Cartago hay pastos y se cultiva flores y follaje en viveros; además se hace un uso intensivo de la tierra para la producción de hortalizas, con alto consumo de agroquímicos y un vacío de información en cuanto a la presencia de plaguicidas en el agua. En las partes media y baja hay café, caña, banano y piña.

Por otro lado, el 79% de las aguas negras en la cuenca del Reventazón son dispuestas en tanques sépticos y el 12% va al alcantarillado. La ciudad de Cartago es la única que tiene un sistema de alcantarillado sanitario en operación, conformado por una red que cubre el sector central y otras redes aisladas que funcionan en diversos sectores en la periferia de la ciudad, conectadas a plantas de tratamiento inoperantes; al sector central llegan aguas de alto riesgo del Hospital Max Peralta, que descargan a la quebrada Zopilote, un afluente del río Aguacaliente. La población estimada que descarga aguas sin tratamiento al río es de 54.316, personas, que generan una carga contaminante de 2.715,8 kg de DBO y 2.281,3 kg de sólidos suspendidos totales por día (Astorga, Y., 2007).

Los efectos del manejo ambiental inadecuado en un área de drenaje se reconocen en el litoral, pero también a nivel del movimiento de masas de aire hacia las montañas, tal como demuestra la presencia de agroquímicos usados en el Caribe, en los parques nacionales Braulio Carrillo (sector Barva) y volcán Poás (Daly et al., 2007). Por otro lado, en Limón prácticamente no se está tratando la basura. Los cantones de Pococí, Guácimo y Siquirres usan botaderos a cielo abierto, aunque durante el último año la Municipalidad de este último ha hecho esfuerzos para instalar un relleno sanitario en Pacuarito. En la cuenca del Reventazón hay diez toneladas métricas de residuos sólidos por km²/año que no se recolectan; anualmente se producen en toda la cuenca 94.303 toneladas métricas de desechos y, de ellos, el 26% no se recolecta (Soto, 2007).

Asimismo, en la costa del Caribe sur el programa nacional de monitoreo de los ecosistemas de pastos marinos, manglares y arrecifes coralinos, detecta en Cahuita desde los años setenta una recuperación lenta del arrecife, por efecto de los sedimentos terrígenos (Cortés et al., 2006, Fonseca et al., 2006b). La productividad y la biomasa de los pastos marinos en el Parque Nacional Cahuita han disminuido, pues

se están viendo afectadas por el aumento de las temperaturas máximas, la actividad de botes y nadadores, la alta carga de nutrientes de las aguas negras locales, la deforestación y las actividades agrícolas en tierras costeras y ribereñas (Fonseca et al., 2006c).

San Carlos: sedimentación y pérdida de suelos causan degradación

Esta cuenca representa el 6,1% del territorio nacional. En ella se realizan actividades agropecuarias y turísticas, cuyos principales impactos se relacionan con la sedimentación y la degradación de los suelos. El uso actual del territorio es 57,4% antrópico, específicamente agricultura y pastos, plantaciones forestales (8.600 hectáreas) y centros urbanos. El 40,4% del área es bosque, la mitad de ella en ASP; el 86,2% de esta cobertura corresponde a bosques maduros y secundarios. El embalse Arenal ocupa el 2,75% del área de la cuenca (86 km²). Sobre la capacidad de uso de la tierra, un 42% de la superficie total tiene vocación agropecuaria, la mayor entre las cuencas analizadas; un 22,5% son zonas aptas para cultivos permanentes, semi-permanentes y plantaciones forestales, un 6,22% para producción forestal y de frutales y un 0,5% para protección absoluta. Para el 2005 se calculó que un 2,3% de la cuenca se utilizó según su capacidad, un 3,4% se sobrecapacitó y el 66,2% se subutilizó; sin embargo, el 24,7% de esta última área corresponde a bosques y el 69,8% a pastos (Fallas, 2007), por lo que podría considerarse la posibilidad de reforzar la protección.

El 95% del agua se aprovecha para generación eléctrica. El 42% de las concesiones es para uso agropecuario, pero se utiliza solo el 3% del volumen disponible, debido al régimen de alta pluviosidad; el 29% de las concesiones es para consumo humano. Los cultivos más importantes son tubérculos, piña, cítricos, caña de azúcar y palmito, que abarcan el 94% del área de siembra y el 71% de los productores. Los tres primeros productos representan el 72% del área total de siembra en la región y el 60% de productores, seguidos por

el grupo de caña de azúcar y palmito, que ocupan el 22% del área y al 11% de los productores. En el cantón de San Carlos existen aproximadamente 88 fincas ganaderas en 2.630 hectáreas, para un promedio de 1,4 cabezas por hectárea; en la cuenca del río La Vieja la densidad es de hasta 2 cabezas por hectárea. Pese a que depende de diversos factores, es aceptado que esa carga animal se asocia con sistemas extensivos, y estos con ineficiencia (E: Estrada, 2007).

Durante el 2005 entró en operación el Plan de Manejo de la Cuenca del Río La Vieja, en la parte alta de la cuenca del San Carlos, cuya formulación fue liderada por Coopelesca. El área tiene una alta importancia social y ambiental, ya que abastece de agua potable a una población de 8.000 personas, produce 180.000 kilos diarios de leche, el 12% de la producción total del país; tiene cultivos de hortalizas en el cantón de Alfaro Ruiz y genera el 45% de la energía eléctrica requerida en la zona norte. Ante la pérdida de 700 hectáreas de bosque entre 1986 y 2001 (12% del área) se iniciaron esfuerzos de gestión tendientes a contrarrestar la contaminación de las aguas, la pérdida de potencial productivo y problemas de desempleo. En cuanto al manejo de residuos, operan dos vertederos controlados que podrían clasificarse en la categoría de rellenos sanitarios, de no ser por la falta de control de lixiviados; estos sitios iniciaron como botaderos, razón por la cual no cuentan con geomembranas aislantes. La organización Procuenca San Carlos ha denunciado activamente la contaminación por plaguicidas, residuos sólidos y erosión en esta cuenca durante varios años (Astorga, Y. 2007).

Drenada por esta cuenca, el área binacional del río San Juan, de 38.570 km², es la más grande de Centroamérica. El país aporta un 30% al área total en el sur de la cuenca. En ese sector se ha identificado una acelerada degradación de los ecosistemas, por pérdida de suelos y una creciente sedimentación sobre los cuerpos de agua. La mayor parte del caudal descarga a través de Barra del Colorado y, en particular

durante la época lluviosa, la pluma de sedimentos se difunde sobre una capa costera turbia y de baja salinidad de 20 a 26 kilómetros de extensión, a lo largo de la costa y a ambos lados de los ríos Colorado y San Juan, sobre la plataforma continental del Caribe. El contenido de sólidos suspendidos totales en el San Juan (178-24 mg/l) y Colorado (145-54 mg/l) corresponde a aguas en malas condiciones, como las del Tárcoles y el Tempisque. La concentración de sedimentos es mayor en la pluma del Colorado que en el San Juan, situación que podría explicarse por su mayor caudal; se calculó un transporte neto de $1,8 \times 10^6$ toneladas métricas de sedimento por año en el sector sur del sistema. Los frentes de nutrientes en los ríos se observan a distancias de entre 3 y 15 kilómetros hacia el talud continental y hasta una profundidad de 10 metros en el Colorado y 20 metros en el San Juan. Además, es probable se esté dando una entrada creciente de plaguicidas y fertilizantes provenientes de la agricultura intensiva, así como de desechos agroindustriales y domésticos (Ballester, 2004 y León et al., 2003).

La construcción vial, el avance de la frontera agrícola sin técnicas de conservación adecuadas, la minería a cielo abierto y la extracción de materiales para la construcción en las partes altas de la cuenca, aumentan los problemas de sedimentación. Esto tiene impactos sobre la pesca, el ecoturismo y la conservación en las partes bajas de la cuenca; el tamaño de la pluma ha crecido durante la última década y se ha extendido sobre un área más grande en el ecosistema marino. Existe poca información acerca de los efectos de esta pluma de sedimentos sobre los hábitats costeros y marinos. Estas áreas bajo la influencia del río son importantes para peces como la calva, pero también sirven como rutas migratorias para langostas, son utilizadas por especies amenazadas como las tortugas marinas y el manatí, así como por especies fluviales y marinas tales como el tiburón toro, el sábalo y el róbalo, entre otros. La biodiversidad de la zona costera está asociada a los procesos químicos

y de dinámica del río San Juan (León et al., 2003).

Sarapiquí: uso, calidad y gestión del agua son un conflicto potencial

En esta cuenca habitan aproximadamente 66.220 personas. La zona representa el 5,3% del territorio nacional y en ella se produce energía eléctrica y se realizan diversas actividades agrícolas y extractivas. El uso del recurso hídrico ha sido motivo de serios conflictos recientes. Su área de influencia se localiza en las provincias de Alajuela y Heredia, y el 80% se encuentra dentro del cantón de Sarapiquí. Esta es una de las principales cuencas del país, debido a su gran riqueza natural y a que es una importante fuente de desarrollo económico en la zona. En los alrededores de la cuenca se llevan a cabo actividades agropecuarias, agroindustriales, comerciales, extracción de recursos naturales y turismo. Las partes alta y sur están dominadas por áreas abiertas dedicadas al repasto de ganado de leche y de engorde, así como a la protección en los parques nacionales Volcán Poás, Braulio Carrillo y Juan Castro Blanco. Si bien las tierras siguen siendo utilizadas mayoritariamente para el pastoreo de ganado, se ha dado un significativo cambio en el uso de la tierra, a cultivos intensivos de piña y banano (Villalobos, 2005).

El 87% del volumen de agua concesionado en esta cuenca se dedica a la producción de energía; la segunda actividad en importancia es la agropecuaria, que utiliza el 13% del total. Ni el turismo ni la actividad industrial han tomado auge en esta cuenca. Un 9% de las concesiones de agua es para fuerza hidráulica; para consumo humano se registra un 38% y un 39% va a los sectores agropecuario, de riego y agroindustrial. Hay poca información sobre la calidad del agua del río Sarapiquí; no obstante, si se considera el cambio de uso de la tierra a monocultivos de piña y banano, la probabilidad de contaminación por plaguicidas, nutrientes y sedimentos es alta (Astorga, Y., 2007). En las cuencas de San Carlos y Sarapiquí se genera un estimado de 70.000 toneladas métricas anuales de residuos sólidos y se dejan

de recolectar 20.000 toneladas métricas anuales, 3 por km²/año. Solo existe un botadero a cielo abierto (Soto, 2007).

El río Sarapiquí representa un importante elemento cultural e histórico para los habitantes de esta región; la comunidad ha construido su identidad cultural alrededor de él. Esta cuenca tiene un enorme potencial hidroenergético; allí opera el complejo Toro, con una potencia instalada de 90 MW y planes para producir 50 MW adicionales. También están el proyecto hidroeléctrico Cariblanco, de 80 MW, y varios proyectos privados como Volcán, Don Pedro, Doña Julia, Río Segundo, Suerkata y El Ángel. La proliferación de proyectos hidroeléctricos en esta cuenca provocó una fuerte oposición comunitaria -reportada en el Décimo Informe- que culminó con un plebiscito en el año 2000. Como resultado de esta dinámica se creó la Unidad de Manejo de la Cuenca del Río Sarapiquí, que ha facilitado, entre otros aspectos, el diseño de un plan de manejo, cuya elaboración inició en el 2007 (Villalobos, 2005).

Algunos desafíos en materia de ordenamiento territorial

A manera de conclusión, es importante señalar un conjunto de desafíos en cuanto al uso sostenible del territorio, que no necesariamente corresponden al ámbito específico de las cuencas hidrográficas, pero son parte de la gestión territorial. El tema es muy amplio y tiene múltiples aristas; sin embargo, se identifican tres ejes importantes: la imprescindible inte-

racción e integración de los actores, a través de una formación ambiental y ética de los tomadores de decisiones y de quienes manejan y quienes afectan los recursos de diversas formas; el desarrollo de una visión de país en el uso del territorio, que se sustente en la visión de administración responsable y no del “dominio” sobre estos recursos, y la gestión oportuna de datos y conocimiento (Fallas, 2007).

Al confrontar el amplio marco normativo con el ejercicio del ordenamiento territorial se observan limitadas capacidades públicas para el control, planificación, identificación y mitigación de los impactos ambientales que tal ordenamiento conlleva. 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 (81 municipalidades y 8 concejos municipales de distrito), únicamente 36 contaban con plan regulador, 17 los habían formulado para todos sus distritos y 19 los tenían en forma parcial. De las municipalidades que disponían de un plan regulador, en 28 casos esos instrumentos fueron publicados hace más de cinco años y un 19% tenía más de cinco años de no

sufrir modificaciones (cuadro 4.23).

De conformidad con la normativa vigente, el Plan de Desarrollo Municipal y el Plan Regulador orientan el desarrollo del cantón con el objetivo de mejorar la calidad de vida de sus habitantes. Además, debe existir articulación entre el Plan Nacional de Desarrollo, el Plan General de Uso de la Tierra, el Plan Municipal de Desarrollo, el Plan Anual Operativo de los municipios, los planes de desarrollo urbano o turístico y el Plan Regulador Cantonal (DFOE-SM-113/2006). La alta vulnerabilidad de las estructuras administrativas locales en los ámbitos político, económico, ambiental y espacial limita severamente la planificación estratégica a nivel municipal, lo cual impide abordar de manera técnica e integrada las diferentes facetas del desarrollo humano sostenible y obstaculiza la comunicación entre gobierno local y sociedad civil. Esto genera rezagos y potencia las vulnerabilidades ya existentes para el desarrollo local. La planificación socioeconómica no está vinculada a la gestión del territorio, ni a la formulación de políticas públicas; tampoco hay claridad sobre el alcance y los medios para permitir y facilitar la participación ciudadana en los procesos de planificación (Román, 2007). El Código Municipal establece que las y los ciudadanos pueden participar en la toma de decisiones de su cantón mediante audiencias públicas, plebiscitos, el referendo y el cabildo; sin embargo, a la fecha no se cuenta con procedimientos claros para la implementación de esos mecanismos (DFOE-SM-113-2006).

Gestión del riesgo

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

CUADRO 4.23

Situación de los planes reguladores municipales. Enero de 2007

Estado	Municipios	
	Número	Porcentaje
Con plan regulador para todos los distritos	17	19
Con plan regulador parcial	19	21
Sin plan regulador	53	60
Plan con más de cinco años de haber sido publicado	28	78

Nota: Incluye 81 municipalidades y 8 concejos municipales de distrito.

Fuente: CGR, 2007c, a partir de información brindada por el INVU.

CUADRO 4.24

Desastres originados por eventos naturales. 1996-2006

Evento	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Avenida	3	7	14	15	2			4			2
Deslizamiento	54	23	39	149	116	111	90	119	196	122	103
Erupción volcánica					1						1
Inundación	169	66	121	308	177	252	234	397	461	185	363
Marejada		1	1	1			4	1			4
Sismo				1	2			5	23		1
Vendaval	7	10	3	16	10	14	24	28	59	9	11
Tormenta eléctrica					1		1				

Nota: Los datos pueden diferir de los publicados en ediciones anteriores, debido a revisiones y correcciones posteriores en la base de datos.

Fuente: Desinventar, con datos de la CNE.

esta materia, en contraste con otros, como el 2005. En esta edición se explora el tema del riesgo asociado a accidentes tecnológicos, en los cuales se pone de manifiesto la reducida capacidad de las instituciones reguladoras para ejercer los controles de seguridad y protección ambiental. Lo anterior se ilustra con dos casos de particular gravedad acaecidos en el 2006: los incendios en la industria Químicos Holanda y en la estación de servicio Shell en Escazú. Por último, se hace una mención de las propuestas y acciones más recientes en el campo de la adaptación al cambio climático y su relación con la gestión del riesgo.

» PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
GESTIÓN DEL RIESGO

Véase Brenes et al., 2007 en
www.estadonacion.or.cr

Población mantiene vulnerabilidad a eventos naturales

En materia de eventos naturales, en general las principales tendencias se mantuvieron en el 2006. 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 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 zonas del país (Stolz, 2007). Por su parte, la temporada de huracanes, afectada por El Niño, fue

RECUADRO 4.18

Un evento extremo pone al descubierto riesgos por inundación en varios cantones

El evento de lluvias y tormentas eléctricas registrado en setiembre de 2006 detonó un total de 87 desastres, entre inundaciones y deslizamientos, en los cantones de Escazú, Puriscal, Santa Ana, Moravia, Santa Cruz, Cañas, Alajuela, Orotina, Heredia, Cartago, Sarapiquí, Valverde Vega, Los Chiles y San Carlos. Sin embargo, solo Desamparados, Aserrí, San Ramón, Palmares y Alfaro Ruiz quedaron consignados en un plan general para la atención de la emergencia. Mayoritariamente, las inundaciones se dan por el colapso de los sistemas de alcantarillado pluvial y el desbordamiento de ríos y quebradas. En Palmares, el último evento significativo en términos de impacto había ocurrido en 1974.

En ese mismo cantón, y quizás en la mayoría de los municipios, el nivel de daño estuvo asociado a condiciones de vulnerabilidad y a la capacidad de recuperación de las comunidades. La emergencia impactó a la población principalmente en zonas urbanas y en sitios cercanos a los cauces de los ríos y en terrenos inestables (CNE, 2007). Lo anterior se relaciona con sistemas de alcantarillado deficientes, por falta de mantenimiento u obsolescencia. Los aportes de basura que acarrean

estos sistemas son alarmantes, y agregan complejidad a la dinámica hidráulica. El escenario de riesgo se acentúa frente a un proceso de expansión urbana descontrolado, que ha ido invadiendo cauces, estrangulando quebradas y dirigiendo - formal e informalmente- las aguas llovidas y servidas a estos cuerpos de agua que atraviesan la urbe.

Dado que el Estado sigue sin desarrollar una metodología para cuantificar los costos por impacto y daños de los desastres con respecto al PIB, el referente más cercano es el Plan General de Emergencia, en el cual se estiman los costos de reposición por impacto, según sector. Esa información indica que el sector más afectado en el evento de setiembre de 2006 fue el de infraestructura vial, seguido por el de vivienda (426 viviendas requieren ser reubicadas, reconstruidas o reparadas). En términos de costos de reposición, solo el rubro para invertir en puentes, sistemas de alcantarillado y carreteras absorbe el 57% del presupuesto total de la Comisión Nacional de Emergencias para la atención de este caso (Gallardo, 2007).

Fuente: Brenes et al., 2007.

menos activa. De cinco huracanes, solo "Ernesto" se desplazó sobre el Caribe, sin mucha influencia sobre Costa Rica.

Según Desinventar⁴³, solo un 17% de los desastres reportados se originó en 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. A diferencia de otros años, los eventos originados en vendavales fueron menores en cantidad; entre ellos se reportaron marejadas, tormentas eléctricas y dos registros por avenida, en uno de los cuales murieron tres personas (cuadro 4.24). Por otra parte, a finales de marzo el volcán Poás inició un nuevo período de actividad después de doce años de quietud, dispersando lodos y gases hacia el suroeste del cráter, e incluso con una lluvia ácida que alcanzó las oficinas del Parque Nacional (RSN, 2006). Como medida preventiva se cerró el parque por unos días. Asimismo, durante el 2006, la Red Sismológica Nacional registró 2.793 sismos, de los cuales 61 fueron reportados como sentidos por la población (Brenes et al., 2007).

El análisis de los casos de inundación muestra su relación con la vulnerabilidad social y las deficiencias en la planificación y uso del territorio. Por tanto, junto al estudio de las amenazas mismas (el fenómeno atmosférico, precipitación, intensidad) se debe evidenciar el riesgo que las antecedió (condiciones de vulnerabilidad). De esto depende la correcta toma de decisiones y acciones que permitan controlar, reducir y mitigar el riesgo. Es posible establecer ciclos relacionados con el impacto de estos eventos, e incorporar esta información como parte de la planificación. En los últimos seis años, las inundaciones han tenido “picos” de creciente impacto. En un año de eventos extremos como el 2005, los desastres por inundación representaron el 68% del total de desastres registrados, la cifra más alta recogida por Desinventar, tres puntos más que en el 2006 (65%). Sin embargo, comparando con el 2004, el 2006 se encuentra cuatro puntos porcentuales por encima y dos arriba del 2003. En el 40% de los casos colapsó el sistema de alcantarillado. En el 2006, 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, y evidenció el peso del riesgo por inundación en diversos cantones (recuadro 4.18).

De acuerdo con la Ley Nacional de Emergencia (n° 8488), a la CNE le compete asesorar a las municipalidades, pero se enfatiza que la responsabilidad de enfrentar la problemática del riesgo recae en primera instancia en estas últimas. No obstante, es claro que estas entidades enfrentan grandes retos asociados al riesgo consolidado ya existente, ante el cual solo caben gestiones correctivas y algunas no logran más que mitigar los impactos. Frecuentemente, el territorio donde se gesta el riesgo no es el que recibe el impacto, por lo que los municipios tienen la tarea de incorporar en su gestión la visión prospectiva y asumir la regulación de procesos generadores de riesgo. A manera de ejemplo cabe anotar que una inspección efectuada en 217 obras constructivas en Guanacaste encontró que un 21% no contaba con los permisos respectivos (CFIA, 2007).

Por último, un balance financiero

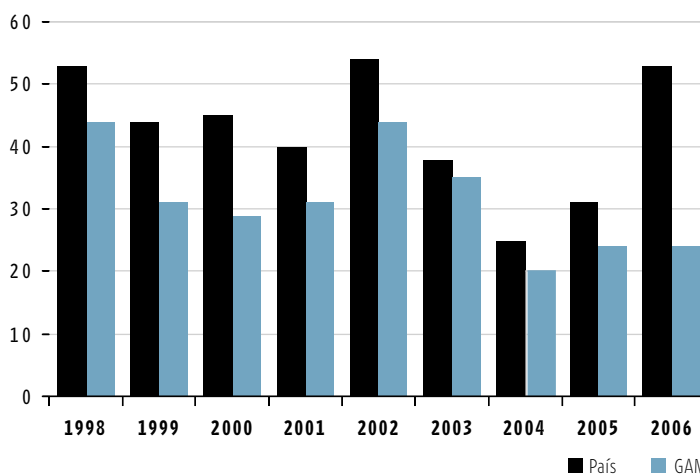
realizado para los decretos de emergencia vigentes en los últimos seis años determinó que, del total de inversión necesaria proyectada en los planes, únicamente un 23,5% es transferido al Fondo de Emergencias, y la inversión ejecutada en los sectores afectados apenas alcanza el 10,5%. Es importante conocer si ese porcentaje se está invirtiendo realmente en reducir, controlar y mitigar el riesgo (Brenes et al., 2007) y no solo en reponer la infraestructura que existía antes del evento; esto se puede traducir en la recuperación de las condiciones de riesgo precedentes. En todo caso, el aporte en inversión social es escaso y la población sigue en situación de vulnerabilidad (Picado, 2007).

Se pone en evidencia poca prevención y control en eventos tecnológicos

El tema de los riesgos por factores tecnológicos o químico-tecnológicos toma 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. Las amenazas de origen antrópico, específicamente los accidentes tecnológicos, dejaron un saldo de cuatro muertes y decenas

GRAFICO 4.5

Emergencias químico-tecnológicas atendidas por el INS



Fuente: Sánchez, 2006, con datos de Matpel, INS.

de personas heridas durante el 2006. En los registros de Desinventar este tipo de desastres representó el 11% del total (56 eventos). Las provincias con mayor incidencia fueron Limón, San José y Alajuela. La Defensoría de los Habitantes ha estudiado aproximadamente sesenta casos en los últimos cinco años (18% del total de eventos ocurridos), relacionados con el manejo inadecuado de productos peligrosos, percepción de olores y problemas de salud por emisiones industriales.

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). En el período 2003-2005 se dio una leve disminución en la frecuencia, gracias al fortalecimiento de las medidas reguladoras del Ministerio de Salud, tras el escape de cloro en la planta de la empresa Irex, en el 2002, y el incendio en la planta de Pinturas Sur, en 2003. 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 (gráfico 4.5), 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, los cuales se analizan en el siguiente apartado. Esta situación es comparable con el período 1998-2002, cuando la frecuencia de eventos fue mayor al promedio. 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). Por otra parte, hasta el año 2005 la mortalidad por accidentes tecnológicos en el país se consideró baja, en gran medida por la capacidad de las unidades de primera respuesta en labores de rescate y atención extra-hospitalaria (Brenes et al., 2007). No obstante, en dos casos del 2006 se superó la mortalidad de

los siete años anteriores: tres personas entre 1998 y 2005 (Sánchez, 2006) *versus* cuatro solo en el 2006.

Según la Unidad de Gestión del Riesgo del Minsa, en el 2006 ocurrieron dos incidentes con material radiactivo: un accidente de tránsito en la ruta Turrialba-Siquirres que involucró una fuente de Iridio 192, y la pérdida de integridad del bulto de transporte de una fuente radiactiva para uso médico en el Aeropuerto Juan Santamaría (E: Benítez, 2007 y E: Cordero, 2007). Otros accidentes obedecieron de manera predominante a escapes de GLP (gas de cocina) atribuidos a manipulación inadecuada de los cilindros; hubo 741 casos, el 80% de ellos en residencias y restaurantes. En los sectores industrial, comercial y de servicios los productos con mayor incidencia de eventos son: amoníaco, ácidos, cloro, gas licuado de petróleo y otros no determinados (Dirección Nacional de Bomberos, 2006).

La alta frecuencia de incendios estructurales es un factor fundamental en la construcción del riesgo por factores antropogénicos. En el año bajo análisis se presentaron más de 900 casos, de los cuales 53 requirieron una investigación detallada; más del 40% sucedió en sitios con población concentrada por largos períodos o población cautiva (escuelas, hospitales, centros asistenciales o penitenciarios) y un 34% en industrias. En total fallecieron 21 personas. La fuente eléctrica como causa del incendio se presentó en el 26% de los casos, un 18% fue provocado intencionalmente, en tanto que los escapes de gas y las quemaduras de desechos dieron cuenta de un 9% cada uno (Dirección Nacional de Bomberos, 2006).

En el 2006 el país experimentó dos de los incendios industriales de mayores proporciones en los últimos veinte años. El primero de ellos 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 dos eventos extraor-

dinarios 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 sistemas 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 200 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 Limón, cuyo propósito fue 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 Minsa evaluó trescientos de estos centros, de los cuales al menos veinte fueron clausurados por deficiencias en sus sistemas

de seguridad. Como medida de prevención se exigió la corrección de todos los factores de riesgo detectados. Los retos en esta materia están intrínsecamente ligados a los procesos de desarrollo urbano, así como al control y regulación para la protección del medio ambiente y las personas ante estos riesgos. Costa Rica debe disponer de un perfil del riesgo químico-tecnológico, en el cual se establezca el tipo de productos que se importan, producen, manipulan y almacenan, los escenarios de riesgo en caso de accidente y los puntos donde se localizan. Esta información debe concatenarse con la disponible sobre ubicación de centros de población, parques industriales, mantos acuíferos, sitios de reunión pública y zonas de amenaza por eventos naturales, para crear un adecuado escenario de riesgo (Brenes et al., 2007).

Cambio climático y gestión del riesgo: un abordaje pendiente

En el 2006 se presentó en el país una agenda referida al tema del cambio climático, parte de ella en el marco del Plan Nacional de Desarrollo. A través del Instituto Meteorológico Nacional, se busca la observación sistemática y el impulso a la investigación y el desarrollo de las actividades y proyectos relacionados con opciones de mitigación, evaluación de impacto y estudios de vulnerabilidad ante el cambio climático. Asimismo, se pretende el fortalecimiento de capacidades institucionales técnico-científicas en la materia, la mitigación efectiva de la emisión de gases de efecto invernadero, la construcción de infraestructura física y tecnológica

de prevención de desastres por fenómenos hidrometeorológicos extremos y la modernización de los sistemas de investigación y pronóstico del clima, como herramientas básicas de apoyo a la atención de emergencias. Esta perspectiva deberá acompañarse de políticas concretas y coherentes en varios sectores, y solo podrá evaluarse con el tiempo.

La Estrategia Nacional para el Cambio Climático, que está en preparación, distingue una serie de sectores clave para la promoción de la adaptación, tales como los de recursos hídricos, ecosistemas forestales, zonas costeras, biodiversidad, salud, infraestructura y agropecuario. Esta estrategia señala la necesidad de dar énfasis a los sistemas de alerta temprana ante eventos climáticos extremos como inundaciones y sequías, e incrementar la conciencia en el nivel comunitario sobre la importancia y los beneficios de prepararse para enfrentar las amenazas climáticas, así como el entendimiento práctico de los procesos vinculados, en términos de sus efectos a escala local. Esta iniciativa se apoya en los estudios internacionales sobre el calentamiento global de origen antrópico, y sus consecuencias sobre las políticas nacionales en gestión del riesgo serán determinantes, por el aumento estimado en la frecuencia e intensidad de fenómenos climáticos extremos, que detonarán nuevas amenazas. Al conjugar con la vulnerabilidad existente, la situación dará lugar a escenarios de riesgo mucho más críticos que los actuales (Brenes et al., 2007).

Con respecto a la mitigación, se promueve una política sectorial dirigida a

llevar al país a la condición de neutralidad en las emisiones de carbono. Esto significa que Costa Rica tendría que lograr remover la misma cantidad de dióxido de carbono (CO₂) que produce, mediante la reducción de la emisión de gases de efecto invernadero y aplicando a la vez medidas para captar más CO₂ de la atmósfera, lo que tendrá sentido en la medida en que sea coherente con las políticas sobre los patrones de consumo energético, el uso del suelo y el control ambiental. Los riesgos identificados con el cambio climático están planteados con base en una perspectiva económica del problema, en tanto que la intervención dirigida a la sociedad se enfoca en términos de preparativos para desastres y, eventualmente, en la gestión del riesgo, lo que aún constituye un abordaje incompleto. Falta además estimar el impacto del cambio climático sobre la biodiversidad nacional.

En cuanto a la gestión del riesgo por eventos naturales, la mejor forma de adaptación a largo plazo sería la reducción efectiva de la vulnerabilidad, en particular en los grupos sociales en mayor desventaja (Brenes et al., 2007). Prevalecen diferencias entre la Estrategia de Cambio Climático y las acciones por tomar en cuanto al riesgo existente en la sociedad, y se le da prioridad al reforzamiento de los preparativos para desastres. Sin embargo, algunos centros de investigación y ONG han generado nueva información y realizado propuestas para una agenda más integrada y clara en esta materia (recuadro 4.19).

RECUADRO 4.19

Avances del Grupo de Cambio Global del CATIE en el 2006

Proyecto Troffca: bosques tropicales y adaptación al cambio climático (Catie-Cifor). Esta es una iniciativa subregional que involucra a Honduras, Nicaragua y Costa Rica en el estudio de opciones de adaptación al cambio climático, para los ecosistemas forestales y sus servicios relacionados con el recurso hídrico. Entre las acciones realizadas en el país en el 2006 están el diseño de una metodología para la identificación de ecosistemas forestales relevantes para la hidroelectricidad, con aplicación de sistemas de información geográfica para involucrar a tomadores de decisión y demostrarles la importancia y funcionalidad de los sistemas forestales para la generación eléctrica. Se estableció

un acuerdo de colaboración con la UICN y el ICE para contribuir en el diseño de sistemas de PSA en la cuenca del río Reventazón, dirigidos al manejo de ecosistemas forestales y agricultura intensiva, y considerando escenarios de impacto por sedimentación en la cuenca con base en predicciones climáticas de largo plazo. También se preparó un mapa de zonas óptimas para la producción de cinco especies forestales de interés comercial, con base en escenarios de cambio climático.

Proyecto Forma: fortalecimiento de capacidades para la formulación de proyectos MDL en los sectores forestal y de bioenergía en Iberoamérica. Este proyecto se desarrolla en toda Latinoamérica y en Costa Rica ha

consolidado entre sus acciones un curso regional de diseño de proyectos forestales y de bioenergía para el "mecanismo de desarrollo limpio" (MDL), que ha contado con la participación de profesionales costarricenses capacitados en esta área temática. También se han elaborado y aplicado herramientas y bases de datos relativas al crecimiento de plantaciones forestales, así como métodos de estimación de remociones de carbono en diversos tipos de alternativas de reforestación y forestación. Por medio de Fonafifo se ha apoyado a organizaciones que procuran el desarrollo de proyectos nacionales con el contexto del MDL.

Fuente: Coto, 2007.

La coordinación del capítulo estuvo a cargo de Leonardo Merino.

La síntesis para el apartado “Gestión del cambio socioambiental” fue elaborada por María Luisa Fournier.

Colaboró como asistente de investigación Fabián Hernández.

Se prepararon para el capítulo los siguientes insumos: “Actividades productivas y legislación ambiental”, de Rolando Castro (Cedarena); “Caracterización de los conflictos socioambientales en Costa Rica, 2006”, de Franklin Paniagua (Universidad de Florida); “Gestión del riesgo”, de Alice Brenes, Adriana Bonilla y Alexander Solís; “Gestión del patrimonio”, de Vilma Obando, Randall García y Katiana Murillo (INBio); “Desafíos e impactos en el uso de la energía”, de Jimmy Fernández (Recupe) y Natalia Araujo; “Uso actual del territorio, capacidad de uso y ordenamiento territorial con énfasis en las principales cuencas del país”, de Jorge Fallas (Cenat-Prias); “Gestión ambiental municipal y participación local”, de Giovanni Rodríguez (Asamblea Legislativa); “Desarrollo turístico e inmobiliario costero y preocupaciones ambientales”, de Marcela Román; “La zona marino costera”, de María Luisa Fournier (IRET) y Ana Fonseca (Cimar); “Tenencia y ocupación de la tierra en la zona marítimo-terrestre”, de Miriam Miranda (Coordinación Regularización Zonas ABRE, Programa BID 1284/OC-CR); “Recurso aguas superficiales y subterráneas con énfasis en las principales cuencas hidrográficas”, de Yamileth Astorga (Pro-GAI/CICA-UCR); “Bosque, cobertura y uso forestal”, de Javier Baltodano (Coecoceiba); “Gestión de los residuos sólidos municipales”, de Silvia Soto (CIPA-ITCR); Agricultura e implicaciones ambientales con énfasis en algunas cuencas hidrográficas principales”, de Oliver Bach (Rainforest Alliance).

Por sus contribuciones específicas para el texto se agradece a Oscar Lücke (CCT), Emel Rodríguez (ACT-Sinac), Ivannia Vargas, Franz Tattenbach y German Obando (Fundecor), Marvin Fonseca, Patricia Madrigal y Vivienne Solís (CoopeSoliDar, R.L), Nuria Vargas (Departamento de Contraloría Ambiental, Municipalidad de Escazú), Eduardo González (OET), Jorge Lobo (Fundación Neotrópica), Oscar Coto (Catie), Darner Mora y Felipe Portugués (ICAA) y María Virginia Cajiao (MarViva). Los mapas utilizados en el capítulo fueron facilitados por Mario Coto Hidalgo (Programa Nacional de Corredor Biológico-Proyecto Grúas II), Guillermo Jiménez y Francisco González (Sinac), Julio Calvo (ITCR), Jorge Mario Rodríguez (Fonafifo) y Vladimir Jiménez (CCT).

Por su revisión y comentarios específicos al capítulo se agradece a Carlos Drews (WWF), Mario Coto Hidalgo (Programa Nacional de Corredor Biológico-Proyecto Grúas II), Jorge Mario Rodríguez (Fonafifo), Marcela Román, Luis Chávez (Cuerpo de Bomberos), Alfonso Barrantes (ONF), Mario Arias (Escuela de Geología, UCR), José Pablo González (Fiscalía Adjunta Agrario Ambiental), Carlos Picado, Pascal Girod (UICN), Carlos Romero (Senara), Lorena Mariño (ICE), Darner Mora y Felipe Portugués (Laboratorio Nacional de Aguas, ICAA), Jorge Cabrera Medaglia (Facultad de Derecho, UCR), Sandra Estrada (Posgrado Regional en Ciencias Veterinarias Tropicales, UNA), Vivienne Solís y Marvin Fonseca (CoopeSoliDar), Isaac Rojas (Coecoceiba), Pablo Cárdenas y Juan Figuerola (Fecon), Gadi Amit, (Confraternidad Guanacasteca), Sebastián Ugalde (Cámara Costarricense Forestal), Jorge Vargas, Alberto Mora y Natalia Morales (Programa Estado de la Nación) y María Virginia Cajiao (MarViva).

Un agradecimiento especial a Franz Tattenbach y German Obando (Fundecor) y Jorge Fallas (Cenat-Prias) por el apoyo material para el

proceso de investigación que sustenta este capítulo.

Los talleres de consulta se efectuaron los días 6 de febrero, 28 de mayo, 4 y 8 de junio y 26 de julio de 2007, con la asistencia de: Adriana Bonilla, Alberto Méndez, Alcides Parajeles, Alexandra Sáenz, Alfonso Barrantes, Alfonso López, Alice Brenes, Ana Fonseca, Ana Lucía Muñoz, Andrés Phillips, Antonio Porras, Carlos Drews, Carlos Herrera, Carlos Leiva, Carlos Obregón, Carlos Picado, Carlos Romero, Carlos Rosas, Carlos Umaña, Carlos Valverde, Daniel Montero, Darner Mora, Edwin Alpizar, Eugenio Androvetto, Felix Díaz, Fernando Alvarado, Francisco González, Franklin Paniagua, Franz Tattenbach, Freddy Martínez, Gadi Amit, Gilmar Navarrete, Grace García, Guido Miranda, Héctor Arce, Ivannia Vargas, Ivania Ayales, Javier Baltodano, Javier Orozco, Johanna Díaz, Jorge Bonilla, Jorge Mario Rodríguez, Jorge Polimeni, José Joaquín Chacón, José Chávez, José María Blanco, José Miguel Zeledón, José Pablo González, Juan Figuerola, Juan Manuel Cordero, Juan Sánchez, Julio Mena, Kenneth Morales, Lorena Polanco, Luis Vega, Luis Gámez, Manuel Guerrero, Marco Vinicio Araya, María Guzmán, María Luisa Fournier, Marianela González, Marielos Alfaro, Marilyn Infante, Mario Alvarado, Mario Leiva, Marvin Fonseca, Mauricio Salas, Miriam Miranda, Mónica Castillo, Oliver Bach, Oscar Coto, Oscar Loza, Oscar Lücke, Pablo Cárdenas, Pascal Girod, Pedro León, Ricardo Granados, Roberto Jiménez, Rodrigo Gámez, Rolain Borel, Rolando Castro, Ruth Tiffer, Sebastián Ugalde, Silvia Soto, María Virginia Cajiao, Vilma Obando, Viviana Valverde y Yamileth Astorga.

La edición técnica la realizaron Leda Muñoz, Isabel Román y Fabián Hernández.

La revisión y corrección de cifras estuvo a cargo de Elisa Sánchez y Fabián Hernández.

NOTAS

- 1** Incluyendo las 81 municipalidades y 8 concejos municipales de distrito.
- 2** Por un error de procedimiento, se publicó una versión de esta ley que difería de la aprobada en segundo debate. Por ello recientemente se volvió a firmar y aprobar, y se encuentra en trámite de publicación.
- 3** Un listado completo de las instituciones y normas en esta materia se publicó en el *Duodécimo Informe Estado de la Nación*.
- 4** En cuanto al tema de la amplitud normativa, autoridades del Poder Judicial consideran, por ejemplo, que la legislación penal ambiental es aún insuficiente y que hay muchos temas sin regulación, como diversos tipos de contaminación (sónica, atmosférica, malos olores, suelos) y el aleteo de tiburones, entre otros. Aparte de esto hay normas que no ofrecen protección efectiva de los recursos, por mala construcción de los tipos penales, por penas muy débiles o multas insignificantes (E. González, J.P., 2007).
- 5** Voto 5906, de 1999, entre otros.
- 6** El cuestionario se envió a catorce entidades, de las cuales nueve enviaron respuesta (Castro, 2007).
- 7** Votos 13028-06 y 6346-06 de la Sala Constitucional.
- 8** Sector público bajo el ámbito de la Autoridad Presupuestaria.
- 9** Se analizan solo los presupuestos incluidos bajo este rubro en el registro de presupuestos municipales de la CGR.
- 10** Se cuenta con muy poca información documental que específicamente relacione los problemas ambientales con el desarrollo inmobiliario, por lo cual la base son entrevistas con informantes clave y algunas investigaciones realizadas por centros universitarios, la CGR y el Departamento de Protección y Saneamiento Ambiental de la Municipalidad de Santa Cruz (Román, 2007).
- 11** A partir del rastreo de anuncios de prensa, revistas especializadas y sitios en Internet (Román, 2007).
- 12** Según el Reglamento de la Ley de uso, manejo y conservación de suelos, en su artículo 56: "Para autorizar el cambio de uso del suelo agrícola a otros tipos de uso, necesariamente deberá de contarse con la aprobación del MAG, quien atendiendo a los Planes Nacionales y Planes de Área, así como a las regulaciones establecidas por Setena, y los criterios establecidos por los Comités de Uso, Manejo y Conservación de Suelos por Áreas, determinará su procedencia o no considerando su valor agronómico. Dado su valor agronómico, y patrimonial como activo nacional, en el futuro, en la planificación del urbanismo, se respetarán y reservarán en lo posible los suelos agrícolas" (decreto 29375-MAG-Minae-S-H-MOPT).
- 13** 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.
- 14** Se incluyeron las ASP, iniciativas de conservación comunitaria (reservas privadas), fincas con servidumbres ecológicas, fincas del Estado y pago de servicios ambientales (Sinac et al., 2007).
- 15** Una ruta es de categoría alta si pasa por un vacío de conservación y una iniciativa de corredor biológico vigente; de categoría media si solo pasa por alguno de estos dos sitios o baja si no pasa por ninguno de los dos (Sinac et al., 2007).
- 16** Algunas de ellas son INBio, Apreflofas, Pretoma, CoopeSolidar R.L., Cedarena, MarViva, WWF, TNC, CI, Faico, FN, FPN, Fundecor y el Programa de Pequeñas Donaciones del GEF, entre otras.
- 17** El registro de especies nuevas es solo el reportado para el Inventario Nacional de Biodiversidad.
- 18** Arribadas de grandes proporciones pueden generar la saturación de la playa. Este es el caso de Ostional, adonde llegaron más de 300.000 tortugas lora en el 2006. Los científicos señalan que cuando una playa se satura, el desove se retira de la costa, como ocurrió en playa Nancite.
- 19** Los datos de anidación solo registran la porción de hembras maduras y no dan indicios acerca del estado poblacional de machos y estadios juveniles de la especie (Fournier y Fonseca, 2007).
- 20** En la colonia, la Real Cédula del 15 de octubre de 1754 estableció la reserva de una milla en ambos litorales. Esta disposición se ratificó en la época republicana, con la Ley 162, de 1828 (Miranda, 2007).
- 21** La Ley 6043 incluye un marco de excepción (por leyes anteriores o especiales que permiten el desgravamiento o desafectación de territorios específicos). Están excluidos los territorios administrados por el Sinac (áreas protegidas), el IDA, Japdeva, proyectos específicos y puerto Caldera, así como las áreas urbanas costeras y terrenos otorgados por Cédula Real de la Corona española. Además, las municipalidades deben coordinar con el ICT la administración de las áreas que han sido declaradas de aptitud turística, y con el IDA aquellas que no lo son (artículo 42, Ley de la Zona Marítimo-Terrestre).
- 22** Por ejemplo el expediente 98-200742-414-PE del Tribunal de Juicio de Guanacaste, sede Nicoya.
- 23** Véase el expediente 98-200742-414-PE, del Tribunal de Juicio de Guanacaste, sede Nicoya.
- 24** Llama la atención que en los registros oficiales aparecen pocos concesionarios extranjeros. Sin embargo, dado el movimiento de títulos y concesiones que aquí se comenta, debe considerarse que puede existir un número mayor de extranjeros que ejercen el uso real de algunas de ellas, aun cuando se carezca de datos para confirmarlo.
- 25** Los artículos 43 y 44 de la Ley 6043 establecen que los concesionarios no podrán variar el destino y las instalaciones o edificaciones del área concesionada, ni tampoco realizar acciones como ceder, comprometer, traspasar o gravar.
- 26** Por ejemplo el expediente 03-000236-642-CI de los Tribunales de Justicia de Puntarenas.
- 27** Se refiere al agua que, al ser consumida, no causa daño a la salud del usuario. Esto significa que debe cumplir con los requisitos físico-químicos y bacteriológicos establecidos por el Reglamento para la calidad del agua potable.
- 28** El V Congreso Mundial de Parques Nacionales definió las áreas conservadas por comunidades como aquellos "ecosistemas naturales y modificados que contienen una biodiversidad importante, prestan servicios ecológicos y poseen valores culturales, y cuya conservación está a cargo de comunidades indígenas y locales en el marco del derecho consuetudinario o por otros medios efectivos". Esta forma de gobernanza es reconocida por el Convenio de Diversidad Biológica (CBD).
- 29** NMP/100 ml significa número más probable de organismos o bacterias por cada 100 mililitros.
- 30** Es posible que estos frentes de deforestación estén asociados a los lugares donde se realiza el aprovechamiento de plantaciones forestales (Fonafifo, 2007b).
- 31** 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.
- 32** Este supuesto se aplicó para evitar la sobrestimación del volumen disponible de madera.
- 33** De 98% según el coeficiente de Pearson.
- 34** 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).
- 35** El documento que más se acerca es el elaborado como parte del Sinades, un programa de cooperación técnica del BID ejecutado por el Mideplan entre 1994 y 1998.
- 36** En los años ochenta empezaron a realizarse estudios con este enfoque y bajo una orientación integrada, pero esto no se tradujo en una evolución institucional. El país todavía no cuenta con balances hídricos por cuenca y no hay una base de datos que compile información para estas unidades, lo que limita la evaluación del impacto de las acciones sobre el territorio (Rivera, 2007).
- 37** Este marco establece competencias traslapadas entre el Poder Ejecutivo y los gobiernos locales. Tal debilidad ha

sido señalada por la CGR en diversos estudios técnicos (DFOE-SM-11/2003 y DFOE-SM-11/2007), así como la falta de claridad existente entre las instituciones centrales y descentralizadas en cuanto a sus límites y responsabilidades (Román, 2007).

38 Se debe considerar que esta metodología fue generada principalmente con fines de análisis agrológico, como se expone en el Anexo Metodológico; por tanto, tiene debilidades para medir elementos como la presión del crecimiento urbano, la cual se intenta medir con otros indicadores en este capítulo.

39 Es importante aclarar que algunas determinaciones sobre capacidad de uso en cuanto a áreas protegidas pueden diferir de las propuestas de priorización en el proyecto Grúas II, el cual está aún en proceso de análisis durante el 2007 y cuyos resultados preliminares se analizan en el apartado "Gestión del patrimonio".

40 Ya fuera de esta cuenca, la UCR también realiza la gestión integrada y participativa de la subcuenca del río Jabonal, en la cuenca del río Barranca. Se cuenta con proyectos de investigación-acción social de nueve unidades académicas y tres sedes regionales. Paralelamente, la Universidad apoya a la Comisión Interinstitucional de la Cuenca Arenal-Tempisque, en colaboración con la OET, y en la microcuenca del río Purires (Astorga, Y., 2007).

41 Desde 1997 funciona la Comisión de Implementación del Plan de Manejo y Desarrollo de la Cuenca del Embalse Arenal. Varias instituciones, como Senara, Minae, OET y UCR, han buscado ampliar el enfoque de esa comisión a toda la cuenca Arenal-Tempisque, para canalizar recursos de infraestructura, técnicos y financieros para apoyar las acciones de manejo integral de la cuenca (Astorga, Y., 2007).

42 Se han identificado vacíos de información sobre pesquerías, patrones de circulación y conectividad de ecosistemas, productividad de las aguas, manglares, biodiversidad en sedimentos y aguas profundas, así como ecología de moluscos, crustáceos y peces de importancia comercial (Quesada y Cortés, 2006).

43 Base de datos sobre desastres elaborada con información de la CNE. Desinventar no registró los incendios estructurales. De lo contrario, solos estos hubieran representado un 50% de la base de datos de eventos dañinos.

CAPÍTULO
5Fortalecimiento
de la democracia

INDICE

Hechos relevantes	289
Valoración general	291
Valoración del Duodécimo Informe	292
Aspiraciones	292
Introducción	293
Sistema electoral y partidos políticos	294
Avances democráticos en medio de barreras estructurales	294
Elecciones de alcaldes con elevado ausentismo en las urnas	295
Un nuevo episodio de debilitamiento del bipartidismo	295
Gestión y representación política responsables	300
Reestructuración en el Ejecutivo busca mayor eficacia en la gestión	301
Ejecutivo recupera iniciativa política, pero el Congreso se polariza	302
Aumenta la efectividad del Ejecutivo, pero en leyes de poco impacto	304
Oposición hace mayor uso del control político	306
Administración de justicia	307
Persiste alta demanda ciudadana por los servicios judiciales	307
Balance positivo en la eficacia del sistema de administración de justicia	307
Rendimientos dispares en las instancias penales	308
Ligero aumento de presos sin condena	312
Contraste de resultados en las materias laboral, agraria y contencioso administrativa	313
Participación y rendición de cuentas	316
Dificultades para valorar la eficacia de la CGR en la lucha anticorrupción	316
Reacomodos en la Procuraduría de la Ética Pública	317
Política Exterior	318
Virajes en la política exterior costarricense	318
Se amplían las fronteras diplomáticas	319
Relaciones con Latinoamérica y Centroamérica	319
Convivencia ciudadana	320
Segundo nivel más bajo de apoyo ciudadano a la democracia en treinta años	320
En años electorales disminuyen las acciones colectivas	321
Cambios en el tipo de demandas de las organizaciones	322

HECHOS RELEVANTES

- » La Asamblea Legislativa promulgó la Ley de Iniciativa Popular, mediante la cual se reglamenta la aplicación de la figura del mismo nombre, incluida en la Constitución Política desde 2002.
- » El Gobierno trasladó la sede diplomática costarricense en Israel a la ciudad de Tel Aviv. Adicionalmente, se anunció la intención de abrir embajadas en Singapur, India y Egipto.
- » Después de tres años de discusión parlamentaria, el proyecto de Ley de Reforma Fiscal fue declarado inconstitucional en forma unánime por la Sala Constitucional.
- » Por segunda ocasión, las y los costarricenses designaron a las autoridades políticas de los gobiernos locales. El abstencionismo fue tan elevado como en las elecciones municipales de 2002: 76%.
- » Se sometió a votación en la comisión legislativa de Relaciones Internacionales el texto del Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica, Estados Unidos y República Dominicana. De la votación surgieron tres dictámenes: uno afirmativo de mayoría, uno afirmativo de minoría y uno negativo de minoría.
- » Con el concurso de un grupo de colegios profesionales, representantes de la academia y ciudadanos, se constituyó el Observatorio de la Libertad de Expresión.
- » La Asamblea Legislativa aprobó la creación de una comisión especial para dar trámite a los proyectos del ámbito municipal, así como una comisión especial de derechos humanos.
- » Fue modificado el Código Penal, mediante la aprobación de la Ley de apertura de la casación penal. Esta reforma, entre otras cosas, faculta a las partes involucradas en un proceso judicial a presentar pruebas para que sean evaluadas por un tribunal de casación penal.

CUADRO 5.1

Evolución de algunas variables e indicadores políticos. 2000-2006

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Convivencia ciudadana							
Sindicatos activos	205	253	219	244	260	268	271
Número de afiliados a sindicatos	132.855	146.884	150.944	162.265	157.778	162.410	185.554
Tasa de sindicalización ^{a/}	9	9	10	10	10	9	10
Cooperativas activas	551	501	453	499	538	491	501
Número de afiliados a cooperativas	416.273	457.482	519.581	560.494		542.588	654.862
Asociaciones solidaristas activas	1.058	1.067	1.074	1.191	1.212	1.106	1.141
Número de afiliados a asociaciones solidaristas	185.342	184.998	187.548	193.480	197.312	211.415	241.669
Asociaciones de desarrollo comunal activas ^{b/}	1.661	1.866	1.790	2.506	2.705	2.754	2.850
Cámaras empresariales afiliadas a Uccaep	46	44	44	40	40	40	42
Asociaciones civiles inscritas en el Registro Nacional	13.094	13.999	15.386	15.926	16.938	17.990	18.950
Participación ciudadana y rendición de cuentas							
Audiencias públicas en la Aresep	61	75	118	128	79	57	75
Número de personas que asisten a las audiencias públicas	1.300	1.504	1.930			876	1.671
Iniciativas presentadas ante la Oficina de Iniciativa Popular de la Asamblea Legislativa	46	69	75	81	72	60	94
Audiencias en comisiones legislativas	32	10	120	48	27	31	53
Tutela de derechos humanos							
Denuncias en la Comisión Nacional del Consumidor	1.650	938	702	874	1.193	1.768	1.916
Casos presentados ante la Comisión para promover la Competencia	59	82	58	82	81	76	89
Casos en la Defensoría de los Habitantes ^{c/}							
Consultas	19.787	16.478	23.024	24.079	25.812	24.901	19.934
Expedientes abiertos	1.627	1.476	1.956	2.094	1.874	2.302	2.044
Denuncias ante el MTSS por persecución sindical ^{d/}	68	51	65	34	67	38	
Gobierno local							
Ingreso total (millones de colones corrientes)	49.591,6	58.708,0	71.707,7	82.243,5	99.057,0	116.820,4	149.078,8
Carga tributaria ^{e/}	2,5	2,6	2,7	2,8	2,9	2,9	3,3
Presión tributaria ^{f/}	37,5	37,5	35,4	37,4	37,3	37,9	40,9
Administración de justicia							
Oficinas judiciales de primera instancia							
Casos entrados	798.198	934.213	996.534	926.940	953.847	553.798	503.227
Casos entrados menos casos en tránsito	378.653	396.673	402.117	419.051	438.810	439.450	416.274
Violencia doméstica							
Casos entrados	32.643	43.929	46.012	47.086	48.073	47.396	46.213
Casos terminados	30.852	42.258	46.349	47.922	50.918	47.242	45.884
No comparecencia de la víctima	9.334	11.650	15.222	15.331	10.846	9.666	9.302
Población carcelaria							
Privados de libertad sin condena	1.289	1.295	1.427	1.501	1.436	1.204	1.272
Privados de libertad con más de seis meses sin condena	301	251	330	344	375	262	396
Privados de libertad por cada mil expedientes	89	72	75	74	57	45	487

a/ Se obtiene de dividir el número de afiliados a sindicatos entre la población ocupada.

b/ A partir del año 2003 se incluyen Cen-Cinai, reservas integrales y reservas específicas.

c/ En el año 2005 se cambió la forma de reportar la información, de interanual a anual. La serie se ajustó a partir del año 2001.

d/ Información proporcionada por la Dirección Nacional de Inspección de Trabajo y la Unidad de Asesoría para la Investigación y Calidad de la Gestión del MTSS. Los datos anteriores al 2000 corresponden a un estudio especial sobre persecución sindical en el periodo 1993-2000, elaborado por la citada unidad.

e/ Se dividen los ingresos tributarios de los gobiernos locales, a precios de enero de 1995, entre el PIB real.

f/ Se dividen los ingresos tributarios de los gobiernos locales, a precios de 1995, entre los ingresos totales de los gobiernos locales a precios de 1995.

VALORACIÓN GENERAL

El balance del sistema político en el 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.

En la primera aspiración, en el año 2006 quedaron patentes, como pocas veces en el pasado, los límites estructurales del sistema político costarricense para llevar adelante reformas. A pesar de ser un primer año de gobierno, en su transcurso se produjo una reorganización del Poder Ejecutivo orientada a la recuperación de coherencia política y una mayor eficacia en la gestión. Durante este lapso, el Ejecutivo también recuperó la capacidad de iniciativa política, comandó las relaciones con el Legislativo y pudo conformar una coalición parlamentaria mayoritaria relativamente estable (de centro-derecha), compuesta por 38 diputados y diputadas. No obstante, el nuevo Gobierno no consiguió impulsar sus prioridades de política pública y la legislación aprobada por el Congreso es magra en términos de desarrollo humano. En este contexto, el conflicto en torno a la ratificación del Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, Centroamérica y la República Dominicana (TLC-CA) agravó sustancialmente los problemas, pues introdujo un efecto polarizador (y paralizante) que se ha profundizado y continúa haciéndolo en la actualidad.

El desempeño de la democracia costarricense en la aspiración de contar con un sistema electoral y partidos políticos con amplia participación ciudadana también fue preocupante en el período bajo estudio. Esta preocupación no surge de la desaparición, en las elecciones de febrero de 2006, del bipartidismo PLN-PUSC predominante en los últimos veinte años. Al fin y al cabo, la existencia de un esquema bipartidista no es un atributo de calidad democrática en un marco comparativo internacional.

Lo preocupante es que los comicios municipales de 2006 reafirmaron dos tendencias: por un lado, constituyeron un nuevo episodio de desalineamiento político de la ciudadanía y, por otro, ratificaron los bajos niveles de participación ciudadana en los procesos electorales. Como resultado del primero de estos factores, la conformación de las instancias políticas municipales es hoy pluripartidista y sin mayorías dominantes. A la vez, se experimentó una alta volatilidad electoral. Con respecto al segun-

do, queda claro que las elecciones locales despiertan muy poco interés en la ciudadanía y que no fue circunstancial la baja participación registrada en las primeras elecciones municipales, en diciembre del 2002. Igualmente inquietante fue el nulo avance en materia del control sobre el financiamiento de las campañas políticas, área en la que persisten los vacíos y debilidades.

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.

A pesar del balance negativo global, 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 de veinte) y que, aun anulándolas, no hubiese variado el resultado electoral; por otra parte, no se encontraron patrones anormales en cuanto al partido ganador, el margen de victoria 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, fueron limpias y transparentes.

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 el 2006, por tanto, el aporte del sistema de administración de justicia al sistema democrático fue, en el balance, positivo, puesto que continuaron las mejoras

agregadas en la eficacia del Poder Judicial. No obstante, una vez más esta publicación carece de los elementos de juicio necesarios para valorar la administración de justicia en términos de una justicia cumplida, pues la información disponible no lo permite. Pese a las fortalezas señaladas, en el 2006 hubo rendimientos desiguales en las instancias penales, un deterioro de los indicadores de desempeño de la Sala Tercera (penal) y una mezcla desfavorable de resultados positivos y negativos en tres materias judiciales (laboral, agraria y contencioso-administrativa), a los que el Informe ha dado seguimiento en virtud de los problemas encontrados en ediciones anteriores.

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. Con las nuevas autoridades, los temas de seguridad y armamentos han sustituido a los asuntos de derechos humanos como ejes centrales del quehacer nacional en este ámbito. Además se produjo un acercamiento político al mundo árabe e islámico y el establecimiento de vínculos diplomáticos con nuevos países. El acontecimiento más relevante (ocurrido fuera del período bajo análisis) fue la ruptura con Taiwán y el inicio de relaciones con China Popular, decisión que abre un frente político y comercial estratégico para el país. Estos aspectos contrastan con el escaso protagonismo de Costa Rica en el continente americano, donde las tensiones generadas por la compleja situación geopolítica han dificultado las pretensiones del Gobierno, de asumir un mayor liderazgo regional. La concreción de esas iniciativas dependerá de que mejoren las condiciones actuales en los planos internacional y regional, consideradas como desfavorables.

Por último, el análisis de la democracia como forma de convivencia social muestra dos cambios relevantes. En primer lugar, las organizaciones sociales se han distanciado de los partidos políticos y el carácter de las demandas de los distintos actores ha adoptado un tinte político, en contraposición a las tradicionales peticiones reivindicativas. Estas transformaciones se dan en un entorno de alto pero declinante apoyo al sistema democrático.

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.

VALORACIÓN DEL DUODÉCIMO INFORME

En el Duodécimo Informe se amplió el período para abarcar las elecciones de febrero del 2006, sus resultados e implicaciones. En ese contexto, el Informe destacó como el rasgo más notable de ese año la baja en la calidad de la democracia electoral y en el ejercicio de la representación política, en relación con épocas anteriores. Por una parte, las elecciones nacionales y locales reflejaron un importante deterioro orgánico y funcional del sistema electoral y de los partidos políticos, cuyas primeras manifestaciones se presentaron a finales de la década de los noventa. Por otra parte, se agudizaron las tendencias de desgaste de las capacidades institucionales del sistema político para cumplir con los mandatos ciudadanos, y de erosión de la democracia representativa, señaladas en el *Décimo Informe Estado de la Nación*.

Específicamente para el 2005, el Duodécimo Informe señaló una profundización de la incapacidad del sistema político para procesar las demandas ciudadanas. La baja credibilidad y la poca efectividad de los órganos de representación han reforzado la tendencia a que los actores políticos e institucionales trasladen decisiones políticas sobre asuntos de interés público a esferas de carácter judicial. Este aspecto introduce presiones importantes a las instituciones del estado de derecho que están diseñadas para impartir justicia, pero no para dirimir temas de deliberación política. En estas circunstancias, se atrofian las capacidades de los partidos y de los poderes Ejecutivo y Legislativo para ejercer la representación ciudadana.

ASPIRACIONES

» SISTEMA ELECTORAL Y PARTIDOS POLÍTICOS

El sistema electoral garantiza el ejercicio de un voto libre, informado y respetuoso de los derechos civiles y políticos de todas las personas. Crea las más amplias oportunidades de participación ciudadana en los procesos de deliberación y escogencia de los representantes políticos y garantiza resultados electorales que responden fielmente a las preferencias ciudadanas. Existen y se aplican mecanismos eficaces de control sobre el financiamiento político a los partidos, que fomentan la honestidad y la independencia de los líderes políticos y sancionan los hechos delictivos. Existen y se aplican mecanismos eficaces de control sobre el cumplimiento de las normas democráticas internas de los partidos para la escogencia de sus candidatos y candidatas.

» DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

La Constitución Política y la legislación garantizan, como complemento a la democracia representativa, mecanismos de democracia directa y semidirecta en los ámbitos nacional y local. La ciudadanía participa activamente en consultas populares que promueven espacios plurales de deliberación pública, cuyos resultados reflejan la voluntad de las mayorías.

» ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA

Un sistema de administración de la justicia autónomo y abierto al escrutinio público protege los derechos de la población,

especialmente el derecho a la debida defensa, y combate eficazmente cualquier forma de discriminación contraria a la Constitución; garantiza la aplicación de una justicia pronta, cumplida e igual para todas las personas, impone las sanciones correspondientes y repara los daños.

» GESTIÓN Y REPRESENTACIÓN POLÍTICA RESPONSABLES

La aprobación y ejecución de leyes y políticas públicas, nacionales y locales, se realizan mediante la aplicación de las normas democráticas y el ejercicio de la representación política responsable de los intereses ciudadanos. Estas leyes y políticas garantizan la separación y control recíproco entre los poderes del Estado, amplían las oportunidades de la ciudadanía para proteger sus derechos y crean nuevas oportunidades para mejorar las condiciones de habilitación ciudadana de la población. En particular, el Poder Ejecutivo organiza y conduce la administración del Estado y ejerce iniciativa ante el Poder Legislativo para impulsar sus prioridades, con apego a la Constitución Política. El Poder Legislativo ejerce un control político oportuno y eficaz, rinde cuentas a sus electores, aprueba leyes que promueven el desarrollo humano y tiene una organización interna que respeta los derechos de las mayorías y las minorías.

» PARTICIPACIÓN Y RENDICIÓN DE CUENTAS

Las instituciones públicas ofrecen amplias y cada vez más eficaces oportunidades de participación a las y los ciudadanos en la

discusión, formulación, ejecución y evaluación de las políticas públicas. Los representantes políticos y los funcionarios públicos rinden cuentas de manera veraz, completa, oportuna y responsable, y respetan la dignidad de las personas en un marco legal y administrativo que garantiza la máxima transparencia de la gestión pública y la efectiva protección de los derechos y libertades civiles y políticas de la población.

» CONVIVENCIA CIUDADANA

La convivencia ciudadana respeta los derechos y la dignidad de las personas (nacionales y extranjeras). Las y los ciudadanos tienen una fuerte creencia en la democracia y participan activamente en la formación de una opinión pública pluralista, que realiza un escrutinio eficaz y permanente de los asuntos públicos. Los ciudadanos ejercen eficazmente su derecho a la libre organización mediante la creación de múltiples y activas organizaciones de la sociedad civil y hacen uso efectivo de las oportunidades para participar en la gestión pública.

» POLÍTICA EXTERIOR

La política exterior promueve valores y temas acordes con la vivencia democrática del país (es un factor activo y eficaz en el plano internacional para la promoción y tutela de los derechos humanos, el desarrollo humano y la paz). Es un instrumento efectivo y activo para la protección y tutela de los intereses nacionales, expresados en la necesidad de supervivencia económica y progreso material.

CAPÍTULO
5Fortalecimiento
de la democracia**Introducción**

El presente capítulo examina la contribución que hace el sistema democrático -sus instituciones y ciudadanos- al desarrollo humano en Costa Rica. El análisis de la relación entre ambos parte del concepto de calidad de la democracia, que se refiere al grado en que la convivencia política se aproxima a las aspiraciones ciudadanas sobre el diseño y funcionamiento de su sistema político. Todos los años, el ejercicio de investigación del capítulo consiste en verificar cuánto se acercó o se alejó la democracia costarricense de la satisfacción de las aspiraciones planteadas en un período determinado, en esta ocasión el año 2006.

Esta valoración se basa en un concepto amplio de democracia, a la que se considera no solo como un régimen político, sino como un sistema de organizar y ejercer el poder en una sociedad y, por tanto, una forma de convivencia social. Como modalidad de organización y de ejercicio del poder se espera, frente a otros sistemas, que exhiba un conjunto de características específicas: que las autoridades sean electas libremente, que el poder esté sujeto al imperio de la ley y que la organización y el ejercicio del poder sean respetuosos de y consistentes con los derechos y la dignidad de las personas. Para los propósitos del Informe, se entiende por democracia:

- Un régimen político en el cual los gobernantes son escogidos mediante

elecciones libres, limpias, competidas y reiteradas, por una ciudadanía que ejerce libremente sus derechos civiles y políticos. Las aspiraciones de sistema electoral y partidos políticos, y de democracia directa, están asociadas de manera directa a esta dimensión democrática.

- Un estado de derecho en el cual las autoridades están sujetas al imperio de la ley por mecanismos horizontales y verticales de rendición de cuentas, y en el cual las instituciones protegen y promueven los derechos civiles, políticos y sociales de las personas. Las aspiraciones de gestión y representación responsables, participación y rendición de cuentas, así como la de política exterior, están principalmente relacionadas con esta dimensión de la democracia.
- Una convivencia ciudadana que sustenta las instituciones del régimen y el Estado democráticos. Esta dimensión está mayormente asociada a la aspiración del mismo nombre.

Por ser el año 2006 el primero de una nueva administración gubernamental, en esta ocasión el énfasis del capítulo está puesto en la aspiración de gestión y representación política responsables. Por una parte, se procura discernir si el cambio de gobierno introdujo modificaciones en la capacidad de los poderes Ejecutivo y Legislativo para impulsar políticas públicas que promuevan el

desarrollo humano. Por otra parte, se indaga si hubo mejoras en la calidad de la representación política.

La sección sobre sistema electoral y partidos políticos ofrece un análisis de las elecciones de alcaldes municipales celebradas en el mes de diciembre. Se estudian aspectos como el nivel de participación ciudadana en los comicios de autoridades locales y sus principales resultados; además se incluyen valoraciones relacionadas con el proceso de revisión de gastos de los partidos políticos y la contribución estatal. Dado que los resultados de las elecciones nacionales de febrero del 2006 fueron ampliamente examinados en el Duodécimo Informe, la presente publicación se limita al análisis de los comicios municipales de diciembre del mismo año. Adicionalmente, en seguimiento a lo planteado en ese Informe sobre gestión electoral y limpieza de los comicios del 2006, se incorpora como aporte especial al capítulo una sección que aborda los cuestionamientos a los resultados electorales desde una perspectiva histórica comparada.

En el tema de administración de justicia, el capítulo continúa reportando los indicadores agregados sobre su desempeño. Se examina en mayor profundidad el funcionamiento de las instancias judiciales competentes en materia penal y, por último, se realiza el seguimiento habitual a tres materias con valoraciones críticas en informes anteriores: la justicia laboral, la agraria y la contencioso-administrativa. Un aporte adicional en torno a la administración de justicia

es la sección especial que se presenta al final del capítulo, sobre el sistema procesal penal; además de plantear una interpretación sobre los factores que inciden en el desempeño de ese sistema, la sección propone algunos lineamientos de reforma legal e institucional. Cabe reconocer que en esta edición no se abordó el tema de la materia constitucional y sus repercusiones en el sistema político costarricense, tarea que queda pendiente para futuras entregas del *Estado de la Nación*.

El presente Informe ofrece un análisis relativamente somero en tres de las aspiraciones del capítulo. En lo que concierne a participación ciudadana y rendición de cuentas, el examen se circunscribe a las adaptaciones institucionales derivadas de la aplicación de la Ley contra la corrupción y el enriquecimiento ilícito en la función pública. En el área de política exterior, el capítulo enfatiza en el viraje del estilo y contenido de la diplomacia nacional, como resultado del cambio de Administración. Se estudia la promoción de las iniciativas costarricenses en la agenda de discusión global y el establecimiento de nuevas relaciones diplomáticas. Por último, en el tema de convivencia ciudadana se actualiza la serie histórica sobre acciones colectivas.

Con el afán de no repetir abordajes en aquellos asuntos en los que no ha habido avances o cambios importantes que reportar, en esta oportunidad no se incluyen aspectos relacionados con la aspiración de democracia participativa, incorporada al capítulo en el Duodécimo Informe. No obstante en la decimocuarta edición ese tema será objeto de mayor análisis, a partir de la realización del referéndum sobre el Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica, República Dominicana y Estados Unidos, en octubre de 2007.

Sistema electoral y partidos políticos

A finales del 2006, por segunda ocasión la ciudadanía costarricense designó a los alcaldes, alcaldesas y otras autoridades políticas de los gobiernos locales mediante elecciones directas.

Estos comicios se desarrollaron en un marco de respeto de los derechos civiles y políticos de todas las personas. Además los resultados respondieron fielmente a las preferencias ciudadanas. No obstante, persistió un elevado abstencionismo, que evidencia cierta fragilidad en el proceso de democratización de los gobiernos locales como resultado de diversos factores, desde aquellos relacionados con la participación ciudadana, hasta otros asociados a la estructura institucional del Estado y el sistema político.

La Constitución Política de 1949 y el Código Electoral de 1953 concentraron la elección de todas las autoridades políticas (presidente, diputados y regidores) en un mismo día en el mes febrero, cada cuatro años. Sin embargo, esta concurrencia se rompió con la aprobación del Código Municipal de 1998, que separó los comicios nacionales de las elecciones de alcaldes y otras autoridades locales. Mediante este Código se amplió considerablemente la base de representantes a designar, pues hasta esa fecha la ciudadanía no tenía oportunidad de seleccionar a sus alcaldes en forma directa. En esta ocasión se nombró a 81 alcaldes, 162 alcaldes suplentes, 938 síndicos municipales propietarios y suplentes, 3.752 concejales de distrito propietarios y suplentes y 8 intendentes (cuadro 5.2).

Nada de lo acontecido en los comicios de alcaldes varía la principal conclusión del Duodécimo Informe en relación con el sistema electoral y los partidos políticos. En ese documento se señaló que el resultado de las elecciones nacionales de febrero de 2006 representó el fin de la era bipartidista del PLN y el PUSC, agrupaciones que condujeron el país desde la década de los ochenta. Las elecciones municipales reafirmaron la tendencia al desalineamiento político de la ciudadanía costarricense y la fragilidad del sistema de partidos emergente. Hoy en los ayuntamientos predominan instancias pluripartidistas y sin mayorías políticas. Un segundo resultado de importancia en los comicios locales de 2006 es que solo una cuarta parte de los empadronados emitió su voto, una cifra semejante a la de 2002.

Avances democráticos en medio de barreras estructurales

Desde la perspectiva del fortalecimiento de la democracia, las elecciones de alcaldes y otras autoridades locales son un avance, pues amplían el derecho de las y los ciudadanos a elegir libremente a su gobierno y a ser electos en cargos públicos. Sin embargo, en Costa Rica el ejercicio de este derecho en el plano municipal está limitado por al menos cuatro factores estructurales. En primer lugar, el carácter centralista del Estado ha relegado a las municipalidades a un rol marginal en la vida económica y social del país. Actualmente, la mayor parte de los servicios y los fondos públicos son administrados por entidades gubernamentales centralizadas o por instituciones autónomas. En segundo lugar, al tratarse de una elección desprovista por completo de financiamiento estatal -un aspecto considerado por este Informe como un rezago democrático- los partidos y sus candidatos y candidatas se ven en la necesidad de hacerle frente a la campaña con sus propios recursos o, en el peor de los escenarios, aceptar ofrecimientos de dinero espurio, con lo cual se ponen en riesgo la limpieza del proceso y la transparencia de su financiamiento.

Una tercera barrera para el ejercicio del derecho ciudadano de elegir y ser electo es la condición de debilidad y desgaste con que los partidos políticos y sus maquinarias electorales afrontan los comicios locales. A diferencia de una campaña nacional, los procesos municipales tienen un carácter marcadamente territorial y en ellos la propaganda masiva y los medios de comunicación no desempeñan un rol importante. La clave del éxito es la existencia de una depurada organización en las comunidades. Sin embargo, partidos políticos frágiles y sin capacidad de concitar amplias y robustas lealtades carecen de las capacidades y recursos para hacer frente a 81 contiendas locales simultáneas. Por último, la designación de alcaldes se efectúa diez meses después de la elección presidencial. Esta cercanía temporal torna difícil la reactivación de las maquinarias partidarias, la búsqueda de fondos para financiar sus

campanas y la integración de las y los ciudadanos a un nuevo proceso (Alfaro, 2007b).

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).

Este ausentismo no se limitó a las y los electores. Como un recurso paliativo ante la falta de miembros de mesa, en diciembre del 2006 el TSE debió reactivar el programa de auxiliares electorales que había descontinuado en febrero del mismo año. Según el *Duodécimo Informe Estado de la Nación* los acontecimientos del 2006 hicieron patente la vulnerabilidad a la que puede estar sujeto un proceso electoral basado en la labor voluntaria de la ciudadanía. Además, en el *Undécimo Informe* se reconoció que el diseño institucional en

esta materia constituye una fortaleza del sistema costarricense, pero al mismo tiempo se advirtió sobre los problemas que podrían presentarse en el modelo del TSE, en virtud del debilitamiento que muestran los dos pilares que lo sustentan: la amplia participación electoral de los y las costarricenses y la alta vinculación de estos con los partidos políticos (Programa Estado de la Nación, 2005). En diciembre del 2006 estos pilares nuevamente dieron señales de fragilidad, aunque la labor de los miembros de mesa auxiliares le permitió al órgano electoral administrar los comicios municipales sin mayores inconvenientes. A juicio del Presidente del TSE, de no haberse contado con el apoyo de este personal, cientos de mesas no habrían podido funcionar (E: Sobrado, 2007)².

En los comicios municipales estudiados, una vez más los electores de localidades urbanas se abstuvieron de participar en mayor medida que los de comunidades rurales. Cuatro de los siete cantones cabecera de provincia (San José, Alajuela, Heredia y Limón) están entre los diez lugares con mayor ausentismo en las urnas. En este grupo también se incluyen centros densamente poblados, como Desamparados, Goicoechea, Alajuelita, Tibás y Moravia. En cada uno de estos diez cantones el abstencionismo superó

el 82%. Por otra parte, los diez cantones con menor abstencionismo son principalmente rurales, y entre ellos sobresalen Turrubares, Nandayure, Montes de Oro y Talamanca, cuyos porcentajes de ausentismo fueron menores del 50%. Además, cinco de estos diez cantones pertenecen a las provincias de Guanacaste, Puntarenas y Limón. Este patrón de comportamiento, que difiere de lo que sucede en las elecciones nacionales, puede encontrar explicación en el hecho de que para las comunidades rurales los gobiernos locales revisten una mayor importancia y tienen una mayor presencia institucional que las entidades del Gobierno Central.

En otro orden de ideas, cabe señalar que en 28 de los 81 cantones (un 35%) el abstencionismo aumentó en términos relativos frente a los niveles registrados en 2002. Los mayores incrementos se presentaron en Hojancha (donde se inscribió únicamente un candidato en la elección de alcalde), Alvarado y Upala. En las 53 localidades restantes (65%) más bien se redujo la cantidad de electores que no participó en la última elección respecto del 2002. Las disminuciones más significativas se dieron en Turrubares (el cantón con la más alta participación), León Cortés, Los Chiles y Puriscal. En las dos elecciones de alcaldes el abstencionismo por cantón mostró un comportamiento semejante (gráfico 5.1).

CUADRO 5.2

Cifras relevantes de las elecciones municipales. 2002 y 2006

Componente	2002	2006	Comportamiento
Padrón electoral	2.331.459	2.603.770	Aumentó
Juntas receptoras de votos	6.819	4.852	Disminuyó
Partidos políticos participantes	34	45	Aumentó
Cargos por elegir	4.900	4.941	Aumentó
Candidaturas inscritas	16.243	15.919	Disminuyó
Alcaldes	81	81	Igual
Alcaldes suplentes	162	162	Igual
Síndicos (propietarios y suplentes)	928	938	Aumentó
Concejales de distrito (propietarios y suplentes)	3.648	3.688	Aumentó
Intendentes	8	8	Igual
Concejales municipales de distrito (propietarios y suplentes)	64	64	Igual

Fuente: Alfaro, 2007b.

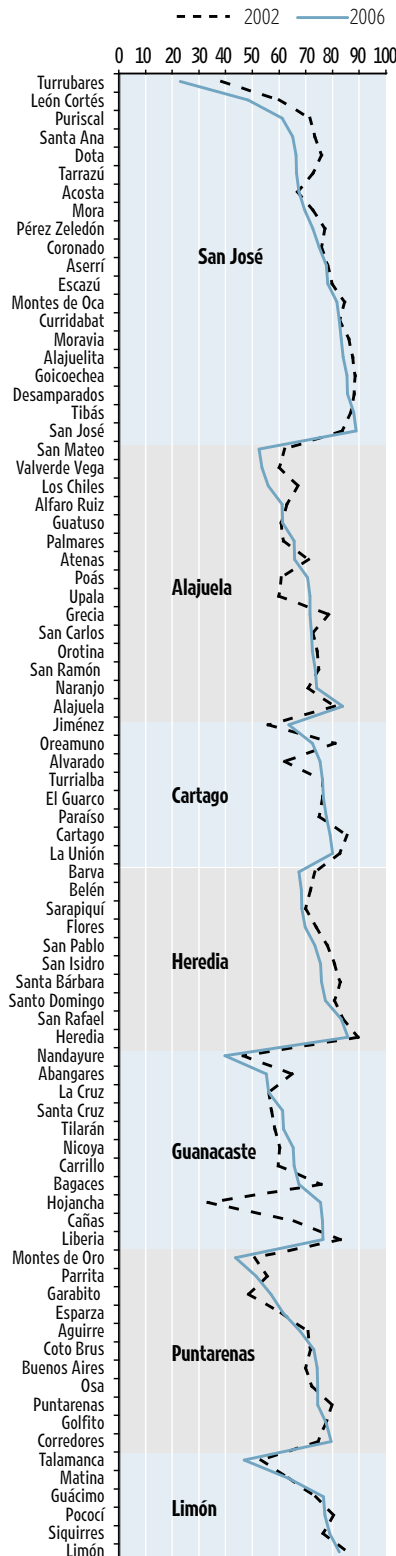
Un nuevo episodio de debilitamiento del bipartidismo

Los dos principales resultados políticos de las elecciones municipales del 2006 fueron, por una parte, que el PLN recuperó su hegemonía en los gobiernos locales, que se encontraban bajo el control socialcristiano desde 1998, y por otra, que una vez más se comprobó el debilitamiento del sistema de partidos, debido a la alta volatilidad y la creciente “desnacionalización” del apoyo ciudadano a las agrupaciones políticas.

Control electoral en disputa en el ámbito local

El Partido Liberación Nacional (PLN) ganó la elección por un amplio margen,

GRAFICO 5.1
Abstencionismo en elecciones municipales, según cantón
(porcentajes)



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, como el control electoral partidario, la volatilidad y el índice de nacionalización partidaria, 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.

El hecho más notable de estas elecciones es la recomposición de las fuerzas políticas que controlan los ayuntamientos del país. En diciembre del 2006 el PUSC perdió 37 alcaldías, la mayoría de las cuales (33) pasó a manos del PLN. Este factor le permitió a los liberacionistas sumar un total de 59 alcaldías y recuperar el control de la mayor parte de las municipalidades. El PUSC, a su vez, ganó solo 11 alcaldías, de las cuales 10 ya estaban bajo su dominio en el período anterior y, además, en 6 de ellas sus alcaldes fueron reelectos. Por lo tanto, más que recuperarse, en esta oportunidad lo que lograron los socialcristianos fue retener un número pequeño de localidades que ya estaban

bajo su control. En el caso de los partidos Movimiento Libertario y Acción Ciudadana (1 y 5 alcaldías, respectivamente), su respaldo en los comicios municipales disminuyó de manera considerable en comparación con el registrado en las elecciones de febrero, lo cual revela su incapacidad para retener a sus partidarios y encarar una contienda electoral de carácter local.

Por otra parte, de acuerdo con los resultados del indicador “control electoral partidario”³ en el ámbito municipal, en el 2006 el número de cantones en los que la suma de los porcentajes de votación PLN-PUSC superó 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 (cuadro 5.4). Estos datos reflejan la etapa de transición por la que atraviesa el sistema de partidos políticos actual. La aplicación de este indicador en las elecciones de regidores municipales del período 1994-2002 ya había evidenciado esta erosión del respaldo bipartidista (Proyecto Estado de la Nación, 2002).

En cuanto a la distribución de escaños municipales, el PLN logró la designación de más del 70% de los síndicos y la mitad de los concejales de distrito

CUADRO 5.3

Resultados de las elecciones de alcaldes municipales, según partido político. 2002 y 2006

Partido político	2002			2006		
	Votos	Porcentaje	Alcaldes	Votos	Porcentaje	Alcaldes
Liberación Nacional	168.410	32,8	27	277.589	45,9	59
Unidad Social Cristiana	188.612	36,7	48	107.007	17,7	11
Acción Ciudadana	65.968	12,8	1	88.630	14,6	5
Movimiento Libertario	20.655	4,1	0	34.073	5,6	1
Otros partidos ^{a/}	70.046	13,6	5	97.896	16,2	5
Total	513.691	100,0	81	605.195	100,0	81

a/ La categoría “Otros partidos” incluye 30 agrupaciones en 2002 y 39 en el 2006,

Fuente: Alfaro, 2007b, con datos del TSE.

CUADRO 5.4

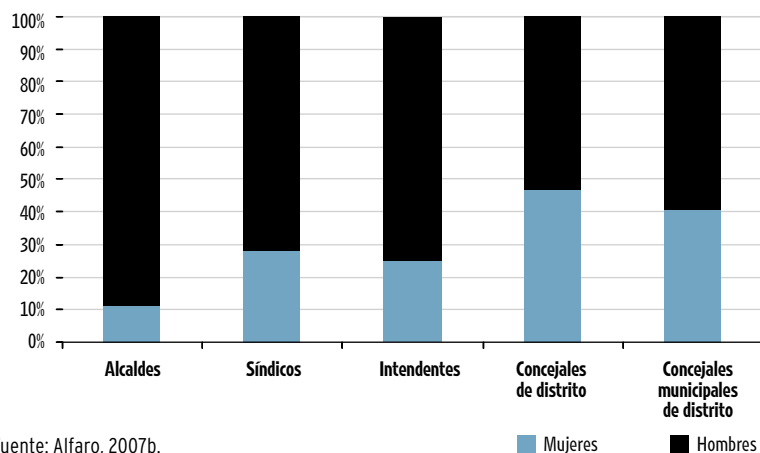
Distribución de cantones según categorías de control electoral partidario, en las elecciones de alcaldes. 2002 y 2006

Categorías	2002		2006	
	Absolutos	Relativos	Absolutos	Relativos
Fuerte predominio del control electoral bipartidista	13	16,0	10	12,3
Predominio del control electoral bipartidista	30	37,0	21	25,9
Control electoral en disputa	30	37,0	34	42,0
Control electoral de partidos emergentes	8	9,9	16	19,8
Total	81	100,0	81	100,0

Fuente: Alfaro, 2007b.

GRAFICO 5.2

Escaños municipales en propiedad, según sexo. 2006



Fuente: Alfaro, 2007b.

en todo el país. Además, siete agrupaciones cantonales consiguieron elegir 15 síndicos (3,2%) y 82 concejales distritales (4,4%). Desde la perspectiva de género, la mayoría de los cargos municipales en 2007-2011 serán ocupados por hombres (58%). Además, en tres de los cinco puestos en disputa la cantidad de mujeres electas fue menor al 40% (gráfico 5.2). En sentido inverso, en las suplencias las mujeres superan a los hombres en dos de los cuatro cargos. Sobre este punto el TSE señala que el mecanismo de la cuota femenina funciona en elecciones en la que la proporcionalidad es factible, pero no tiene mayor efecto en elecciones en las que se designa un solo cargo (por ejemplo,

presidente y alcaldes), por lo que se deben buscar alternativas para resolver las disparidades de género, ya que este aspecto requiere una reforma constitucional (E: Sobrado, 2007).

Respaldo partidario volátil y “desnacionalizado”

Además de analizar el indicador de control electoral partidario, este capítulo aborda el tema de la fortaleza de los partidos en las elecciones de alcaldes mediante dos indicadores ya utilizados en otras ediciones del Informe: la volatilidad electoral y el índice de nacionalización partidaria. El primero mide el grado en que el electorado es fiel a los partidos y, en particular, el

RECUADRO 5.1

Partido cantonal logra por primera vez reelección en la alcaldía

El partido Curridabat Siglo XXI, fundado en 1997 y con tres participaciones en procesos electorales, logró en 2006 prolongar su control en la alcaldía de ese cantón por dos períodos consecutivos (2003-2007 y 2007-2011). Este hecho representa un hito en las elecciones municipales, pues ningún otro partido local había conseguido ser reelecto en la alcaldía. Además, en 2006 esta agrupación obtuvo todos los puestos de síndicos del cantón. En los concejos municipales ha nombrado dos regidores en 1998, uno en 2002 y dos en 2006.

Fuente: Alfaro, 2007b.

desplazamiento del voto entre las distintas agrupaciones, en dos o más elecciones sucesivas. Este indicador estima la diferencia neta entre las proporciones de votos obtenidos por los partidos políticos. Según los resultados de la volatilidad, los cambios en la preferencia de los electores en los comicios de alcaldes fueron un tanto más altos que los registrados en los presidenciales y los parlamentarios del mismo período. En promedio, un 38% de los ciudadanos cambió de preferencia partidaria entre 2002 y 2006 en las elecciones municipales, en comparación con cerca del 36% en las presidenciales y un 29% en las legislativas. Además, en 54 de los 81 cantones (67%) los niveles de volatilidad fueron superiores al 30%. Las comunidades que registraron mayores niveles de volatilidad son Santa Cruz (81%), Bagaces (71%), Nandayure (69%) y Orotina (68%), mientras que Flores (8%), Aserrí (9%), Turrubares (10%) y Pérez Zeledón (12%) se caracterizan por ser localidades con patrones de preferencia partidaria más estables en elecciones municipales.

La segunda medida de la fortaleza relativa de los partidos es el índice de nacionalización partidaria, que estima las diferencias territoriales del apoyo electoral. En este sentido, un sistema

de partidos “nacionalizado” es aquel en que los niveles de apoyo electoral a la mayor parte de las agrupaciones políticas no varían significativamente entre una provincia y otra. Por el contrario, a mayores diferencias territoriales en el apoyo partidario, menor es el grado de nacionalización (Alfaro, 2006). En la elección municipal del 2006, el sistema de partidos políticos obtuvo un menor nivel de nacionalización que el registrado en los comicios de 2002 (0,79 versus 0,83). Esto significa que el respaldo a las agrupaciones políticas que participaron en la contienda de 2006 fue menos “nacionalizado” que el de cuatro años antes.

Por otra parte, al considerar lo que le sucedió a cada partido por separado se observan disparidades significativas. En tres de las cuatro agrupaciones que consiguieron los mayores porcentajes de votación (PUSC, PAC y Movimiento Libertario), los niveles de nacionalización disminuyeron sensiblemente en comparación con los de 2002. Las mayores reducciones se dieron en los casos del Movimiento Libertario y el PAC, agrupaciones que afrontan dificultades importantes en materia de organización territorial partidaria, un aspecto que limita su consolidación política. Por el contrario, Liberación Nacional fue el único partido que experimentó un aumento de su nivel de nacionalización entre ambas elecciones municipales (0,91 versus 0,94) (gráfico 5.3).

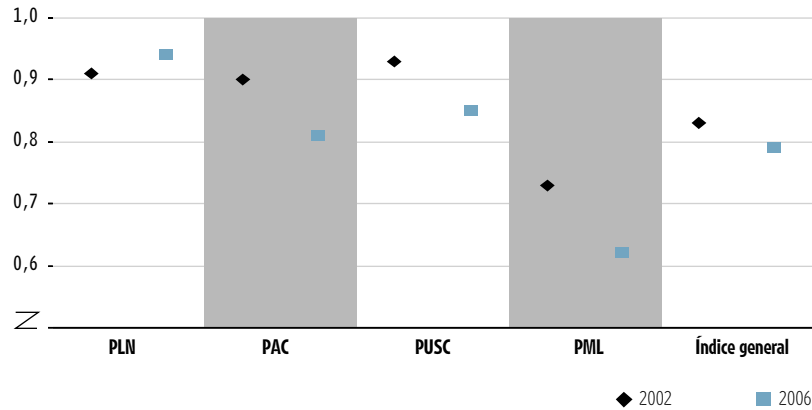
Dificultades de los partidos para retener a sus candidatos

En la presente edición se incorpora un nuevo indicador, que examina los cambios en la afiliación partidaria de las y los candidatos a cargos municipales en dos elecciones sucesivas. Idealmente se esperaría que los aspirantes a cargos públicos fueran fieles a sus partidos y, por lo tanto, no se registraran grandes cambios en su afiliación política entre una elección y otra. Una alta movilidad de candidatos reflejaría niveles considerables de desarraigo partidario. El principal hallazgo en este tema es que, en 2006, alrededor de una quinta parte de los candidatos eran repitentes

GRAFICO 5.3

Índice de nacionalización partidaria^{a/} en las elecciones municipales

(partidos políticos seleccionados)



a/ La escala del índice es de 0 a 1. Un nivel de nacionalización partidaria cercano a 0 significa que el partido recibe un 100% de votos en una provincia y un 0% de respaldo en el resto. Mientras más se acerque el valor a 1, más “nacionalizado” será el partido o sistema de partidos.

Fuente: Alfaro, 2007b.

en su aspiración, y además que estos se postularon para los mismos cargos. Adicionalmente se observa que la fuga hacia otras agrupaciones fue mayor en el Movimiento Libertario y en el PUSC, que en el PLN y el PAC. Otro resultado de importancia es que entre los candidatos repitentes predominan las mujeres.

Según los registros del TSE, en 2006 un total de 2.820 aspirantes repitieron su postulación. A efectos de comparación, el número de candidatos a regidores propietarios y suplentes que compitieron tanto en las elecciones de febrero de 2002 como en las de febrero de 2006 fue de 1.483. En 2006 el 51% de los repitentes fueron mujeres. La mayoría de estos aspirantes se postuló en ambas elecciones para ocupar cargos de concejales de distrito y síndicos, seguidos por los puestos de alcaldes. En términos generales, los candidatos que participaron por segunda ocasión lo hicieron para los mismos cargos, excepto en el caso de quienes fueron candidatos a síndicos en el 2006, pues la mayor parte de ellos había presentado su nombre para concejal de distrito en el 2002. Por otra parte, de los 238 aspirantes que fueron candidatos a alcaldes en el 2002

y repitieron en el 2006, 148 lo hicieron por el mismo cargo y 90 variaron su aspiración.

Por partido político, el mayor número de candidatos repitentes pertenecía al PLN (821), el PUSC (516) y el PAC (346). No obstante, un análisis pormenorizado de los cambios en la afiliación partidaria de los postulantes muestra que las dos agrupaciones que más “retuvieron” a sus candidatos fueron el PLN y el PAC. El 83% de los liberacionistas que aspiraron a un cargo en las elecciones municipales de 2002, lo hicieron por el mismo partido en 2006. En el PAC ese porcentaje fue del 77%. Por otro lado, el PUSC y el Movimiento Libertario evidenciaron problemas para retener a sus partidarios, pues el 43% de quienes fueron candidatos socialcristianos en 2002, se inscribieron como aspirantes en 2006, pero en otra agrupación política. La fuga de aspirantes socialcristianos se dio principalmente en los sentidos PUSC-otros (174 casos), PUSC-PAC (97) y PUSC-Movimiento Libertario (72). Por su parte, un número considerable de los libertarios que compitieron en 2002, en 2006 lo hicieron por el PAC (20 casos) y el PUSC (17) (cuadro 5.5).

En cuanto a los cantones con más

CUADRO 5.5

Desplazamiento entre partidos políticos, de las candidaturas a cargos municipales. 2006 con respecto a 2002

Desde	Hacia					Total
	PUSC	PLN	PAC	ML	Otros	
PUSC	516	45	97	72	174	904
PLN	15	821	36	31	82	985
PAC	24	39	346	13	25	447
ML	17	13	20	46	12	108

Fuente: Alfaro, 2007b, con datos del TSE.

candidatos repitentes sobresalen Puntarenas (108 casos), San Carlos (96), Desamparados (85), Alajuela (85) y San Ramón (80). Estas localidades se caracterizan por poseer una cantidad elevada de distritos, lo que aumenta el número de candidaturas. En sentido inverso, San Pablo (4 casos), Bagaces (7), Dota y Parrita (10) y Acosta (11) son los cantones con menor presencia de aspirantes repitentes.

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
ELECCIONES MUNICIPALES

Véase Alfaro, 2007b, en
www.estadonacion.or.cr

Siguen estancadas las reformas legales en materia de financiamiento político

El *Informe Estado de la Nación* ha señalado reiteradamente que uno de los elementos fundamentales para valorar las garantías de igualdad política que ofrece un régimen democrático es su capacidad de asegurar la integridad y la autonomía del sistema ante influencias no deseadas, derivadas del financiamiento de los partidos y las campañas electorales. El Noveno Informe hizo referencia al marco legal que norma el financiamiento de las agrupaciones políticas, caracterizándolo como “longevo y consolidado en algunos aspectos e incipiente y frágil en otros” (Programa Estado de la Nación, 2003). En particular destacó la ausencia de instrumentos jurídicos para regular ese financiamiento y la debilidad de los mecanismos de fiscalización. En el Duodécimo Informe se consignó que esa realidad se mante-

nía, pues a pesar de las irregularidades descubiertas en los comicios de 2002, y de la promesa de los partidos de introducir reformas sustantivas en este ámbito, las iniciativas planteadas no se concretaron para las elecciones del 2006. En esta oportunidad tampoco se registraron avances en el marco regulatorio del financiamiento político y se acorta la posibilidad de introducir reformas para el proceso electoral del 2010, lo que constituye una debilidad estratégica de la democracia costarricense.

Como resultado de la revisión de gastos de los partidos políticos relacionados con la contribución estatal a las campañas, la CGR insistió en la necesidad de que “el TSE cuente con instrumentos que le permitan realizar un seguimiento integral de la actividad financiera de las agrupaciones políticas (...) se estima necesario que la legislación electoral establezca la obligación de que las agrupaciones políticas, independientemente de que opten o no por la contribución estatal, presenten la totalidad de sus ingresos y gastos ante el Tribunal Supremo de Elecciones, en aras del fortalecimiento de los principios de publicidad y transparencia, así como de una efectiva rendición de cuentas” (CGR, 2007b). De este modo, las potestades del TSE irían más allá de la recepción de los reportes de contribuyentes y donaciones de los partidos y del traslado de la documentación a la Contraloría General de la República (CGR).

Tal como se señaló en el Informe anterior, de acuerdo con la legislación vigente, tienen derecho a recibir el aporte estatal para financiar sus gastos de campaña aquellas agrupaciones polí-

ticas que participan en las elecciones nacionales y provinciales (presidencia, vicepresidencias y diputaciones), que alcancen o superen el 4% de los votos válidamente emitidos, o que logren elegir al menos un diputado, esto último con base en una reinterpretación del artículo 96 de la Constitución Política efectuada por el TSE (Programa Estado de la Nación, 2006). De acuerdo con estos criterios, quedan excluidas de la provisión estatal las agrupaciones que participan en los comicios municipales; de ahí que, ante la ausencia de reformas legales, los partidos que compitieron en el proceso de diciembre de 2006 no tuvieron la posibilidad de acceder al uso de fondos públicos.

Según lo dispone el Código Electoral en sus artículos 178, 188 y 194, le corresponde a la CGR revisar los gastos que los partidos políticos presentan ante el TSE, a efectos de optar por la contribución estatal. En la campaña de 2006 la CGR estudió la documentación de diez de los once partidos legalmente habilitados para recibir deuda política (el Partido Guanacaste Independiente declinó aceptar la contribución estatal), prácticamente el doble de agrupaciones que en procesos anteriores. No obstante, este proceso requirió más tiempo que en otros comicios.

Según la CGR, la justificación de gastos de los partidos se presenta de manera desordenada y desapegada de la normativa correspondiente. Esta situación genera dudas en cuanto a la veracidad de los gastos y podría inducir a error a la entidad contralora (CGR, 2007b). En este contexto, durante un largo período los partidos políticos remitieron a la Contraloría una serie de documentos para corregir reportes de gastos, así como informes de subsanación, a lo que se sumaron las apelaciones planteadas y las prórrogas otorgadas por el TSE. Diecisiete meses después de realizadas las elecciones nacionales, a finales de julio de 2007, la CGR dio a conocer el resultado de la revisión de las liquidaciones evaluadas (cuadro 5.6).

A partir de esta revisión, el ente contralor planteó un conjunto de señalamientos específicos, entre los que destaca la ausencia de un proceso integral de

CUADRO 5.6

Resultado de la revisión de gastos de los partidos políticos con derecho a contribución estatal. 2006

(millones de colones)

Partido político	Contribución estatal máxima asignada	Total revisado	Total aceptado	Porcentaje aceptado
Liberación Nacional	5.881,8	4.980,9	3.440,9	69,1
Acción Ciudadana	4.949,2	1.830,5	965,9	52,8
Movimiento Libertario	1.339,5	1.461,7	799,3	54,7
Unidad Social Cristiana	862,5	1.292,10	655,7	50,7
Unión Nacional	154,3	146,6	47,0	32,1
Renovación Costarricense	183,8	203,3	178,3	87,7
Restauración Nacional	83,2	79,1	76,4	96,6
Accesibilidad sin Excusión	120,5	96,8	68,7	71,0
Frente Amplio	313,6	444,5	345,5	77,7
Unión Agrícola Cartaginés	44,1	57,4	0	0
Guanacaste Independiente ^{a/}	23,5			
Total	13.956,0	10.592,9	6.577,70	62,1

a/ Pese a tener derecho a 23,5 millones de colones, Guanacaste Independiente renunció a la contribución estatal.

Fuente: Elaboración propia con datos de CGR, 2007b.

control de ingresos y gastos de los partidos, que sea ejercido por una misma instancia de manera ágil, oportuna y efectiva, de tal modo que se establezcan puntos de control que alerten sobre posibles ingresos de fondos que puedan comprometer la autonomía de las agrupaciones y de las autoridades políticas en el desempeño de sus funciones.

Asimismo, en lo que respecta al procedimiento la CGR reconoce que la presentación de una única liquidación al final del proceso electoral, en vez de liquidaciones parciales, es el procedimiento más indicado, pues conlleva una reducción de los trámites de revisión y evita la presentación y evaluación fragmentadas de los gastos. Además, la Contraloría sugiere que el examen de las liquidaciones que los partidos remiten al TSE la efectúe el mismo órgano electoral, ya que a éste le compete la rectoría en materia electoral, sin que por ello la CGR decline colaborar en sus tareas de fiscalización.

Finalmente, la CGR advierte de “la apremiante necesidad de replantear la normativa electoral, de manera tal que garantice un proceso integral, eficaz,

eficiente y económico en lo referente al control de ingresos y gastos de los partidos por parte del TSE, mediante el establecimiento de los mecanismos pertinentes, en aras del fortalecimiento de los principios de publicidad y transparencia, así como de una efectiva rendición de cuentas por parte de los partidos políticos (...) el replanteamiento de dicha normativa no debería dejar de lado las competencias y atribuciones que corresponden a la CGR y el TSE, y dejar en claro los roles que deben de ejecutar dichos Órganos, en apego al mandato constitucional” (CGR, 2007b).

Gestión y representación política responsables

En el tema de gestión y representación política responsables se valora el aporte de las instituciones de la democracia representativa a la calidad democrática del sistema político y su contribución al desarrollo humano. Se analiza el desempeño de dos poderes de la República (Ejecutivo y Legislativo) y las relaciones entre ambos. Para efectuar el balance en este ámbito se estudia si la aprobación y ejecución de leyes

y políticas públicas se realiza mediante la aplicación de las normas democráticas y de respeto a los derechos de las mayorías y las minorías. Además se evalúa si el Legislativo aprueba leyes que promueven el desarrollo humano y amplían las oportunidades de la ciudadanía para proteger sus derechos. En relación con el Poder Ejecutivo, se examina la forma en que éste organiza y conduce el Estado y ejerce iniciativa ante el Congreso para impulsar sus propuestas.

La principal conclusión en esta materia es que, como pocas veces en el pasado, 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 del Poder Ejecutivo para recordar la coherencia política e imprimir

mayor eficacia a su gestión. 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, como se dijo, el nuevo 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.

En el ámbito parlamentario existe un complejo desafío: la Asamblea Legislativa debe procesar propuestas de gran envergadura con reglas del juego obsoletas y en un ambiente de polarización, al tiempo que debe hacerle frente a las tendencias de desgaste institucional y funcional de la democracia representativa. Esta situación evidencia la necesidad de retomar la agenda de reforma y modernización del Poder Legislativo, pues los arreglos institucionales y políticos que regulan el proceso parlamentario han sido superados por la nueva realidad política, caracterizada por la fragmentación de fuerzas y actores.

Reestructuración en el Ejecutivo busca mayor eficacia en la gestión

La administración Arias Sánchez se 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, quien asumió funciones similares a las de un primer ministro en un régimen semipresidencial (Zeledón, 2007).

La reorganización del Poder Ejecutivo incluyó a su vez varios cambios. En

primer lugar, se eliminaron los consejos Social y Económico en que se agrupaban los ministerios de línea y las instituciones autónomas (aunque el funcionamiento de estas instancias variaba según la Administración). En su lugar se fortaleció la figura del Ministro de la Presidencia, al que se designó como portavoz gubernamental, coordinador del Gabinete, enlace directo y encargado de las relaciones del Ejecutivo con el Legislativo. Como se mencionó, esta decisión le otorgó a ese funcionario potestades típicas de primer ministro en un régimen semipresidencial, aunque en un contexto distinto (Costa Rica tiene un régimen presidencialista que se caracteriza, además, por estrechos márgenes de maniobra; Zeledón, 2007). Dentro del Ministerio de la Presidencia se estableció una autoridad de coordinación interinstitucional a quien se le dio rango de ministro (sin cartera).

En segundo lugar, el Poder Ejecutivo fue organizado por sectores, cada uno con una rectoría encomendada a un ministro. A partir de esta sectorización se elaboró el Plan Nacional de Desarrollo (decretos 33.151-MP, del 18 de mayo de 2006, y 33.178-MP). Con las nuevas disposiciones, el ministro rector tiene la capacidad de incidir sobre los objetivos y acciones de los ministerios e instituciones descentralizadas que componen su sector. Se conformó un Consejo de Ministros Rectores, coordinado por el Ministro de Coordinación Interinstitucional. Ambas medidas -el fortalecimiento del Ministerio de la Presidencia y la sectorización- procuran evitar divisiones y confrontaciones entre autoridades y alcanzar mayores niveles de coherencia política en temas clave para la Administración (Vargas, 2007).

Además se estableció una autoridad en el ámbito del fomento a la producción y el comercio exterior, mediante la creación del Ministerio de la Producción (Mipro), al que le fue encargada la rectoría de un amplio y disperso archipiélago de ministerios, entidades autónomas y empresas públicas⁴. Finalmente, se creó una autoridad en materia de política social y lucha contra la pobreza, con el nombramiento de un

Ministro de Desarrollo Social, quien también tiene a su cargo el sector de vivienda y desarrollo humano. Ambas carteras están pendientes de aprobación legislativa.

Cabe destacar que ninguno de estos cambios cuenta con un sólido marco legal, pues se realizaron por medio de decretos emitidos por el Poder Ejecutivo, que pueden ser modificados por éste cuando lo estime necesario. Tampoco están jurídicamente sustentados los instrumentos que poseen los ministros rectores para ejercer esta función. Se trata de una solución temporal, ante el fracaso de esfuerzos anteriores por llevar a cabo una reforma orgánica del Gobierno Central mediante una ley aprobada en el Congreso⁵ y dada la poca viabilidad política de un nuevo intento de reforma en el Parlamento actual.

En el Ejecutivo reorganizado los dos vicepresidentes cumplen la tarea adicional de ministros de Justicia y Planificación. Esta decisión dio continuidad a la innovación que el gobierno anterior había efectuado en este sentido. En Costa Rica, la única función constitucional de un vicepresidente es la sustitución del Presidente en caso de ausencia (artículo 135 de la Constitución Política). Según la legislación vigente, estos funcionarios no tienen derecho a voto en el Consejo de Gobierno, por lo que al ocupar cargos ministeriales pasan a cumplir un rol más activo en la toma de decisiones (Zeledón, 2007). Sin embargo, es importante señalar que en este esquema los vicepresidentes, en tanto ministros del Gabinete, quedan bajo la dirección política del Ministro de la Presidencia, lo cual produce una situación confusa en la eventualidad de que uno de ellos sustituya al Primer Mandatario. Por otra parte, al abolirse los consejos Económico y Social, los vicepresidentes perdieron las potestades informales de coordinación de la acción pública que habían desempeñado en administraciones pasadas.

Otras dos medidas implementadas han sido los encuentros periódicos entre autoridades de Gobierno Central, el IFAM y los alcaldes del país, y la celebración de sesiones del Consejo de

Gobierno fuera de la sede presidencial. Durante el período 2006-2007 se realizaron ocho sesiones en las localidades de Nicoya, Cartago, Ciudad Quesada, Pérez Zeledón, Alajuelita, Paraíso, Alajuela y Grecia.

Ejecutivo recupera iniciativa política, pero el Congreso se polariza

Un 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 cohesionado⁶ (Programa Estado de la Nación, 2005 y 2006), en ese año retomó la iniciativa política y estrechó los vínculos con la fracción oficialista y algunas de oposición en la Asamblea Legislativa⁷.

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 oficialismo logró construir una amplia, mayoritaria y relativamente estable coalición parlamentaria. Es importante recordar que, desde el período 1994-1998, ninguna fracción legislativa ha logrado por sí sola la cantidad de votos necesaria para aprobar leyes por mayoría simple (29 votos) y, en aquellos asuntos que ameritan mayorías calificadas, el oficialismo ha requerido el respaldo de diputados de otras fracciones. Los resultados de las elecciones del 2006 confirmaron la integración multipartidista del Congreso, lo cual acentuaba la importancia de contar con una coalición mayoritaria estable. En esta ocasión, la Asamblea está compuesta por el mayor número de fracciones de los últimos cuatro períodos constitucionales (ocho en total). Además se dieron cambios importantes en la composición del conjunto, pues el PLN aumentó significativamente el número de diputados, la bancada del PAC también creció y

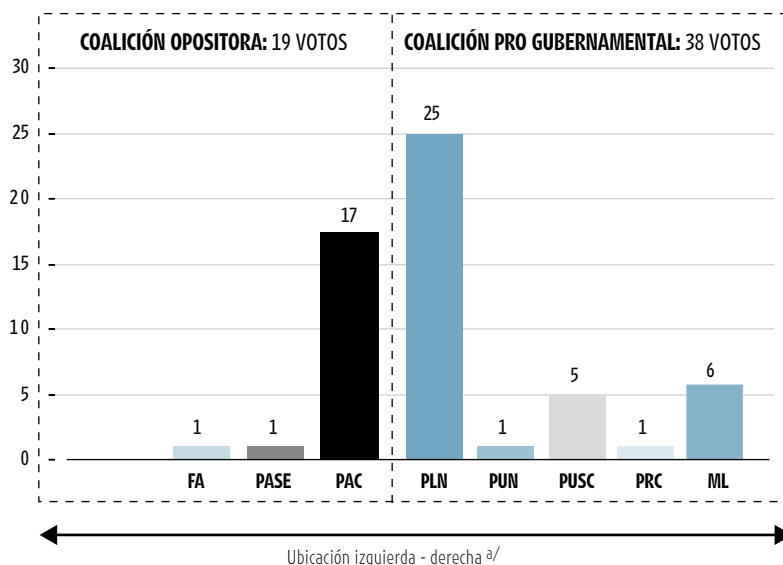
pasó a ser el bloque de oposición con más legisladores, en sustitución del PUSC (Rojas, 2007).

Haber conseguido formar una amplia coalición parlamentaria no tuvo los resultados esperados (la mayor capacidad del Ejecutivo para impulsar sus prioridades) sino un temprano efecto polarizante. Debido a la composición de la Asamblea Legislativa, el nuevo Gobierno tenía diversas opciones para aglutinar una mayoría parlamentaria. Una de ellas era forjar una “gran coalición” con el principal partido opositor (PAC) para, de este modo, formar un bloque de centro-izquierda que habría reunido a 42 de los 57 legisladores. Sin embargo, la ratificación del TLC-CA se constituyó en el mayor obstáculo para una alianza de este tipo: pese a las similitudes programáticas en un vasto espectro de asuntos, el Gobierno y el PAC se enfrentaban en relación con el Tratado, tema que ambos juzgaban fundamental. La segunda alternativa era constituir una “coalición mínima”, que aportara la menor cantidad de partidos necesaria para lograr la mayoría simple en el

Parlamento; se trataba de forjar una alianza con el PUSC, pero ello significaba revivir el viejo orden bipartidista que los electores habían rechazado en las urnas. Además, la cantidad de legisladores que agregaba el PUSC (5) superaba la mayoría simple, pero resultaba insuficiente para votaciones calificadas como las que necesitaba el Gobierno para acelerar el trámite de aprobación del TLC-CA y de las leyes que forman parte de su agenda de implementación. Ambos factores tornaron inviable la opción de la coalición mínima. Finalmente el Gobierno se inclinó por una alianza “mayoritaria más que mínima” de centro-derecha, integrada por cuatro partidos minoritarios, incluyendo al Movimiento Libertario. Como respuesta a este movimiento del PLN, el PAC conformó una coalición opositora con dos partidos a su izquierda (Vargas, 2007; Rojas, 2007) (gráfico 5.4). Con base en estos alineamientos, la dinámica política parlamentaria quedó marcada por coaliciones ideológicamente heterogéneas, armadas a partir del apoyo o rechazo al TLC-CA, que

GRAFICO 5.4

Coaliciones parlamentarias conformadas al final de año, según orientación ideológica de los partidos y número de escaños. 2006



a/ El eje horizontal no expresa una escala ordinal, sino que es un recurso gráfico para ilustrar la dispersión ideológica. Sobre los criterios para la ubicación ideológica de los partidos véase nota al final.

Fuente: Vargas, 2007, con base en Zoco, 2006 para PLN y PUSC.

a la vez creó una fractura entre dos socios “naturales” (el PAC y el PLN) para la aprobación de una serie de reformas económicas, sociales e institucionales en las que coincidían las plataformas programáticas de ambas agrupaciones⁸.

Respecto de la permanencia de la alianza mayoritaria, cabe resaltar que si bien esta le ha permitido al oficialismo tomar la iniciativa lo que concierne al TLC-CA, es una coalición inestable y difícil de sostener en el tiempo, ya que no solo existen importantes distancias ideológicas entre varios de sus socios -particularmente el PLN y el ML-, sino que sus miembros han expresado puntos divergentes en temas clave de las leyes de implementación del Tratado (por ejemplo, la apertura de los sectores de telecomunicaciones y seguros, que hoy son monopolios públicos) (Vargas, 2007).

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. En efecto, ante un Poder Ejecutivo articulado y con mayor capacidad de iniciativa, las fracciones optaron por una mayor coherencia interna. En la legislatura 2006-2007 ningún diputado o diputada abandonó las filas del partido por el que fue electo y, por el contrario, las bancadas actuaron como bloques políticos (Rojas, 2007). Sin embargo, en materia de iniciativa parlamentaria, pese a que se contó con fracciones disciplinadas, siguieron predominando las propuestas individuales en la formación de leyes (véase el apartado sobre producción legislativa).

En síntesis, la concreción de una coalición parlamentaria, la mayor disciplina de las bancadas y los vínculos con el Congreso centralizados por medio de la poderosa figura del Ministro de la Presidencia, 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, en particular

el énfasis puesto por el Ejecutivo en la aprobación del TLC-CA. El costo de oportunidad de concentrar todos los esfuerzos en el Tratado y su agenda de implementación, relegó a un segundo o tercer plano proyectos pendientes relacionados con reformas político-electorales, tributarias, municipales, judiciales y de carácter institucional-administrativo (Rojas, 2007). Así, el nuevo Parlamento se abocó desde un inicio a la ratificación del TLC-CA y su agenda de implementación, esta última compuesta por trece leyes adicionales que a la fecha de redacción de este Informe se encuentran todavía en trámite. La coalición oficialista de 38 diputados reúne una mayoría calificada no solo para aprobar los proyectos que la requieren, sino para modificar el Reglamento Legislativo. En diciembre de 2006 la Asamblea aprobó una reforma para aplicar la vía rápida (*fast track*) al TLC-CA, lo que limitó los recursos reglamentarios a disposición de los partidos opositores

para retrasar su votación (Vargas, 2007). Sin embargo, aun bajo estas favorables condiciones, el Gobierno no logró la aprobación del Tratado por la vía parlamentaria.

En este ambiente de polarización se ha dificultado el trámite de otras iniciativas, se han reducido las posibilidades de negociación entre fracciones y se han deteriorado las relaciones Ejecutivo-Legislativo. A pesar de ello, en algunos casos las bancadas han flexibilizado sus posiciones y han apoyado iniciativas que provienen de las diferentes agrupaciones políticas. Los acuerdos se han dado en torno a proyectos específicos relacionados con temas de interés interpartidario. En algunos casos -Ley del fortalecimiento financiero del IMAS y reforma al artículo 59 del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda-, la negociación permitió que se despejara el camino para su aprobación, una vez que se concedieran enmiendas a las fracciones del PAC y el Movimiento Libertario. No obstante,

CUADRO 5.7

Alianzas legislativas específicas en la legislatura 2006-2007

	PLN	PAC	ML	PUSC	PUN	RN	FA	PASE
Número de diputados	25	17	6	5	1	1	1	1
Proyectos aprobados								
Fortalecimiento financiero del IMAS	X	X	X	X	X	X	X	X
		Moc	Moc					
Reforma de la Ley del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda	X	X	X	X	X	X	X	X
		Moc	Moc					
Proyectos controversiales								
Proyectos fiscales								
(momentáneamente fuera de agenda)	X	X	0	X	X	X	X	X
Tratado de libre comercio con Estados Unidos	X	0	X	X	X	X	0	0
Proyectos con intervención de órgano constitucional								
Concesión de obra antes de Sala Constitucional	X	0	X	X	X	X	0	0
Concesión de obra después de Sala Constitucional y enmiendas legislativas (en proceso de aprobación)	X	X	X	X	X	X	X	X

Nota: X significa apoyo, 0 significa desacuerdo, Moc significa apoyo y votación positiva condicionada a aprobación de mociones de fondo.

Fuente: Arias, 2007.

en otros proyectos persisten divergencias, tal como sucede con las reformas fiscales o el TLC-CA. Asimismo, en algunas ocasiones, cuando un proyecto se envía a la Sala Constitucional para consulta preventiva, si éste es declarado inconstitucional, y si se corrigen las deficiencias identificadas, la posibilidad de apoyo y aprobación aumenta (cuadro 5.7), aunque ello tampoco garantiza su aprobación final por el Plenario.

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE EL PODER EJECUTIVO EN EL 2006

Véase Zeledón, 2007, en www.estadonacion.or.cr

Aumenta la efectividad del Ejecutivo, pero en leyes de poco impacto

Al igual que todos los años, el *Informe Estado de la Nación* valora el rendimiento del Poder Legislativo en sus tres funciones principales: legislar, ejercer

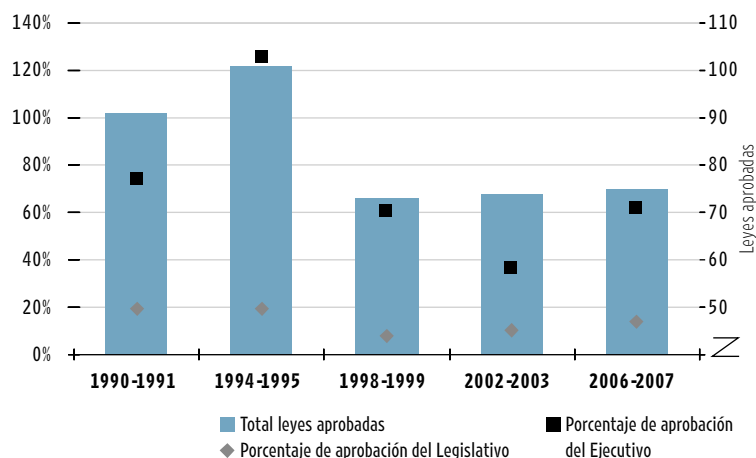
control político y representar a la ciudadanía. En la legislatura 2006-2007 se aprobó un total de 75 leyes, de las cuales el 24% fue presentado por el Ejecutivo y el 76% por el Legislativo (Rojas, 2007). Si se compara esta cifra con el número de leyes promulgadas en la primera legislatura de las últimas cuatro administraciones (1990-2006), la cantidad de legislación aprobada en 2006-2007 es semejante a la registrada en las legislaturas 1998-1999 y 2002-2003, pero inferior a la tramitada en los años 1990-1991 y 1994-1995. Por otra parte, pese a la mayor iniciativa y capacidad de conducción política del Ejecutivo, su porcentaje de aprobación sigue siendo claramente menor que el que prevaleció durante la década de los noventa, y no muy distinto a los de los dos últimos gobiernos (gráfico 5.5). A su vez, el porcentaje de aprobación del Legislativo se mantiene estancado y, además, los legisladores desaprovechan el recurso de las Comisiones Plenas, creadas en 1993 con el fin de desahogar la carga de trabajo del Plenario. En la legislatura 2006-2007 en estas instancias se aprobó la menor cantidad de leyes desde 1998-1999 (cuadro 5.8).

Otro de los indicadores con que el presente capítulo examina el rendimiento legislativo es el tiempo que tarda una ley en ser aprobada. Entre 2002 y 2006 se prolongó de manera constante el trámite de las leyes, aunque su duración no fue muy distinta a la registrada a finales de la década de los ochenta y principios de los noventa, en la cúspide del bipartidismo PLN-PUSC. Por otra parte, si bien en los años 2005 y 2006 el Parlamento aumentó su productividad (medida por el número de leyes aprobadas) se mantuvo en niveles similares a los de veinte años atrás, aunque inferiores a los observados durante la segunda mitad de la década anterior (gráfico 5.6). Es importante señalar que usualmente la legislatura de inicio de una administración (como la de 2006-2007) se caracteriza por ser más productiva, pues en su transcurso se aprueban más leyes que el año legislativo anterior, con la única excepción del periodo 2002-2003.

Sin embargo, el indicador de productividad no sirve para evaluar la calidad

GRAFICO 5.5

Porcentaje de aprobación^{a/} de proyectos de ley, por iniciativa, según legislatura



a/ El porcentaje de aprobación se calcula como el cociente entre el número de proyectos presentados y el número de leyes aprobadas, según iniciativa.

Fuente: Elaboración propia con datos de la Asamblea Legislativa.

CUADRO 5.8

Leyes aprobadas en Comisiones Plenas, según legislatura 1998-2006

Legislatura	Comisión Plena Primera	Comisión Plena Segunda	Comisión Plena Tercera	Total
1998-1999	8	7	10	25
1999-2000	18	25	16	59
2000-2001	10	10	11	31
2001-2002	29	23	18	70
2002-2003	6	5	2	13
2003-2004	9	6	8	23
2004-2005	3	9	5	17
2005-2006	3	1	1	5
2006-2007	1	2	0	3

Fuente: Asamblea Legislativa.

de la legislación aprobada en términos de su contribución al desarrollo humano y la ampliación de los derechos ciudadanos (y su exigibilidad efectiva). Desde esta óptica, en el 2006 la producción legislativa no se apartó de las tendencias señaladas en Informes previos, en los que se ha reiterado la carencia de leyes sustantivas (Programa Estado de la Nación, 2003, 2004 y 2005).

En el período de mayo de 2006 a abril de 2007, el 56% de la normativa aprobada correspondió a autorizacio-

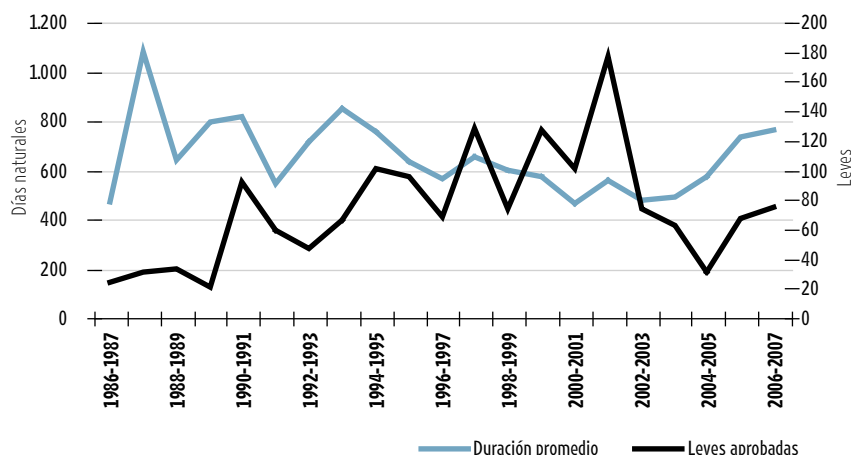
nes para el traslado de recursos de entidades públicas a organizaciones de la sociedad civil. En general estas leyes no tienen impacto en materia de reconocimiento de nuevos derechos ciudadanos. La mayor parte de estos traslados se efectúa de entes del Gobierno Central a las municipalidades. Les siguen en importancia los instrumentos que reforman normativa existente (16%). Únicamente 4 de las 75 leyes fueron nuevas: Ley de ferias del agricultor, Creación del Museo de Guanacaste,

Ley para el desarrollo, promoción y fomento de la actividad agropecuaria orgánica y Ley para la penalización de la violencia contra las mujeres mayores de edad. Otra norma de importancia aprobada en la legislatura 2006-2007 fue la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción. Por último, en el 49% de los casos la aplicabilidad de la ley promulgada es estrictamente local, en contraste con el 25% de la legislación cuyo ámbito de cobertura es nacional.

Dos indicadores que el Informe utiliza para evaluar la calidad de la legislación son, por una parte, si las nuevas leyes amplían o restringen los derechos ciudadanos y las obligaciones del Estado para con la población y, por otra, el financiamiento público movilizado para tales fines. Las leyes sustantivas (por ejemplo, que no fueron autorizaciones) relacionadas con nuevos derechos, ampliación de los existentes u obligaciones públicas adicionales fueron veinte; de éstas solo en seis (una tercera parte) se especificaron fuentes de ingreso propias para cumplir con las normas, un dato significativo habida cuenta de las restricciones presupuestarias que desde hace años experimenta el

GRAFICO 5.6

Duración promedio de las leyes aprobadas, según legislatura



Fuente: Elaboración propia con datos de la Asamblea Legislativa.

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE EL PODER LEGISLATIVO EN EL 2006 Véase Rojas, 2007 y Vargas, 2007, en www.estadonacion.or.cr

CUADRO 5.9

Leyes aprobadas por fuente de financiamiento, según reconocimiento de derechos. 2006-2007

Reconocimiento de derechos	Fuentes de financiamiento						Total
	No procede	No especifica	Crea fuentes de financiamiento	Asigna fuentes de financiamiento no frescas	Reorienta financiamiento no frescas	Empréstito	
No procede	24	0	0	3	1	0	28
Concede nuevos derechos	14	1	1	2	0	0	18
Amplía derechos existentes	3	3	3	0	5	0	14
Genera obligaciones	0	0	1	0	0	0	1
Restringe derechos	1	0	1	1	0	0	3
Instrumentos internacionales	1	5	0	2	0	3	11
Total	43	9	6	8	6	3	75

Fuente: Asamblea Legislativa.

Estado costarricense. Ocho de las leyes aprobadas no mencionan nuevas fuentes de financiamiento (aunque crean obligaciones) y seis reorientan recursos existentes (cuadro 5.9).

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 los casos en que las leyes amplían las oportunidades de la ciudadanía para proteger sus derechos, nuevamente estos se conceden sin el sustento económico necesario.

Un factor adicional considerado en materia de gestión y representación

política responsables es la iniciativa en la formación de las leyes. Sobre este particular la evidencia disponible señala que, a pesar de una mayor coherencia y estabilidad en las bancadas legislativas, en lo que concierne a las iniciativas de ley existe poca disciplina partidaria. Una muestra de ello es que las propuestas surgen -en más de la mitad de las ocasiones- de legisladores individuales y, cuando provienen de dos o más parlamentarios, lo más probable es que estos no sean del mismo partido político. Incluso son más efectivos los proyectos de diputados o diputadas pertenecientes a distintas agrupaciones, que las iniciativas formuladas por compañeros de fracción (cuadro 5.10).

CUADRO 5.10

Proyectos de ley presentados y leyes aprobadas, según iniciativa. Mayo 2006-abril 2007

Iniciativa	Proyectos de ley		Leyes	
	Absolutos	Porcentajes	Absolutos	Porcentajes
Diputado individual	303	68,7	38	50,7
Poder Ejecutivo	29	6,6	18	24,0
Varios diputados de diferentes partidos	52	11,8	16	21,3
Varios diputados del mismo partido	41	9,3	3	4,0
Otros ^{a/}	16	3,6		
Total	441	100,0	75	100,0

a/ Esta categoría agrupa combinaciones de iniciativa legislativa, por ejemplo aquellos casos en que la propuesta proviene de diputados de diferentes partidos y diputados del mismo partido.

Fuente: Elaboración propia con información de la Asamblea Legislativa.

Oposición hace mayor uso del control político

El control político es una de las principales funciones que cumplen los y las diputadas en un régimen democrático, ya que a través de este mecanismo se ponen en práctica los pesos y contrapesos institucionales. En el período 2006-2007 los partidos Acción Ciudadana (PAC), Frente Amplio (FA) y Accesibilidad sin Exclusión (PASE), teniendo apenas un tercio de los legisladores, concentraron el 47% de las intervenciones de control político. En el caso del partido gobernante, pese a que tiene la mayor proporción de representantes, acumuló un 28% de las intervenciones en control político, *versus* el 72% de las demás agrupaciones (Arias, 2007). Asimismo, los parlamentarios del FA, el PASE y el partido Unión Nacional (PUN) están entre los que registran un mayor uso de la palabra. Por su parte, de los diputados con menos intervenciones, seis pertenecen al PLN (cuadro 5.11).

Cuando se analizan los temas abordados para ejercer control político, se concluye que en buena medida durante la legislatura 2006-2007 se trataron asuntos propios del trabajo parlamentario, pues estos acapararon un 27% de las intervenciones. Por otra parte, como era de esperar, la denuncia o defensa del Poder Ejecutivo ocupó casi la mitad (46%) de las intervenciones de las y los diputados; las actuaciones

CUADRO 5.11

Control político según el número de intervenciones legislativas registradas. 2006-2007

	Número de diputados por bancada	Número de intervenciones ^{a/}	Promedio de intervenciones por diputado	Porcentaje
PLN	25	474	19	28,2
PAC	17	589	35	35,1
ML	6	210	35	12,5
PUSC	5	139	28	8,3
FA	1	100	100	6,0
PASE	1	97	97	5,8
PUN	1	67	67	4,0
RN	1	3	3	0,2
Total	57	1.679	29	100,0

a/ En algunas sesiones, los diputados hicieron uso de la palabra para referirse a asuntos de control político en el capítulo de discusión y aprobación del acta de la sesión anterior. Los datos fueron extraídos de los resúmenes de las actas del Plenario, e incluyen el control que se hace en los nombramientos, los permisos de ingreso de buques y naves extranjeras y en mociones de diverso orden, como las de posposición y alteración del orden del día.

Fuente: Campos y Arias, 2007.

del Presidente de la República, del Gobierno en general y de ciertos ministerios (Hacienda 10%, Agricultura 7%, Salud 4%, Seguridad 3%, MOPT 3% y Educación 3%) centraron el interés de las y los congresistas. En cambio, otros ministerios recibieron escasa atención. De hecho, se habló más sobre el TLC-CA (11% de las intervenciones) que sobre diez ministerios vistos en conjunto (Cultura, Comex, Minae, Vivienda, Ciencia y Tecnología, Trabajo, Turismo, Justicia, Planificación y Relaciones Exteriores), los cuales motivaron el 9% de las intervenciones. Otros temas tuvieron una importancia marginal en el control político: el mejoramiento de condiciones de grupos y minorías recibió un 4,6% de la atención de las y los parlamentarios, y las intervenciones relativas al Poder Judicial y el TSE fueron pocas, con 2% y 1,5%, respectivamente.

» PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE CONTROL POLÍTICO EN LA ASAMBLEA LEGISLATIVA,

Véase Arias, 2007, en www.estadonacion.or.cr

Administración de justicia

En esta sección del Informe se analiza la contribución del sistema de administración de justicia al fortalecimiento de la democracia. Para ello se examina la autonomía y apertura del Poder Judicial, la protección de los derechos de la población por parte de éste y, además, si el sistema garantiza la aplicación de una justicia pronta, cumplida e igual para todas las personas, impone sanciones y repara los daños.

En esta oportunidad el abordaje de la aspiración sobre administración de justicia se concentra en el comportamiento de la demanda de los servicios judiciales. Adicionalmente valora la materia penal, en particular el desempeño de las instancias competentes y, por último, se reportan los resultados de tres materias judiciales específicas, para dar seguimiento a los hallazgos de ediciones anteriores. Además el análisis del presente capítulo se enriquece con dos contribuciones especiales de

altos funcionarios judiciales, que se presentan en formato de recuadros y que giran en torno a los cambios en el Poder Judicial y las nuevas características del crimen organizado.

La principal conclusión de este apartado es que la aspiración relacionada con el sistema de administración de justicia arrojó en el 2006 un balance moderadamente favorable, pues mejoraron sus indicadores agregados de eficacia. Sin embargo, en materia penal hubo rendimientos desiguales en las dependencias competentes y los indicadores con los que se valora el desempeño de la Sala Tercera mostraron un deterioro en comparación con años anteriores. En las materias contencioso-administrativa, laboral y agraria se presentó una combinación de avances y retrocesos.

Persiste alta demanda ciudadana por los servicios judiciales

Todos los años el *Informe Estado de la Nación* inicia su valoración del desempeño del Poder Judicial analizando los casos que ingresan al sistema, como un indicador del acceso ciudadano a la justicia. La medida empleada es la entrada neta (casos totales menos infracciones simples de tránsito), que en el 2006 se mantuvo estable en relación con el 2005, con un total de 487.524 casos (un aumento

del 2%). En términos proporcionales esto significa una litigiosidad de un caso nuevo por cada once habitantes. Ello refleja la alta demanda ciudadana por los servicios judiciales y la inexistencia de barreras de acceso a la justicia.

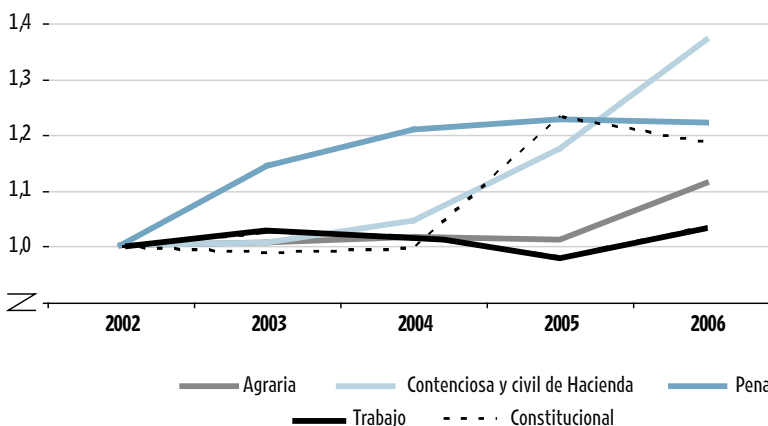
Analizadas individualmente, las materias judiciales exhiben comportamientos desiguales en términos de la cantidad de casos que ingresan cada año. Así por ejemplo, seis de las trece materias estudiadas recibieron menos casos en 2006 que en 2005. En términos globales los mayores aumentos se dieron en las áreas contenciosa y civil de Hacienda, civil y trabajo (16%, 12% y 5%, respectivamente). Por otra parte, tomando el 2002 como año base, las materias contenciosa y civil de Hacienda, agraria y laboral son las que muestran mayores incrementos a partir del 2005. La entrada neta de casos en las materias penal y constitucional se mantiene estable en el umbral más alto alcanzado en los últimos años (gráfico 5.7).

Balance positivo en la eficacia del sistema de administración de justicia

En el 2006 se registraron mejoras en la eficacia del sistema de administración de justicia, medida por indicadores agregados. Como se ha señalado en

GRAFICO 5.7

Índice de entrada neta de casos judiciales, según materias seleccionadas (año base 2002=100)



Fuente: Solana, 2007.

otras ocasiones, el nombramiento de más jueces, combinado con la estabilidad en la entrada neta de casos judiciales desde el 2002, ha tenido como resultado una continua disminución de la cantidad de casos entrados por juez en el último quinquenio.

Por primera vez desde el 2001, el número de asuntos en trámite por cada mil casos entrados netos fue inferior a los 900 y, además, la tasa de congestión en aquellas materias que son de impulso del Poder Judicial se redujo considerablemente. Esta tasa representa la cantidad de trabajo que no pudo concluirse en el año, y en la medida en que su valor se acerque a cero, implica menos congestión. Durante el período 2002-2006 la tasa de congestión descendió en diez puntos porcentuales, lo que constituye un logro notable (cuadro 5.12).

La evolución del indicador de productividad (salida neta de expedientes, dividida entre el número de jueces) es particularmente complicada de interpretar. En 2006 por segundo año consecutivo la productividad mostró una reducción, pues en dos años pasó de 691 a 599 expedientes concluidos por juez, una disminución ligeramente menor al 15% (cuadro 5.12). Dos factores se asocian a este comportamiento: en primer

lugar, el volumen de expedientes salidos (netos) entre 2004 y 2006 se redujo en 22.738 casos; en segundo lugar, el número de jueces aumentó en 70 plazas en el mismo lapso⁹. Una situación similar se presenta con el indicador “casos en trámite por juez”, ya que en el 2006 cada juez tuvo 161 expedientes menos que en 2001, lo que representa una disminución del 22% en la carga de trabajo pendiente (Solana, 2007). Ahora bien, dado el alto volumen de casos terminados por juez, aun con la reducción observada (casi dos casos diarios), y en ausencia de estudios que establezcan un rango de productividad óptima de acuerdo con las materias tratadas, es difícil saber si la disminución es positiva o negativa, es decir, si los jueces están trabajando menos o si, debido a una nómina más amplia de administradores de justicia, cada uno puede conocer con más detenimiento los asuntos que falla.

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 equivale a una reducción del 7,3%. El análisis por materia pone de manifiesto que tal disminución se debe en gran medida a

lo acontecido con los asuntos de tránsito y los de naturaleza penal. Este comportamiento contrasta con los incrementos experimentados en las materias de pensiones alimentarias (22.319), civil (6.298) y contenciosa-civil de Hacienda (5.959). Por lo tanto, las únicas materias que en forma continua lograron reducir el número de expedientes en trámite entre 2002 y 2006 fueron la penal juvenil y la de tránsito. Finalmente, en 2006 destaca la labor de la Sala Constitucional en términos de reducción del circulante, ya que terminó el año con 1.157 expedientes menos que los que tenía al iniciarlo, siendo esta la cifra más baja que reportó en el quinquenio.

Percepciones de funcionarios judiciales acerca de las fortalezas y debilidades del sistema

Con base en los aportes de un grupo de diecinueve funcionarios y funcionarias judiciales, entre los que figuran magistrados, jueces y altos mandos, se identificaron diez fortalezas y debilidades del sistema de administración de justicia. Las principales fortalezas señaladas incluyen la ampliación del número de jueces en plazas en propiedad, el mejoramiento de la infraestructura y el logro de mayor transparencia y más rendición de cuentas. Entre las debilidades se encuentran la alta morosidad judicial, la duración de los juicios y la alta rotación de jueces (cuadro 5.13).

Rendimientos dispares en las instancias penales

En 2006, por tercer año consecutivo la cantidad de casos en trámite que reportaban 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. Por el contrario, en los tribunales penales no hubo mejoría, pues el volumen de expedientes activos continuó en ascenso, y cerró el 2006 con

CUADRO 5.12

Indicadores de eficacia del sistema de administración de justicia. 2001-2006

Indicador	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Promedio 2001-2006
Casos en trámite por cada mil casos entrados netos	966	996	997	934	916	879	948
Habitantes por juez	6.560	6.282	6.105	5.901	5.640	5.571	6.010
Entrada anual neta por juez	750	726	706	690	638	630	690
Casos en trámite por juez	724	722	704	644	584	563	657
Productividad ^{a/}	674	669	686	691	623	599	657
Congestión (%) ^{b/}	36,7	37,5	34,5	31,9	30,5	27,5	33,1
Litigiosidad ^{c/}	111	113	113	114	111	111	112

a/ Salida neta de expedientes dividida entre el número de jueces.

b/ Se relaciona con las materias de impulso del Poder Judicial: penal, penal juvenil, trabajo, contravenciones, tránsito, constitucional y violencia doméstica.

c/ Casos entrados netos por mil habitantes.

Fuente: Solana, 2007.

CUADRO 5.13

Fortalezas y debilidades del Poder Judicial^{a/}. 2006

Fortalezas	Debilidades
Alta credibilidad en la ciudadanía	Morosidad judicial
Estabilidad en el nombramiento de jueces en propiedad	Duración de los procesos
Continúa el proceso de mejora de la infraestructura	Alta rotación de jueces
Mayor sensibilidad en el tema de acceso a la justicia para personas con discapacidad, indígenas, mujeres, etnias, etc.	Falta de compromiso de los empleados judiciales con los usuarios y la institución
Fortalecimiento de las competencias del Consejo Superior de la Corte	Aumento de las responsabilidades sin sustento económico
Aumento en la rendición de cuentas y la transparencia, complementado con seguimiento de metas y evaluación del desempeño	Menor calidad de la justicia provista por el sistema
Disminución de la carga de trabajo por juez	Separación entre funcionarios jurisdiccionales y administrativos
Mejora sustancial en el equipo y los sistemas de información y consulta	Ausencia de reformas procesales para destrabar y agilizar la administración de justicia
Conclusión de varias etapas del proceso de reforma del sistema	Lentitud en la toma de decisiones por parte de la Corte Plena y el Consejo Superior
Alta calificación del Poder Judicial en el contexto americano	Ineficiencias en el desempeño de los "megadespachos"

a/ Según la percepción de diecinueve funcionarios judiciales consultados.

Fuente: Solana, 2007 y elaboración propia.

RECUADRO 5.2

El Poder Judicial promueve un profundo cambio

Contribución especial del Dr. Luis Paulino Mora, Presidente de la Corte Suprema de Justicia

La sociedad costarricense actual está inmersa en un difícil e incierto panorama por construir una nueva identidad. Es lógico que la justicia refleje y se afecte por ese proceso, y puede decirse que la administración de justicia es -en ese sentido- un espejo más de la realidad nacional. El Poder Judicial está consciente de esa realidad y por esa razón ha asumido un profundo cambio. Este cambio constituye la reforma más ambiciosa que se ha dado en la historia de la administración de justicia del país, y es quizás la transformación más relevante en el Estado costarricense actual. La misión es darle al costarricense

un sistema de administración de justicia que esté a la altura de sus expectativas y necesidades, para que la justicia continúe siendo bastión de paz y desarrollo, fortaleza de la ley y amparo del ciudadano.

La necesidad y justificación para repensar el marco ideológico en el que se desenvuelve el Poder Judicial, surge primero del convencimiento respecto del rol estratégico que tiene la justicia en la sociedad. Si anteriormente el Poder Judicial podía mantenerse al margen del devenir social, hoy en cambio se reconoce que es parte fundamental para el desarrollo adecuado de la sociedad, ya sea mediante su labor como justo mediador

en los conflictos entre los miembros de la comunidad, o bien como defensor de las personas frente a las consecuencias injustas del ejercicio del poder.

La justicia y la seguridad son dos de las más básicas responsabilidades del Estado. Hoy nadie cree que la acción del mercado, por sí sola, pueda promover un desarrollo económico y social adecuado. Ello dependerá ya no solo de la estabilidad política y económica, sino también de otras condiciones de confianza y seguridad que presuponen necesariamente la existencia, en primer término, de un marco legal apropiado

CONTINÚA >

RECUADRO 5.2 >>CONTINUACIÓN

para el desarrollo; en segundo término, de la protección de los derechos fundamentales y, en tercer término, de un sistema de justicia independiente, accesible, que inspire confianza y que sea lo suficientemente ágil y moderno como para asegurar un ambiente propicio para el desarrollo personal y social.

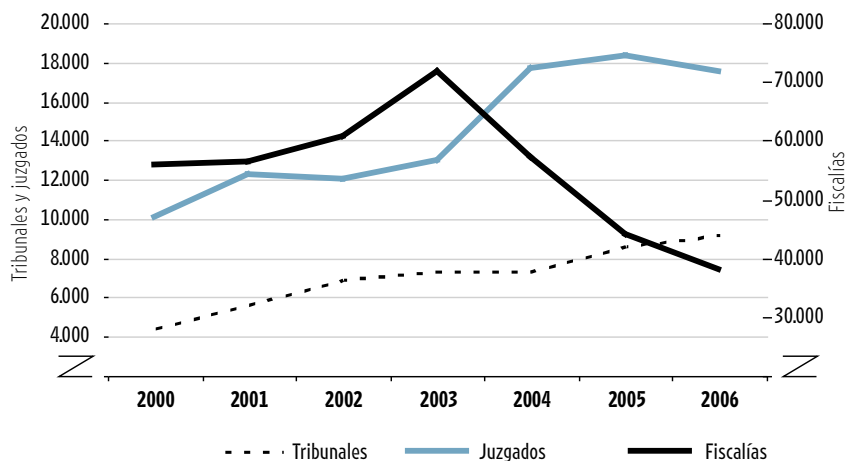
Con esta transformación, el Poder Judicial busca cambiar de modelo; pero, para que se puedan obtener los frutos deseados, se requiere definitivamente de una reestructuración interna en el Poder Judicial que potencie las nuevas ideas y que sirva de base para reformas futuras. A través de distintos medios, como el proceso de Talleres Judiciales, la Corte se abocó a un profundo análisis de su esquema de poder, de tal forma que a partir del año 2002, los ejes para un nuevo modelo se abordan dentro de la perspectiva de reforma judicial como un tema global y dentro del marco de una justicia con mayores garantías democráticas, no solo a lo externo, sino también a lo interno del Poder Judicial. Para culminar este esfuerzo, la Corte destinó diez meses

a la discusión de los temas por medio de una serie de talleres en los que participaron más de 1.200 servidores judiciales. En dichas actividades se aprobó el marco ideológico que debe servir de norte a una nueva concepción de la justicia, en la que la organización del Poder Judicial responda a las exigencias que más de cien años de democracia le demandan a esta importante parcela del Estado. Con el resultado de esos talleres se comisionó a un grupo de magistrados para que redactara las reformas necesarias a la Ley Orgánica del Poder Judicial. Fruto de esas deliberaciones son también los proyectos de reforma del capítulo correspondiente al Poder Judicial en la Constitución Política (artículos 152 al 167), de la Ley Orgánica del Ministerio Público (ya aprobada por la Corte y próxima a ser enviada al Poder Legislativo), de la Ley Orgánica de la Defensa Pública y del Poder Judicial, aún en discusión en la Corte.

Ciertamente, este profundo proceso en la búsqueda de esa nueva identidad, lleva a decisiones trascendentales en el campo de los valores y principios, pero existe claridad de que no hay disposición para ceder

ni sacrificar los valores esenciales de la justicia. El Poder Judicial reitera el firme compromiso con una justicia que respete los valores que inspiran los más nobles ideales de la civilización humana. Una justicia guiada por el respeto a la dignidad de las personas, ciega a las diferencias odiosas. Una justicia que tiene claro que el ser humano es y debe ser el eje central de su actuación.

Las autoridades judiciales están comprometidas con una justicia que deje de ver en la forma el fondo y se ocupe de los verdaderos temas sustantivos. Una justicia que incorpore los temas de género en su justo equilibrio. Una justicia imparcial, sin distinción de raza, sexo o condición; una justicia que ampare a los excluidos y que incorpore la dimensión ética en su función y, por supuesto, una justicia pronta, cumplida y sin denegación para todos los que necesiten de ella. Todo esto requiere una justicia democrática a lo interno del Poder Judicial, que propicie y potencie la transformación ideológica que también se da en nuestra relación con el ciudadano y el conflicto social.

GRAFICO 5.8
Casos penales en trámite, según oficina^{a/}


a/ No incluye los expedientes que se encuentran con una resolución intermedia.

Fuente: Solana, 2007.

9.180 asuntos (539 más que en el 2005) (gráfico 5.8).

El descenso de expedientes en trámite se debe casi exclusivamente a la labor desplegada por las fiscalías, pues en conjunto lograron reducir el valor de esta variable en 33.422 casos (47%) durante el período 2004-2006. Tres aspectos asociados a esta disminución son la creación de 69 plazas adicionales de fiscal, la estabilidad en la cantidad anual de denuncias ingresadas al Ministerio Público desde 2004 y un significativo incremento en el número de expedientes salidos a partir del mismo año. La reducción se concentró en los dos circuitos judiciales de San José, los dos circuitos de Alajuela, Cartago y la Fiscalía Segunda Adjunta del Primer Circuito Judicial de San José (Hatillo, Pavas, Desamparados y Puriscal). En el lado opuesto están tres fiscalías que al

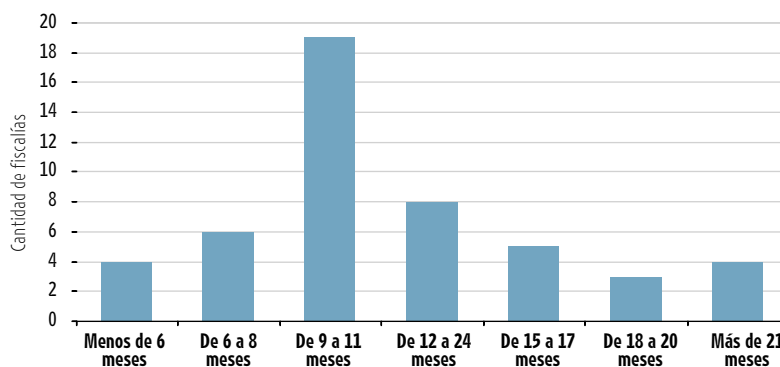
término del 2006 reportaron más expedientes en trámite de los que tenían tres años antes: Guanacaste, Puntarenas y el Primer Circuito Judicial de Limón.

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. Otro aspecto relacionado con las causas penales sobre el que este Informe ha llamado la atención en varias ocasiones es el incremento de las denuncias que salen de las fiscalías con una solicitud de desestimación. Así por ejemplo, mientras en el 2001 esos casos representaron el 25,9% del total de asuntos salidos, en el 2006 ese valor fue de 37,6%. Estas medidas tienen una incidencia en las cifras de desempeño del Poder Judicial, pero plantean también la interrogante de si detrás de cada caso desestimado o no procesado por no tener relevancia social, se encuentra una persona que no logró concretar su derecho a una justicia pronta y cumplida (Programa Estado de la Nación, 2006).

Por otra parte, 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. La duración se definió como la cantidad de meses transcurridos entre la fecha en que se interpuso la denuncia y la fecha en que la fiscalía formuló la acusación (gráfico 5.9). El universo de acusaciones en el 2006 fue de 13.321, y para estimar la duración se procesó el 99% de ellos. 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 Adjudada de San José, específicamente

GRAFICO 5.9

Fiscalías según duración promedio en la presentación de acusaciones. 2006



Fuente: Solana, 2007.

a la Unidad de Estafas (28 meses y 3 semanas) y la Unidad de Trámite Rápido (3 meses y 3 semanas). En esta última dependencia la mitad de las acusaciones se presentó un mes o menos después de que la denuncia ingresara a la oficina. No obstante, la duración en ambas instancias no es comparable, pues en la Unidad de Estafas la complejidad de los delitos que conoce, así como una serie de factores ajenos a su control, prolongan la presentación de acusaciones.

Sin considerar a la Unidad de Trámite Rápido, las fiscalías que tuvieron la menor duración promedio fueron las de Tarrazú, Los Chiles y Coto Brus, pues en ellas el valor de la variable osciló entre 5 meses y 2 semanas. Por su parte, las cuatro oficinas que presentaron una duración igual o superior a 21 meses pertenecen al Primer Circuito Judicial de San José (Delitos contra la Vida, Estafas, Agrario Ambiental y Asuntos Tributarios). Por circuito judicial, los tiempos más prolongados corresponden al Segundo de San José y el Segundo de la Zona Atlántica, con 15 meses y 3 semanas y 15 meses y 1 semana, respectivamente, en tanto que los valores más bajos están en los circuitos Primero y Segundo de Alajuela y el de la Zona Sur, cuyas duraciones promedio oscilan entre 9 meses y 9 meses y 3 semanas.

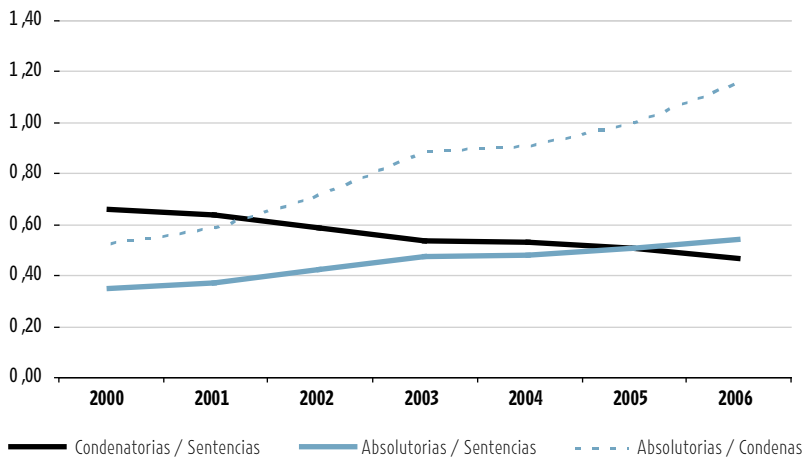
En lo que respecta a los casos en trámite en tribunales penales, desde el año 2000 este indicador ha crecido más

de un 100%. En el 2006 el aumento fue de 539 expedientes y se originó fundamentalmente en el Tribunal Penal del Primer Circuito Judicial de San José, que cerró con 569 casos más de los que tenía al iniciar el año. Otros tribunales que presentaron incrementos importantes fueron el del Segundo Circuito Judicial de San José (112 expedientes) y el de Cartago (106). En el lado opuesto se sitúa el tribunal del Primer Circuito Judicial de Alajuela, que logró bajar los casos en trámite en 252 expedientes (Solana, 2007).

En el caso de los tribunales penales, la política de reducción de la mora judicial no ha tenido el éxito esperado, pues en el 2006 la duración promedio fue de 23 meses y 2 semanas, lo que representa tres semanas más que en el 2005 y cinco meses más si se compara con el valor del 2001. Este plazo varía en forma significativa según sea el tipo de proceso o la integración del tribunal que juzga el caso. Una de las posibles causas de este comportamiento es que a los tribunales penales están ingresando expedientes que pudieron quedar resueltos en los juzgados penales en la fase intermedia. Esta hipótesis se confirma al observar el incremento del porcentaje de sentencias absolutorias que se han dictado en los últimos años. De los 6.809 fallos emitidos durante el 2006, el 53,7% (3.656) correspondió a absolutorias y 3.153 (46,3%) a condenatorias. La razón entre ambos tipos de sentencias en el período 2000-

GRAFICO 5.10

Razón entre absolutorias y condenatorias y su participación en las sentencias totales



Fuente: Solana, 2007.

2006 pasó de 0,53 a 1,16 (gráfico 5.10). Como ha sido señalado ya en varias oportunidades por el *Informe Estado de la Nación*, estos resultados evidencian una falla en la etapa intermedia, pues en teoría cabe suponer que muchos de los casos en que se dictó una absolutoria podrían haber concluido en los juzgados penales con la aplicación de algún otro mecanismo.

El último aspecto examinado en materia penal es el desempeño de la Sala Tercera. El principal hallazgo en este ámbito es el deterioro del rendimiento de esa dependencia judicial. Esta conclusión se sustenta en el comportamiento de la cantidad de expedientes en trámite, la duración promedio en resolver los recursos de casación fallados por el fondo y el promedio de casos en trámite por magistrado. Como muestra de ello, al iniciar el 2001 la Sala tenía 312 expedientes en trámite y a partir de ese año la cifra creció hasta llegar a 1.662 expedientes activos en el 2006. En otras palabras, el circulante se quintuplicó al cabo de seis años, siendo precisamente el 2006 el período que registró el mayor incremento (455 casos) (Solana, 2007).

En parte ese crecimiento es producto del aumento de expedientes recibidos a partir del 2004, especialmente en recursos de casación. Sin embargo, la principal explicación para el mayor

número de casos en trámite en el 2006 fue el fuerte descenso en los casos salidos (262 menos que en el 2005) como consecuencia del hecho de que se dictaron mucho menos votos de fondo que en el período precedente (165 casaciones y 66 revisiones menos). Esta apreciación se fundamenta en la caída en la tasa de resolución de la Sala, que pasó de 0,70 en el 2002 a 0,43 en el 2006.

Otro aspecto relacionado con el ejercicio de la Sala Tercera es la sustancial disminución en la cantidad de inadmisibilidades declaradas en los dos últimos años, pues de las casi 300 que se emitieron en el 2001 y el 2002, se pasó a 124 y 110 en 2005 y 2006. Como resultado de lo anterior, el número real de asuntos pendientes de conocer por el fondo es ahora mayor, lo cual en parte ha sido compensado con la apertura de más plazas de letrados. Para dar una idea más gráfica de la situación en que se encuentra la Sala, basta decir que al iniciar el año 2001 cada magistrado tenía 62 expedientes para resolver, y al cierre del 2006 ese número era de 248. En cambio, en esta última fecha cada juez del Tribunal de Casación Penal reportaba solo 27 expedientes penales en trámite, lo que evidencia la desigualdad existente entre ambos despachos.

Como es lógico suponer, este aumento ha incidido también en el tiempo que demoran en resolverse los recursos de

casación fallados por el fondo, cuya duración promedio ha pasado de 2 meses y 3 semanas en el 2001, a 8 meses y 2 semanas en el 2006. Algo parecido acontece con los recursos de revisión fallados por el fondo, cuyo promedio se incrementó de 6 meses en el 2001, a 16 meses y 3 semanas en el 2006. Este comportamiento además está influenciado por una sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que señaló la necesidad de modificar el esquema de casación con el fin de impedir que jueces que han visto un asunto lo puedan conocer en un segundo momento procesal (Solana, 2007).

Una de las acciones adoptadas para solventar el exceso de trabajo de la Sala fue la aprobación, en abril de 2006, de la Ley de apertura de casación penal, que entre otros aspectos le asigna al Tribunal de Casación Penal la competencia de los recursos de casación por los delitos de índole sexual y los relacionados con las infracciones a la Ley de Psicotrópicos. Esa ley entró en vigencia en el 2007 y, por lo tanto, aún no es posible valorar sus efectos sobre el trabajo que recibe y ejecuta la Sala Tercera.

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE SISTEMA PROCESAL PENAL

Véase Arroyo, 2007, en www.estadonacion.or.cr

Ligero aumento de presos sin condena

Al finalizar el 2006 el número de personas detenidas en prisión preventiva era de 1.272, de las cuales 288 (22,6%) estaban a la orden de los tribunales penales y 984 (77,4%) bajo los juzgados penales. De esta forma se interrumpió el descenso que había mostrado esta variable en los dos años precedentes. Sin embargo, no hay grandes diferencias si se comparan los datos del último año con las cifras de 2000-2001 (1.289 y 1.295, respectivamente). El crecimiento registrado por esta variable, junto con la disminución de los expedientes en trámite en poder de los juzgados y tribunales penales, ocasionó un ligero

CUADRO 5.14

Personas en prisión preventiva y expedientes en trámite^{a/} en juzgados y tribunales penales. 2000-2006

Año	Presos sin condena	Con más de seis meses	Con más de seis meses		Con más de nueve meses		Expedientes en trámite	Presos sin condena por cada mil expedientes
			Porcentaje	Porcentaje	Porcentaje	Porcentaje		
2000	1.289	301	23,4	148	11,5	14.499	89	
2001	1.295	251	19,4	91	7,0	17.893	72	
2002	1.427	330	23,1	163	11,4	18.988	75	
2003	1.501	344	22,9	156	10,4	20.245	74	
2004	1.436	375	26,1	184	12,8	25.010	57	
2005	1.204	262	21,8	121	10,0	26.971	45	
2006	1.272	396	31,1	228	17,9	26.708	48	

a/ Cifras al 31 de diciembre de cada año.

Fuente: Solana, 2007.

incremento del indicador “presos sin condena por cada mil expedientes en trámite” (48 *versus* 45). A pesar de ello, ese valor es inferior al que se reportó durante el quinquenio 2000-2004. Donde sí hubo un retroceso notable fue en la cantidad de personas que tienen más de seis o nueve meses de estar en prisión, ya que ambos grupos presentaron aumentos significativos respecto del 2005, e incluso son los valores más altos de los últimos siete años (Solana, 2007).

De las 228 personas con más de nueve meses en prisión, 16 tienen entre dos y menos de tres años de estar en esa situación, y cuatro superan ese período. Los detenidos por delitos contra la propiedad agrupan el mayor número de presos sin condena 522 (17 más de los que había en la misma fecha del 2005). Les siguen los detenidos por cometer algún delito relacionado con la Ley de Psicotrópicos, con 364 personas (29% del total). Precisamente este último grupo fue el causante del aumento de privados de libertad con prisión preventiva en el 2006, en virtud de que en 2005 únicamente había 294 personas encarceladas por ese motivo.

Por otra parte, en Informes anteriores se ha estudiado la asociación entre criminalidad y variables sociales. En esta oportunidad, en el capítulo “Equidad e integración social” se actualizan algu-

nos indicadores relacionados con la percepción de inseguridad ciudadana y el nexo entre desigualdad y delitos contra la vida y contra la propiedad. Además, a modo de contribución especial, el Fiscal General de la República aporta elementos para comprender los cambios que muestra la actividad delictiva en el país (recuadro 5.3).

Contraste de resultados en las materias laboral, agraria y contencioso-administrativa

En ediciones anteriores del Informe se detectaron serios problemas en la administración de justicia en las materias laboral, agraria y contencioso-administrativa. Por tal motivo, en la presente edición se da seguimiento a esos temas, aportando un balance general y los principales resultados del 2006, con el fin de verificar si hubo avances en la resolución de los problemas identificados. El balance general señala tanto progresos como retrocesos en la materia laboral; en la agraria reporta el efecto del aumento en la cantidad de casos entrados, combinado con el descenso en el número de expedientes terminados; finalmente, se examinan las razones por las cuales, a pesar de que en primera instancia en materia contencioso-administrativa se logró reducir la duración promedio de juicios, la segunda instancia y el ámbito

de casación registraron aumentos en ese indicador.

Avances y retrocesos simultáneos en la justicia laboral

En 2006, los principales logros en la justicia laboral 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

RECUADRO 5.3

El crimen organizado en Costa Rica

Contribución especial del Lic. Francisco Dall'Anese, Fiscal General de la República

Como consecuencia del fortalecimiento de las medidas de seguridad en los Estados Unidos de América, en reacción al atentado terrorista del 11 de septiembre de 2001, el crimen organizado enfrenta mayores dificultades para introducir drogas ilícitas a ese país. Esta situación ha provocado el redireccionamiento de las sustancias prohibidas a naciones europeas y latinoamericanas, que presencian un incremento de las actividades de los grupos criminales organizados. En primera instancia, estos grupos poseen elementos comunes, tales como la jerarquía y la unidad de mando, la estructura cerrada de poder, división de funciones, lealtad y silencio como código de honor, actividades ilícitas clandestinas, estrategia de apoyo popular mediante liderazgo político o colaboración en obras sociales y, finalmente, gran capacidad de violencia para alcanzar impunidad, influencia política y poder económico.

En lo que respecta a su forma de actuación, estos grupos criminales recurren a la corrupción pública y privada, financiamiento de figuras políticas, amenaza y concreción de la violencia. Además, efectúan inversiones en banca o negocios aparentemente lícitos, para legitimar el producto de las actividades ilegales. Como resultado, la introducción de grandes cantidades de dinero en el mercado, al igual que su retiro, afecta negativamente la economía y el Estado pierde el control sobre esos fondos. Otros efectos de las organizaciones criminales son la inseguridad ciudadana y la competencia desleal entre comerciantes.

En lo que respecta a Costa Rica, el país sufre las consecuencias del aumento de la actividad delictiva asociada al narcotráfico internacional. La captura de embarcaciones de la flota pesquera nacional con grandes cargamentos de cocaína, la detención de un alto militante de las FARC de Colombia en actividades de pesca artesanal en una operación en el Pacífico, la actividad del narcotráfico en la provincia de Limón y el registro de ajusticiamientos por parte de sicarios, son claros indicios del crecimiento de esta actividad. Algunos

de los efectos de la "narcoactividad" organizada en el país serán los siguientes:

- Cambio de país de tránsito a país de destino. El mayor nivel de vida promedio en contraste con las demás naciones centroamericanas hará que Costa Rica pase de ser un país de tránsito a un país de destino. Muestra de ello es el aumento en los decomisos de cocaína entre 2005 y 2007.
- Más venta al detalle y mayor consumo de droga. Con base en los decomisos mencionados, es previsible una mayor oferta, por lo que se incrementarán el consumo y la comercialización.
- Criminalidad conexas. Se registrará un incremento en hurtos, asaltos y homicidios, por consumidores en procura del dinero que les permita adquirir la droga. Esto afectará negativamente la seguridad ciudadana.
- Lavado de dinero. Los problemas de criminalidad se dispararán cuando las organizaciones de delinquentes acumulen grandes sumas de dinero y realicen acciones de blanqueamiento (lavado), invirtiendo en negocios "lícitos" con los que procurarán justificar ese patrimonio emergente.
- Corrupción y "sicariato". Se incrementará la corrupción pública, pero en los casos en que no se logre convencer a funcionarios públicos honrados, se multiplicará la violencia de los sicarios.

En un afán por reducir los efectos de las bandas de crimen organizado, las autoridades policiales y judiciales deben actuar. Una primera medida correctiva es el proyecto de Ley contra la delincuencia organizada, propuesta que se resume en los siguientes aspectos:

1. Se redefinen las funciones de la Oficina de Atención a las Víctimas de Delitos del Ministerio Público, con la misión de coordinar con los distintos cuerpos policiales del país el resguardo de víctimas, testigos, peritos, jueces, fiscales y policías, para evitar que los integrantes del crimen organizado logren la impunidad mediante amenazas o atentados.
2. Se reconoce y protege especialmente al periodista como sujeto activo de denuncia.

3. Se crea la Plataforma de Información Policial (PIP), para evitar la duplicación de esfuerzos, así como que algún cuerpo policial se reserve información requerida por otro o la retarde y, con ello, pierda celeridad una investigación.

4. Se establece el Centro de Intervención de las Comunicaciones (CIC), para investigar toda forma de delincuencia organizada. Este centro permitirá -en tiempo real- recabar información, sobre todo para el rescate de víctimas de secuestro.

5. Se instaura la Comisión Permanente para la Atención de Situaciones de Crisis, que tendrá a su cargo la formulación de protocolos de reacción y el entrenamiento del personal que deba atender eventos críticos (toma de rehenes, atrincheramientos, etc.).

6. Se amplían los plazos de prescripción de la acción penal, así como los de prisión preventiva, con la finalidad de evitar que los integrantes de bandas criminales se mantengan en la impunidad.

7. Se posibilita, en todos los casos de delincuencia organizada y bajo el control de los tribunales, las intervenciones telefónicas y el levantamiento del secreto bancario.

8. Los intereses provenientes de los bienes decomisados, así como los bienes caídos en comiso (perdidos por el imputado a favor del Estado por ser instrumentos o producto del delito), pasarán a ser administrados por el Instituto Costarricense sobre Drogas e invertidos en la lucha contra el crimen.

9. Para evitar la legitimación de capitales provenientes de cualquier delito grave, se establece la obligación de todo ciudadano de justificar sus incrementos patrimoniales a requerimiento del Ministerio de Hacienda o ante la Contraloría General de la República, y a falta de demostración del origen lícito del patrimonio, total o parcial, se aplicará administrativamente la sanción de pérdida del capital y el pago de impuestos, multas y costas de la investigación.

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 de estas instancias.
- 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).

Aumento de casos judiciales en la justicia agraria, con una mejora general en la respuesta

En lo que respecta al comportamiento de la materia agraria, el incremento en la cantidad de casos ingresados, unido a un descenso en el número de expedientes terminados, provocó el 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 reportó 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). Cabe señalar que los dos juzgados de la provincia de Limón atendieron 497 asuntos más que en el 2005. En cuanto a la cantidad de sentencias dictadas, en 2006 se reportaron 1.054 resoluciones de este tipo, volumen similar al del año precedente (1.010).

El aspecto más relevante que registra la segunda instancia en esta materia, función que recae en el Tribunal Agrario del Segundo Circuito Judicial de San José, es haber cerrado el año con 253 expedientes en trámite, 194 menos de los que tenía al iniciarlo. Esa disminución se debió al incremento en la cantidad de resoluciones de fondo que se dictaron (756). La mejoría en el desempeño de este Tribunal durante el 2006 obedeció en gran medida al hecho de que se contó con la ayuda adicional de dos plazas extraordinarias de juez, durante cinco meses. Por otra parte, persiste el aumento de sentencias anuladas (183 en 2006), que evidencia fallas en los jueces de primera instancia. Esta situación provocó que el porcentaje de fallos que confirman las sentencias dictadas en primera instancia registrara un notable descenso en el período 2002-2006 (64%, 62%, 62%, 60%, 54%, respectivamente).

Por último, en el 2006 el número de recursos de casación en materia agraria resueltos por el fondo por la Sala Primera fue de 18, es decir, 10 casos menos que en el 2005. La duración promedio para ese conjunto de expedientes fue de 10 meses y 2 semanas (2 meses menos que en el 2005) (Solana, 2007).

Persisten serios problemas en la justicia contencioso-administrativa

En cuanto a la tercera materia judicial analizada, la 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

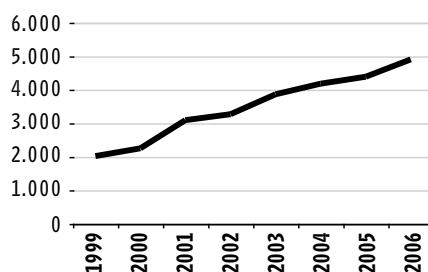
que se unificaron, en 1997, los tres juzgados contenciosos. Si bien desde entonces el ingreso de expedientes ha tenido un comportamiento irregular, no sucede lo mismo con el circulante, que subió por séptimo año consecutivo y mostró un crecimiento de casi 150% entre 1999 y 2006 (gráfico 5.11).

El Juzgado Contencioso Administrativo dictó 283 sentencias de fondo en juicios ordinarios, con una duración promedio de 47 meses y 1 semana, un lapso considerado como excesivo. En lo que se refiere al Tribunal Contencioso Administrativo, el volumen de casos entrados exhibe un comportamiento irregular, pero que se mantiene dentro de límites relativamente estables (entre 1.100 y 1.400 casos por año). En cuanto al circulante en ambas dependencias, existe una considerable diferencia, pues el Tribunal ha logrado estabilizar el valor de esta variable en los últimos cuatro años (entre 800 y 880 expedientes). Al finalizar el 2006 la oficina reportó 874 casos en trámite, 67 más de los que tenía al iniciar el año, debido a que terminó 58 expedientes menos que en el 2005. Además, los votos que revocan la resolución de primera instancia fueron 139 (19%), porcentaje que ha permanecido prácticamente inalterado desde el 2003. La cantidad de resoluciones de fondo dictadas por este Tribunal fue de 752, un volumen que supera en casi 90 votos los resultados obtenidos en los dos años anteriores (662 en el 2004 y 660 en el 2005). La duración promedio en este tipo de fallos fue de 6 meses y 1 semana.

Finalmente, los recursos votados por el fondo en casación en materia contencioso-administrativa fueron 96, con una duración promedio de 13 meses y 1 semana, valor que sobrepasa en 3 meses el registrado en 2004 y en 2 meses y 2 semanas el de 2005.

GRAFICO 5.11

Circulante en materia contencioso-administrativa



Fuente: Solana, 2007.

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE ADMINISTRACIÓN DE LA JUSTICIA

Véase Solana, 2007, en www.estadonacion.or.cr

Participación y rendición de cuentas

Una de las tareas más importantes de este capítulo es el análisis de las oportunidades que las instituciones públicas ofrecen a las y los ciudadanos para intervenir en la formulación y ejecución de políticas públicas. De acuerdo con el marco conceptual del Informe, estas oportunidades de participación se asocian a la capacidad de las instituciones públicas para, mediante la rendición de cuentas, garantizar la transparencia en la gestión pública, y su apego a las leyes, así como para prevenir, detectar y sancionar posibles actos de corrupción¹⁰. Sin embargo, en esta edición el tratamiento de estos asuntos es particularmente acotado, debido a la falta de un planteamiento analítico e indicadores que permitan avanzar más allá de lo dicho en entregas anteriores, que en mucho se ha limitado al comentario de las estadísticas de las instituciones del sistema de rendición de cuentas. Una de las tareas que deberá acometer el próximo *Informe Estado de la Nación* es, precisamente, mejorar el tratamiento que se hace de este tema.

Por los motivos comentados, 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 en esta materia es que las instituciones competentes se encuentran en una fase de adaptación a las nuevas potestades derivadas de la normativa anticorrupción promulgada el 2004. También se observaron esfuerzos institucionales conjuntos, mayor articulación y propuestas de reforma del marco legal contra la corrupción¹¹.

A diferencia de la CGR y la PEP, la Ley 8422 no otorgó protagonismo a

la Defensoría de los Habitantes de la República en esta materia; de ahí que sus acciones se dirijan a referir a las instancias correspondientes las denuncias por presuntos actos de corrupción en la función pública.

Dificultades para valorar la eficacia de la CGR en la lucha anticorrupción

En el 2006 el Área de Denuncias y Declaraciones Juradas recibió un total de 10.153 declaraciones de funcionarios públicos, aproximadamente un 90% de las que la CGR estima que se deberían presentar (E: Ruiz, 2007). Con el fin de tramitar esos documentos, la Contraloría desarrolló un sistema de información automatizado que le permitió a los declarantes ingresar su información de manera remota, vía internet, como un mecanismo alternativo y paralelo a la presentación formal de la declaración y que en un futuro posibilitará la tramitación de las declaraciones de un modo sencillo y sin necesidad de apersonarse a las oficinas del ente contralor (CGR, 2007a). Esta automatización dio agilidad a los procesos de fiscalización (Asamblea Legislativa, 2004). Además, durante el 2006 se generaron 1.188 prevenciones por incumplimiento de los plazos de presentación de declaraciones juradas. A raíz de la desatención de esas advertencias se dio curso a un total de 21 relaciones de hechos, de las cuales 15 fueron procesadas y resueltas durante el mismo año, lo que originó igual número de actos finales (CGR, 2007a).

Como parte de este proceso, la CGR inició la investigación de veinte funcionarios públicos que fueron omisos en sus declaraciones de bienes. Estas acciones se desarrollaron con el propósito de determinar si las causas de las omisiones se contemplan entre las responsabilidades tipificadas en la ley anticorrupción. Asimismo, se iniciaron veinte investigaciones por supuesto enriquecimiento ilícito, producto de denuncias verbales o escritas y requerimientos internos. Las principales causas de las denuncias estuvieron asociadas al incumplimiento de presentación de declaraciones juradas

o a posibles actos de enriquecimiento ilícito (E: Mora, 2007).

Específicamente por faltas a la Ley contra la corrupción y el enriquecimiento ilícito en la función pública, la CGR recibió durante el 2006 un total de trece denuncias contra servidores públicos que se desempeñan en diversas jerarquías y sectores institucionales del Estado. Tres de esos casos fueron trasladados de oficio al Ministerio Público, junto a la documentación requerida (CGR, 2007c). Posteriormente corresponde al ente contralor dar seguimiento al trámite respectivo (E: Mora, 2007). La mayor parte de las denuncias recayó sobre personas que ocupan cargos en el ámbito municipal. Siete de las catorce instituciones señaladas por la CGR son municipios; en el de San José se registran dos casos, mientras que en los demás solo se reporta una denuncia en cada uno (CGR, 2007b). Sin embargo, con los datos disponibles no es posible determinar el sector institucional o el rango de las personas que, a instancia de la CGR, son investigadas por el Ministerio Público.

En lo que atañe a la cantidad de denuncias según el sector institucional en el que laboran las personas denunciadas, los gobiernos locales son seguidos por las instituciones autónomas, ámbito al que pertenecen tres de los funcionarios denunciados ante la Contraloría. Para el desarrollo de las investigaciones correspondientes, la CGR ha establecido acciones coordinadas con el Ministerio Público, el Organismo de Investigación Judicial, la Procuraduría General de la República, el Sistema Bancario Nacional, el Tribunal Supremo de Elecciones, las auditorías internas de las instituciones y la administración pública en general (CGR, 2007c). Entre las labores conjuntas que se realizan en el marco de cada una de las investigaciones se mencionan: verificaciones *in situ*, solicitudes de información de cuentas bancarias, solicitudes de información de los implicados, allanamientos, secuestro de documentación y coordinación en cuanto a procedimientos y aplicación de normativa, entre otros (CGR, 2007c). De igual modo, el Área de Denuncias de la CGR da seguimiento a los diversos

trámites que se llevan a cabo ante otros entes estatales, tanto en el plano administrativo como en el judicial.

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 se 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.

La Procuraduría ha recibido denuncias reiteradas que involucran a funcionarios de instituciones como el Departamento de Licencias del MOPT, el Registro Nacional, la Dirección de Migración y Extranjería y algunas municipalidades (E: Calderón, 2007). No obstante, la cantidad de denuncias es baja y las personas involucradas pertenecen a diversos segmentos del aparato estatal, por lo que no es posible identificar un sector dentro de la Administración que concentre el mayor número de servidores públicos investigados. Por otra parte, y al igual que en la CGR, las acusaciones recibidas recaen principalmente en burócratas de mandos medios y jefes. Sin embargo, una de las debilidades detectadas es que, en caso de denuncias contra dipu-

tados o el Presidente de la República, no se cuenta con un superior jerárquico facultado para aplicar las medidas administrativas que correspondan, por lo que el único recurso disponible son las sanciones políticas contra esas personas o el trámite de acusación contra miembros de los Supremos Poderes.

Contrario a lo que sucede en la CGR, en la PEP ninguna de las denuncias tramitadas ha sido trasladada al Ministerio Público, debido a que la mayoría de los tipos penales contenidos en la Ley 8422 ya estaban contemplados en el Código Penal. Pese a ello, en los momentos en que ha sido necesario la Procuraduría se ha presentado ante las instancias judiciales como un actor en los procesos de su interés (E: Calderón, 2007).

En vista de que es un órgano consultivo técnico-jurídico de la Administración Pública y representante legal del Estado en las materias de su competencia (Asamblea Legislativa, 1997), la PGR emite dictámenes y opiniones jurídicas en torno a la normativa vigente. La diferencia entre ambos pronunciamientos reside en que los dictámenes son de acatamiento obligatorio para la Administración, lo que los convierte en una especie de jurisprudencia administrativa, en tanto que las opiniones jurídicas son criterios técnicos por medio de los cuales se atienden consultas específicas. Estas últimas pueden versar sobre el texto completo de una ley, o bien sobre artículos o secciones particulares. Durante el período 2004-2006 la Procuraduría se pronunció en 164 oportunidades sobre la Ley contra la corrupción, pero carece de capacidades para verificar el cumplimiento de sus resoluciones y dictámenes por parte de la administración activa, debido a limitaciones presupuestarias y de recursos humanos (E: Arias, 2007).

La mayoría de las resoluciones que ha emitido la PEP se ha centrado en el capítulo sobre el régimen preventivo de la Ley 8422. Entre 2004 y 2006, el 58% de los dictámenes y opiniones jurídicas correspondió a ese capítulo. Asimismo, el mayor número de pronunciamientos emanados de la PEP han girado alrededor de los artículos 14 y 17 de la Ley, que regulan tanto el

ejercicio de profesiones liberales como el desempeño simultáneo de cargos públicos. El incremento en la cantidad de dictámenes se debe en cierta medida al alto volumen de consultas que recibió esta entidad antes de que se reformara el régimen preventivo de la Ley, específicamente su artículo 17, con el objetivo de que la norma no fuera tan severa (E: Calderón, 2007). Esta reforma se dio mediante la Ley 8445, aprobada en mayo de 2005, después de ocho meses de vigencia del texto original (Asamblea Legislativa, 2005).

La PEP y la CGR realizan acciones coordinadas entre sí, así como con otras instancias de control cuando el trámite de un caso lo amerita. Para ello se llevan a cabo reuniones de coordinación, además del intercambio de documentación y la provisión de apoyo mutuo en procesos judiciales. Luego de la aprobación de la Ley 8422, la PEP, la CGR y el Ministerio Público desarrollaron un programa conjunto de capacitación para funcionarios públicos, acerca de los contenidos y aplicación de esa normativa. El programa finalizó en 2005 y según estimaciones de la PEP se logró capacitar a aproximadamente 2.000 funcionarios estatales de muy diversos ámbitos, niveles jerárquicos y zonas del país (E: Calderón, 2007).

Por último, dos vacíos identificados por los jefes de la PEP en la Ley 8422 son la ausencia de un mecanismo jurídico por medio del cual se protege a los denunciantes 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 2005 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).

Política exterior

En esta sección se examina si la política exterior promueve valores y temas acordes con las aspiraciones democráticas del país. Se estudia si en el año bajo análisis la diplomacia costarricense fue un factor eficaz para la promoción y tutela de los derechos humanos, el desarrollo humano sostenible y la paz. El principal hallazgo en esta ocasión es que en el 2006 se produjo un viraje importante en el estilo y el contenido de la política exterior. Lo más notorio fue la revalorización de las relaciones exteriores como pivote de la administración Arias Sánchez, que retomó un enfoque “proactivo” al impulsar iniciativas en la agenda de discusión global y ampliar los vínculos diplomáticos con nuevas regiones o actores estratégicos en el escenario mundial. No obstante, la combinación de dos factores plantea un panorama complejo a las propuestas costarricenses: el predominio del combate al terrorismo como uno de los ejes centrales de la agenda internacional y la compleja situación geopolítica en el ámbito interamericano.

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” (recuadro 5.4), 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 (recuadro 5.5). 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.

RECUADRO 5.4

Aspiración a un puesto en el Consejo de Seguridad de la ONU

El Gobierno de Costa Rica definió como una de sus principales metas la candidatura a un asiento no permanente en el Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), para el período 2008-2009. Como complemento a su postulación, el país formó parte de una iniciativa llamada “Small 5” (que agrupa a cinco pequeños Estados: Suiza, Liechtenstein, Jordania, Costa Rica y Singapur) que presentó una propuesta de reforma a los métodos de trabajo

del citado Consejo, para que haya más transparencia y más democracia en la toma de decisiones del órgano del que emanan acciones vinculantes para los países miembros de la ONU. La propuesta tiene la forma de un proyecto de resolución y, según la Cancillería, es “el más ambicioso proyecto de resolución presentado en materia de reforma de los métodos de trabajo del Consejo de Seguridad en los anales recientes de las Naciones Unidas”.

Fuente: Ministerio de Relaciones Exteriores, 2007.

RECUADRO 5.5

El “Consenso de Costa Rica”

Una de las iniciativas de política exterior más importantes del 2006 es la denominada “Consenso de Costa Rica”. Esta propuesta consiste en promover la incorporación de criterios éticos en materia de gasto público en los esquemas de crédito y de ayuda para el desarrollo de los países donantes y las instituciones financieras internacionales. De esta forma se pretende “crear incentivos en materia de condonación de deuda, aprobación de créditos y préstamos para aquellos países que aumenten su gasto público atendiendo las necesidades sociales más apremiantes y que reduzcan su gasto militar”. En términos generales, este planteamiento coincide con la posición histórica de Costa Rica en los foros internacionales¹⁴.

En el 2006, el Gobierno promovió la iniciativa y logró incluir su discusión en algunas instancias internacionales. El Presidente de la República lanzó la propuesta en el marco de la Asamblea General de las Naciones Unidas. También fue presentada en la OEA, la Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, el Diálogo de Alto Nivel

entre el Consejo Económico y Social (Ecosoc) de la ONU y las instituciones financieras de Bretton Woods, la Organización Mundial del Comercio y la Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo. Además se puso en conocimiento de las autoridades del Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo.

A pesar de estos esfuerzos, la respuesta de las naciones iberoamericanas ha sido poco entusiasta, pues si bien se incluyó una mención del “Consenso de Costa Rica” en la Declaración Final de la Cumbre Iberoamericana de noviembre 2006, su discurso inicial fue de “tomar nota con aprecio de la iniciativa del Gobierno de Costa Rica”, siempre y cuando la reducción de la inversión en armamentos no deteriore “la capacidad que corresponda a las necesidades legítimas de seguridad y defensa” de los países y que dicha reducción sea determinada soberanamente; e instruir a la Secretaría General Iberoamericana “para que realice consultas” en torno a ella.

Fuente: Ministerio de Relaciones Exteriores, 2007.

En la política exterior de los últimos dieciséis años ha prevalecido un discurso que incorpora aspectos relacionados con los temas de desarme, democracia y derechos humanos (White, 2005). Sin embargo, existen énfasis temáticos según la administración y el partido político que encabece el Poder Ejecutivo. Por ejemplo, el país obtuvo asientos en el Consejo de Seguridad en administraciones liberacionistas en los años 1974-1975 y 1997-1998, y aspira al cargo para el período 2008-2009. Por su parte, los gobiernos del PUSC centraron sus esfuerzos diplomáticos en asuntos de derechos humanos y ambiente (administración Calderón, 1990-1994)¹², derechos humanos y democracia (administración Rodríguez)¹³ y clonación humana (administración Pacheco).

En materia de normativa internacional, en 2006 Costa Rica impulsó la suscripción de un tratado multilateral para regular el 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. Se plantea, entre otras medidas, la elaboración de informes nacionales sobre transferencias de armas, para incluirlos en un registro internacional que daría lugar a la publicación anual de un informe global (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2007).

Se amplían las fronteras diplomáticas

En cuanto a las relaciones bilaterales, en 2006 sobresale la búsqueda de equilibrios estratégicos y la “ampliación de las fronteras diplomáticas, tradicionalmente confinadas al mundo occidental” (Mideplan, 2007; véase además White, 2005 y White et al., 2006). 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 sede diplomática 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 el Estado israelí. De esta forma, Costa Rica moderó la posición pro-israelí que había caracterizado su política en el Medio Oriente, un aspecto que imposibilitó el desarrollo de nexos diplomáticos con el mundo árabe y que se reflejaba en los patrones de votación del país ante las Naciones Unidas. Por ejemplo, en los temas sobre Medio Oriente que la ONU sometía a votación, Costa Rica se distanciaba de las mayorías (con las que siempre vota), se alejaba de la “canasta” de sus aliados tradicionales (países europeos y latinoamericanos) y se acercaba más a las posiciones estadounidenses. Con la decisión de trasladar su embajada en Israel, 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”. En el 2006 solo veinticinco países mantenían vínculos diplomáticos con Taiwán, y en los últimos años sus relaciones con Costa Rica fueron objeto de controversia, a la luz de los aportes taiwaneses a los partidos políticos nacionales.

Relaciones con Latinoamérica y Centroamérica

Los cambios mencionados en el apartado anterior 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, esta se da en un contexto internacional y regional desfavorable para la concreción de sus iniciativas.

En lo que concierne a Centroamérica y el proceso de integración, en el segundo semestre de 2006 el país ejerció la Presidencia Pro Tempore del SICA. Desde esa posición, el esfuerzo de Costa Rica estuvo concentrado en lograr que se diseñara un esquema para la negociación del Acuerdo de Asociación con la Unión Europea, de corte intergubernamental, en el cual cada país tuviera un jefe de negociación que, a su vez, formaría parte de un equipo negociador centroamericano. El acuerdo final, a propuesta de Costa Rica, dispuso que el Consejo Intersectorial de Ministros de Relaciones Exteriores y de Ministros de Economía y Comercio será el foro de negociación, y el mecanismo de coordinación seguirá siendo la presidencia rotativa del SICA.

En cuanto a la agenda de la integración, el país reiteró su posición de no ser parte del Parlacen y de la Corte Centroamericana de Justicia, y logró que la Unión Europea no incluyera este criterio como un requisito para la negociación del Acuerdo de Asociación. De igual modo Costa Rica planteó la revisión y depuración de los mandatos presidenciales del SICA, la construcción de un instrumento que permita verificar

previamente la viabilidad técnica, financiera, política y jurídica de las decisiones que se someten a aprobación ministerial o presidencial, así como el establecimiento de un ente contralor de la integración centroamericana, para garantizar la buena administración de los recursos del sistema, además de la reconstitución del Comité Ejecutivo y la elaboración de su reglamento de operación.

En el contexto de sus relaciones con los países vecinos, Costa Rica reactivó las agendas con Panamá y con Nicaragua, a través de las comisiones binacionales, antes que procesan amplias 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, cooperación, seguridad, migración, limítrofes, 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 diferendo sobre 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.

A estas tensiones con el gobierno nicaragüense se sumaron las controversias públicas del mandatario costarricense con los presidentes Hugo Chávez, de Venezuela, y Fidel Castro, de Cuba. La primera de ellas pudo tener consecuencias materiales para el país, pues la respuesta venezolana abrió la posibilidad de cerrar una planta procesadora de aluminio en Costa Rica. Aunque el incidente pudo superarse sin mayores consecuencias, éste y las otras discrepancias son indicativas de las dificultades que enfrenta el actual Gobierno para proyectarse como líder regional y como instancia moderadora de conflictos internacionales.

Convivencia ciudadana

En una democracia, se aspira a que los y las ciudadanas formen parte de una pluralidad de organizaciones sociales

en las que se promueva el respeto de los derechos y la dignidad de los demás, la adhesión al régimen político y la participación en los asuntos públicos y la formación de opinión. Desde esta perspectiva, una sociedad que combina una ciudadanía activa con la creación de múltiples organizaciones es una sociedad con una democracia más robusta. Al igual que en ediciones anteriores, en esta sección el Informe aporta un conjunto de elementos que permiten valorar la contribución de la convivencia ciudadana al fortalecimiento de la democracia.

Como hallazgo de este apartado destaca el hecho de que en 2006 se registró el segundo nivel más bajo en treinta años en el apoyo ciudadano al sistema democrático. Además se dio una reducción de las acciones colectivas, probablemente por tratarse de un año electoral, y se observaron cambios en el tipo de demandas de las organizaciones sociales.

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

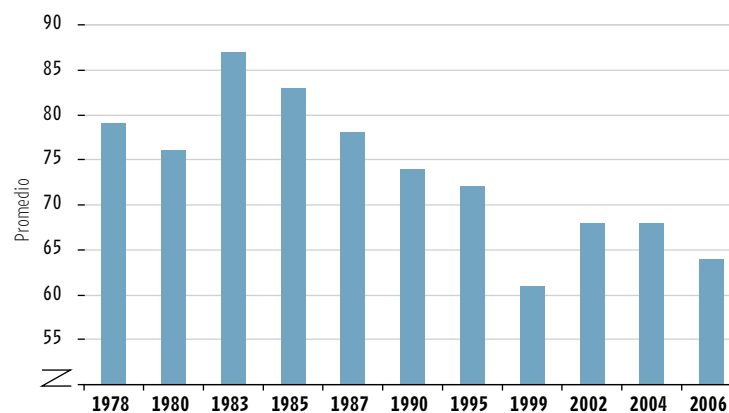
Un primer aspecto por valorar en materia de convivencia ciudadana es el respaldo al sistema democrático. Al igual que en otras oportunidades, el *Informe Estado de la Nación* utiliza el

indicador denominado “apoyo difuso” como una medida de 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 involucren al conjunto de la población. En vista de que en 2006 el proyecto Barómetro de las Américas 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 (gráfico 5.12). Las cuatro mediciones más recientes, que corresponden a un período de transformación del sistema de partidos y de

GRAFICO 5.12

Apoyo al sistema democrático costarricense^{a/}



a/ La escala va de 0 a 100, de acuerdo con la metodología de Seligson.

Fuente: Vargas y Rosero, 2006.

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 el menor apoyo difuso a la democracia de toda la región. 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 la democracia; 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

Producto de un esfuerzo conjunto del Programa Estado de la Nación y el Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad de Costa Rica, todos los años se registra el número de acciones

colectivas reportadas por un grupo de medios de comunicación. La información se reúne en una base de datos que clasifica las acciones a partir de criterios homogéneos. Esta iniciativa ha permitido conocer la cantidad anual de acciones colectivas, sus principales características, los actores políticos involucrados en ellas y su comportamiento a lo largo del tiempo. Por “acción colectiva” se entiende una secuencia intencional de actos cuyo sentido es otorgado por sujetos individuales y por organizaciones, que confluyen en acciones de tipo colectivo (Menjívar, 2005).

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 (gráfico 5.13). Este comportamiento cíclico parece reflejar la existencia de una especie de “tregua” entre las organizaciones sociales y las

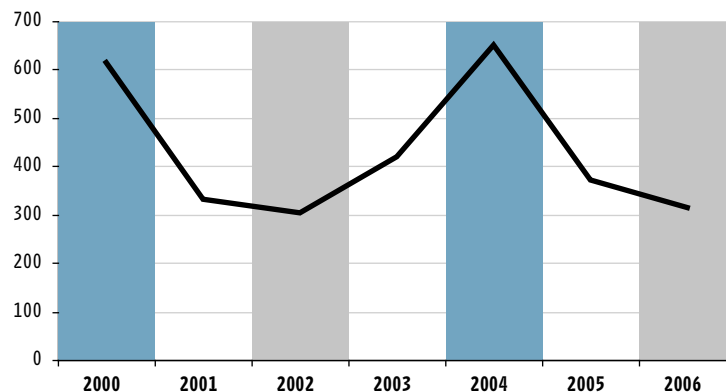
autoridades públicas en el primer año de gobierno, durante el cual se da un “tiempo político” a los nuevos jefes para formular sus planes y propuestas en un contexto relativamente calmo.

Por otro lado, 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. Esto quiere decir que en 2006 nuevamente los trabajadores fueron los actores que protagonizaron la mayor cantidad de acciones colectivas: 150, equivalentes a un 48% del total. Les siguieron los grupos de vecinos y los empresarios. Además, en 2006 el sector agropecuario continuó su tendencia a la baja en lo que respecta a este tipo de acciones; únicamente organizó cinco movimientos, una cifra muy por debajo de su promedio anual del período 2000-2005, que ascendió a 23 (Sánchez, 2007).

De la misma forma, en el período 2000-2006 la declaración pública fue el principal recurso que utilizaron los distintos actores sociales para manifestarse. Esta categoría comprende las declaraciones a medios de comunicación, conferencias de prensa, boletines, manifiestos públicos y peticiones por escrito reportadas por los medios de

GRAFICO 5.13

Acciones colectivas reportadas en medios de comunicación



Los años en gris representan años electorales y los de color celeste corresponden a la mitad de un período de gobierno.

Fuente: Sánchez, 2007.

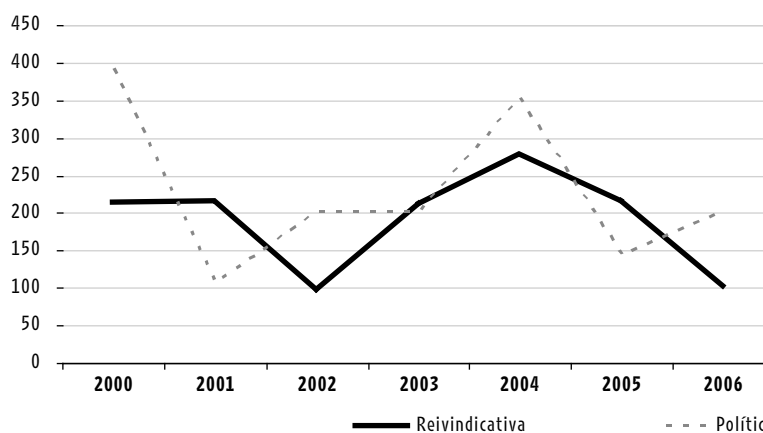
comunicación. De las 312 acciones colectivas registradas en el 2006, un 34% correspondió a esta categoría. El segundo tipo de acción de importancia fue el bloqueo, pues se suscitaron 34 en total (11%).

Cambios en el tipo de 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 dieron un giro hacia asuntos de carácter político frente a 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 (recuadro 5.6) (Alvarenga, 2007). Este factor ayuda

GRAFICO 5.14

Demandas^{a/} de los actores sociales, según categoría



a/ La variable "tipo de demanda" se reagrupó en dos categorías. Las demandas reivindicativas reúnen los casos de defensa del trabajo, mejora en la calidad y costo de servicios, defensa o ampliación de derechos, defensa del ambiente, defensa de la educación, defensa de la producción agropecuaria y mejora en la calidad de vida. Las demandas de naturaleza política agrupan peticiones como participación en la toma de decisiones, implementación u oposición a leyes, intervención del Estado, privatización y asuntos relacionados con tratados comerciales.

Fuente: Elaboración propia con base en Sánchez, 2007.

a comprender por qué, hoy en día, las necesidades y las demandas sociales se canalizan cada vez menos a través de las agrupaciones políticas.

En el 2006 la mayoría de las acciones colectivas tuvo relación con demandas asociadas a la actividad de la Asamblea Legislativa (39%). Asimismo, en promedio, entre 2000 y 2006 el apoyo u oposición a leyes agrupó el 26,7% de

los registros. Por último, al igual que en años anteriores, en 2006 las acciones colectivas se dirigieron fundamentalmente a las instituciones públicas.

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
CONVIVENCIA CIUDADANA

Véase Sánchez, 2007 y Alvarenga, 2007, en
www.estadonacion.or.cr

RECUADRO 5.6

Los nuevos movimientos sociales

En las décadas de 1980 y 1990 surgieron en la escena pública nuevas organizaciones sociales, cuyas propuestas no buscan transformaciones globales, sino más bien satisfacer demandas específicas. Este fenómeno ha permitido la construcción de alianzas políticas entre organizaciones sociales plurales, entre las que se encuentran las ecologistas, las feministas y poblaciones específicas. Además taxistas y transportistas han irrumpido en la vida nacional como agrupaciones capaces de establecer vínculos con múltiples organizaciones.

En la década de los ochenta surgieron organizaciones de mujeres que tomaron como eje de su movilización la perspectiva de género. A partir de 1985 se multiplicaron los grupos, colectivos, organizaciones no gubernamentales y programas de género. Producto de este movimiento, así como de la ayuda internacional y el apoyo gubernamental, algunas de sus iniciativas se han materializado. La más reciente fue la aprobación de la Ley para la penalización de la violencia contra las mujeres mayores de

edad, previamente rechazada por la Sala Constitucional en varias ocasiones.

Como en el caso de los grupos feministas, las nuevas organizaciones sociales se abren espacio en el escenario político. Incluso en el 2006 un partido abanderado de las causas de las personas con discapacidad ganó una curul legislativa. Por su parte, el movimiento gay-lésbico que se desarrolla a partir de los años ochenta ha logrado construir espacios de reflexión y de lucha en defensa de sus derechos.

En lo que respecta a las organizaciones ecologistas, desde los años setenta procuran convertirse en una opción para detener el creciente deterioro de los recursos naturales¹⁵. Al igual que las organizaciones feministas, este movimiento se ha desarrollado gracias al auge de esta corriente a nivel mundial, a la cooperación económica internacional y, en los últimos años, a la expansión del turismo ecológico. Asimismo, importantes iniciativas de protección del medio ambiente provienen de organizaciones comunales.

Por su parte, en el 2004 los taxistas protagonizaron un número alto de movilizaciones, en respuesta al acuerdo MOPT-Aresep

que le otorgó a la policía de tránsito la potestad de multar a los “porteadores” y taxistas ilegales. En ese mismo año se constituyó el Frente de Taxistas del Movimiento Cívico Nacional dentro de la alianza gestada en agosto de 2004 contra el monopolio de la revisión técnica vehicular a cargo de la empresa Riteve. A partir de 2005 el Movimiento Cívico Nacional se orienta hacia el establecimiento de un frente de oposición al TLC-CA. Los transportistas y los taxistas han mostrado habilidad política para conformar alianzas multisectoriales. Sin embargo, persisten profundas diferencias en el gremio y los conflictos entre taxistas formales, informales y “porteadores” son recurrentes.

Estos nuevos movimientos sociales tienen una participación destacada en la formulación de acciones colectivas sectoriales y como aliados en luchas multisectoriales. En este sentido, la diversidad de reivindicaciones sociales a finales del siglo XX multiplicó el surgimiento de organizaciones con demandas específicas.

Fuente: Alvarenga, 2007.

La coordinación del capítulo estuvo a cargo de Bernal Arias, quien redactó la primera versión del documento. El texto final lo preparó Ronald Alfaro.

Se elaboraron los siguientes insumos: "Elecciones de alcaldes municipales 2006", "De elecciones y cuestionamientos a los resultados: el caso de los comicios costarricenses del 2006", de Ronald Alfaro; "Acciones colectivas", de Patricia Alvarenga; "Control político en el Plenario de la Asamblea Legislativa", de Bernal Arias; "Crimen organizado en Costa Rica", de Francisco Dall'Anese; "Mecanismos de control y rendición de cuentas 2006", de Enrique González; "El Poder Judicial promueve un profundo cambio", de Luis Paulino Mora; "La construcción de la agenda durante la legislatura 2006-2007", de Manuel Rojas; "Las acciones colectivas en Costa Rica durante el año 2006", de Esteban Sánchez; "Desempeño general de la administración de justicia 2006", de Emilio Solana; "Valores, institucionalidad y proyección de intereses en la política exterior costarricenses frente al cambio de administración", de Elaine White; "La gestión política responsable en el Poder Ejecutivo: cambio de estrategia, dirección y estilo. Valoración 2006", de Fernando Zeledón; "Elementos para una reforma del sistema procesal penal costarricense: propuesta y reacciones de expertos", de José Manuel Arroyo; "Reflexiones sobre la seguridad ciudadana y la justicia penal", de Ricardo Salas.

Un agradecimiento especial a Luis Paulino Mora, Francisco Dall'Anese y José Manuel Arroyo, de la Corte Suprema de Justicia, por sus contribuciones al capítulo.

La edición técnica la realizaron Ronald Alfaro, Enrique González, Jorge Vargas y Leda Muñoz.

La revisión y corrección de cifras estuvo a cargo de Ronald Alfaro, Enrique González y Elisa Sánchez.

Los talleres de consulta del capítulo se realizaron los días 6 de febrero, 25 y 29 de mayo y 25 de julio de 2007. Se contó con la participación de las siguientes personas: Luis Álvarez, Bernal Arias, Marta Asch, Luis Diego Brenes, Elías Carranza, Rodolfo Cerdas, Francisco Dall'Anese, Hazel Díaz, Max Esquivel, Héctor Fernández, Franklin González, Miguel Gutiérrez, Christian Hess, Isabel Jiménez, Alfredo Jones, Anabelle León, Luis Paulino Mora, Leda Muñoz, Sonia Picado, Ciska Raventós, Luis Guillermo Rivas, Manuel Rojas, Ana María Ruiz, Paul Rueda, Shirley Saborío, Ricardo Salas, Luis Antonio Sobrado, Daniel Soley, Luis Guillermo Solís, Román Solís, Eduardo Ulibarri, Helena Ulloa, Jorge Vargas, Elaine White, Lena White y Fernando Zeledón.

NOTAS

- 1** Es de resaltar que el resultado de las elecciones de alcaldes municipales del 2006, evaluado en esta edición, refuerza esta conclusión acerca del fin del bipartidismo. En ellas ocurrió una recomposición de las fuerzas políticas en los ayuntamientos del país, que pasaron mayoritariamente al control liberacionista, luego de casi diez años de dominio socialcristiano.
- 2** Las referencias que aparecen anteceditas de la letra “E” corresponden a entrevistas realizadas durante el proceso de elaboración del informe o a intervenciones en los talleres de consulta del capítulo. La información respectiva se presenta en la sección “Entrevistas”, de la Bibliografía de este capítulo.
- 3** Para los efectos de este Informe, el indicador de control electoral partidario examina la proporción de votos que captaron, en un municipio, los partidos tradicionales (PLN y PUSC) y el resto de agrupaciones políticas. Para construirlo se suman los porcentajes de votos en dos bloques: el primero corresponde a la suma del porcentaje de votos del PUSC y el PLN, y el segundo suma los porcentajes de votos de los demás partidos. El indicador muestra el rendimiento electoral de los dos bloques de partidos políticos, es decir, aporta evidencia para evaluar si las agrupaciones políticas recibieron menos votos que en elecciones anteriores, o si, por el contrario, obtuvieron un mayor porcentaje. En ese sentido, tal como lo dice su nombre, es un indicador del tipo de control electoral (fuerte o débil) de los dos bloques de agrupaciones.
- 4** El Mipro pasaría a presidir un conjunto de más de cuarenta entidades públicas de todo tipo, con competencias en las áreas de fomento de la producción y protección de los consumidores (Programa Estado de la Nación, 2004).
- 5** El más reciente intento de reforma del Estado ocurrió en 2001, durante la administración Rodríguez Echeverría. Su proyecto no fue tramitado por la Asamblea Legislativa.
- 6** Recuérdese que la administración Pacheco de la Espriella (2002-2006) tuvo dificultades en la conducción del equipo ministerial (renuncias y destituciones frecuentes) y en las relaciones con la fracción legislativa oficialista (débiles lealtades y apoyo).
- 7** Los únicos dos cambios importantes en el Gabinete fueron la destitución de uno de los viceministros de educación y la renuncia del Ministro de Agricultura y Ganadería.
- 8** Todos los partidos costarricenses expresamente manifiestan respetar y apoyar el orden constitucional. El Frente Amplio se autodefine como “progresista (...) una alternativa real al modelo neoliberal concentrador y excluyente; patriótico (...) y popular (...) abre sus puertas a los sectores populares y movimientos sociales” (<http://www.frenteampio.org/quienessomos.htm>). El PASE se propone “luchar contra el Tratado de Libre Comercio [con EEUU] y la discriminación contra personas discapacitadas (...) por hacer efectiva una verdadera igualdad de oportunidades” (http://www.racsa.co.cr/asamblea/diputado/dip_fra_pase.htm). El PAC se plantea impulsar el desarrollo, entendido como un “proceso de reducción de la pobreza compatible con la protección del ambiente (...) [para lo cual] es necesario que el Estado asuma responsabilidades especiales” (<http://www.pac.or.cr/sitio/paginas/index.php>). El PRC “se sustenta en una ética cristiana en el ejercicio de la función pública (...) la ideología de los principios cristianos de solidaridad, justicia, amor”. (http://www.racsa.co.cr/asamblea/diputado/dip_fra_prn.htm). El ML busca “efectuar una revolución moral basada en la aplicación del librecambismo, la eliminación de los monopolios públicos y la reducción del intervencionismo estatal en todos los ámbitos de la vida social” (http://www.libertario.org/quienes_somos.htm). El Partido Unión Nacional (PUN) es un partido de derecha tradicional, aunque en las elecciones del 2006 su candidato y exdefensor de los habitantes presentó una propuesta centrista; para obtener más información sobre el PUN puede consultarse el sitio <http://es.wikipedia.org/wiki/PUN>.
- 9** En la práctica, el valor que se obtiene en todos los indicadores relacionados con los jueces resulta ser menor que el que aparece indicado en los cuadros, ya que el cálculo se realiza con base en las plazas ordinarias de juez, o sea, sin considerar las plazas extraordinarias, cuyo número es en extremo difícil de precisar, pues varía de un mes a otro.
- 10** De cara al fortalecimiento de la democracia, el poder político está en la obligación de rendir cuentas a la ciudadanía. De lo contrario, resulta difícil conocer si los depositarios de la autoridad cumplen real y efectivamente con las obligaciones que les han sido confiadas.
- 11** Como se señaló en el Undécimo Informe, desde 1985 se han promulgado alrededor de veinte nuevas leyes directamente relacionadas con el control de la corrupción, más que el total de las leyes anticorrupción emitidas entre 1948 y 1985. La normativa aprobada instauró órganos y legislación especializada en la lucha contra la corrupción (Programa Estado de la Nación, 2005).
- 12** Véase el papel jugado por Costa Rica en la Conferencia Mundial de Derechos Humanos de la ONU, celebrada en Viena en 1993, y su rol como sede de la Conferencia Preparatoria de las Américas, como impulsora del acuerdo para la creación del Alto Comisionado para los Derechos Humanos y como participante en la Cumbre de Río sobre Medio Ambiente.
- 13** Aunque en el Plan Nacional de Desarrollo se estableció como meta puntual el desarme en Centroamérica, la Administración terminó desplegando un gran esfuerzo diplomático en el campo de los derechos humanos, tanto en el plano interamericano como en el global de la ONU.
- 14** Por ejemplo, en similar sentido la administración Rodríguez Echeverría planteó como meta en el Plan Nacional de Desarrollo, la intención de: “Proponer en todos los foros en que participe Costa Rica proyectos específicos para la reducción de gastos militares y para el aumento de la inversión social en los países de la región.” (Mideplan, 1998).
- 15** El Primer Congreso Nacional sobre Conservación de Recursos tuvo lugar en abril de 1974.

APORTE ESPECIAL

De elecciones y cuestionamientos a los resultados: el caso de los comicios costarricenses del 2006

“Consuelo Méndez de Serrano invita a una misa hoy martes 8 en Lourdes de Montes de Oca a las 5:00 p.m., para dar gracias a Dios por el buen resultado de las elecciones”

LA NACIÓN, 8 DE FEBRERO DE 1966, P. 38

Introducción

En este Decimotercer Informe se desarrolla como tema especial el análisis de los errores en las elecciones nacionales de febrero de 2006, que de manera genérica fueron denominados “inconsistencias electorales”. La existencia de tales errores fue la base de los cuestionamientos a los resultados de los comicios presidenciales, uno de los principales acontecimientos políticos del año. Este también fue un hecho inédito desde que, a mediados de los años setenta, el sistema político costarricense logró cumplir razonablemente con los requisitos de una poliarquía (Dahl, 1971; Proyecto Estado de la Nación, 2001). El estrecho margen de diferencia del ganador de las elecciones y la presentación de un número considerable de peticiones de nulidad tensaron el ambiente post-elección y prolongaron la declaratoria del nuevo Presidente de la República. Asimismo, como se analiza en el capítulo 5, ha influido sobre la dinámica parlamentaria hasta la fecha.

El objetivo fundamental de este apartado es valorar la limpieza de las elecciones presidenciales de febrero de 2006, con base en un estudio detallado sobre la magnitud y gravedad de los errores electorales, a partir de la información de las juntas receptoras de votos. Las preguntas que se abordan son las siguientes: ¿cuál fue el perfil de

las inconsistencias electorales detectadas? y ¿cuán prevalentes fueron? Estas interrogantes procuran dilucidar si esos errores implicaron riesgos que hicieran vulnerables los comicios a acciones que alteraran la voluntad popular. Por otra parte, en relación con la limpieza de las elecciones, se busca determinar si hay evidencias que sugieran resultados anómalos en las juntas receptoras en las que hubo errores electorales. Si las juntas con errores electorales arrojasen resultados marcadamente distintos al conjunto, habría bases para sospechar la existencia de actividades dolosas. Además, ¿hay evidencia para pensar en acciones políticas de manera expresa orientadas a “torcer” la voluntad de las y los electores? La respuesta a esta interrogante sería positiva si, en unas elecciones cerradas como las de febrero de 2006, se encontrara que en esas juntas hubo márgenes de victoria abultados en relación con el universo de juntas, o que un partido resultó arrolladoramente ganador en todas o casi todas ellas. Todas estas preguntas específicas buscan esclarecer dos cuestiones generales: ¿hubo o no fraude electoral en los comicios presidenciales del 2006? Si lo hubo, ¿cambió el resultado de las elecciones?

Una situación en la que las inconsistencias electorales fueran muy extendidas y además el tipo de error preva-

lente impidiera conocer con certeza los resultados de las juntas receptoras de votos sería muy inconveniente para la democracia costarricense. No solo estarían fundamentadas las dudas de diversas fuerzas sociales y políticas sobre la limpieza de los comicios, sino que se habría registrado un serio retroceso democrático en un pilar clave del sistema. En términos conceptuales, se habría violado el principal requerimiento de una democracia: que en ella las elecciones son libres y limpias. Por el contrario, una situación en la que las inconsistencias fueran relativamente pocas y de una naturaleza que no generara incertidumbre sobre los resultados, arrojaría luz sobre aspectos relevantes que se debe corregir en el sistema electoral. Además de ubicar en su dimensión justa los problemas registrados, dejaría sin bases argumentos que todavía hoy postulan la existencia de un fraude electoral en febrero de 2006. Aun así, ello no eximiría al Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) de desarrollar mecanismos para minimizar la incidencia de errores en próximas elecciones. En cualquier caso, la oportunidad del análisis en este texto permitiría identificar los portillos que dan cabida a las inconsistencias, para evitar su ocurrencia en el futuro.

Para estudiar los temas planteados, el documento evalúa los resultados remitidos por las juntas receptoras de votos

al TSE, según tipo de error electoral y riesgo implícito. La principal conclusión es que no hay evidencia de una acción sistemática y presumiblemente dolosa que doblegara la voluntad de las y los electores, con el fin de dar ventaja a un partido¹. En lo que respecta al cumplimiento de una de las aspiraciones del capítulo “Fortalecimiento de la democracia”, el hallazgo más relevante es que en 2006 el sistema electoral garantizó que los resultados electorales respondieran de modo razonable a las preferencias ciudadanas, aun en presencia de errores e incluso en una situación de “empate técnico” entre dos partidos.

El trabajo se organiza en cinco apartados, además de esta introducción. La segunda sección presenta la metodología empleada en el análisis, en tanto que la tercera describe sintéticamente el proceso electoral de Costa Rica. La cuarta sección, la medular, examina con detalle los errores electorales registrados en las elecciones de febrero de 2006. El quinto apartado contiene una breve recopilación de la información disponible sobre el impacto de los cuestionamientos en el clima de opinión pública. Por último, la sexta sección sitúa los cuestionamientos y errores electorales en una perspectiva histórica más amplia: se toma como antecedente inmediato la elección de 1966, aunque el análisis no se limita a esa comparación.

Aspectos metodológicos

Esta sección describe las fuentes de información, la unidad de análisis y las definiciones conceptuales sobre las cuales se fundamenta este trabajo. En relación con estudios recientes sobre las inconsistencias electorales en los comicios más recientes (Hernández, 2005; Hernández y Garro, 2006), este documento tiene tres diferencias importantes: en primer lugar, se tuvo acceso a información más amplia y precisa sobre esos errores; en segundo lugar, la definición de lo que constituye un error se efectúa a partir de la revisión del conjunto del material electoral y no solo de las discrepancias aritméticas en los votos recibidos según elección, lo que da una perspectiva más integral

y exacta, y en tercer lugar el presente estudio se centra exclusivamente en las elecciones presidenciales, es decir aquellas que fueron cuestionadas en el proceso electoral.

Fuentes de información

La principal fuente de información fue una base de datos en la que se incluyeron todas aquellas juntas receptoras de votos en las que no se subsanó la inconsistencia identificada; por ende, se excluyeron las mesas en las que el error se corrigió en alguna etapa del proceso. Para cada junta se tuvo acceso al tipo de inconsistencias, su cantidad y el tipo de elección en que se dieron. La base fue facilitada por la Contraloría Electoral del TSE y procesada por el investigador. Esa información fue producto de una exhaustiva revisión del material electoral escrutado en los comicios presidenciales, legislativos y municipales del 2006.

Para el reporte de la cantidad de demandas de nulidad por elección (1953, 1962, 1966, 2002 y 2006) se examinaron todas las resoluciones emitidas al respecto por el TSE. Finalmente, para la reconstrucción de los acontecimientos de las elecciones de 1966 se revisaron los periódicos *La Nación* y *La República*, abarcando las noticias publicadas entre el 1º y el 27 de febrero. En el 2006 se consultaron los diarios *La Nación* y *Extra*, del período comprendido entre el 1º de febrero y el 8 de marzo. En ambos casos, la revisión concluyó precisamente el día en que los medios reportaron la declaratoria oficial de la elección por parte del órgano electoral.

Unidad de análisis

El estudio emplea como unidad de análisis la **junta receptora de votos** (JRV) en la que se identificó un faltante en el material electoral o un error en el conteo de los votos. Si bien esta no es la única unidad de análisis posible, se optó por utilizarla porque tiene la ventaja de que puede ser complementada con información adicional disponible, relacionada con aspectos como la localización geográfica exacta, la integración de la junta, el resultado de la mesa y el margen de diferencia entre

agrupaciones. Además, en aquellos casos en los que las inconsistencias se dieron en diferentes elecciones, pero en la misma junta, fue posible eliminar el doble y triple registro de mesas.

Variables

En la ocurrencia de errores electorales intervienen distintos actores (electores, miembros de mesa, magistrados y funcionarios del TSE). Pueden deberse a múltiples factores, como la falta de capacitación, la mala aplicación de una directriz, un descuido, o incluso, en su caso más extremo, la comisión deliberada de un fraude. Asimismo, puede tratarse de una cadena de errores u omisiones, o simplemente constituir una pequeña falla dentro del proceso.

Para determinar la gravedad de los cuestionamientos electorales se construyeron dos variables analíticas. La primera de ellas se denominó **consecuencia de la inconsistencia** y se elaboró a partir de dos categorías: inconsistencias subsanadas y no subsanadas. Dado que se tuvo acceso a información sobre el material electoral en su conjunto, se puede observar que en no pocas ocasiones lo que inicialmente se considera como un error, al final no lo es, pues es subsanado en alguna etapa posterior del proceso, recurriendo a la información incluida en otro documento complementario. Por ejemplo, si en una mesa no coinciden los votos para presidente y diputados, las anotaciones del padrón-registro pueden explicar esa situación. Por tanto, se denominan “inconsistencias subsanadas” los errores encontrados en un inicio y que, en virtud de la revisión ulterior del material electoral, son corregidos.

Las inconsistencias no subsanadas son aquellas en las que el error o los errores iniciales no son solventados mediante la revisión completa del material electoral de la JRV respectiva, o aquellas en las que esa revisión solo permite efectuar una corrección, parcial. Por ejemplo, se registran mesas en las que hay papeletas y certificaciones faltantes, y luego ese material es hallado en la documentación de otras mesas. En estos casos se corrige una inconsistencia, pero no se anula el error inicial.

Por otra parte, es posible identificar distintos grados de inconsistencia electoral, dependiendo de su naturaleza y severidad. Algunas son más lesivas que otras para la limpieza y la transparencia del proceso. Esto quiere decir que si en una mesa desaparecen papeletas no utilizadas (identificadas como tales recurriendo a algún otro material electoral), dicha falta es menor si se compara con el hecho de que en esa misma junta no aparezcan votos válidos. La inconsistencia más grave se presenta cuando en una mesa se extravían los tres documentos más importantes de cualquier proceso electoral: papeletas (particularmente con votos emitidos), el padrón y las certificaciones. Esta situación origina que el escrutinio se realice con base en el material electoral enviado por los miembros de la JRV respectiva, sin posibilidad alguna de corroborar si los datos concuerdan con la realidad. Igual gravedad tiene la desaparición de papeletas con votos válidos, nulos y en blanco, pues se trata de sufragios emitidos que no pueden ser contabilizados en la junta. En resumen, no todos los errores electorales tienen las mismas implicaciones en términos de la limpieza electoral. Algunos son desafortunadas acciones que, sin embargo, no crean incertidumbre; otros comportan riesgos importantes para la garantía de votaciones libres y limpias.

Para analizar la gravedad de las inconsistencias se creó una variable analítica denominada **riesgo electoral**. El riesgo alude a una situación en la que la ausencia de material electoral de una JRV pone en peligro la consistencia de los datos de una mesa y, con ello, la pureza del sufragio. Para la definición de esta variable se consideran en conjunto los tres materiales electorales más importantes: papeletas, padrón y certificación. Se clasifican los grados de severidad de una inconsistencia electoral en cuatro categorías: ningún riesgo, bajo, medio y alto. Por junta receptora de votos de alto riesgo electoral se entiende aquella en la que la ausencia de más de uno de estos materiales, en particular padrón y certificación, hace imposible corroborar la información electoral. En los otros casos (ningún

riesgo, riesgo bajo y medio) se reconoce que es factible recurrir a la información de alguno de los materiales existentes para confrontar los datos y tener certeza de lo ocurrido; por lo tanto, los resultados son menos vulnerables a manipulación. Así, en una mesa en la que falta el padrón es posible efectuar un control cruzado de los votos reportados acudiendo a los otros dos documentos disponibles (papeletas y certificación). De este modo, el mayor riesgo electoral se presenta cuando en una junta se extravían al mismo tiempo papeletas (fundamentalmente votos válidos) y el padrón, y además no se envían las certificaciones respectivas, pues en este caso el órgano electoral no tiene posibilidad de verificar o corregir el resultado reportado por las juntas a partir de los datos derivados del escrutinio. Un último elemento por considerar es que el faltante de material impide conocer con precisión la magnitud y el perfil del abstencionismo.

Finalmente, y en vista de que el riesgo electoral no es un atributo exclusivo de la documentación electoral, el análisis de esta variable se complementa con información sobre los miembros de mesa por partido político que conformaron las juntas en que hubo inconsistencias.

Definiciones básicas

Material electoral

Realizar una elección nacional implica preparar un conjunto de materiales mediante los cuales el elector o electora manifiesta su voluntad en las urnas. En este sentido, por material electoral se entiende toda la documentación, papelería y enseres necesarios para llevar a cabo el proceso (artículo 166 del Código Electoral). La documentación que se entrega a cada JRV está compuesta por once elementos (artículo 33). A continuación se detallan los tres documentos más importantes y sus principales características².

■ **Papeletas:** se utilizan para que el elector emita el sufragio, indicando en ellas su preferencia por un candidato o por un partido político. Las

papeletas para presidente y vicepresidentes se imprimen en papel blanco; las de diputados, alcalde, regidores, síndicos y concejales de distrito, en papel de otros colores. En el reverso de las papeletas se consigna el tipo de elección al que corresponden, con el propósito de que los miembros de las juntas receptoras y los ciudadanos puedan distinguirlas fácilmente. Una vez finalizada la elección, las papeletas se clasifican como *votos emitidos* (distribuidos entre los partidos políticos), *votos recibidos* (incluye los votos emitidos más los sufragios nulos y en blanco) y *papeletas sobrantes* (papeletas que no fueron usadas).

■ **Padrón-registro:** es el documento en que se consigna la apertura, las incidencias y el cierre de la votación. Cada junta receptora dispone de uno, por lo que en el 2006 se utilizaron 6.163 padrones. Este documento se considera la prueba del resultado de una votación (artículo 32 del Código Electoral). El padrón-registro es un folleto encuadrado en el que se indica el número de la junta receptora correspondiente. Contiene espacios en blanco para anotar la hora en que comienza la votación, los miembros de la junta que la inician, el nombre de quien actúa como presidente, el número de papeletas con que se abre la jornada y la lista de los sufragantes que habrán de emitir su voto ante la junta (con el número de cédula de identidad de cada uno). El documento también provee un espacio en blanco para consignar incidencias de la votación, tales como cambio de presidente, decomiso de una papeleta y notas explicativas o aclaratorias. Asimismo, contiene una columna para especificar si cada uno de los electores que aparecen en la lista votó, o se abstuvo de hacerlo. Además cuenta con los espacios en blanco para reportar los datos correspondientes al resultado de la elección respectiva (artículo 33).

■ **Certificación:** es el documento en que los miembros de mesa detallan el número de votos, escrito con letras

y cifras, contabilizados por la junta para cada partido. Existe una certificación para cada una de las elecciones celebradas, es decir, en las elecciones de febrero se elaboran por separado certificaciones de la elección presidencial, la elección legislativa y los comicios municipales.

Durante el conteo manual de los votos, los magistrados examinan la documentación electoral junta por junta y, en caso de que el faltante de algún material incida en el escrutinio, recurren al resto del material existente para corroborar la información. Por ejemplo, si en una junta se extravió el padrón, se escruta la mesa con las papeletas y la certificación. En este sentido el padrón-registro, las certificaciones y las papeletas son materiales electorales complementarios y la ausencia de uno de ellos es suplida por alguno de los otros⁸.

Inconsistencias electorales

Los procesos electorales no están exentos de errores. Sin embargo, lo más importante es la magnitud y, sobre todo, el efecto de estos en los resultados de los comicios. El principal inconveniente se origina en aquellos contextos en que las inconsistencias electorales -detectadas o desapercibidas- son de tal volumen que alteran de manera significativa los resultados agregados

y, con ello, la voluntad expresada por el electorado en las urnas.

Con base en las acepciones que registra la Real Academia Española, puede decirse que una *inconsistencia* es la “falta de coherencia entre los elementos de un conjunto”, y que un *error* es una “cosa hecha erradamente” (RAE, 2001). Estas definiciones apuntan a la existencia de dos categorías; la primera de ellas se asocia al procedimiento electoral y a la correcta disposición del material electoral, mientras que la segunda involucra errores de conteo aritmético (cuadro 5.15). Para facilitar el análisis, en este trabajo se optó por utilizar una categoría genérica, denominada **inconsistencia electoral**, para agrupar ambos tipos.

Como se verá más adelante, en la elección de 2006 las inconsistencias se dieron de manera individual o en combinación con otras. En este sentido, la ocurrencia de un error en una junta receptora de votos quizás no constituya una falta grave; no obstante, su combinación con algún otro da origen a una situación que podría tornar vulnerable el resultado de una elección. De igual manera, la cantidad de inconsistencias en una junta no necesariamente es un indicador de prácticas fraudulentas a gran escala. Por ejemplo, la presencia de una sola inconsistencia calificada como grave en una mesa puede ser un factor de alto riesgo; en cambio, en una

junta en la que se dan varias inconsistencias, el resultado electoral puede permanecer inalterable aun sin que éstas sean corregidas, pues el material electoral existente permite reconstruir con certeza lo ocurrido.

Etapas del proceso electoral en Costa Rica

Un proceso electoral comprende una serie de etapas en las que intervienen muchos más actores que aquellos que reciben y cuentan votos. Una elección de autoridades políticas en Costa Rica abarca alrededor de 16 etapas. El TSE es responsable de ejecutar 52 procedimientos en el periodo comprendido entre la convocatoria a elecciones y la declaratoria oficial del ganador. El proceso da inicio con la convocatoria oficial, la elaboración de las listas de electores, la definición del número de juntas receptoras de votos y la distribución de los electores en éstas. Luego se procede a la impresión de las papeletas electorales, la asignación de las presidencias y secretarías de las JRV y la acreditación de los fiscales que velarán por la transparencia del proceso en las mesas y en el escrutinio de los sufragios. Además, el TSE prepara el padrón-registro y envía el material a las juntas.

El día de los comicios, las JRV reciben el voto de los electores, escrutan los sufragios recibidos, comunican los resultados y entregan al TSE la documentación sobrante. Un recuento pormenorizado de las tareas que debe realizar cualquier miembro de mesa que participa en una elección arroja una lista de 98 procedimientos. La mayor parte de estos corresponde al cumplimiento de instrucciones relacionadas con la correcta disposición del material electoral, una vez concluida la votación. Esa lista inicia con la comunicación del interés por ser miembro de mesa a un partido político y finaliza con la entrega del telegrama que informa sobre el resultado de la votación a las autoridades electorales. Posteriormente, al TSE le corresponde efectuar el escrutinio manual de los votos emitidos. Por escrutinio se entiende el examen y la calificación

CUADRO 5.15

Ejemplos de inconsistencias electorales detectadas en la elección de 2006

Inconsistencias según tipo

Faltante de papeletas (no utilizadas, votos nulos, votos en blanco y votos válidos).

Faltante de padrón-registro.

Faltante de certificaciones.

Envío de menos o más papeletas a la JRV.

Aparición de material que no corresponde a la JRV.

Escrutinio de la JRV cierra completo, pero faltan votos por incluir.

Anulación de votos en forma dudosa.

Adjudicación de votos por artículo 32 del Código Electoral (producto del faltante de papeletas se consignan los votos según los datos reportados en el padrón).

Asignación incorrecta de votos (por ejemplo, se asigna un voto como válido cuando en realidad es un voto nulo).

Fuente: Alfaro, 2007a.

de la documentación electoral, con el fin de aprobar o rectificar el cómputo hecho por las JRV (artículo 130 del Código Electoral).

En caso de contar con evidencias que demuestren la actuación indebida de los miembros de mesa, los partidos políticos pueden demandar al órgano electoral la nulidad de una o varias juntas. Estas demandas son examinadas por los magistrados del TSE y deben resolverse antes de la declaratoria del ganador de la elección presidencial y de la asignación de escaños legislativos y municipales (véase más adelante la sección sobre demandas de nulidad). El proceso electoral concluye con un acto formal en el que los magistrados del Tribunal Supremo de Elecciones entregan las credenciales a las y los ganadores.

Todos estos procesos se basan en controles cruzados sobre los datos electorales, cuyo objetivo primordial es garantizar la pureza del sufragio. En este sentido, la posibilidad del sistema electoral de “controlar” el resultado de los comicios constituye un pilar de la democracia costarricense. Ese control lo ejercen los mismos miembros de mesa y fiscales pertenecientes a los partidos políticos. Como se puede inferir de la síntesis de las tareas electorales antes consignada, se trata de procedimientos complejos, cuyas etapas se superponen temporalmente. Este factor evidencia la vulnerabilidad a la que se ve expuesto todo proceso electoral, ya que, pese a los controles cruzados, ciertos tipos de inconsistencias pueden dar al traste con una depurada organización electoral.

En procesos de elección simultánea como el costarricense, no debiera ocurrir, por ejemplo, que se contabilicen más votos en la elección presidencial que en la legislativa. En ambos casos el número de votos debe ser exactamente el mismo, lo que satisface una igualdad aritmética electoral básica (Hernández y Garro, 2006). Sin embargo, siempre hay diferencias aritméticas entre las distintas elecciones. Una de las razones por las que esto sucede es que en el escrutinio manual se contabiliza primero el material de la elección presi-

dencial, luego el de las elecciones legislativas y, por último, las papeletas de los comicios municipales. A manera de ejemplo, si a un elector que se dispone a depositar las papeletas en las urnas accidentalmente se le cae una de ellas, y en forma involuntaria su voto para presidente se hace público, los miembros de mesa están en la obligación de anular ese sufragio y contabilizar los dos votos restantes (legislativo y municipal). Esta situación provoca una discrepancia en los resultados, pues un mismo elector vota en dos de las tres elecciones, pero no en una.

En el caso costarricense, según el *Duodécimo Informe Estado de la Nación* (basado en el estudio de Hernández y Garro) “en la inmensa mayoría de las mesas (por encima del 90%) no hubo discrepancias en el conteo de votos, tanto en 2002 como en 2006. Sin embargo, en casi una de cada diez mesas hubo alguna diferencia. En una contienda tan cerrada como la que se dio en 2006, estos márgenes podrían ser relevantes para el resultado electoral y determinantes para la asignación de curules legislativas, por lo que debieran minimizarse. No obstante, la cantidad de juntas con inconsistencias aumentó levemente en 2006 en relación con el 2002, así como la disparidad en el número de votos. Cabe señalar que las autoridades del TSE no cotejan el material y los resultados de cada elección en la misma junta, por lo que terminan obviándose las diferencias” (Programa Estado de la Nación, 2006).

La inconsistencia en los resultados no es exclusiva de las dos últimas elecciones. El investigador Oscar Hernández analizó lo acontecido en los comicios del período 1978-2002 y concluyó que “las discrepancias sólo pueden explicarse por un mal manejo (intencional o no) en la entrega y el uso de las respectivas papeletas” (Hernández, 2005). Asimismo, refiriéndose al caso de 1948, Molina y Lehoucq confrontan los resultados de la votación legislativa con los de la presidencial y apuntan que “en San José, Puntarenas y Limón, se emitieron 1.421 votos más en la votación para diputados que para presidente. Lo inverso ocurrió en Alajuela, Cartago,

Heredia y Guanacaste, provincias en las cuales se contabilizaron 8.591 sufragios más en los comicios presidenciales que en los diputadiles” (Molina y Lehoucq, 1999).

Como se mencionó anteriormente, considerar el material electoral en su conjunto y no de manera individual -tal como se hace en este documento- tiene la ventaja de que permite conocer los motivos por los que se presentan inconsistencias en un proceso electoral. Por ejemplo, si se reportan faltantes de material en una junta, se puede recurrir a las anotaciones incluidas en el padrón o en las certificaciones, para indagar a qué se debe ese hecho. Además, esas anotaciones reportan las decisiones que toman los miembros de mesa en el transcurso de la jornada y explican las razones en las que éstas se fundamentan. Finalmente recuérdese que, durante el escrutinio manual de los sufragios, los magistrados electorales pueden revalidar votos o, en su defecto, anular votos que fueron dados por válidos por los miembros de mesa. Este cambio da origen a la transformación de votos válidos (sufragios que se asignan a los partidos políticos respectivos) en votos recibidos (que comprenden votos nulos y en blanco). De una u otra forma estos factores inciden en las discrepancias de votos entre elecciones, un elemento que ha sido estudiado en varios comicios nacionales.

Cuestionamientos electorales del 2006

En 2006 se registró un total de 416 JRV con algún tipo de inconsistencia en las tres elecciones (presidencial, legislativa y municipal). Esta cifra corresponde a las mesas en las que dichas inconsistencias no fueron corregidas una vez que se dispuso de todo el material electoral. Suponiendo que la inconsistencia se dio solo en una de las tres elecciones que cada mesa condujo -lo cual no necesariamente es cierto-, esa cifra equivale al 7% de las 6.163 juntas instaladas para esos comicios⁴. La cantidad de juntas con inconsistencias en la elección presidencial fue mayor que la suma de éstas en las votaciones legislativas y municipales. Sin embargo, también

hubo mesas con inconsistencias que abarcaron dos o más elecciones, aunque esto se dio en menor medida (cuadro 5.16).

La variedad de inconsistencias registradas en las JRV es amplia, y en algunas mesas se combinaron dos o más errores. No obstante, cinco categorías agrupan el 92% de los casos. En este grupo sobresalen los faltantes de papeletas no utilizadas y la ausencia de certificaciones del resultado de las elecciones (cuadro 5.17). Siendo entonces que la mayor parte de las inconsistencias se relaciona con material electoral que no se usó en el proceso -conocido como material sobrante-, su no aparición no constituye un grave peligro en términos de limpieza y transparencia. Además, en 395 de las 416 mesas, el 95% del total, se registró una sola inconsistencia y en las restantes 21 se dieron dos o más.

De las 416 juntas receptoras de votos con alguna inconsistencia en las tres elecciones celebradas en febrero de 2006 (presidencial, legislativa y municipal), en 233 ocurrieron errores que afectaron los comicios presidenciales. Esta última cifra es el producto de la suma de las 168 JRV que tuvieron inconsistencias solo en las elecciones presidenciales, las 15 que presentaron problemas en las presidenciales y las legislativas, otras 15 con errores en las presidenciales y las municipales, y 35 que registraron errores en los tres casos.

Interesa examinar si en las JRV con errores en la elección presidencial, al combinar las variables “partido ganador” y “consecuencia de la inconsistencia”, se detecta un patrón en los resultados que favoreciera a una agrupación en particular. La evidencia descarta la posibilidad de que las mesas con inconsistencias hayan sido ganadas mayoritariamente por un partido político. Por el contrario, en ellas el triunfo se distribuyó de manera relativamente equitativa entre el Partido Acción Ciudadana (PAC) y el Partido Liberación Nacional (PLN), con una ligera diferencia en favor de este último, en consonancia con lo ocurrido en términos generales en estos comicios (cuadro 5.18). En resumen, aunque en 230 de las 233 JRV las inconsistencias detectadas no pudieron

subsanarse, ello no estuvo asociado a una tendencia claramente favorable a un partido determinado.

En segunda instancia, es importante medir el riesgo electoral. Este, como ha sido dicho, dimensiona el efecto que

CUADRO 5.16

Juntas receptoras de votos con alguna inconsistencia, según elección. 2006

Elección	Juntas ^{a/}	Porcentaje
Elección presidencial	168	40,4
Elección municipal	99	23,8
Elección legislativa	66	15,9
Todas las elecciones	35	8,4
Elecciones legislativa y municipal	18	4,3
Elecciones presidencial y legislativa	15	3,6
Elecciones presidencial y municipal	15	3,6
Total	416	100,0

a/ En vista de que, en algunos casos, las inconsistencias se dieron en dos o más elecciones, se contabilizó una vez las JRV duplicadas.

Fuente: Alfaro, 2007a, con información del TSE.

CUADRO 5.17

Juntas receptoras de votos con alguna inconsistencia electoral, según tipo de error. 2006

Elección	Juntas	Porcentaje
Faltan papeletas no utilizadas	178	42,8
Falta certificación	120	28,8
Recibieron papeletas de más con respecto a los electores inscritos	40	9,6
Aparecen papeletas de otra elección en el saco de materiales	23	5,5
Falta padrón	21	5,0
Faltan papeletas de votos válidos	7	1,7
Faltan padrón y certificación	5	1,2
Faltan papeletas no utilizadas y certificación	5	1,2
Faltan papeletas no utilizadas y padrón	2	0,5
Faltan papeletas no utilizadas, padrón y certificación	2	0,5
Recibieron papeletas de más y falta certificación	2	0,5
Recibieron papeletas de más y falta padrón	2	0,5
Aparece certificación	1	0,2
Falta padrón y aparece certificación	1	0,2
Faltan papeletas de votos blancos y nulos	1	0,2
Faltan papeletas de votos en blanco	1	0,2
Faltan papeletas de votos en blanco y certificación	1	0,2
Faltan papeletas de votos nulos	1	0,2
Recibieron papeletas de más y aparece certificación	1	0,2
Otros	2	0,5
Total	416	100,0

Fuente: Alfaro, 2007a, con información del TSE.

produce la desaparición de material electoral en una junta, y que eventualmente impediría contrastar la información que reportan los miembros de mesa con los datos que arroja el escrutinio. Recuérdese que aquí se trabaja con cuatro grandes categorías de riesgo electoral: ningún riesgo, riesgo bajo, medio o alto. El criterio básico que diferencia estas categorías es la disponibilidad o no de material electoral que permita corroborar los datos de una JRV.

En las elecciones presidenciales de febrero de 2006, el 95% de las juntas identificadas con inconsistencias (233) se agrupa en las categorías de menor riesgo. Este resultado es el mismo que se obtiene cuando se consideran todas las posibles combinaciones de errores según tipo de elección (416 JRV; cuadro 5.19). Nuevamente, las mesas con inconsistencias se concentran mayoritariamente en dos de las cuatro categorías empleadas: riesgo bajo o inexistente. Inclusive, a pesar de que los comicios presidenciales fueron los más cuestionados, el número de mesas catalogadas como de alto riesgo es mayor para la categoría “todas las elecciones” que para la presidencial. Si se suma la cantidad de juntas con inconsistencias de medio o alto riesgo en la elección presidencial (considerada ésta como individual o combinada con una o dos elecciones más) la cifra es de 15 mesas, de un total de 233.

Por otra parte, en lo que respecta a la interrogante de si hubo una asociación importante entre el partido político que ganó la JRV y el nivel de riesgo, el principal hallazgo es que, de nuevo, no hay diferencias significativas en la distribución de los resultados obtenidos en las mesas catalogadas de alto riesgo. De modo que no hay nada que haga pensar que la balanza electoral estuvo inclinada a favor del partido político ganador (cuadro 5.20) aun en las mesas donde se detectaron errores severos. Incluso en el caso de que los cuestionamientos hubieran llevado a adoptar una medida extrema, como anular todas las mesas con inconsistencias, el efecto en el resultado final de la votación habría sido nulo, pues se habrían

CUADRO 5.18

Juntas receptoras de votos con inconsistencias en la elección presidencial, subsanadas y no subsanadas, según partido ganador. 2006

Partido ganador en la junta	Inconsistencia		Total
	subsanada	no subsanada	
Empate PLN-PAC	0	2	2
Movimiento Libertario	0	1	1
Acción Ciudadana	1	103	104
Liberación Nacional	2	124	126
Total	3	230	233
Porcentaje del total	1,3	98,7	100,0

Fuente: Alfaro, 2007a, con información del TSE.

CUADRO 5.19

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

Elección	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, 2007a, con información del TSE.

CUADRO 5.20

Juntas receptoras de votos con inconsistencias en la elección presidencial, por nivel de riesgo electoral, según partido ganador. 2006

Partido ganador en la junta	Riesgo electoral				Total
	Ninguno	Bajo	Medio	Alto	
Empate PLN-PAC	0	2	0	0	2
Movimiento Libertario	0	1	0	0	1
Acción Ciudadana	21	78	2	3	104
Liberación Nacional	12	104	3	7	126
Total	33	185	5	10	233
Porcentaje del total	14,2	79,4	2,1	4,3	100,0

Fuente: Alfaro, 2007a, con información del TSE.

anulado 24.176 votos del PAC y 25.277 del PLN. Con ello la diferencia entre ambas agrupaciones se habría reducido tan solo 1.101 sufragios, pero no habría cambiado el resultado final.

En las JRV con inconsistencias en las elecciones presidenciales no existen contrastes notorios en el promedio de votos de diferencia con que ganaron los partidos políticos. Tampoco los hay cuando se examina este punto según el nivel de riesgo electoral: los márgenes de victoria en las juntas de riesgo medio o alto no varían significativamente respecto de aquellas mesas con algún nivel de riesgo. Por otra parte, la cantidad de votos nulos en las juntas con inconsistencias en las elecciones presidenciales del 2006 fue de 6, ligeramente mayor que el promedio nacional, que se ubicó en 5 votos nulos por junta. Con estos datos se descarta la presencia de márgenes de diferencia abultados entre partidos, así como de una cantidad desproporcionada de votos nulos en las juntas que registraron inconsistencias, incluso cuando se consideran las tres elecciones celebradas (cuadro 5.21).

Al analizar la integración de las JRV y los niveles de riesgo no se observan grandes diferencias, salvo que, en las juntas con alto y medio riesgo, el PAC presidía más mesas que el resto de las agrupaciones. De las 416 juntas estudiadas, en 413 la cantidad de miembros de mesa del PAC y el PLN era exactamente la misma. En 387 mesas (93%) se registraron dos miembros por cada uno de estos partidos, y en 19 juntas ambas agrupaciones inscribieron un miembro de mesa. Por lo tanto, no hay relación entre la integración partidaria de las mesas y el tipo de riesgo o las inconsistencias reportadas (cuadro 5.22).

Otro asunto de interés para este estudio era determinar si las juntas con inconsistencias se concentraron en determinadas zonas geográficas del país. Para ello se localizó cada junta en el distrito administrativo correspondiente, empleando el número de la mesa. Como principal hallazgo de esta sección se descarta que exista un patrón geográfico en la ubicación de las juntas con inconsistencias; por el contrario, hay una fuerte dispersión

en su localización. Este hecho es notorio aun considerando los diferentes criterios con que se agrupan los casos en su representación cartográfica (mapa 5.1). En los distritos con las mayores cantidades de juntas con inconsistencias también se repite este patrón de dispersión geográfica. No obstante, sobresalen localidades que comparten características sociodemográficas particulares, como Purral, Hatillo, Pavas, San Felipe, León XIII y Chacarita. De igual forma, hay un número considerable de distritos en los que los miembros de mesa no incurrieron en errores, según los registros del TSE.

Impacto de los cuestionamientos en la opinión pública

A pesar de que los cuestionamientos al resultado electoral acapararon la atención de la ciudadanía y de los

actores políticos en la coyuntura post-elección del 2006, se dispone de pocas investigaciones que hayan medido el efecto de las denuncias en la confianza ciudadana y en la actuación del TSE. El estudio *Cultura política de la democracia en Costa Rica: 2006* dedica una sección a este aspecto, y entre sus principales hallazgos señala que “habida cuenta de la amplia cobertura que se dio al tema en los medios de comunicación colectiva, casi la mitad de las personas no se enteraron de estas denuncias (47%). Aunque esto no descarta que no hubiesen oído de ellas, sí indica que no le dieron mayor seguimiento. Las denuncias tuvieron, en principio, una repercusión acotada sobre la opinión pública” (Rosero y Vargas, 2007).

Según el mismo estudio, que se basó en los resultados de una encuesta nacional

CUADRO 5.21

Votos promedio de diferencia en la elección presidencial, por nivel de riesgo, según partido ganador. 2006

Partido ganador	Algún nivel de riesgo ^{a/}		Riesgo medio o alto	
	Votos promedio	Juntas	Votos promedio	Juntas
Acción Ciudadana	36	99	40	5
Liberación Nacional	39	116	45	10
Total	37	215	43	15

a/ La categoría “algún nivel de riesgo” incluye las categorías ningún riesgo y bajo riesgo. Se excluyen tres JRV: dos por empates entre el PAC y el PLN y una junta ganada por el Movimiento Libertario.

Fuente: Alfaro, 2007a, con información del TSE.

CUADRO 5.22

Juntas receptoras de votos con inconsistencias, por nivel de riesgo electoral, según presidencia de la mesa. 2006

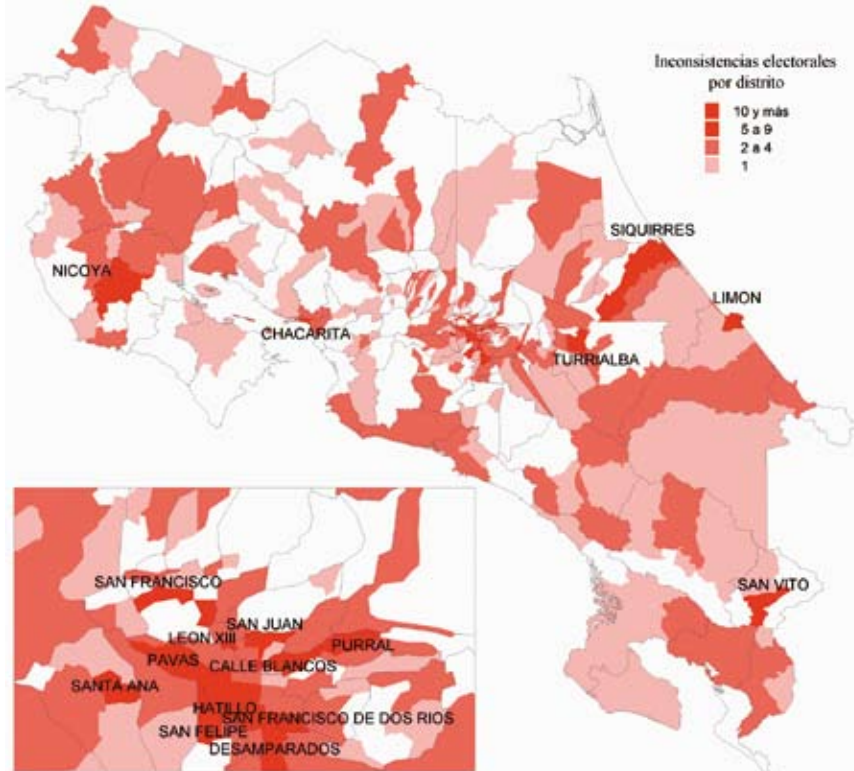
Presidencia de la mesa ^{a/}	Riesgo electoral				Total
	Ninguno	Bajo	Medio	Alto	
Movimiento Libertario	5	26	1	2	34
Partido Acción Ciudadana	12	88	4	3	107
Partido Liberación Nacional	17	76	1	4	98
Partido Unidad Social Cristiana	17	76	1	5	99
Total	65	326	7	18	416
Porcentaje del total	15,6	78,4	1,7	4,3	100,0

a/ No incluye a otros partidos políticos.

Fuente: Alfaro, 2007a.

MAPA 5.1

Juntas receptoras de votos con inconsistencias electorales, por distrito. 2006



Fuente: Róger Bonilla, Centro Centroamericano de Población, UCR.

sobre valores, actitudes y opiniones, entre los entrevistados que manifestaron tener conocimiento de las denuncias electorales (778 personas de una muestra de 1.500), el 33% consideró que éstas eran ciertas y el 29% que no lo eran. Consultados sobre el efecto de las anomalías en el resultado, la mayoría (63%) respondió que el mismo presidente habría sido electo si no hubiesen ocurrido las anomalías señaladas. En términos generales, y siempre entre las personas que se interesaron en el tema de las irregularidades, el grupo para el que las elecciones fueron limpias y el TSE actuó de manera imparcial fue mayor que el de los que cuestionaron el proceso: el 52% opinó que las elecciones reflejaron la voluntad popular, frente a un 29% que manifestó lo contrario. Un 46% dijo que los comicios del 2006 fueron igual de limpios que procesos anteriores, en contraste con

un 31% que estimó que estos fueron menos limpios. Por último, el 52% consideró como imparcial la actuación del TSE, en comparación con un 27% que opinó en sentido inverso (Rosero y Vargas, 2007).

Finalmente, los investigadores exploran quiénes son los que más cuestionan la limpieza y los resultados de las elecciones de 2006. Las personas más críticas tienen un nivel educativo más bajo, están menos informadas, se abstuvieron de participar en los comicios y su nivel de apoyo al sistema democrático es menor que el resto. En el caso de aquellos ciudadanos que cuestionan la limpieza del proceso, pero que ejercieron su derecho al sufragio, se afirma que “los electores que votaron por el PLN son mucho menos críticos con las elecciones que el resto. Por el contrario, los votantes al PAC -partido que efectuó las denuncias- claramente

tienden a ser más críticos de la transparencia y resultados de las elecciones del 2006” (Rosero y Vargas, 2007). Por otra parte, en un sondeo efectuado por el Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad de Costa Rica una semana después de las elecciones, los entrevistados que manifestaron que en 2006 no hubo ninguna posibilidad de fraude fueron los de mayor edad, menor nivel educativo y más bajo nivel socioeconómico (Instituto de Investigaciones Sociales, 2006).

Las elecciones de 2006 en perspectiva histórica comparada

Las elecciones presidenciales del 2006 serán recordadas entre otras cosas por el hecho de que, en el marco de una democracia estable como la costarricense, el partido político con la segunda mejor votación cuestionó la limpieza y transparencia de los resultados. Sin embargo, no es la primera vez que una agrupación política hace uso de este tipo de mecanismos. Cuarenta años atrás, en los comicios de 1966, en una época en la que no se había completado la transición democrática (Proyecto Estado de la Nación, 2001), Liberación Nacional acusó públicamente a partidarios de Unificación Nacional (UN) de cometer fraude y alterar los resultados electorales (La República, 1966: 10 de febrero, p. 20). A continuación se explora la presencia de factores comunes entre ambas coyunturas, caracterizadas además por ser las dos elecciones con diferencias más estrechas entre el partido ganador y su inmediato seguidor. El presente trabajo reconoce que este es un tema de trascendencia para el sistema democrático nacional, pues no es solo una cuestión de votos más o votos menos. Recuérdese que el cuestionamiento del resultado electoral fue uno de los detonantes del conflicto civil de 1948.

Las elecciones de 1966 constituyen el antecedente temporal más cercano al 2006. En ausencia de un referente histórico con el cual comparar los acontecimientos del 2006 y su desenlace, el *Decimotercer Informe Estado de la Nación* recurre a la elaboración de un perfil de características presentes en

ambos procesos. Estos factores comprenden aspectos como la actuación de los partidos políticos, la cantidad de denuncias planteadas y sus resultados. El afán de este acápite es situar los hechos del 2006 en perspectiva histórica comparada y facilitar su comprensión. Sin embargo, el enfoque comparado no se limita al antecedente de 1966, por lo que esta sección examina un período histórico mayor para explorar temas relevantes.

Pese a la notoriedad que alcanzaron los cuestionamientos electorales en 1966 y 2006, no se trata de acontecimientos atípicos en la historia costarricense. Las denuncias de irregularidades, mediante peticiones de nulidad, fueron fenómenos recurrentes en las elecciones nacionales en la primera mitad del siglo XX. El primero de los dos acápites de esta sección trata, precisamente, sobre los cuestionamientos electorales en el período 1901-1948. El segundo se enfoca en la comparación de las elecciones de 1966 y 2006.

Cuestionamientos electorales en la primera mitad del siglo XX

En una investigación pionera de Molina y Lehoucq sobre el fraude electoral en Costa Rica entre 1901 y 1948, basada en las demandas de nulidad presentadas por diferentes actores políticos, los autores concluyen que “las prácticas fraudulentas que hubo en la década de 1940 se inscribían en una larga tradición de procedimientos similares, fomentados por una intensificada competencia entre los partidos”. Además afirman que “los casos más escandalosos parecen haber sido la elección de Iglesias en 1894 y 1897, la imposición de Cleto González Víquez en 1905, el ascenso al poder de González Flores en 1913, el triunfo de Ricardo Jiménez en 1923 y la victoria de la oposición en 1948” (Molina y Lehoucq, 1999).

Los investigadores definen el fraude como “actos que violen lo dispuesto por la legislación electoral en cuanto a la formación de las listas de votantes, el ejercicio del sufragio por parte de los ciudadanos, el escrutinio de los votos y otros aspectos de los comicios”. Sobre la ocurrencia de esta práctica en el

país indican que “el fraude en pequeña escala, que podía afectar directamente algunos resultados diputadiles y municipales, nunca logró, por sí solo, alterar una elección presidencial. [Por ejemplo] en 18 de las 21 elecciones presidenciales y de diputados que hubo entre 1901 y 1946, la proporción de votos por la cual el partido ganador superó a su competidor inmediato fue superior al 10% de los sufragios. Esta tendencia contrasta con los datos siguientes: en uno de esos 21 comicios no se formularon acusaciones de nulidad, en uno, aunque se denunciaron irregularidades, no se cuestionaron mesas, en trece el número de mesas de votación cuestionadas osciló entre el 1 y el 6,9% del total de las mesas, en tres elecciones la proporción de mesas impugnadas fluctuó entre el 7 y el 9,9%, y solo en tres votaciones el número de mesas cuestionadas fue igual o superior al 10% del total de mesas” (Molina y Lehoucq, 1999).

Apoyados en el comportamiento de las demandas de nulidad (cuadro 5.23), los autores apuntan que “la dinámica del fraude cambió durante la primera mitad del siglo XX. Entre 1901 y 1912, cuando prevalecía el sistema de dos vueltas, las prácticas fraudulentas decisivas se concentraron en las elecciones de segundo grado. Con la aprobación del sufragio directo en 1913, los tipos de fraude se diversificaron, al tiempo que los partidos se afanaban tanto por aumentar su propio caudal de votos como por disminuir el de sus adversarios. Y tras aprobarse el voto secreto en 1925 y eliminarse el derecho que tenían las organizaciones partidistas para suministrar las papeletas de votación a los sufragantes en 1927, las prácticas fraudulentas volvieron a cambiar, al surgir nuevas formas de fraude y esforzarse ahora los partidos más por incrementar su caudal de votos que por reducir el de sus rivales” (Molina y Lehoucq, 1999).

En el primer período analizado (1902-1912) sobresale el hecho de que la mayoría de las nulidades se planteó en los comicios de segundo grado. El principal argumento esgrimido en ellas era la parcialidad que mostraban las autoridades hacia un partido político. Además destaca la elevada cantidad

de acusaciones contra las juntas receptoras de votos, por defectos de forma como ausencia de firmas y miembros no juramentados. Según los hallazgos de investigación, las demandas relacionadas con las elecciones legislativas eran más numerosas que las asociadas a los comicios presidenciales.

Siguiendo el patrón del primer período, en 1913-1923 y en 1925-1938 el fraude prevalecía en la periferia del país, pues en la mayoría de las nulidades solicitadas en esos lapsos se alegaban actuaciones ilegítimas en las provincias de Guanacaste, Puntarenas y Limón. A pesar de una baja efectividad de las denuncias, en 1904 las autoridades anularon las elecciones de diputados en Puntarenas y la actuación de una junta electoral de la provincia en Limón, que anuló votos indebidamente.

Por último, el análisis del número y ubicación de las acusaciones de nulidad presentadas al Congreso entre 1942-1948 revela un cambio decisivo en los patrones de fraude. En este período, contrario a lo sucedido anteriormente, la mayoría de las nulidades se localizaron en San José, Alajuela, Cartago y Heredia. “Así, un cuestionamiento creciente del sistema político y de los gobiernos de Calderón Guardia y Picado, en un contexto cada vez más polarizado política e ideológicamente se aunó con un deterioro de las prácticas electorales”. Según Molina y Lehoucq, esta situación acentuó la ineficacia de los controles institucionales del juego político, y en particular del fraude. Para ellos el tono de las peticiones de nulidad en el período 1901-1948 estaba asociado fundamentalmente a prácticas fraudulentas y a su efecto en los resultados (Molina y Lehoucq, 1999).

Comparación entre las elecciones de 1966 y 2006

Los comicios de 1966 y 2006 comparten una serie de rasgos en lo que concierne a cuestionamientos de los resultados electorales. No obstante, sobresalen algunos matices diferenciadores. En primera instancia cabe recordar que el proceso electoral de 1966 fue apenas el cuarto acontecimiento de este tipo después del conflicto de 1948 y la segunda oportunidad desde entonces

CUADRO 5.23

Demandas de nulidad formuladas en las elecciones del período 1902-1948

Período	Demandas	Acusaciones ^{a/}	Resultado ^{b/}
1902-1912	22	142	La Comisión de Credenciales y Renuncias (CCR) del Congreso, acogió 2, rechazó 11 y en 2 emitió dictamen dividido. El Congreso acogió 1 y rechazó 14
1913-1923	44	442	La CCR acogió 2, rechazó 34 y en 8 hubo dictamen dividido. El Congreso acogió 3 y rechazó 41.
1925-1938	40	364	La CCR acogió 1 nulidad, rechazó 33 y en 6 emitió un dictamen dividido El Congreso acogió una demanda y rechazó 39
1942-1948	15	251	La CCR rechazó 14 y en 1 emitió un dictamen dividido. El Congreso aprobó el dictamen de mayoría

a/ Según los autores, a partir de las demandas de nulidad se identificaba la cantidad de acusaciones. Sobre estas últimas se señala que los demandantes debían aportar evidencia para probar sus alegatos y precisar con detalle la infracción que denunciaban. Lo usual era que en una misma petición de nulidad se levantaran varios cargos.

b/ La cantidad de demandas y las cifras que se mencionan en la columna "Resultado" para el período 1902-1912 no coinciden, ya que de las 22 demandas formuladas, únicamente 15 se presentaron ante la Comisión de Credenciales del Congreso.

Fuente: Alfaro, 2007a, con base en Molina y Lehoucq, 1999.

en la que, producto de elecciones libres y competidas, se alternó el poder entre el PLN y la oposición. De hecho, los recuerdos y alusiones directas a los sucesos del 48 eran comunes en la sociedad costarricense de entonces⁵. Un segundo elemento relevante en los comicios de 1966 fue el rol que se le asignó a las fuerzas comunistas nacionales e internacionales antes, durante y después de las elecciones⁶, por efecto de la cercanía temporal y geográfica de la Revolución Cubana (cuadro 5.24).

Un primer elemento por considerar es que en ambas elecciones hubo dificultades para integrar las juntas receptoras de votos. El *Duodécimo Informe Estado de la Nación* apunta que "el faltante de miembros de mesa obligó al TSE en 2006 a adoptar planes de contingencia y, como resultado, durante el mes previo a las elecciones se inscribieron alrededor de 3.600 voluntarios que acudieron al llamado cívico. Finalmente participaron 1.258 ciudadanos y ciudadanas en 1.037 juntas receptoras de votos, es decir, en el 17% del total de mesas habilitadas" (Programa Estado de la Nación, 2006). En lo que respecta a 1966, a dos días de la elección los

medios reportaban: "aún quedan sin juramentarse en el cantón central de San José 600 miembros de juntas receptoras de votos" (La República, 1966: 4 de febrero, p. 9). En otro diario, un titular mencionaba: "Apremio corporal para 600 miembros de mesa que no se han juramentado todavía" (La Nación, 1966: 4 de febrero, p. 7). Este factor produjo que "en algunas mesas la votación no comenzó a las seis en punto, sino que se atrasó, incluso media hora, la causa fue la no comparecencia oportuna de los presidentes que custodiaban la documentación" (La Nación, 1966: 7 de febrero, p. 13).

El material electoral reportado como faltante y los errores en el conteo de los votos también estuvieron presentes en las dos elecciones estudiadas. En 1966, según el diario *La Nación*, "como faltan 7 telegramas correspondientes a un número igual de juntas receptoras de votos que no reportaron la votación, el Tribunal examinará la votación con base en la documentación electoral que remitieron" (La Nación, 1966: 11 de febrero, p. 15). Además se señalaba que "las causas sobre las que se fundan las demandas de nulidad del PLN son las de que en algunos casos falta una o dos

papeletas, y en otros es que sobran: a veces es que aparecen en el saco 199 papeletas, y a veces 201" (La Nación, 1966: 12 de febrero, p. 18). En el 2006 los padrones y las certificaciones fueron los principales documentos faltantes.

Al igual que en la elección del 2006 (La Nación, 2006: 15 de febrero, p. 8A), en 1966 los medios de comunicación daban cuenta del hallazgo de papeletas luego de realizadas las elecciones. En aquella oportunidad hubo un caso en que el material apareció en la casa de un miembro de mesa y se indicaba que "las papeletas mostraban una marca en la casilla del PLN, el presidente de la mesa pertenecía a Unificación Nacional. Los votos formaban parte de la mesa N° 1829 localizada en Orosi de Cartago. Los votos se declararon nulos" (La República, 1966: 17 de febrero, p. 14).

Además, durante las dos coyunturas analizadas hubo un fuerte protagonismo de los partidos políticos. Las agrupaciones emplearon los medios de comunicación para divulgar sus puntos de vista, externar sus preocupaciones por el desenlace de los acontecimientos, presionar a las autoridades electorales y, aunque parezca contradictorio, manifestar su respeto a las decisiones

CUADRO 5.24

Algunas características presentes en las elecciones presidenciales de 1966 y 2006

Características	Elección 1966	Elección 2006
Padrón electoral	554.627 electores	2.550.613 electores
Juntas receptoras de votos	3.015	6.163
Cantidad máxima de electores por junta	250	500
Número de partidos políticos que participaron en la elección	2	14
Integración de las juntas receptoras de votos (JRV)	Se reportaron dificultades para la integración de las JRV	Se reportaron dificultades para la integración de las JRV
Resultado de la elección	La diferencia entre el PLN y UN fue de 4.219 votos (0,9%)	La diferencia entre el PLN y el PAC fue de 18.169 sufragios (1,1%)
Material electoral faltante	Se reportó material electoral faltante	Se reportó material electoral faltante
Presencia de errores de conteo	Se reportó la ocurrencia de errores de conteo	Se reportó la ocurrencia de errores de conteo
Cambio en las diferencias entre los partidos, producto de la forma en que se realizó el escrutinio	El partido ganador (UN) siempre encabezó los resultados del escrutinio, a pesar de que las diferencias entre ambos se acortaron	En un momento determinado durante el escrutinio se invirtieron los resultados
Partido político que cuestionó el resultado	Liberación Nacional	Acción Ciudadana
Protagonismo mediático de los partidos políticos	Fuerte	Fuerte
Presión de partidos al TSE	Fuerte presión	Fuerte presión
Llamados a la cordura	Ambos bandos publicaron llamados a mantener la cordura y de apoyo al TSE, a través de diferentes medios de comunicación	Ambos bandos publicaron llamados a mantener la cordura y de apoyo al TSE, a través de diferentes medios de comunicación
Principal factor cuestionado	Actuaciones de los miembros de mesa e inconsistencias en los resultados de la elección	Desaparición y faltantes de material electoral
Demandas de nulidad formuladas	524	696
Principales razones para formular demandas de nulidad	Falta de concordancia entre los votos emitidos y el número de votantes. Falta de coincidencia de las cifras de las tres elecciones	Extravío de papeletas no utilizadas, faltantes de padrones-registro y ausencia de las certificaciones con el conteo de los votos
Resultado de las demandas de nulidad	Todas fueron rechazadas	Todas fueron rechazadas
Tiempo de espera por el resultado final	El TSE proclamó al ganador de las elecciones veinte días después de efectuada la elección	La declaratoria del candidato ganador se efectuó treinta días después de realizada la elección

Fuente: Alfaro, 2007a, con base en periódicos de ambos años.

del TSE. De acuerdo con los reportes de los periódicos de 1966, los partidos se mostraron beligerantes, publicaron amenazas y en algunos casos adoptaron actitudes combativas. Como muestra de ello, los diarios mencionan discursos públicos en radio y televisión por parte de candidatos y seguidores de ambos bandos. Se dieron intensos debates en los que los participantes confrontaron posiciones sobre las irregularidades (La Nación, 1966: 17 de febrero, p. 8).

En una de sus declaraciones públicas el expresidente José Figueres Ferrer manifestó: “Recomiendo la mayor calma ante la decisión que habrá de tomar el Tribunal Electoral y hago votos por que todo salga como mejor convenga a los intereses de la República (...) A medida que pasan los días y se conocen nuevos detalles sobre los hechos ocurridos, se ahonda en el sentimiento nuestro de que las elecciones fueron incorrectas (...) Vendrán días de grandes dudas y creo que los señores magistrados del TSE deben de estar preocupados por la decisión que deben de tomar. Si tuviese que pedir algo a los partidarios de Liberación Nacional, y aún aquellos que no fuesen nuestros partidarios (...) les pediría calma, cordura, espera y no precipitar los acontecimientos” (La Nación, 1966: 23 de febrero, p. 23).

En otra de sus manifestaciones, los liberacionistas elevaron el tono de los cuestionamientos al indicar que “si el resultado final nos es desfavorable por un solo sufragio, respetuosos acataremos el fallo. Pero no podemos aceptar resultados surgidos de cómputos provisionales mientras exista la duda de que los mismos expertos en fraude del régimen de los ocho años [1940-1948] puedan haber cometido los delitos electorales de su especialidad” (La República, 1966: 10 de febrero, p. 5). Este argumento justificó la solicitud del PLN, de abrir una investigación dactiloscópica (portada de La República del 10 de febrero de 1966). Unos días más tarde el PLN afirmó que “el escrutinio confirma el fraude electoral, el cual se calcula en 20 mil votos” (La República, 1966: 23 de febrero, p. 13).

Asimismo, en una de sus declaraciones más provocadoras los liberacio-

nistas señalaron que el PLN “tampoco puede quedarse con los brazos cruzados mientras se inicia en Costa Rica, una vez más, la ejecución de delitos electorales similares a los que llevaron a las jornadas trágicas de los años 40 (...) el PLN, esta vez como en otras ocasiones, espera pacientemente que el TSE aplique (...) todos los medios a su alcance para realizar la investigación que solicitamos. De lo contrario tendríamos que llegar a la conclusión de que el partido debe empezar a prepararse para luchar otra vez, en otros campos, con quienes creen en el fraude electoral para llegar al poder” (La República, 1966: 10 de febrero, p. 20).

Los seguidores de Unificación Nacional respondieron a los ataques liberacionistas y publicaron un campo pagado bajo el título “Ante una torpe maniobra”, en el que afirmaban que: “El PLN por medio de su presidente José Figueres ha pedido al TSE que se tengan por nulos los sufragios emitidos por 4.313 ciudadanos de San José -de los cuales 1.843 lo hicieron a favor de Don Daniel Oduber y 2.470 a favor de José Joaquín Trejos en la elección para presidente- alegando motivos que implicarían la comisión de delitos electorales y expondrían a penas de dos años de prisión a los muy distinguidos miembros de todos los partidos políticos que integran las 27 juntas receptoras de votos a que se refieren las denuncias presentadas (...) Ante la ofensa gratuita inferida a los funcionarios de las juntas receptoras de votos, Unificación Nacional se complace en publicar los nombres, para que el país entero juzgue si ellos merecen el calificativo de delincuentes políticos que el PLN pretende enrostrarles o si se trata de una nueva y torpe maniobra de los dirigentes de esa agrupación” (La Nación, 1966: 11 de febrero, p. 12).

Como se aprecia en los fragmentos anteriores, el clima político de 1966 era tenso; estuvo cargado de acusaciones entre partidos políticos y hubo fuertes presiones al órgano electoral.

Si bien es cierto que en los comicios de 2006 el protagonismo de los partidos políticos también fue considerable, no se registraron acusaciones públicas de fraude en las urnas por parte de algún

partido, aunque por medios electrónicos circularon diversas versiones en ese sentido. En esta oportunidad el PAC fue la agrupación política que cuestionó el resultado electoral, fundamentado en la desaparición de material electoral. En cadena de televisión, el día 21 de febrero el candidato Ottón Solís “pidió al TSE que se volviera a revisar 712 juntas ya escrutadas en las que, según su criterio, se han reportado graves faltas durante la revisión”. En respuesta a ese cuestionamiento, Oscar Arias, candidato del PLN, afirmó que “esas mesas ya se escrutaron y su resultado fue aceptado por los fiscales del PAC, quienes firmaron las actas” (La Nación, 2006: 22 de febrero, p. 5A).

En los dos procesos estudiados, al tiempo que se lanzaban ataques entre partidos y se presionaba al órgano electoral, diversos actores publicaban llamados a la calma y externaban su apoyo al TSE, como se refleja en un manifiesto de 1966, del Partido Demócrata: “tomando en consideración las tácticas que algunos ciudadanos que forman círculos de determinado Partido están empleando para subvertir el orden público con el objeto de justificar la desventaja que les deparó el proceso electoral (...) le manifestamos al pueblo de Costa Rica (...) QUE NO HUBO LA MENOR IRREGULARIDAD EN LAS VOTACIONES (...) Con fundamento en lo expuesto, le brindamos todo nuestro apoyo, de manera incondicional, al Supremo Tribunal Electoral” (La Nación, 1966: 13 de febrero, p. 55).

Al igual que cuarenta años antes, en 2006 diferentes actores respaldaron la institucionalidad electoral. Una muestra de ello es que “diversas organizaciones sociales y la Iglesia Católica manifestaron su total respaldo al Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) y pidieron a la ciudadanía respetar su veredicto final. Representantes de colegios profesionales, cooperativismo, solidarismo, empleados bancarios, cámaras empresariales, educadores pensionados y un sindicato, emitieron un manifiesto ‘de confianza y respaldo total’ a los resultados y al escrutinio llevado a cabo por el TSE” (La Nación, 2006: 24 de febrero, p. 4A).

No obstante la polarización política prevaleciente, los partidos que objetaron el resultado acudieron a los procedimientos formales para hacer valer sus argumentos, tal como evidencia la cantidad de demandas de nulidad formuladas por el PLN en 1966 y por el PAC en 2006. Pese a ello, en ambos procesos el TSE rechazó todas las solicitudes planteadas. En el primer caso, la agrupación presentó 524 demandas en igual número de juntas, lo que equivale al 17% de las mesas. Este hecho tuvo tal impacto mediático en aquella época que incluso se afirmó que “nunca, en una elección presidencial, se habían presentado tantas oposiciones de esta clase” (La Nación, 1966: 23 de febrero, p. 18). En las demandas se alegaba que no había coincidencia en los votos emitidos entre el número de votantes y la cantidad de votos para presidente, diputados y municipales (La República, 1966: 13 de febrero, p. 7).

En los comicios del 2006 se presentaron 696 demandas, equivalentes al 11% del total de juntas. En esta ocasión el PAC adujo extravío de papeletas no utilizadas, faltantes de padrones-registro y ausencia de las certificaciones con el conteo de los votos (Programa Estado de la Nación, 2006). De este modo, la cantidad de mesas cuestionadas fue proporcionalmente mayor en 1966 que en la última elección.

Por último, las razones que dieron pie a los cuestionamientos de las agrupaciones perdedoras fueron muy distintas en las dos elecciones estudiadas. Como se mencionó, en 2006 los alegatos giraron alrededor de la desaparición y los faltantes de material electoral (padrones-registro, papeletas y certificaciones) en las juntas receptoras de votos. En una cadena de televisión el candidato presidencial del PAC mencionó “la desaparición de padrones-registro en al menos 100 de esas juntas, e incluso aseguró que desaparecieron unas 5.000 papeletas”. Posteriormente “los magistrados del TSE desmintieron las versiones de Ottón Solís” (La Nación, 2006: 22 de febrero, p. 5A).

Por el contrario, en 1966 el PLN basó sus críticas al resultado en lo que consideró actuaciones ilegítimas de

los miembros de mesa. En una de sus declaraciones públicas, describió detalladamente lo que a criterio de sus partidarios constituyó una falta electoral grave: “en muchas mesas de votación en toda la República, los presidentes de mesa identificaban a los votantes por el color de una insignia que, casi sin excepción, llevaban los miembros de la Unificación Nacional que votarían más de una vez. A ellos les daban dos papeletas de Presidente, y a quienes no llevaban esa insignia (que presumían ellos miembros de otros partidos) no les daban papeleta presidencial, sino dos de diputados y una de municipales, o dos de municipales y una de diputados (...) en el cómputo final aparecen más papeletas emitidas para presidente que para diputados y municipales (...) en la misma forma, en algunos casos, los tres miembros de la mesa, que votan al final, depositaron tres votos para presidente y no para diputados o municipales (...) hay evidencias de que en algunas mesas electorales el votante recibió papeletas para diputados ya marcadas en la casilla de Unificación Nacional” (La República, 1966: 10 de febrero, p. 20).

Ante esta circunstancia, el PLN exigió “que se anulen de inmediato aquellas mesas en que se llevó a cabo el fraude presumido, o por lo menos el exceso de votos para presidente que se emitieron indebidamente, ya que la contabilidad electoral debe mostrar en cada mesa, igual número de votos para Presidente, que para Diputados y Municipales, e igual número de papeletas sobrantes para cada uno de esos casos” (La República, 1966: 10 de febrero, p. 20)

La “normalidad” de los errores electorales y las demandas de nulidad

En 2006, la estrecha diferencia entre los principales contendientes y la cantidad de demandas de nulidad presentadas retrasaron la declaratoria oficial del ganador por un lapso de un mes. Durante ese período, tanto los candidatos como la ciudadanía mostraron una actitud de respeto a la institucionalidad electoral y de espera por el resultado final. Sin embargo, en contraste con elecciones anteriores, en 2006 fue evidente un mayor escrutinio público

sobre las actuaciones de la organización electoral y sus posibles efectos (Alfaro, 2006).

Ante las dudas del PAC sobre la veracidad del escrutinio y de los informes del Tribunal sobre los faltantes de material electoral, en una de sus declaraciones el Presidente del TSE calificó la situación como “normal”, sin aportar evidencias que sustentaran su afirmación. Refiriéndose al extravío de papeletas, el magistrado se limitó a señalar que “en otras oportunidades han faltado más” (La Nación, 2006: 5 de abril, p. 4A). Con la información disponible a la fecha de elaboración de este documento, no es posible comparar la cantidad de material faltante en la última elección con otros procesos electorales, por lo que no se puede concluir si en esta oportunidad la documentación electoral extraviada fue menor o mayor que en comicios anteriores.

Una forma de aproximarse a la magnitud del extravío de material es analizar en profundidad las demandas de nulidad que formulan los partidos políticos y extraer sus elementos más relevantes. Este procedimiento tiene la ventaja de que arroja alguna luz sobre la limpieza y transparencia del proceso, aunque su principal limitación es que no recoge la totalidad de las incidencias de la jornada electoral. En este sentido, las demandas de nulidad son una fuente de información valiosa, pero insuficiente, para abordar esta materia.

Las demandas han sido un recurso tradicionalmente utilizado por los actores políticos para defenderse ante lo que consideran violaciones a la libertad y limpieza del sufragio⁷. La posibilidad de pedir la nulidad de una elección existe desde inicios del siglo XX (Molina y Lehoucq, 1999). A pesar de un largo historial de reformas electorales, estos recursos siguen siendo el principal instrumento en manos de los partidos para, en caso de errores, velar por la pureza del sufragio. Lo que sí ha variado con el tiempo es el órgano político al que le corresponde resolver las solicitudes de nulidad de una elección.

En este sentido, “en la época en la que existía el sistema de elecciones de dos grados, la nulidad de las elecciones de primer

grado se debía solicitar ante las juntas electorales de provincia y la de las elecciones de segundo grado se solicitaba ante el Congreso. La reforma de 1908-1909 estableció que todo reclamo de nulidad de elecciones de primer grado sería resuelto por el Poder Judicial (Sala de Casación). Esta medida se modificó de nuevo en 1913; al aprobarse el voto directo y eliminarse el sistema de dos grados, se acordó que toda demanda de nulidad sería conocida exclusivamente por el Congreso, única instancia con derecho para anular votos y elecciones”. Posteriormente, “la reforma de 1925-1927, que reguló las elecciones entre 1928 y 1946, mantuvo en esencia lo dispuesto por la ley de 1913” (Molina y Lehoucq, 1999).

En aquella época, el trámite al que se sometía una demanda de nulidad constaba de diferentes etapas. “Una vez presentada al Congreso, la demanda era conocida por la Comisión de Credenciales y Renuncias, compuesta usualmente por tres diputados, quienes revisaban la documentación aportada y emitían un dictamen. La Comisión se nombraba al inicio de cada legislatura, junto con las otras comisiones parlamentarias. En caso de que no hubiera acuerdo entre los miembros de la Comisión, estos podían emitir un dictamen de mayoría y otro de minoría. Posteriormente, el Congreso conocía el

dictamen, y lo aprobaba o lo rechazaba. Cuando había dos dictámenes, el Congreso usualmente aprobaba uno y rechazaba el otro” (Molina y Lehoucq, 1999). En estas circunstancias, resultaba clave para cualquier agrupación política controlar la citada Comisión, especialmente en años electorales. Tiempo después, la reforma electoral de 1952 sacó del ámbito político-partidario el conocimiento de las demandas de nulidad, al establecer que tales recursos serían resueltos por la instancia electoral especializada en la materia, el Tribunal Supremo de Elecciones.

La legislación electoral vigente considera tres causales de nulidad de una votación (Asamblea Legislativa, 1953):

- Las actuaciones una Junta ilegalmente integrada, ilegalmente reunida o que funcione al margen de la ley.
- El Padrón-Registro, acta, documento, inscripción, escrutinio o cómputo que no sea expresión fiel de la verdad.
- La votación y elección recaídas en una persona que no reúna las condiciones legales necesarias para el cargo.

Desde el punto de vista formal, toda demanda de nulidad debe presentarse por escrito ante el TSE, en los tres

días siguientes a la apertura del material electoral. Las demandas deben puntualizar el vicio que se reclama, el texto legal que sirve de fundamento al reclamo y la prueba documental del caso. Por último, las sentencias deben producirse antes de que el Tribunal haga la declaratoria de elección.

Del análisis de las demandas de nulidad formuladas en cinco de los trece comicios celebrados desde 1953, se concluye que la gran mayoría fue planteada precisamente en las dos elecciones con márgenes de victoria más estrechos (1966 y 2006). Después les sigue, muy por debajo, el proceso de 1962. Si se compara lo sucedido en 1966 y 2006, en el primer caso la proporción de juntas cuestionadas fue mayor (17% versus 11%) y los alegatos de nulidad prácticamente el doble de los planteados en el segundo caso, lo cual quiere decir que en 1966 los partidos puntualizaron más razones para pedir la anulación de votos en las juntas que en 2006 (cuadro 5.25). Esto refuerza la idea de que la magnitud de los cuestionamientos fue mayor en 1966 que en 2006⁸.

Por último, la efectividad de las demandas de nulidad analizadas es baja, pues en 1953 únicamente tres recursos fueron declarados con lugar y en el período 1902-1948 solo seis fueron acogidos (cuadro 5.25).

CUADRO 5.25

Resultado de las demandas de nulidad, juntas receptoras de votos y alegatos planteados por los partidos políticos, según elección

Elección	Resultado		Total	Juntas	Alegatos ^{a/}
	Sin lugar	Con lugar			
1953	11	3	14	14	16
1962	58	0	58	74	68
1966	524	0	524	524	1.020
2002	5	0	5	147	11
2006	696	0	696	712	527

a/ Los alegatos son los argumentos que utilizan los demandantes para formular la solicitud de nulidad respectiva. En las nulidades de 1953 se contabilizan 3 demandas de las elecciones de regidores y 1 de diputados; en las de 1966 se incluyen 11 de regidores y 2 de diputados, y en las del 2002 se registran 3 demandas de las elecciones de alcaldes y 1 de regidores.

Fuente: Alfaro, 2007a, con información del TSE.

La elaboración de este aporte estuvo a cargo de Ronald Alfaro Redondo.

Se prepararon para este trabajo los siguientes insumos: Base de datos de juntas receptoras de votos con inconsistencias en las elecciones del 2006 y la ponencia “De elecciones y cuestionamientos a los resultados: el caso de los comicios costarricenses del 2006”, de Ronald Alfaro.

Colaboraron como asistentes de investigación: Roberto Del Valle y Rubén Rojas.

Un agradecimiento especial a Ciska Raventós, Ana Lucía Gutiérrez, Olman Ramírez, Juany Guzmán, Luis Antonio Sobrado, Héctor Fernández, Diego Brenes, Leda Muñoz, Jorge Vargas y Miguel Gutiérrez, por sus comentarios sobre el aporte. Además se agradece a Jaime Madriz, Diego Brenes, Esteban Durán, Walter Jiménez, Alexander Tapia y al resto de personas que conforman el grupo de programas de abstencionismo de la Contraloría Electoral del Tribunal Supremo de Elecciones, por la información suministrada.

La edición técnica la realizaron Ronald Alfaro, Jorge Vargas y Leda Muñoz. Jorge Vargas ayudó en el procesamiento estadístico de la información y su interpretación. Además, Miguel Gutiérrez y Jorge Vargas hicieron valiosos aportes a la construcción de las variables analíticas.

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

NOTAS

1 El texto no aborda una cuestión teóricamente relevante desde la perspectiva del desarrollo humano: ¿existe relación entre la incidencia de los errores electorales y el grado de desarrollo social de las poblaciones? Con base en la teoría de desarrollo humano de Welzel et al. (2003) podría esperarse que en regiones de menor desarrollo hubiese mayor incidencia de errores electorales, en la medida en que en ellas residen poblaciones con menores capacidades para ejercer su ciudadanía.

2 Además de los tres documentos electorales mencionados, existen dos materiales más que se pueden consultar: los telegramas de transmisión de resultados y la portada de los sobres en los que se depositan los sufragios. Sin embargo, en esta oportunidad no se examinaron esos documentos.

3 En términos de documentación electoral ciertamente existe un vacío, pues no hay forma de determinar aquellos casos en que el material existente, o el que finalmente apareció, estaba en blanco o tenía omisiones importantes. Sin embargo, se recurrió al material (papeletas, padrón y certificaciones) con que se escrutan las juntas, considerándolo como plena prueba del proceso electoral.

4 Recuérdese que en año electoral se efectúan simultáneamente tres elecciones en el mes de febrero: presidente, diputados y regidores. Por lo tanto, los miembros de mesa actúan como tales en los tres comicios y la cantidad de juntas es la misma para todos.

5 Un buen reflejo de esta situación lo pone de manifiesto el titular de *La Nación* del 7 de febrero: “Las elecciones transcurrieron normalmente en todo el territorio nacional. **No se disparó un tiro en todo el país** durante el proceso electoral” (el destacado no corresponde al original). Lo mismo se evidencia en un grupo de campos pagados publicados en ese mismo diario, titulados “Deben investigarse los fraudes electores del domingo 06 de febrero” (p. 52),

“Figueres trata de empañar el resultado electoral porque le fue adverso” (p. 8), “No permita Liberación que nuestra querida Costa Rica tenga un atraso más en su correr hacia el futuro” (p. 8). En uno de los campos pagados se revela el grado de polarización que deparó el resultado de la elección, pues en él se afirma que: “A Daniel Oduber!... lo hacemos responsable de hoy en adelante, de lo que por su exceso suceda...” (p. 29).

6 En algunos de los campos publicitarios previos a la elección se hacen afirmaciones como las siguientes: “Votar por Manuel Oduber es darle el triunfo a Daniel Mora” (*La Nación*, 1966: 2 de febrero, p. 32) y “Un voto por Daniel es un voto para Manuel” (*La Nación*, 1966: 4 de febrero, p. 7).

7 En una de sus resoluciones sobre la petición de nulidad de una junta, el TSE señaló que “las diferencias que se apuntan por los accionantes en los totales de votos recibidos en las distintas elecciones en cada una de las Juntas Receptoras cuyas actuaciones se impugnan, no revelan que sean excesivas, sino que esas diferencias, en términos generales, oscilan entre uno o tres votos, y que no en todos los casos, la votación de Presidente exceda a las demás” (TSE, 1966b). Asimismo, el TSE ha dejado claro que “aun en el caso de que en una junta faltare una papeleta y en la otra sobrara una papeleta, jamás podrá estimarse que la votación válidamente recibida pueda anularse por aquel hecho o circunstancia, que en todo caso no varía las cifras correspondientes a los votos válidos recibidos” (TSE, 1966a).

8 En materia de nulidades, la carga de la prueba es responsabilidad de quien la plantea. Por lo tanto, no es un mecanismo para despejar sospechas sobre actos electorales anómalos. Esto ayudaría a explicar los datos de rechazo, tanto en 2006 como en 1966. Lo que tienen en común las nulidades solicitadas en ambas elecciones es que no estuvieron sustentadas en hechos documentados, sino en supuestos (Sobrado, 2007).

APORTE ESPECIAL

Elementos para una reforma del sistema procesal penal costarricense: propuesta y reacciones de expertos

Presentación

La negativa evolución de los índices de desempeño de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, comentados en el capítulo 5 de este Informe, generó un diálogo entre investigadores del Programa Estado de la Nación y el autor de este documento, orientado a clarificar factores que explican tal situación. Del intercambio surgieron dos iniciativas: por una parte, incorporar en este diálogo a un grupo calificado de operadores judiciales, que permitiera enriquecer el diagnóstico sobre el estado actual del sistema procesal penal costarricense y, por otra, ampliar el objeto de la deliberación para incluir la discusión de propuestas de reforma legal e institucional tendientes a corregir los problemas encontrados. Este texto presenta de manera resumida el resultado de esa deliberación. Su propósito es, además de reaccionar al análisis contenido en el capítulo, complementarlo y avanzar la discusión hacia el terreno propositivo.

Antecedentes¹

Desde la promulgación (1973) y vigencia (1975) del Código de Procedimientos Penales (Asamblea Legislativa, 1973 y 1974), Costa Rica optó por un sistema procesal de rasgos acusatorios, que enfatiza en la oralidad, la publicidad y el contradictorio del juicio como aspectos esenciales de su diseño. Consecuencia

necesaria de este cambio fue abandonar el recurso de apelación tradicional (propio de un sistema inquisitivo, escrito, semisecreto y de contradictorio débil, en el que además se aseguraba, por estos medios, el reexamen pleno y de segundo grado de la sentencia pronunciada en una primera instancia) y poner, en su lugar, en armonía con el nuevo sistema y sus principios, un recurso de casación, ordinario y pretendidamente amplio y accesible, que sirviera como mecanismo de control sobre los agravios causados a las partes durante el proceso.

La competencia de la casación y la revisión penal en el marco de este Código fue otorgada y distribuida equitativamente entre dos salas distintas de la Corte Suprema de Justicia, cada una integrada por tres magistrados, que se reunían en un solo tribunal y a quienes se sumaba el Presidente de la Corte, para atender los casos en que se alegara la existencia de jurisprudencia contradictoria en la interpretación de la ley, motivo de casación que estaba expresamente previsto (Asamblea Legislativa, 1975). Poco después, una nueva reforma orgánica dejó en una sala toda la competencia de casación y revisión penal (Asamblea Legislativa, 1980), con lo que por muchos años se tuvo un mecanismo procesal concentrado y único que resolvió el problema de la jurisprudencia contradictoria.

De cualquier manera, es evidente que se perfiló un recurso de casación distinto al clásico (mero contralor de la legalidad del pronunciamiento) y, por su medio, desde un inicio se abrió la posibilidad de debatir aspectos relacionados con la apreciación correcta o incorrecta de la prueba y la consecuente determinación de los hechos, especialmente a través de los alegatos por violación a las reglas de la sana crítica y por falta de fundamentación de la sentencia. Estamos pues, desde este momento, ante una ruptura con la casación tradicional.

Sin embargo, en el diseño de este Código de Procedimientos Penales (1973) se incluyó una característica que, a la postre, originó literalmente el *via crucis* por el que hemos transitado en los últimos 35 años: no toda sentencia penal condenatoria podía ser examinada ante un tribunal superior, sino solo aquellas que impusieran penas de relativa gravedad (las superiores a seis meses de prisión). Esto provocó, en el período 1980-1990, una serie de quejas contra el Estado costarricense ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Estas denuncias fueron finalmente archivadas², cuando el país alegó que, de conformidad con la recientemente instaurada jurisdicción constitucional y su jurisprudencia, en Costa Rica se garantizaba el derecho

al recurso ante un superior, siempre y cuando la casación se aplicara de manera amplia, flexible y accesible, sin formalismos y asegurando una incidencia efectiva en la resolución de los casos³.

En efecto, la creación de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, y la respectiva promulgación de la Ley de la Jurisdicción Constitucional (Asamblea Legislativa, 1989), abrieron en nuestro país un nuevo capítulo en el itinerario de apertura del recurso de casación y de la acción de revisión penales. Dos fueron los aspectos más trascendentales relacionados con este hecho histórico: a) se creó la posibilidad, mediante el procedimiento de revisión ampliado, de reexaminar toda sentencia penal dictada por cualquier violación al debido proceso y derecho de defensa; lo anterior en el contexto que seguía visualizando la casación como insuficiente, por formalista y cerrada⁴, y b) se generó una abundante jurisprudencia, tanto en la Sala Constitucional como en la Sala Tercera (penal), que terminó incidiendo en importantes reformas legales.

Punto relevante de este proceso fue la creación del Tribunal de Casación Penal (Asamblea Legislativa, 1993), que tendría el número de secciones que fueran necesarias y se encargaría del reexamen de toda sentencia en esta materia en la que estuviera en discusión la imposición de penas menores (hasta cinco años de prisión), que la Sala Tercera se quedaba con la competencia de los delitos con penas mayores (más de cinco años de prisión). Asimismo, cada uno de estos tribunales conservó el conocimiento de las acciones de revisión contra sentencias firmes, de conformidad con el mismo criterio de gravedad de las penas⁵. Con esto volvió a presentarse la posibilidad de que exista jurisprudencia contradictoria, no solo entre las distintas secciones del Tribunal de Casación, sino entre éstas y la Sala Tercera. Está pendiente, como se verá, una solución a este serio problema procesal.

En el período 1990-1996, aparte de la universalización del recurso para toda sentencia penal y del mandato de desformalización apuntados, se consolidó

una jurisprudencia constitucional, de la Sala Penal de la Corte y del Tribunal de Casación, que había impuesto una serie de medidas que aseguraron la amplitud y flexibilidad del recurso de casación y del procedimiento de revisión, así:

- Se admitió la posibilidad de corregir ciertos defectos estrictamente formales para dar curso y conocer los alegatos (como, por ejemplo, la ausencia de firma de abogado⁶, o bien se dejó de exigir la cita estricta de los artículos que fundamentaban el recurso y señalaban el vicio alegado, causa de innumerables inadmisibilidades en el pasado; asimismo, se dejaron de rechazar recursos por la ausencia de ciertas ritualidades (como la que obligaba a distinguir si el motivo interpuesto lo era por la forma o por el fondo). Al abandonarse la utilización de estos criterios formalistas de distinción entre motivos (fondo y forma), en diversos asuntos se entró a resolver los alegatos y se permitió que, al acogerse un motivo por la forma, se pronunciara directamente una sentencia absolutoria, y no la nulidad con reenvío, por estimarse innecesario.
- Se ampliaron las posibilidades de reclamar falta de fundamentación y violación de las reglas de la sana crítica, con lo que se abrió el ámbito de control a través de esos motivos.
- Se llegó a permitir también que, en los reclamos de casación penal, se pudiera discutir el contenido de la prueba evacuada en el juicio oral y público (por ejemplo, mediante la grabación fónica del juicio, o bien demostrado lo realmente ocurrido por medio de prueba testimonial, cuando no se contara con este recurso tecnológico).
- Se eliminaron todas las limitaciones para recurrir existentes en el Código de Procedimientos Penales, pese al principio de taxatividad subjetiva, no solo las atinentes al imputado, como quedó dicho, sino a todas las demás partes, comenzando por las que pesaban sobre el Ministerio Público⁷, el

actor civil⁸, el demandado civil y el querellante⁹. Incluso se admitió que quien no había sido parte del proceso pudiera recurrir en casación (caso del tercero depositario o propietario de buena fe que pudiera ser despojado, en razón de ordenarse comiso de bienes sin dársele previa oportunidad de defensa en juicio)¹⁰.

- En igual sentido se relativizó el principio de taxatividad objetiva, al abrirse la posibilidad de impugnar en casación resoluciones a las que tradicionalmente se les había vedado ese derecho. Tal el caso del querellante al que se le rechazaba su acción en virtud de defectos formales y luego se le impedía, una vez subsanados esos defectos, interponer su querrela nuevamente¹¹.

Con la promulgación (1996) y puesta en vigencia (1998) del Código Procesal Penal que nos rige (Asamblea Legislativa, 1996), se mantuvieron, en lo esencial, las causales del recurso de casación y las del procedimiento de revisión, así como las competencias definidas anteriormente. Cambios que ya se habían dado por intervención de la jurisprudencia constitucional o interpretación de las sedes de casación, se fortalecieron y agregaron a novedades importantes. De esta manera:

- Se ampliaron las posibilidades de que otros sujetos no tradicionales participaran en el proceso penal, principalmente la víctima, constituida o no en querellante (Asamblea Legislativa, 1996, artículos 70 a 75).
- Se confirmó la poca importancia que tenía la distinción formal entre motivo del recurso por el fondo o por la forma, pudiendo este último dar lugar incluso al dictado de una sentencia absolutoria y no simplemente a la anulación de la sentencia con reenvío (Asamblea Legislativa, 1996, artículo 450).
- Se estableció expresamente el deber de grabar los debates, con lo cual se

hizo posible fundar un reclamo en esa grabación o, en su defecto, en otras pruebas (Asamblea Legislativa, 1996, artículo 371). Así, la jurisprudencia ha admitido que lo que el juez dice que declararon los testigos se puede combatir con la grabación magnetofónica o de vídeo hecha del debate¹².

- Se previó asimismo la posibilidad de que el Tribunal que resuelve la casación reciba prueba para la demostración de un alegato por la forma (Asamblea Legislativa, 1996, artículo 449) y expresamente se autorizó una audiencia para la corrección de defectos formales del recurso (Asamblea Legislativa, 1996, artículo 15).
- Finalmente, junto al recurso de casación penal, se mantuvo la causal de revisión por violación genérica al debido proceso o al derecho de defensa, que había sido introducida en 1989 al Código de Procedimientos Penales de 1973 (Asamblea Legislativa, 1996, artículo 408 inciso g) y Asamblea Legislativa, 1973, artículo 490).

Situación actual

El momento actual está definido por dos acontecimientos relevantes: el pronunciamiento de la sentencia de 2 de julio de 2004 por parte de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (*Herrera Ulloa contra Costa Rica*) y la reacción del Estado costarricense ante esa condenatoria, primero con medidas estrictamente administrativas y jurisprudenciales, y luego a través de la Ley de apertura de la casación penal (Asamblea Legislativa, 2006).

La Corte Interamericana

La citada sentencia de la Corte Interamericana tuvo importantes repercusiones sobre el sistema procesal costarricense, al señalar que:

- En el caso examinado, el Estado costarricense no había garantizado el **derecho a recurrir** la condenatoria penal, establecido en el artículo 8 inciso 2 h) de la Convención Americana

sobre Derechos Humanos. Reconoció, no obstante, que en cada Estado existe un **margen de apreciación** para la regulación del recurso en contra de las sentencias penales y formuló una serie de consideraciones con respecto a la amplitud que debería tener ese recurso¹³.

- El derecho a recurrir ante un juez **distinto y de superior grado** es una garantía primordial **durante el proceso** ordinario, antes de que la sentencia condenatoria **adquiera calidad de cosa juzgada**¹⁴.
- No es suficiente la existencia formal del tribunal superior en grado que pueda reexaminar la sentencia; es preciso que **reúna las características jurisdiccionales que lo legitiman para conocer del caso concreto**. La Corte insiste en que el proceso penal es una unidad dividida en etapas y que una de ellas es la que cumple con la tramitación de los **recursos ordinarios**, todo lo cual debe ser interpretado y cumplido por los Estados de buena fe¹⁵.
- Se trata de un recurso **ordinario eficaz**, accesible, sin restricciones, requisitos o complejidades que tornen ilusorio el derecho a recurrir y que produzca resultados y respuestas reales¹⁶.
- No interesa el nombre que se le dé al recurso, lo importante es que **garantice un examen integral de la decisión** recurrida¹⁷.

Por último, la Corte Interamericana dio al Estado costarricense un **plazo razonable** para adecuar el ordenamiento interno a la exigencia del artículo 8, inciso 2 h) de la Convención Americana y advirtió que periódicamente pediría informes sobre los avances de cumplimiento¹⁸ (CIDH, 2004).

La Ley de apertura de la casación penal¹⁹

En atención a los requerimientos planteados por la Corte Interamericana, la Ley de apertura de la casación penal efectuó una serie de cambios.

Desformalizó de manera definitiva el recurso de casación, tanto en cuanto a los requisitos de admisibilidad, como a los demás formalismos y rituales tradicionales de la casación. En la práctica, como efecto inmediato de esta legislación, se están rechazando por inadmisibilidad solo los recursos interpuestos extemporáneamente, o bien las impugnaciones dirigidas contra resoluciones que no tienen previsto el recurso (impugnabilidad objetiva), o bien interpuestas por quienes no tienen derecho (impugnabilidad subjetiva). Esto sin olvidar la amplitud de criterio con que se sigue determinando cuáles resoluciones resultan por completo imposibles de ser impugnadas, o quiénes pueden impugnar. También es una realidad que los defectos formales (como la oscuridad que hace incomprensible el texto) pueden ser objeto de una prevención para que el interesado corrija esos vicios y pueda entrarse a conocer los reclamos una vez corregidos (Asamblea Legislativa, 2006, artículo 447 en relación con el 15). Todo lo anterior ha llevado a que, en la sede de la Sala Tercera, se haya pasado de índices de inadmisibilidad del 35% (hacia el año 2000) a valores cercanos al 6% (hacia el 2006) (Poder Judicial, 2006).

La Ley prevé en forma expresa de que en casación se pueda alegar quebranto al debido proceso o al derecho de defensa, con lo cual se da la más amplia cobertura a la posibilidad de reexaminar todo tipo de vicios o afectaciones a los derechos del sentenciado **dentro del proceso ordinario**, antes de que el fallo adquiera calidad de cosa juzgada²⁰. Además, ordena una amplia valoración de todo lo sucedido en el juicio a través de las actuaciones y registros de la audiencia, con el objeto de establecer el fundamento que tienen los reclamos de las partes. Puede el tribunal de casación disponer la repetición de prueba oral que no se aprecie bien en los registros y está autorizado para valorar directamente la prueba documental introducida al juicio (Asamblea Legislativa, 1996, artículo 449 bis).

Por último, con respecto a las posibilidades de recibir prueba en sede de casación, se autoriza, ahora

expresamente, la constitución de prueba para demostrar cómo fue llevado a cabo un acto del juicio (Asamblea Legislativa, 1996, artículo 449, primer párrafo de la Ley). Se permite también introducir prueba a favor del acusado, incluso sobre la determinación de los hechos, en los mismos casos en que se autoriza para la revisión (Asamblea Legislativa, 1996, artículo 449, segundo párrafo de la Ley). De igual manera se admite la prueba frente a un hecho desconocido con anterioridad o hechos nuevos (Asamblea Legislativa, 1996, artículo 449, tercer párrafo de la Ley) y el tribunal está facultado para introducir prueba de oficio cuando lo estime pertinente y útil para la resolución del caso (Asamblea Legislativa, 1996, artículo 449, cuarto párrafo de la Ley).

La suma de todos estos aspectos implica que en el sistema procesal penal costarricense se ha llegado a una formulación del recurso de casación que de modo cabal cumple con las exigencias del artículo 8, inciso 2 h) de la Convención Americana y el numeral 14.5 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos de las Naciones Unidas. Se asegura la posibilidad de controlar el juicio realizado por el *a quo*, mediante un mecanismo (recurso) ordinario y eficaz, accesible y amplio que de manera integral lleve a reexaminar la decisión tomada.

Otro punto importante de la Ley de apertura de la casación penal es que contempla la desformalización del procedimiento de revisión (Asamblea Legislativa, 1996, artículo 411, en relación con el 408, inciso g). Finalmente, la Ley establece la posibilidad de que se presenten solicitudes de revisión cuando el recurso de casación haya sido rechazado con base en los criterios de admisibilidad que regían antes de la promulgación de esta normativa (Asamblea Legislativa, 2006, Transitorio).

Principales patologías en el sistema procesal penal costarricense

La apertura del procedimiento de revisión, con sus antecedentes en la Ley de la Jurisdicción Constitucional y la reforma al antiguo Código de

Procedimientos Penales y, por último, concretada en el inciso g) del numeral 408 del Código Procesal Penal vigente, ha originado una evidente disfunción en nuestro sistema procesal penal. Las razones que en 1989 llevaron a esta apertura, ya no existen. Es claro que la evolución de la casación penal ha sido de tal magnitud, que hoy podemos asegurar que contamos con un recurso que permite reexaminar integralmente la sentencia penal, según las exigencias constitucionales y del Derecho Internacional. Pero, a la vez, el hecho de mantener una revisión totalmente abierta, por violación al debido proceso, ha provocado que los asuntos casi nunca lleguen a término (no existe la cosa juzgada material), lo que de paso ha ocasionado la saturación de las sedes de casación. Tómese nota de que la Ley de apertura del 2006 introdujo la causal genérica (por violación al debido proceso) como parte de los motivos que pueden alegarse en casación, por lo que ha desaparecido la necesidad de mantener abierto el procedimiento de revisión (de suyo extraordinario). Recuérdese que la insistencia de la Corte Interamericana en sus fallos se dirige a asegurar la existencia de un recurso ordinario, accesible, ante un tribunal superior, para reexaminar de manera integral la sentencia condenatoria penal.

La creación del Tribunal de Casación Penal (1993) ha causado la segunda disfunción importante dentro del sistema que nos rige. Llevamos más de una década sin un mecanismo procesal que resuelva el problema de la jurisprudencia contradictoria, tanto entre las distintas secciones del Tribunal de Casación, como entre éstas y la Sala Tercera. Se ha generado un verdadero problema de inseguridad y desigualdad jurídica frente a la ciudadanía, ya que, dependiendo de cuál sea la integración de la sede de casación, así será el resultado de su caso, en temas casi siempre de gran trascendencia, tanto de Derecho procesal como sustantivo.

La tercera asimetría relevante consiste en que, con la Ley de apertura de la casación penal, se rompió el esquema de distribución de la competencia basado en un criterio técnico, según

la gravedad de las penas legalmente previstas. Al trasladarse al Tribunal de Casación la competencia de los delitos contra la libertad sexual y los de violación a la Ley de Psicotrópicos, esta instancia puede conocer de asuntos con penas superiores a cinco años de prisión, con lo que se ha originado un ámbito susceptible de cuestionamiento.

El último tema que merece ser apuntado es que, también como resultado de la sentencia de la Corte Interamericana y de la respuesta estatal con la Ley de apertura, la Sala Tercera se ha visto obligada a delegar la mayoría de los asuntos reentrados en casación, o bien ingresados por revisión, en la sala o salas suplentes, con lo que se agrava el problema de la jurisprudencia contradictoria y, lo que es aun más grave, se está dejando en manos de esa suplencia la decisión última de temas muy delicados, descalificándose en muchos casos el criterio de los magistrados titulares.

Elementos para una reforma

Si el sistema procesal penal en Costa Rica padece graves patologías, como la desaparición, en la práctica, de la cosa juzgada, la proliferación de jurisprudencia contradictoria, la ausencia de criterios técnicos para distribuir la competencia entre las distintas sedes y la descalificación de los criterios de los titulares, conviene plantearse la posibilidad de una reforma profunda, que abarque las siguientes acciones:

- Trasladar la competencia de todos los delitos a los actuales tribunales de casación y crear cuantas secciones se requieran. La Sala Tercera se quedaría con la función de uniformar la jurisprudencia contradictoria y conocer las acciones de revisión²¹. Un tema por resolver será si se mantiene la denominación de estos tribunales, y del respectivo recurso, como “casación”. Objeto de discusión también ha de ser si se conserva una casación en manos de la Sala Tercera, por violación de ley, con rígidos criterios de admisibilidad y procedibilidad. En este punto lo que conviene es evitar la creación de una tercera instancia.

- Diseñar un recurso para hacerse valer ante los actuales tribunales de casación, que no es otro que el que se ha ido conformando de acuerdo con la evolución del recurso de casación en Costa Rica, en armonía con los principios acusatorios y de carácter informal, amplio, accesible y efectivo, de modo que satisfaga los parámetros constitucionales y de Derecho Internacional.
- Diseñar también un mecanismo procesal para calificar, de manera igualmente amplia y accesible, los supuestos en que podrá alegarse existencia de jurisprudencia contradictoria. En este punto hay que prever el problema de que, al uniformar la jurisprudencia, podría generarse un perjuicio para algún acusado, por lo que habría que estipular cómo remediarlo. Además hay que definir si el fallo de la Sala en este campo será o no de acatamiento obligatorio.

Dado que estaríamos ante un sistema garantizador del derecho al recurso, que de manera integral reexamine la sentencia penal ante un superior y que tenga además naturaleza ordinaria, debe volverse a la revisión clásica, eliminándose la causal por violación genérica al debido proceso. A lo sumo, podría conservarse la posibilidad de alegar esta causal (quebranto al debido proceso) por una única vez y cuando se acuse sucedida en sede de casación, según el esquema actual.

No debe perderse de vista, por último, que la casación actual es una virtual apelación restringida, que tiene al borde del colapso sobre todo a la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia. La alternativa, si no se impulsa una reforma de fondo, es seguir creciendo con un cuerpo de letrados y letradas cuya productividad será cada vez más difícil de controlar por parte de los magistrados. El problema político-jurídico que esto genera, a saber, la (des)confianza del ciudadano respecto al juez que realmente le resuelve, es otra razón de peso para buscar una solución radical al problema. Devolverle la potestad de decir la última palabra al tribunal de

mayor rango en materia penal, en todos los temas polémicos, es otra cuestión primordial que urge recuperar.

Reacciones ante la propuesta de reforma

El 17 de julio de 2007, un grupo de personas expertas discutió los contenidos de la propuesta esbozada en la sección anterior. En esa oportunidad se emitieron diversas opiniones, no todas coincidentes, que se sintetizan a continuación:

- Hay amplio consenso en cuanto a los antecedentes, la evolución que ha tenido el recurso de casación en Costa Rica, así como respecto a las patologías que actualmente se evidencian en el sistema procesal penal.
- Hay también consenso generalizado en la necesidad de rediseñar un sistema procesal penal que, asegurando el derecho al recurso frente a la sentencia condenatoria, tal como lo concibe la normativa internacional, supere los vicios y asimetrías que se están detectando.

La mayoría de las y los expertos consultados (jueces, fiscales, litigantes) opina que es necesario superar el problema generado por un procedimiento de revisión tan amplio como el que se terminó estableciendo (la violación genérica al debido proceso), en aras de un mejor acceso a la justicia penal en el contexto de un recurso de casación formalista y cerrado. La inexistencia, en la práctica, de la cosa juzgada material y la posibilidad de que un caso no se cierre nunca, tienen efectos operativos y de inseguridad jurídica muy graves, que hay que superar. Si se elimina esta amplitud en la acción de revisión, se estaría subsanando la disfunción que implica la pérdida de la cosa juzgada y el reingreso de casos de casación y de revisión que deben ser resueltos por magistrados suplentes. Sobre este tema los voceros de la Defensa Pública tienen un criterio distinto. Estiman que la causal por violación al debido proceso o derecho de defensa en revisión debe conservarse, aunque haya que hacer el esfuerzo por examinar el contenido de

esta garantía y, taxativamente, enumerar algunos supuestos que la aseguren; tampoco les satisface la posibilidad de una revisión para cualquier caso a cargo del *ad quem* y una única posibilidad por violación al debido proceso a cargo de la Sala de Casación, cuando el quebranto se perpetre en aquella sede. A este punto se responde señalando la seria dificultad que impondría la enumeración de esos supuestos, siendo además que, en la revisión clásica, están contempladas las causales que preocupan a la Defensa, debiéndose agregar solo el tema de la incorporación de prueba ilícita.

Una opinión relevante manifiesta que es hora de establecer en Costa Rica una segunda instancia que se encargue del recurso de apelación y convertir a los actuales tribunales de casación en tribunales de apelación. Debe volverse a una única Sala de Casación, con lo que se resolverían dos de los problemas señalados en el diagnóstico: la jurisprudencia contradictoria y la anómala distribución de las competencias en materia de casación.

Este esquema debería complementarse con la figura de una apelación plena, sin más límite que el de la inmodificabilidad de los hechos objeto del proceso; un recurso que permitiera, si fuere el caso, un nuevo examen de la totalidad de la prueba producida en el debate o incorporada a él y la producción de nuevas pruebas, sin más restricción que su legalidad y pertinencia, de manera tal que posibilite un segundo juzgamiento completo de la causa, si así lo requiere la impugnación. En este contexto, el tribunal de apelación debería poder examinar los registros audiovisuales del juicio para apreciar por sí la prueba testimonial y pericial. Si las grabaciones fueran defectuosas, o las deposiciones o informes no fueran claros, el tribunal también debería estar facultado para recibir directamente esas pruebas en un ambiente de oralidad y contradicción plenas. De este modo, la casación penal volvería a estar de manera exclusiva en la Sala Tercera, ya no se justificaría su amplitud, ni tendría que lidiar con el actual recurso, que no es sino una apelación limitada y enrevesada.

Bajo este esquema, el recurso de casación solo procedería contra las sentencias de apelación que revoquen las de primera instancia, cualquiera sea su sentido, y contra las sentencias que confirmen condenas. No procedería contra las sentencias meramente anulatorias (por vicios formales) ni contra las sentencias que confirmen absolutorias. En lo que toca a los motivos de casación, se considerarían solo los siguientes: a) violación sustancial de una garantía constitucional o de las consagradas en cualquier tratado internacional ratificado por la República, b) inobservancia o errónea aplicación de la ley sustantiva, y c) contradicción con una sentencia del Tribunal de Corte Plena, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia o el mismo u otro tribunal de apelación.

En otro orden de ideas se señala la necesidad de que toda reforma procesal

tenga en cuenta la situación económica del país y del Poder Judicial. Así, algunas propuestas que se discutieron en este foro, como la posibilidad de dividir la Sala Tercera en secciones y conformar una especie de senado (reunión de secciones más Presidencia de Corte) para el examen de la jurisprudencia contradictoria, es inviable desde el punto de visto económico. Si se tratara de incorporar más magistrados titulares sería muy oneroso, pues ya la Corte Suprema de Costa Rica es una de las más grandes del continente. Por el contrario, podrían aprovecharse los recursos y el personal con que se cuenta actualmente, si se dispusiera que todos los tribunales de primera instancia fueran unipersonales y solo los de apelación colegiados.

Se propone el diseño de un mecanismo que regule la jurisprudencia

contradictoria de manera tal que se tenga claridad del contenido de este concepto, ya que en el país, incluso respecto de los pronunciamientos de la Sala Constitucional, no se ha obtenido una definición satisfactoria. En este tema las opiniones están divididas. Para algunos de los participantes no es necesario crear un mecanismo procesal particular para este caso. Puede existir un simple motivo de casación que expresamente prevea la posibilidad de conocer la jurisprudencia contraria a la línea de la Sala y unificar así los criterios diversos.

De la mano de este tema iría el carácter -obligatorio o no- que tendría la unificación de jurisprudencia que pueda hacer la Sala, pues de hecho, y con un motivo expresamente previsto para el caso, esta instancia tendría la última palabra en todo tema controversial.

La elaboración de este aporte estuvo a cargo de José Manuel Arroyo.

La edición técnica la realizaron Leda Muñoz y Jorge Vargas Cullell.

El taller de consulta se efectuó el día 17 de julio de 2007, con la asistencia de: José Manuel Arroyo, Francisco Dall`Anesse, Erick Gatgens, Javier Llobet, Leda Muñoz, Marta Iris Muñoz, Alejandro Rojas, José María Tijerino, Jorge Vargas Cullell. A todos ellos se les agradece sus reacciones críticas y sugerencias.

NOTAS

1 Este documento tiene como fuentes bibliográficas: González, 2005, Llobet, 2006, Arroyo y Llobet, 2006.

2 Véase el informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos nº 24-92, del 2 de octubre de 1992, que resolvió archivar las quejas presentadas en contra de Costa Rica por no garantizar el derecho a recurrir la sentencia del proceso.

3 En la resolución 719-90 se dijo expresamente: "El recurso de casación satisface los requerimientos de la Convención, en tanto no se regule, interprete o aplique con rigor formalista sino que permita con relativa sencillez, al tribunal de casación, examinar la validez de la sentencia recurrida, en general, así como el respeto debido a los derechos fundamentales del imputado, en especial los de defensa y al debido proceso". De igual manera, mediante la resolución 10-90 se declaró inconstitucional el numeral 474 incisos 1) y 2) en cuanto limitaban al imputado la posibilidad de recurrir.

4 Véase el artículo 102 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional y la modificación al artículo 490 del Código de Procedimientos Penales. Se instituye consulta preceptiva para que el órgano de casación pida que se le aclare si un tema atañe al debido proceso y que así lo declare el órgano constitucional.

5 La Comisión Interamericana, en la resolución 26-86 (caso 9328, Costa Rica), emitida en sesión del 18 de abril de 1986, otorgó un plazo al Estado costarricense para que adoptara las medidas legislativas o de otro carácter que garantizaran el derecho a recurrir toda sentencia. En la sesión de mayo de 1990, la Comisión entró a deliberar sobre el incumplimiento de Costa Rica y si debía enviarse el asunto ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH); finalmente optó por archivar las denuncias, ante las razones argumentadas por el país.

6 Sala Constitucional, resolución 3321-93, del 13 de julio de 1993. Se cuestionó que el formalismo de la falta de autenticación en un escrito de interposición del recurso fuera causal suficiente para decretar la inadmisibilidad, aunque el artículo 447 del Código de Procedimientos Penales así lo exigiera.

7 La resolución 1193-95, del 3 de marzo de 1995, declaró inconstitucionales el artículo 473, incisos 1, 2, y 3 del Código de Procedimientos Penales, en cuanto limitaban las posibilidades del Ministerio Público para recurrir en casación.

8 Véase, entre otras, la resolución 5751-93 de la Sala Constitucional, del 9 de noviembre de 1993. Declaró inconstitucionales los artículos 328 y 450 del Código de Procedimientos Penales, por cuanto limitaban al actor civil la posibilidad de recurrir en casación.

9 Resoluciones del Tribunal de Casación 83-A-94, del 28 de abril de 1994 y 136-A-94, del 28 de junio de 1994. En ambas se desaplican directamente para casos concretos las limitaciones del querellante para recurrir.

10 Resoluciones 138-F-91, del 12 de abril de 1991, y 318-F-94, del 12 de agosto de 1994, ambas de la Sala Tercera. En ellas, pese al principio de taxatividad subjetiva consignado en los numerales 447, 477 y 478 del Código de Procedimientos Penales, se hace prevalecer el derecho de acceso efectivo a la justicia.

11 Resolución de Sala Constitucional nº 112-94, del 25 de febrero de 1994. Previa consulta de la Sala Tercera, el Tribunal Constitucional dijo que aquélla podía tener por obviado el texto del artículo 447 del Código de Procedimientos Penales, que mandaba respetar esas formalidades.

12 Resolución 518-99, del 7 de mayo 1999, de la Sala Tercera y resoluciones 145-F-98, del 31 de marzo de 1998, 176-F-98, del 16 de marzo de 1998, 394-2001, del 25 de mayo de 2001, 655-2003, del 10 de julio de 2003, del Tribunal de Casación.

13 Expresamente dice la Corte Interamericana: "167. En el presente caso, los recursos de casación presentados contra la sentencia condenatoria de 12 de noviembre de 1999 no satisficieron el requisito de ser un recurso amplio, de manera tal que permitiera que el tribunal superior realizara un análisis o examen comprensivo e integral de todas las cuestiones debatidas y analizadas en el tribunal inferior. Esta situación conlleva a que los recursos de casación interpuestos por los señores Fernán Vargas Rohrmoser y Mauricio Herrera Ulloa, y por el defensor de éste último y apoderado especial del periódico 'La Nación', respectivamente (supra

párr. 95. w), contra la sentencia condenatoria, no satisficieron los requisitos del artículo 8.2 h. de la Convención Americana en cuanto no permitieron un examen integral sino limitado".

14 Apartados 157 y 158 de la sentencia de 2 de julio de 2004 (CIDH, 2004).

15 CIDH, 2004, apartados 159 y 160.

16 CIDH, 2004, apartados 161 y 164.

17 CIDH, 2004, apartado 165.

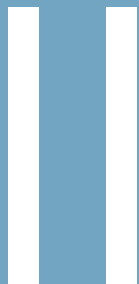
18 Puntos 5.12 y 5.13 de la parte dispositiva de la sentencia.

19 Ley de apertura de la casación penal, nº 8503, publicada en *La Gaceta* nº 108, del 6 de junio de 2006. Con esta ley Costa Rica dio cumplimiento a lo ordenado por la Corte Interamericana en la sentencia de 2 de julio de 2004. Se reformaron los artículos 15, 369, 410, 411, 414, 447 y 449, se adicionaron los artículos 449 bis y 451 bis del Código Procesal Penal. Además la Ley reformó los artículos 62, 93 y adicionó el artículo 93 bis de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

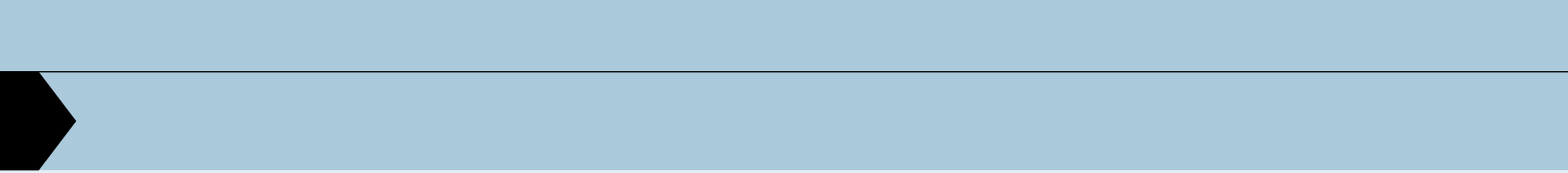
20 Esto sea dicho sin desmerecer nuestro punto de vista en el sentido de que, en la práctica, y dada la apertura de la revisión que se maneja en el país, no existe realmente la cosa juzgada material. Consúltese la introducción del inciso j) en el artículo 369 del Código Procesal Penal.

21 También conservaría otras tareas jurisdiccionales menos frecuentes, como el juzgamiento de miembros de los Supremos Poderes, según el esquema actual, o conformaría tribunal de Corte Plena. Por supuesto, tendría todas las tareas de gobierno y administración que la Constitución y la ley le confieran.

P
A
R
T
E



Debates para el desarrollo



MINIFORO

Preguntas y respuestas sobre las opciones y desafíos de la energía eléctrica en Costa Rica

Introducción

La sección "Debates para el desarrollo", y específicamente el ejercicio del miniforo, intenta recabar y sistematizar la opinión de personas expertas y actores clave alrededor de un tema cuya evolución ha venido documentándose, y que representa un aspecto de preocupación nacional sobre el cual resulta importante y estratégico avanzar en la discusión. Conocer el estado del debate contribuye a identificar en qué medida y bajo qué circunstancias se podrían viabilizar procesos de negociación y búsqueda de acuerdos, así como mejores abordajes para la toma de decisiones y la formulación de políticas públicas relevantes para el desarrollo humano sostenible.

Para este año se propuso el tema de la generación de energía eléctrica, materia en la que el país ha tenido un estancamiento importante que se ha venido señalando en los últimos Informes, y que ya empieza a representar un factor que podría incidir negativamente en las aspiraciones de desarrollo. Explorar la diversidad de enfoques y posiciones existentes acerca de las opciones que tiene Costa Rica en el corto y mediano plazos para aumentar la generación limpia de energía eléctrica, así como reseñar los obstáculos que han impedido un avance significativo en este ámbito en años recientes, podría estimular el avance de la discusión y facilitar la búsqueda de acuerdos por sobre el señalamiento de las diferencias.

Hechos relevantes

El consumo de energía eléctrica en el país ha venido creciendo (5,2% en los últimos dos años) y así se reconoce en los planes naciona-

les que recomiendan un aumento anual de unos 110 megavatios (Programa Estado de la Nación, 2005 y 2006). No obstante, la capacidad instalada del Sistema Interconectado Nacional para la generación de electricidad no ha variado en la misma proporción en que lo ha hecho la demanda (un promedio de 3,9% entre 2000 y 2006). En el 2006 el ICE generó un total de 2.097 megavatios, de los cuales 230 fueron aportados por el sector privado a través de veintinueve generadores y cuatro cooperativas. En contraste, el potencial disponible estimado, sin incluir parques nacionales, supera los 6.530 megavatios (Fernández y Araujo, 2007), por lo que evidentemente Costa Rica no tiene problemas de disponibilidad.

El país genera la mayor parte de su electricidad a partir de fuentes limpias, y en este sentido es líder en la región centroamericana. En el 2006 el 93,6% de la electricidad proviene de este tipo de fuentes (hidráulica 76,6%, geotérmica 15,3% y eólica 1,3%), con una participación reducida (6,7%) de plantas termoeléctricas que utilizan combustible fósil. No obstante, los aportes de estas últimas se han acrecentado durante las estaciones secas o de verano, ante la disminución de los caudales de los ríos, cada vez más frecuente. Si se comparan los datos anteriores con los reportados para el 2004, se confirma esta tendencia: las fuentes limpias generaron el 98% de la electricidad; de ese total, el 80% correspondió a fuentes hidroeléctricas y la participación de plantas térmicas se limitó a un promedio anual de 2% (Programa Estado de la Nación, 2005).

Por otro lado, varias iniciativas para aumentar la capacidad de generación eléctrica

han sido desestimadas en los últimos años, entre otras razones por la fuerte resistencia de grupos ambientalistas y comunidades, así como por limitaciones que ha tenido el ICE para negociar con estos actores y en su posibilidad de invertir en nuevos proyectos, lo que ha contribuido al estancamiento de la producción de electricidad en el país.

La disyuntiva que enfrenta Costa Rica es cómo lograr un aumento sostenido en la generación de electricidad a partir de fuentes limpias. Con esta pregunta por delante se organizó el debate, cuyos principales elementos se resumen a continuación.

Metodología

Con el objetivo de identificar áreas de coincidencia, así como las disensiones alrededor de elementos estratégicos para la definición de políticas públicas orientadas a enfrentar la disyuntiva planteada, y siguiendo la metodología definida en el Duodécimo Informe, el tema se trabajó mediante entrevistas individuales a un grupo de quince personas expertas y actores clave. En una segunda etapa, y con el fin de propiciar un intercambio de ideas que permitiese precisar los resultados del debate, se realizó una sesión grupal a la que fueron invitadas las personas previamente entrevistadas.

A continuación se presentan los hallazgos más relevantes que se desprenden de las entrevistas y de la actividad grupal.

Principales hallazgos

La industria eléctrica incluye cuatro grandes procesos interconectados: generación, transmisión (alta tensión), distribución y uso final. Las principales inquietudes planteadas

en la consulta se centran en los tramos de generación y uso final de la energía eléctrica, y no en los de transmisión y distribución, aunque algunas de las observaciones consignadas se aplican a todo el proceso.

En el marco de la generación eléctrica, la discusión identifica acuerdos sólidos en temas estratégicos, al tiempo que destaca un conjunto de preguntas esenciales para las cuales se proponen opciones distintas, con frecuencia distantes entre sí, e incluso excluyentes en unos pocos casos. El debate sobre el uso de la electricidad, más acotado, señala responsabilidades generales, pero a la vez deslinda ciertos asuntos en los que reside el mayor peso de estas, y que podría orientar el avance hacia acciones de mayor impacto.

A continuación se recogen los grandes acuerdos que sobresalen del debate, así como los principales puntos de disenso. Unos y otros surgieron a partir de preguntas de orden más general alrededor de los dos grandes temas discutidos: generación y uso.

A. Principales convergencias y divergencias alrededor de la generación de energía eléctrica

Existe una base sólida de acuerdos estratégicos

Hay una serie de asuntos, registrados tanto en el proceso de entrevistas como en la sesión grupal, hacia los que tiende a confluir -evidentemente con ciertos matices- la vertiente principal de opinión. Tales áreas de confluencia permiten plantear una base de acuerdos generales, pero estratégicos, desde los que se despliega el debate hacia asuntos más específicos. Este marco constituye una plataforma sólida y amplia en sus alcances, sobre la que se puede sustentar un proceso de negociación:

- La energía eléctrica es un recurso estratégico para Costa Rica.
- El consumo de energía eléctrica viene incrementándose en los últimos años, mientras que la capacidad instalada para generación crece a un ritmo menor, de manera tal que el país enfrenta el riesgo de no poder cubrir la demanda.
- El crecimiento económico que busca el país demanda un incremento en el consumo de energía.

- La situación energética actual no es sostenible; se debe cambiar el patrón de consumo, por un lado, y aumentar la generación de energía limpia, por otro.

- El tema debe analizarse sistemáticamente, con un horizonte de mediano y largo plazo, incluyendo consideraciones atinentes al cambio climático, los límites de uso del recurso hídrico, la creciente participación nacional en el contexto económico regional y global, y las legítimas aspiraciones de mejores oportunidades y calidad de vida para toda la población.

- Se debe tomar en cuenta la multiplicidad e importancia de los actores que intervienen en el proceso, y rescatar la experiencia nacional acumulada.

- Se reconoce la necesidad de una efectiva articulación sectorial, que facilite el ejercicio de una rectoría en el ámbito político y potencie la capacidad de concertar con el sector privado y las comunidades.

- Costa Rica no cuenta con un marco jurídico integrado y coherente en materia de electricidad, sino con diversas leyes de carácter fragmentado, emitidas en coyunturas disímiles, que responden a una visión de instituciones y no de sector.

- Las instituciones, instrumentos jurídicos y mecanismos de control, particularmente la CGR, la Aresop y la Setena, tienen una incidencia crucial en el desempeño del sector.

- La discusión debe girar en torno al punto de equilibrio más adecuado entre conservación y desarrollo, identificando cuál es la mejor opción o combinación de opciones, y cómo se van a atender sus efectos y costos.

- El país tiene una ventaja comparativa en el recurso hídrico, que debe aprovechar.

¿En cuáles ámbitos se manifiesta el debate sobre la generación de electricidad?

El debate sobre las opciones que tiene el país para incrementar la generación limpia de electricidad, además de la dimensión eminentemente técnica, adquiere connotaciones políticas en al menos dos órdenes de asuntos:

1. Opciones de fuentes limpias que deben explorarse y desarrollarse.

2. Organización de la industria con base en la cual se debe ampliar la producción de energía limpia y papel que debe cumplir el Estado en esa expansión.

Para cada uno de estos órdenes hay acuerdos que surgen claramente, y a la vez un conjunto significativo de aspectos relevantes, pero de carácter más específico, en torno a los cuales se generan dudas y desacuerdos. Estos elementos, organizados en dos apartados, se revisan desde tres dimensiones analíticas: la política pública, el marco jurídico y el marco institucional.

1. ¿Cuáles fuentes de energía eléctrica conviene desarrollar?

Convergencias: Consideraciones ambientales y económicas

Se reconoce que, aun cuando existe un abanico de opciones técnicamente disponibles, se deben valorar sus alcances ambientales, sociales y económicos. Hay costos asociados a cada alternativa que deben tomarse en cuenta.

La afirmación de que Costa Rica es un país privilegiado por la diversidad y abundancia de fuentes para la generación de energía limpia es un punto de consenso entre las personas consultadas, así como el reconocimiento de la particular importancia del agua en un sistema de generación que ha incorporado como complementos la geotermia, el viento y la biomasa, además de la energía solar en sistemas aislados para la satisfacción de necesidades básicas. Hay acuerdo en torno a la orientación de este desarrollo hasta hoy, pero en la disyuntiva de cómo incrementar la generación de energía limpia en respuesta a las crecientes necesidades de la demanda y en circunstancias de cambio climático, las opiniones tienden a dividirse, como se describe más adelante.

Es unánime la aspiración de reducir la dependencia de combustibles importados y utilizar fuentes autóctonas, económica, ambiental y socialmente viables.

A partir del reconocimiento generalizado de que el país tiene una gran capacidad hidroeléctrica, se concuerda en que es conveniente aprovechar la diversidad de fuentes y desarrollar estrategias claras para las distintas opciones, de modo que no compitan

CUADRO 6.1

Fuentes de energía eléctrica: principales convergencias y disensos

Marco de referencia	Convergencias	Divergencias
¿Cuáles opciones tiene Costa Rica disponibles en términos de fuentes para incrementar la generación limpia de electricidad?	Reducir dependencia de combustibles importados; utilizar fuentes autóctonas económica, ambiental y socialmente viables.	Cuáles y cuántas fuentes complementarias: rol marginal <i>versus</i> rol complementario clave.
	Complementar fuentes para reducir costos y vulnerabilidad.	Escala de proyectos hidroeléctricos por desarrollar.
	Incrementar planificación-gestión tendiente a mitigar impactos.	Planificación y gestión integrada de cuencas: tensión entre intereses locales y nacionales.
	Promover financiamiento con fondos nacionales (pensiones, seguros, otros).	Fondos internacionales: captación libre u orientación de acuerdo con prioridades.
	Impulsar alianzas estratégicas para financiamiento entre los sectores público y privado.	Nuevas fuentes y mecanismos de financiamiento nacional de las inversiones.
Las inversiones estratégicas no atractivas para el sector privado le corresponde hacerlas al Estado.	Posibilidad de usar recursos en áreas protegidas. Reconocimiento de beneficios a comunidades que permitan el desarrollo de proyectos en su territorio.	

entre sí, ni con otras necesidades u otros intereses nacionales. Conviene entonces hacer una combinación de fuentes limpias para: a) reducir los costos, por un efecto de complementariedad a raíz de que justamente en la temporada seca, cuando disminuyen los caudales de los ríos, se incrementa el viento y se realiza la zafra, que produce desechos biomásicos, y b) reducir la vulnerabilidad, porque los fenómenos naturales en general no afectan a todos los recursos renovables en forma simultánea.

En cuanto al financiamiento y las inversiones, se observa una fuerte convergencia de opiniones anuentes a promover una mayor captación de recursos nacionales para impulsar al sector. Se alude reiteradamente a los fondos de pensiones e inmobiliarios y, en general, a empresarios interesados en convertirse en socios estratégicos en una inversión que es de bajo riesgo. La búsqueda de mecanismos que permitan el financiamiento del sector con recursos nacionales aspira a constituir un sector más independiente de las inversiones externas, riesgosas y de alto costo, que rinda un beneficio social en las tarifas y en la competitividad del país.

Las personas consultadas tienden a coincidir también en que las condiciones son ampliamente favorables para el establecimiento de alianzas estratégicas con el sector privado. Los empresarios buscan “seguridad-país” y Costa Rica tiene condiciones para brindarla: estabilidad social, reglas claras para invertir o coinvertir con las empresas estatales, las cooperativas, o un socio como el ICE, que tiene una capacidad de generación de 2.000 megavatios y que ha demostrado que sabe hacer su tarea. Se señala que hay muchos esquemas: pueden ser proyectos concebidos y ejecutados por inversionistas privados, o un híbrido, financiado por inversionistas privados, pero diseñado y operado por el ICE.

Las observaciones registradas en cuanto a mecanismos para garantizar el financiamiento de proyectos que, teniendo importancia estratégica para el país, no resulten atractivos para los inversionistas privados, confluyen en la propuesta de crear un fondo de desarrollo al que todos aporten, el sector público y el privado, en el que todos participen y todos se co-responsabilicen. Además se sugirió alimentar ese fondo de desarrollo mediante un impuesto al consumo.

Convergencias: Incrementar la planificación y la gestión tendientes a mitigar impactos

La incorporación de externalidades y costos ambientales como consideración importante en el diseño de los proyectos, plantea la necesidad de ver cada iniciativa no como un asunto puntual, sino desde una perspectiva de uso de cuencas, para que su vida útil se manifieste positivamente en el futuro (sostenibilidad). Las acciones de mitigación deben valorarse de previo e incluirse en el planeamiento, pues constituye un costo que el proyecto tiene que asumir. Sea un actor privado o uno público, quien desarrolle el proyecto debe hacer un manejo responsable de estos temas, y el Estado, vigilar que se cumplan los requerimientos respectivos. Las personas consultadas coinciden en apuntar la morosidad en la resolución de asuntos que se someten a la Setena, así como limitaciones en sus instrumentos de evaluación, que valoran la mitigación de cada proyecto aislado, sin considerar impactos acumulados a lo largo de las cuencas. Por tanto se recomienda:

- Seguir exigiendo los estudios de impacto ambiental.

- Incorporar el posible impacto como factor de selección y de definición de la magnitud que tendrán los proyectos.
- Exigir que se cumpla toda la normativa y se apliquen las medidas que determine el estudio para minimizar el impacto.
- Planificar y disponer oportunamente de recursos y programas para hacer las investigaciones de tipo geotérmico e hidrológico, a fin de reducir los tiempos.
- Agilizar la “tramitología”.
- Poner en práctica metodologías de gestión tendientes a mitigar los impactos sociales.

Divergencias: Muchas y diversas fuentes *versus* grandes proyectos hidroeléctricos con pocas fuentes complementarias

Aunque los matices son múltiples, las opciones podrían agruparse básicamente en dos vertientes cuyo elemento central es el recuso hídrico. Quienes defienden el más amplio desarrollo de fuentes diversificadas, tienden a percibir las como complemento estratégico de la hidroelectricidad. Quienes consideran crucial el desarrollo de proyectos hídricos de gran envergadura, no desdeñan la importancia de fuentes complementarias, pero prefieren concentrar esfuerzos en la opción que a su juicio ofrece el único potencial capaz de enfrentar con éxito el desafío del cambio climático: embalses de regulación anual, pues los embalses pequeños no cumplen el objetivo de reserva que permitiría manejar bien la diferencia de caudales entre la época seca y la lluviosa.

Para quienes favorecen una diversificación de fuentes renovables y autóctonas que aseguren la provisión de energía en calidad y cantidad, sostenible y al menor costo, la mejor combinación es similar a la que ya tiene el país: una fuerte participación hidráulica, con un soporte geotérmico, eólico y de biomasa de residuos sólidos. Sin embargo, se enfatiza en la necesidad de impulsar el desarrollo científico y tecnológico, para hacer corresponder las políticas energéticas y las de protección ambiental, y proponer enlaces sinérgicos con actividades productivas, especialmente agroindustriales.

A favor de la opción de los grandes proyectos hidroeléctricos se señalan las ventajas que supone la aplicación de economías de escala, la garantía del suministro nacional, e incluso la posibilidad de incursionar con ventaja competitiva en el mercado centroamericano. Además, el abundante conocimiento y la experiencia acumulada por el país en el manejo de esa fuente, así como la existencia de muchos estudios adelantados sobre sitios con posibilidades de explotación, suman puntos a favor de esta posición. En el marco de esta opción, un argumento adicional destaca la complementariedad entre centrales hidroeléctricas de diversa capacidad, como oportunidad para dar cabida y articular iniciativas de generación públicas y privadas.

Aunque hay coincidencia en cuanto a la necesidad de fortalecer la planificación y la gestión, y la mayoría considera la cuenca como una unidad de integración oportuna, se evidencian tensiones en lo que concierne a la atención de los intereses locales frente a los nacionales. El rol de las comunidades que se sienten afectadas por los proyectos es uno de los temas alrededor de los cuales hay posiciones distintas. Algunos argumentan que debe considerarse el otorgamiento de algún tipo de incentivo o beneficio compensatorio.

Divergencias: Excluir las áreas protegidas o incluir algunas cuidadosamente seleccionadas y consensuadas

Uno de los puntos en que hay desacuerdos evidentes se refiere a la conveniencia o no de aprovechar recursos en áreas protegidas. Si bien se reconoce la importancia estratégica de las políticas de protección ambiental y de las leyes vigentes que definen las áreas protegidas, como reservas y parques nacionales, como patrimonio del Estado, y en modo alguno nadie impugna ese estatus, ciertamente se observan posiciones divergentes en cuanto su posible aprovechamiento. Para algunos esta no es una opción por considerar, en tanto otros señalan que en estos territorios podrían desarrollarse algunos proyectos cuidadosamente seleccionados. Se trata en particular de geotermia y también de algún potencial del recurso hídrico. Esto implica definir cuáles cuencas y bajo qué condiciones se podrían abrir, y cuáles no. Quienes favorecen esta posibilidad reconocen que ésta debe abordarse en el marco de un plan negociado con todos los actores. Así, mientras por una

parte se plantea que existen la tecnología y la experiencia necesarias para hacer un uso restringido de los recursos y mitigar los posibles daños ambientales, por otra parte se argumenta que cualquier apertura sentaría un precedente de consecuencias impredecibles para la conservación de ese patrimonio estratégico.

Divergencias: Uso de fondos internacionales

Sobre este punto algunos consideran que debe planificarse el acceso y uso de financiamiento internacional, en contraposición a quienes estiman que debe darse libertad para que cada actor busque, encuentre y movilice recursos para sus emprendimientos. En el primer caso, si una iniciativa no calza dentro de las prioridades, deben rechazarse aunque haya financiamiento.

En todo caso, el riesgo que supone el manejo de diferencias cambiarias según la cartera de divisas que manejen los organismos foráneos, y la abundancia de recursos nacionales como los fondos de pensiones, a los que se alude reiteradamente, plantean ventajas importantes en favor de diferentes esquemas para financiar las inversiones prioritarias, sin tener que recurrir a endeudamiento externo.

2. ¿Cuál es la mejor organización de la industria para incrementar la generación limpia de energía eléctrica y qué papel debe jugar el Estado en ella?

Convergencias: Un Estado fuerte y una cobertura solidaria y equitativa

En este tema hay coincidencias alrededor de la necesidad de modernizar y fortalecer las instituciones públicas, de mantener los principios y valores del actual modelo, de contar con una rectoría clara y fuerte, y de impedir la instauración de precios monopólicos u oligopólicos.

Se reconoce la urgencia de establecer una rectoría sectorial clara y fuerte, capaz de actuar con autonomía en la formulación de directrices y en la articulación del sector público, así como de guiar la concertación de acciones con el sector privado y la sociedad civil. Por otro lado, la manera de lograr esto es objeto de divergencias, como se verá más adelante.

Aun desde diferentes ópticas en relación con las causas del entramamiento legal,

repetidamente calificado como “maraña” durante el proceso de consulta, el imperativo de contar con un marco jurídico integrado y coherente muestra un alto nivel de consenso entre las personas participantes, quienes con frecuencia aluden también a la necesidad de contar con una ley clara del recurso hídrico, por su importancia crucial como fuente de generación eléctrica. Se observa asimismo una marcada convergencia de opiniones en cuanto a que el agua es un bien demanial y, por tanto, debe seguir bajo la administración y control del Estado.

En concordancia con los acuerdos generales consignados al inicio de este apartado, la tendencia a considerar que Estado y mercado no son mutuamente excluyentes parece remitir a la experiencia de contratación entre el ICE, como responsable estatal en la materia, y los generadores privados. Las personas consultadas reconocen errores y limitaciones en la forma en que fue conceptualizada y se ha puesto en práctica la generación privada, pero rescatan la complementariedad entre la acción pública y la privada, al tiempo que tienden a relacionarla con la complementariedad entre las fuentes limpias de generación de energía, y con la escala de los proyectos y las inversiones requeridas para hacer frente al incremento de la demanda. De ese modo, quienes favorecen una mayor participación privada -no privatización- la visualizan como complemento de una acción estatal que debe modernizarse y adaptarse a nuevas circunstancias, para seguir garantizando la vigencia de los principios de solidaridad y equidad que han orientado el desarrollo de la industria eléctrica en Costa Rica.

Divergencias: Apertura gradual bajo el control y conducción del Estado versus un proveedor estatal dominante

La consulta registró criterios divergentes en cuanto al marco institucional adecuado para enfrentar exitosamente los desafíos planteados al país en materia de energía eléctrica. Esta discusión considera un conjunto de opciones que van desde la permanencia de la organización vigente, es decir, una institución centralizada responsable de la generación, con una participación limitada de generadores privados, hasta alternativas de transformación que amplíen y flexibilicen las condiciones para la participación privada. En un espacio de búsqueda de equilibrio se

encuentra la vertiente de opinión mayoritaria, que apunta hacia una mayor apertura, pero regulada y bajo el control y la conducción estatales.

Para quienes visualizan un modelo más flexible, con mayor participación del sector privado, los límites impuestos por ley a la participación privada en la generación de electricidad y las regulaciones vigentes para la fijación de tarifas a generadores privados, forman parte de un marco jurídico que es necesario reformar para sustentar una nueva forma de articulación del sector. No se ve fácil remontar la probable y fuerte disputa que la discusión de tal reforma suscitara, en virtud de que desafortunadas e inconvenientes interferencias políticas crearon distorsiones y encarecieron más allá de lo razonable el esquema de generación privada. Esta mala práctica produjo en la opinión pública una imagen polarizada y excluyente, entre quienes consideran que el sector privado -movido únicamente por un afán de lucro- pretende apropiarse de un negocio seguro y rentable, y quienes consideran que el Estado es ineficiente y que sus instituciones no están preparadas para manejar las nuevas tecnologías, para enfrentar el cambio climático, ni para interpretar las señales del mercado.

Otro escenario de este debate abarca el ámbito de las definiciones del Tratado de Integración Eléctrica con Mesoamérica. Además de decidir si el ICE continuará a cargo de brindar el servicio con base en contratos de suministro con generadores privados, se debe discutir si se establecerá un mercado mayorista, administrado por un ente regulador independiente del ICE, o si también se tendrá un mercado de contratos, donde un generador y un gran consumidor pueden pactar compra y venta de energía, y si la CNFL, además de comprar al ICE, puede comprar en forma directa a otros generadores privados. Estas posibilidades implican definiciones relacionadas con los diferentes segmentos de la industria, la escala de los proyectos, la diversificación de fuentes limpias de generación, los esquemas de financiamiento y los mecanismos de control. Se habrá de discutir asimismo si se permiten agentes centroamericanos en el mercado eléctrico nacional, o si un generador privado puede no vender al ICE y hacerlo directamente en el mercado regional.

Sobre la rectoría, mientras algunas personas plantean el fortalecimiento

del Minae como ente rector y señalan la importancia de otorgarle condiciones de autonomía con respecto a las demás instituciones del sector, otras se cuestionan que exista una sola rectoría para asuntos energéticos, ambientales y de telecomunicaciones, y postulan la conveniencia de deslindar campos, pues del modo en que está la organización actual, “podría polarizarse a favor de una u otra parte, o simplemente olvidarse de una de ellas”.

Un aspecto sobre el que se registraron reiteradas diferencias en el proceso de consulta alude a la constitución de las juntas directivas y el nombramiento de presidentes ejecutivos del ICE. Por una parte se denuncia que en tales nombramientos se expresan intereses creados e inconvenientes vínculos con los partidos políticos, agravados por la debilidad de los gobiernos para el control de la corrupción, y por otra se defiende la potestad del Ejecutivo de nombrar a quienes han de ser responsables por la aplicación de las políticas públicas y de dar trámite a las iniciativas del cuerpo técnico. Pero aun hay más; desde otra perspectiva se manifiesta una inquietud en el sentido de que el ICE no debe ser una institución simplemente técnica, pues son muchos los actores vinculados a su desarrollo, y los intereses de todos ellos deberían estar representados en la estructura institucional. Democratizar al ICE, devolver a la ciudadanía el control de los servicios y de las empresas, es una aspiración presente en el debate.

Con pocas excepciones, el fortalecimiento de las empresas públicas, y en particular el restablecimiento de la autonomía del ICE y la superación de restricciones consideradas burocráticas, es visto como requisito ante la contingencia de mayor participación privada, en un contexto en el que se espera que la institución pública sea el operador dominante del mercado.

En materia jurídica, dado el marco actual, en que el sector privado tiene alguna participación, y aun más desde la perspectiva de un cambio hacia una mayor apertura y participación privada, hay coincidencia en que es preciso modernizar y fortalecer la función reguladora del Estado. Evidentemente, de darse una apertura, el grado de ésta determinará en gran medida el tipo de regulación, pues en un mercado totalmente abierto no se regulan los precios, sino la calidad de los servicios y el comportamiento

de los actores. Se hace referencia a la formulación y aplicación de reglas claras e iguales para todos, de manera que incluso en un escenario de monopolio natural, la regulación de precios incentive la eficiencia.

Desde diferentes posiciones, personas vinculadas a organizaciones sociales y empresas privadas que participaron en la consulta, hicieron mención de la estructura centralista y jerarquizada de las instituciones públicas, en especial del ICE, como un obstáculo que debe ser removido para avanzar hacia un mejor desempeño del sector, de cara a las tareas que se avecinan. Este señalamiento cobra particular interés por cuanto -de una parte- existen reclamos por una mayor participación de actores locales en la gestión y en la negociación tendiente a dirimir conflictos en torno a limitaciones y prioridades de uso de los recursos para generación de energía limpia y -de otra- existen iniciativas y expectativas de participación económica privada en proyectos de pequeña escala en ámbitos locales.

Aunque se reconocen los esfuerzos del ICE para introducir metodologías de consulta con las comunidades y análisis multicriterio para evaluar la factibilidad no solo económica, sino también ambiental y social de los proyectos, se plantea con fuerza la apertura hacia la gestión local, la introducción de formas administrativas asociadas a ecosistemas y la participación de actores locales. La parte institucional, sin embargo, argumenta que sobre asuntos de competencia nacional no corresponde tomar decisiones locales, por lo que probablemente el tema seguirá siendo motivo de conflicto.

B. Principales acuerdos y divergencias sobre el uso final de la energía eléctrica

Convergencias: Máximo beneficio para el consumidor sin descuidar la sostenibilidad

Mantener los principios de solidaridad y acceso universal al servicio eléctrico es algo

que no se puso en duda en el curso de la consulta, aunque el análisis de eventuales cambios en el marco jurídico, hacia una mayor participación de agentes privados en la industria eléctrica, ha hecho aflorar previsiones tendientes a garantizar su vigencia. El objetivo del máximo beneficio para el consumidor constituye para la mayoría una orientación válida para insistir en que la participación privada debe estar debidamente regulada y además obedecer a una estrategia de Estado que sea resultado de un eficaz cumplimiento de la función de planificador del desarrollo, que debe seguir a cargo del sector público.

Los criterios con los que actualmente se determinan los precios de la electricidad responden a una noción de servicio público al costo y se considera que los ingresos tarifarios de las empresas a cargo del suministro deben proveer los fondos necesarios para garantizar las normas de calidad del servicio y hacer las previsiones para la expansión del sector, de acuerdo con los planes nacionales

CUADRO 6.2

Organización de la industria de generación eléctrica y papel del Estado: principales convergencias y disensos

Marco de referencia	Convergencias	Divergencias
¿Cuál es la mejor organización de la industria para lograr incrementar la generación limpia de electricidad?	Urge marco jurídico integrado y coherente.	Grado de apertura: Estado dominante <i>versus</i> libre mercado.
	Regulación fuerte; reglas claras e iguales para todos.	Concertación y alianzas con el sector privado.
	Recurso hídrico es un bien público bajo administración del Estado.	Nuevos actores en el tema de la rectoría y la regulación.
	Estado y mercado no son mutuamente excluyentes.	Interconectividad centroamericana <i>versus</i> satisfacción de demanda interna.
	Modernizar y fortalecer empresas públicas.	Balance entre autonomía técnica y representación política en las juntas directivas del ICE y de otras entidades públicas del sector.
	Se requiere una rectoría clara y fuerte.	Centralización/descentralización. Gestión local, formas administrativas asociadas a ecosistemas, con participación de actores locales.
Cobertura solidaria y equitativa.		
Impedir instauración de precios monopólicos u oligopólicos y garantizar rentabilidad para la expansión del sector.		

de desarrollo. En ese escenario, el abordaje del uso final de la energía pone de relieve también los principios de solidaridad y equidad en el acceso, así como la forma en que estos se han conceptualizado y puesto en práctica -entre otros posibles mecanismos- a través de un subsidio general a los primeros 200 kilovatios de consumo; pero además se trae a discusión la existencia de subsidios cruzados entre los diversos segmentos de la industria y sectores de actividad a cargo del ICE.

El logro de una mejor calidad de los servicios es percibido por las personas expertas como un nuevo desafío, más costoso para el país que el reto de la cobertura, en virtud de que las características de la demanda actual son cualitativamente distintas a las que impulsaron la consecución de las metas de cobertura años atrás. Tanto en el ámbito residencial como en el comercial y el industrial, el uso generalizado de equipos informáticos, las necesidades de conexión a redes globales de información y la demanda de grandes cargas energéticas ponen a prueba la capacidad de la red de distribución eléctrica con que se cuenta para cumplir con las normas de calidad requeridas.

Convergencias: La participación de usuarios es básica para llegar a acuerdos

Es unánime el acuerdo en cuanto a que sin la participación activa de los usuarios será difícil alcanzar nuevas metas en el desarrollo energético del país. Además de las propuestas de gestión local recabadas por esta consulta, que pretenden involucrar a la población y, sobre esa base, ampliar la responsabilidad de los usuarios, se hace mención de las acciones que en ese sentido realiza la Dirección Sectorial de Energía (DSE) del Minae, y que contemplan: a) elaboración de materiales didácticos y *software* educativo, así como entrenamiento de docentes en colaboración con el MEP, b) puesta en marcha de un programa de información a los consumidores, que ha obligado al comercio a colocar la "etiqueta energética" en todos los equipos, c) oferta de esquemas de apoyo financiero para facilitar a las personas la compra de equipos más eficientes, y d) participación en un esfuerzo de alcance centroamericano, para la promulgación de normativa que regule la eficiencia de los equipos que consumen combustibles (vehículos, cocinas, refrigeradoras, bombas de agua, iluminación, etc.).

También la idea de incluir en las tarifas el cobro por servicios ambientales parece estar en el centro de un consenso orientado a activar la participación de los consumidores, en lo que concierne a sus responsabilidades de protección de los recursos naturales.

Divergencias: Criterios para determinar costos y tarifas

Las observaciones recogidas en el proceso de consulta dejan ver que los criterios para determinar costos y beneficios, ante la perspectiva de los cambios normativos que podrían darse, tienden a ser diversos, según se privilegie el grado de limpieza en la producción eléctrica, o bien las condiciones del mercado y sus impactos económicos y sociales. Para quienes el grado de limpieza es un factor decisivo, se deben promover las bajas emisiones, castigar las altas, y aplicar las propuestas del Minae en cuanto a la neutralidad de las emisiones de carbono. Se critica que se enfatice en la parte del suministro, "que todo el mundo tenga acceso", sin considerar el efecto ambiental, ni lo que se hace con la electricidad.

Para otro grupo, aunque lo mejor en teoría es que el costo sea asumido por aquellos que

lo generan, como el país quiere un sistema solidario -que no haya brechas significativas ni exclusiones en el disfrute de los beneficios y oportunidades que brinda el desarrollo energético- el costo debe distribuirse entre todos los abonados. El precio se calcula con base en el costo que el servicio le ocasiona al sistema, y no en quién o para qué se use la energía; en esta posición "equitativo" significa que para consumos iguales haya pagos iguales. Sobre ese diseño se montan las distorsiones positivas, los subsidios, cuando de manera consciente la sociedad dispone apoyar a uno u otro grupo. En esta formulación -construida a partir de opiniones de distintas personas- se puede distinguir al menos un matiz de diferencia entre quienes se muestran satisfechos con el actual sistema de subsidios, quienes reclaman mayor transparencia y quienes pensarían en eliminarlo en lo posible:

- El país tiene un sistema solidario en tarifas confiable y de calidad. El subsidio es una manera de hacer valer el principio de solidaridad, sencillo, práctico, manejable, aun cuando tiene sus defectos, como cualquier otro sistema.

CUADRO 6.3

Uso final de la energía eléctrica: convergencias y disensos

Convergencias

Mantener principios de solidaridad y acceso universal.

El Estado es responsable de que no crezca la brecha social.

Se ha logrado una cobertura excepcional del servicio eléctrico.

Garantizar normas de calidad.

Activar participación de los consumidores y combatir prácticas de consumo dispendioso e ineficiente.

Incluir en tarifas pago por servicios ambientales.

Divergencias

Redefinición de conceptos y relación entre costos, subvenciones y equidad.

Cómo cerrar brechas e incrementar la calidad del servicio.

Eficacia de las medidas de gestión de la demanda.

Diferenciación de acceso a energía según el uso.

Interconectividad centroamericana *versus* demanda interna.

- Las subvenciones tienen que ser muy claras, muy fáciles de cuantificar, para saber el costo de las decisiones que se toman al respecto.
- La distribución de costos y beneficios debe ser lo más transparente posible. Hay que recortar los subsidios hasta donde resulte conveniente de acuerdo con las prioridades sociales.

Divergencias: Sobre las formas de lograr cobertura total y calidad en el servicio

En la presente coyuntura, la principal vertiente de opinión apuesta al fortalecimiento del marco institucional público, de modo que el Estado pueda cumplir eficazmente su papel de garante del interés superior de la sociedad y ser responsable de que no crezca la brecha social. Sin embargo dentro de esta corriente se plantean diversas opciones, no excluyentes entre sí, unas que privilegian la función reguladora y otras que enfatizan en la búsqueda de nuevas formas de gestión, aunque los matices afloran también en su interior. Para quienes promueven el enfoque de regulación y control:

- La única forma de garantizar acceso equitativo y calidad de los servicios es una agencia reguladora muy fuerte. Es necesario aprender a vivir en un mundo más competido, con más actores; quien está en un servicio público, tiene que estar sujeto a revisión y obligado a ofrecer servicios de calidad.
- El Estado, a través de la Aresep y su función reguladora, debe ejercer control sobre la parte tarifaria. El ICE debe mantener un papel dominante para garantizar el acceso equitativo y la calidad del servicio.

Sin desconocer la valoración unánime de los logros excepcionales de Costa Rica -y del meritorio trabajo del ICE- en materia de cobertura del servicio eléctrico, quienes enfatizan en nuevas formas de gestión como estrategia para el cierre de brechas de equidad se refieren a las cerca de 50.000 familias que no cuentan con el servicio, y establecen como premisa que la política energética debe reconocer el derecho de igual acceso a la electricidad y lograr el 100% de cobertura.

Desde esa perspectiva se propone "soltar las amarras al ICE, que se haga socio de inversionistas privados y co-invierta en proyectos de electrificación rural". Y además "otorgar en licitación a pequeñas y microempresas el mantenimiento de sistemas aislados en zonas remotas, para que el ICE se ocupe de administrar, supervisar y garantizar la calidad del servicio."

También hay divergencias en cuanto a la eficacia de las instituciones públicas en lo que concierne a la gestión de la demanda, pues mientras por una parte se habla de programas específicos y oficinas institucionales dedicadas a esa labor, ante la notoria falta de respuesta de la ciudadanía a las campañas de ahorro y uso racional de la energía, algunas personas tienden a responsabilizar de ello a la prevaeciente cultura del desperdicio y a la lentitud con que suelen operar los cambios en ese nivel. Otras personas descalifican las estrategias de comunicación utilizadas y hasta sugieren falta de interés en provocar cambios por parte de instituciones cuyo negocio es vender electricidad.

No todas las personas consultadas comparten en todos sus extremos la afirmación de que el combate a las prácticas de consumo dispendioso e ineficiente resulta más efectivo cuando tiene implicaciones económicas para el usuario. Desde esa óptica se plantea que es injusto cobrar lo mismo a quien utiliza la electricidad para fines productivos y a quien lo hace para fines no productivos, o incluso para causar mayores externalidades. Para quienes así piensan, en un mercado regulado por el Estado, independientemente de quién genere, donde se cobre el precio justo de la electricidad, las tarifas deben considerar los efectos, la externalidad, y castigar el mal uso; se afirma que así todos tendrán condiciones equitativas. La generación es la mitad de la ecuación; el usuario y lo que hace con la energía es la otra mitad.

Finalmente, se discute sobre la conveniencia o no para el país de la elevada inversión que ha representado la interconexión centroamericana, tema que a juicio de muchas personas no se ha debatido a nivel nacional.

C. Algunas sugerencias prácticas para el corto plazo

En la indagatoria acerca de medidas prácticas que se podrían implementar en el corto plazo para subsanar un eventual déficit de

generación eléctrica en el verano del 2008, las propuestas se orientan en dos direcciones: por el lado de la demanda, el uso racional o el racionamiento; por el lado de la oferta, un abanico de acciones tendientes a remediar la disminución en la capacidad hídrica.

Aunque algunas personas estiman que el efecto de las campañas de ahorro podría bastar para subsanar el faltante de potencia relativo a los picos de consumo, que es el que enfrenta límites críticos, la mayoría prevé como irremediable la aplicación de medidas de racionamiento, en torno a las cuales se plantean dos opciones. Puede emplearse el racionamiento tradicional, que consiste en distribuir por turnos y áreas geográficas la energía disponible e implica que, durante algunas horas, cada sector estará privado del servicio. Para algunos esta medida castiga por igual a los consumidores que ahorran y a los que derrochan.

La otra opción sería aplicar un sistema que premie a la gente que ahorra, a partir de una cuota establecida según el patrón de consumo de la estación lluviosa. En época seca se podría otorgar, por ejemplo, un 70% de ese consumo al precio de la tarifa usual, y el 30% de excedente tendría una penalización; se cobraría cuatro o cinco veces más caro, y entonces se convertiría en un estímulo para tomar medidas individuales de racionamiento. Se dice que este sistema incluso crearía un mercado de excedentes en la industria eléctrica, pues un gran consumidor industrial, que no hiciera uso de su cuota completa en la estación seca, podría transarla en el mercado y trasladarla a otro gran consumidor. El sistema tiene la desventaja de que los racionamientos serían impuestos y la medida generaría oposición. La ciudadanía podría quejarse ante la Aresep y sería el ente regulador el que finalmente decidiría. Pero, ¿no es esto mejor que racionar por sectores, castigándolos a todos?

Las opiniones confluyen en la conveniencia de aplicar medidas de gestión administrativa tendientes a garantizar al máximo la capacidad de las instalaciones de generación limpia, y tomar las previsiones necesarias para disponer de un adecuado soporte térmico. Se menciona en particular:

- Hacer rápidamente las reparaciones en los proyectos Cariblanco y Miravalles 5.

- Invertir en repuestos y mantenimiento en las plantas existentes, y restablecer a niveles aceptables su confiabilidad, por lo menos hasta que se cuente con la planta de Garabito.
 - Durante el invierno, aprovechar al máximo los proyectos pequeños y usar lo menos posible, para que se recarguen al tope, los embalses de Cachí y Arenal.
 - Flexibilizar a las empresas públicas para que puedan incorporar nuevas plantas al sistema; acelerar las inclusiones previstas en el plan de expansión, pero también adquirir o arrendar las plantas térmicas necesarias.
 - Resolver el problema de vencimiento de las concesiones de agua, para que los generadores privados puedan seguir operando.
 - Sumar voluntades en la Contraloría General de la República, la Aresep y la opinión pública, para contratar energía a los ingenios azucareros. Si se fija la tarifa correcta, los industriales de la caña podrían hacer la inversión requerida y agregar más opciones a los 35 megavatios que ya se generan.
- Más allá de la situación de emergencia que supone la próxima estación seca, se plantearon algunas sugerencias para incrementar de manera significativa la generación eléctrica

a partir de fuentes limpias complementarias de las hídricas. Durante la época seca se consume energía térmica, al tiempo que se acumulan desechos contaminantes de la zafra con potencial de generar energía biomásica. Por otra parte, la basura, en cuya disposición el país lleva treinta años de rezago, se señala también como una fuente de gran utilidad para gasificación de biomasa, y el Gobierno está exigiendo por decreto la mitigación del metano en todos los rellenos sanitarios, los recién creados y los previamente existentes. De acuerdo con casi todas las personas entrevistadas, el aprovechamiento de estos desechos abriría un potencial para el desarrollo de una gran cantidad de generadores individuales por todo el país.

El Programa Estado de la Nación agradece a las siguientes personas por su participación en este “miniforo”: Adolfo Lobo, Carlos Obregón, Carlos Raúl Gutiérrez, Edgar Baltodano, Gloria Villa de la Portilla, Javier Orozco, José María Blanco, José Miguel Zeledón, Luis Gámez, Leiner Vargas, Mauricio Álvarez, Roberto Dobles, Sergio Musmanni y Walter Delgado.

La síntesis de hallazgos es responsabilidad exclusiva de los editores del Informe y no expresa las opiniones individuales de la y los participantes.

El proceso de consulta, la sistematización y el análisis de las entrevistas estuvo a cargo de Olga Goldenberg.

La edición fue efectuada por Leda Muñoz, Miguel Gutiérrez y Jorge Vargas.

Se agradecen los comentarios y sugerencias de Leonardo Merino y el apoyo técnico de Fabián Hernández.

El diseño metodológico de esta sección fue realizado por Leda Muñoz, Olga Goldenberg y Jorge Vargas.

P
A
R
T
E



Anexo estadístico y metodológico

CAPITULO
7Anexo
Metodológico**Introducción**

El seguimiento y análisis del desarrollo humano y su sostenibilidad por parte del Programa Estado de la Nación requieren un importante esfuerzo de recopilación de información cada año. A lo largo de los distintos Informes se ha logrado consolidar una amplia red de entidades que colaboran anualmente proveyendo datos, dando aclaraciones sobre su registro y sistematización, y proporcionando información más detallada. Estos insumos se utilizan para dar seguimiento a una serie de aspectos sociales, económicos y de diversa índole abarcados en el Informe. A medida que esta labor se ha ido sistematizando, también se han profundizado los análisis, para mostrar situaciones que no se pueden describir con los datos tal como son producidos. Igualmente, para examinar algunos asuntos de orden social y económico se emplean herramientas más sofisticadas, de modo que sea posible reportar la evolución de algunos fenómenos a partir de ciertas condiciones específicas. Por otro lado, cada vez con más frecuencia el Programa Estado de la Nación impulsa nuevas formas de recolección de información, con el propósito de ampliar el abordaje de los temas tratados en el Informe. Ello se ha hecho por medio de encuestas, grupos focales para recoger datos de orden cualitativo, y en algunos casos promoviendo y ayudando en la generación de nuevos registros. Este Anexo da cuenta de esos esfuerzos y explica las nuevas herramientas metodológicas para

ampliar la recolección y el tratamiento de la información consignada en los capítulos de este Informe.

Nuevas estimaciones y herramientas de análisis**Medición de la exclusión social**

Bajo un concepto distinto al de pobreza, y con base en los datos de las encuestas de hogares de los años 2002 y 2006, en esta edición del Informe se estimó el porcentaje de hogares que pueden considerarse “socialmente excluidos”, es decir, los hogares cuya situación de pauperización difícilmente puede superarse debido a la exclusión social que sufren (Pérez et al., 2007). Desde un marco analítico en que la exclusión se entiende como un fenómeno relacional de la sociedad basado en el poder, esta medida se diferencia de las estimaciones de pobreza que se hacen a partir de un estándar específico (sobre el marco conceptual de la estimación véase el recuadro 2.12 en el capítulo 2).

Las premisas analíticas del estudio realizado planteaban la aproximación de dos dimensiones esenciales: la laboral y la de ciudadanía social. La primera abarca tanto a los asalariados -entre quienes se generan niveles de precarización salarial- como a los autoempleados, que se distribuyen de acuerdo con una tipología de autoempleo. Las restantes categorías ocupacionales (patrones, trabajadores no remunerados y desempleados) son de fácil construcción a partir de las variables existentes en

las encuestas de hogares. Todas las variables se refieren a la población económicamente activa y excluyen al servicio doméstico y los pensionados que habitan en el hogar. Por otra parte, la dimensión de ciudadanía social se aproximó a través de dos variables: educación y seguridad social. El cuadro 7.1 resume la operacionalización de la precarización salarial, y el 7.2 presenta los resultados de la clasificación de los asalariados. Para verificar la consistencia de estos niveles, se les relacionó con el ingreso per cápita, a fin de determinar si la información de ingreso mostraba la gradiente esperada.

En lo que concierne al autoempleo, su operacionalización consideró dos categorías ocupacionales: los propietarios de establecimientos que emplean a nueve o menos personas (empresarios pequeños) y los trabajadores por cuenta propia. Esta tipología buscó captar tres niveles de autoempleo: dinámico, con capacidad de acumulación; de subsistencia, sin tal capacidad, ya que las necesidades reproductivas del hogar se imponen a las acumulativas del establecimiento; e intermedio, que recoge los casos que no pueden ubicarse claramente en los dos niveles previos. A los profesionales independientes, que forman parte de los trabajadores por cuenta propia, se les ubicó en el nivel intermedio, con posibilidades de pertenecer al nivel dinámico. Esto significa que los profesionales independientes, por definición, no pueden pertenecer al nivel de subsistencia.

CUADRO 7.1

Variables definitorias de la precarización salarial

Variables	Definición
<i>Categorías ocupacionales que definen a los asalariados</i>	<i>Empleados del Estado, empleados del sector privado y servidores domésticos</i>
Estabilidad en el empleo	Si el empleado realizó el trabajo todo el año se le asigna el valor de 1.
Cotización al seguro de salud de la CCSS	Si el empleado es asegurado directo o por convenio especial (grupos de trabajadores organizados en asociaciones, sindicatos, cooperativas, etc. que han suscrito convenios con la CCSS para su aseguramiento) se le asigna 1.
Jornada laboral	Si trabaja de 40 a 48 horas se clasifica como 1. Hay dos casos especiales, a los cuales también se les asigna el valor 1: los asalariados que están en el grupo ocupacional de nivel directivo de la administración pública y la empresa privada, independientemente de la duración de la jornada laboral, y las personas que laboran voluntariamente menos de 40 horas (no están dispuestas a trabajar más tiempo).
Salario/hora mínimo	Se utiliza como referencia el salario <i>mínimo minimorum</i> mensual publicado por el INEC, transformado en términos de horas, a julio de cada año; en 2006 correspondió a 643,99 colones por hora. Si se alcanzan estos montos o se superan, el valor asignado es 1.

Fuente: Pérez et al., 2007.

CUADRO 7.2

Estructura porcentual de los asalariados, según niveles de precarización. 2002 y 2006

Nivel de precariedad	2002	2006
Precariedad alta	4,1	3,7
Precariedad media	60,7	61,0
Sin precariedad	35,3	35,3
Total de trabajadores	934.872	1.202.946

Fuente: Pérez et al., 2007.

La línea de pobreza se estima para cada zona: urbana y rural, por lo que se tomó en cuenta tal distinción. Los valores para el 2002 son de 28.895 colones para la zona urbana y 22.714 colones para la rural, y en el 2006 de 47.086 y 37.907 colones, respectivamente. Todos los ingresos principales reportados en autoempleo se convirtieron en (sub)múltiplos del IRS del hogar correspondiente. Combinando estos dos criterios, se obtuvieron tres niveles de clasificación, que se resumen en el cuadro 7.3. Esas categorías de autoempleo se relacionaron con el ingreso per cápita, lo que arrojó asociaciones significativas y del signo esperado.

La dimensión de ciudadanía social se abordó por medio de la educación o empleabilidad (años de educación aprobados por la PEA) y la seguridad social (condición de aseguramiento al seguro de salud de la CCSS para toda la población). El cuadro 7.3 muestra las categorías utilizadas.

Las categorías laborales construidas previamente se clasificaron según la calidad del empleo, así:

- Inclusión laboral (calidad alta): empresarios de establecimientos grandes, asalariados no precarios y autoempleo dinámico.

Para diferenciar los niveles de autoempleo se utilizaron dos criterios. El primero se refiere a la ubicación del establecimiento y determina que cuando éste es independiente de la vivienda, se mostraría separación entre el local y el hogar y, por tanto, superación de la condición de subsistencia, con la consiguiente capacidad acumulativa, sea porque se tiene en propiedad o porque se puede pagar el alquiler. No obstante, este criterio no se aplica a las actividades agrícolas, por cuanto la posesión de tierra, en el campesinado pequeño, no suele reflejar dinámicas de acumulación, sino otros fenómenos (herencia, otorgamiento por parte del Estado, etc.). En este caso se usó el segundo criterio, que tiene que ver con el nivel

de ingresos de estos trabajadores autoempleados. Ese ingreso se valoró en términos de lo que se denominó “ingreso de responsabilidad social” (IRS), definido como el monto generado por una actividad de autoempleo que contribuye a superar la pobreza del hogar respectivo. “Contribuir” implica que este ingreso no se considera como único factor en tal superación (esto lo constituiría en un ingreso familiar), sino que comparte ese rasgo con otros ingresos laborales (salariales o de autoempleo). En este sentido, el indicador se calcula mediante la ecuación siguiente:

$$\text{IRS} = \text{línea de la pobreza} * (\text{tamaño del hogar} / \text{total de ocupados})$$

CUADRO 7.3

Variables definitorias de autoempleo, de empleabilidad y de aseguramiento

Variables	Definición
Categorías de autoempleo	
Autoempleo dinámico	Profesionales independientes con ingresos superiores a 1 IRS. Empresarios pequeños y trabajadores por cuenta propia en actividades no agrícolas con local independiente e ingresos superiores a 1 IRS.
Autoempleo de subsistencia	Empresarios pequeños y trabajadores por cuenta propia en actividades agrícolas (campesinos pequeños) y con ingresos superiores a 2 IRS. Empresarios pequeños y trabajadores por cuenta propia en actividades no agrícolas sin local independiente y con ingresos iguales o inferiores a 1 IRS. Empresarios pequeños y trabajadores por cuenta propia en actividades agrícolas (campesinos pequeños) y con ingresos iguales o inferiores a 1 IRS.
Autoempleo intermedio	El resto de situaciones.
Educación de la PEA (empleabilidad)	
0 (ningún título)	De 0 a 5 años de educación.
1 (primaria completa)	De 6 a 8 años de educación.
2 (secundaria incompleta)	De 9 a 10 años de educación.
3 (secundaria completa)	De 11 a 12 años de educación.
4 (educación universitaria)	De 13 años y más de educación.
Seguridad social	
0 (sin ningún tipo de aseguramiento)	No asegurado.
1 (asegurado como beneficiario indirecto)	Asegurado por el Estado, familiar de asegurado directo, familiar de pensionado, pensionado del régimen no contributivo (cualquier tipo) y otras formas de aseguramiento.
2 (asegurado como beneficiario directo)	Asegurado asalariado, mediante convenio, cuenta propia (voluntario), pensionado del régimen IVM de la CCSS y pensionado del Magisterio, de Hacienda o del Poder Judicial.

Fuente: Pérez et al., 2007.

- **Inclusión laboral intermedia (calidad media):** asalariados con precariedad media y autoempleo intermedio.
- **Exclusión laboral (calidad baja):** asalariados con precariedad alta, autoempleo de subsistencia, desempleados abiertos y trabajadores no remunerados.

La última de estas categorías es la operacionalización del excedente laboral que incorpora a los trabajadores no remunerados, ya que el no recibir reconocimiento monetario por su trabajo los ubica en los límites del mercado laboral. Para cada hogar se calculó un promedio laboral ponderado (ecuación 1).

Este promedio varía entre 1 (cuando todos los miembros insertos en el mercado de trabajo corresponden al grupo de inclusión) y 0,10 en 2002 y 0,11 en 2006 (cuando todos pertenecen al de exclusión).

En el caso de las unidades domésticas que no tienen miembros activos en el mercado de trabajo, ya sea ocupados o desempleados, y de aquellos hogares en que, si bien hay miembros activos, todos corresponden a la categoría de inclasificados, se procedió a la imputación de los valores de promedio laboral por hogar. Igualmente, se imputó al hogar el nivel educativo de la persona que ejerce su jefatura, y para el caso de la seguridad social, se calculó un promedio por hogar del aseguramiento de sus miembros, el cual varía desde 0, cuando nadie en el hogar tiene algún tipo de seguro, hasta

2, cuando todos los miembros del hogar son asegurados directos.

Para formar las distintas categorías de exclusión, se utilizó primero un análisis factorial con las tres variables que definen la exclusión: promedio laboral, empleabilidad y condición de aseguramiento. Los valores de los índices resultantes se agruparon mediante la aplicación de un análisis de conglomerados, que dio como resultado los niveles de exclusión/inclusión.

Para examinar la importancia de las variables de exclusión en la determinación de la pobreza, se estimó un

ECUACIÓN 1

$$\text{Promedio laboral hogar 2002} = \frac{1*(\text{inclusión}) + 0,52*(\text{inclusión intermedia}) + 0,10*(\text{exclusión})}{\text{total de PEA}}$$

$$\text{Promedio laboral hogar 2006} = \frac{1*(\text{inclusión}) + 0,49*(\text{inclusión intermedia}) + 0,11*(\text{exclusión})}{\text{total de PEA}}$$

modelo logístico que utilizó como variable dependiente el índice de pobreza elaborado por el INEC siguiendo el método de línea de pobreza (0 si el hogar está en situación de pobreza, 1 si no). La estimación incluyó cuatro tipos de variables independientes: sociodemográficas, territoriales, laborales y los niveles de exclusión/inclusión. La construcción de cada una de estas variables se detalla en Pérez et al., 2007.

Los resultados del modelo aplicado, solo con las variables significativas, se muestran en el cuadro 2.16 del capítulo 2. Con estos productos se hicieron dos simulaciones, primero bajo el supuesto de que se podría cambiar el perfil de los hogares pobres atribuyéndoles las características de un grupo de hogares no pobres, y luego examinando cómo se incrementa la probabilidad según se pasa del nivel de exclusión alta al de exclusión media, al de exclusión/inclusión baja, al de inclusión media y al de inclusión alta.

Distribución por áreas de salud de las hospitalizaciones evitables

Uno de los aspectos clave del funcionamiento de los sistemas de salud es la capacidad de la atención primaria para cumplir su función preventiva y de promoción de la salud, de manera que en ese primer nivel se puedan resolver todas aquellas condiciones que pueden ser tratadas mediante cuidado ambulatorio. Para medir qué tanto se logra esta meta, se da seguimiento a las hospitalizaciones por causas que no deberían ser vistas en el tercer nivel de atención.

Los problemas de salud susceptibles de cuidado ambulatorio (PSSCA) son un grupo de códigos de diagnóstico de egreso hospitalario, que se han propuesto como indicador indirecto de la capacidad de resolución de la atención primaria e indicador directo de un volumen de actividad hospitalaria potencialmente prevenible, mediante cuidados oportunos y efectivos en el primer nivel de atención.

La tasa de hospitalizaciones por PSSCA es una medida cuantitativa que se expresa en unidades no monetarias y que tiene la cualidad de capturar cua-

tro elementos esenciales: el potencial de evitación de un evento adverso, el potencial de disminución de las disparidades, el potencial de ahorro neto cuantificable y el potencial de sustitución de ámbito de atención.

El uso de las hospitalizaciones por PSSCA como indicador de efectividad lleva implícito en su definición que la hospitalización es necesaria cuando el problema de salud se ha producido. Este criterio de definición, entre otros aspectos, garantiza la validez del indicador para generar la medida que se busca, minimizando la influencia de factores ajenos a la atención primaria.

La revisión bibliográfica evidencia una considerable variabilidad de los códigos de diagnósticos que constituyen los listados de PSSCA, que se han venido utilizando desde la primera publicación que hicieron investigadores estadounidenses sobre el tema, en 1992. Los primeros listados fueron propuestos en los proyectos de investigación del Minnesota Project y el Codman Research; a partir de estos se ha establecido un listado de diagnósticos internacionalmente válido. Posteriormente, este listado ha sido validado por muchos otros países, entre los que está el sistema de salud español.

Dado que el concepto de atención ambulatoria en naciones como Estados Unidos (donde mayormente se ha aplicado este indicador) no es comparable con el de atención primaria de otros países como Costa Rica, el significado de los PSSCA podría ser distinto al tratarse de un sistema de salud con cobertura casi universal y, por lo tanto, de mayor accesibilidad a la atención primaria.

Por este motivo se decidió utilizar el listado reducido de códigos que Caminal estableció para España, y se le realizó una transformación de la Clasificación Estadística Internacional de Enfermedades y Problemas Relacionados con la Salud, de la versión CIE-9 a la versión CIE-10. Los códigos estudiados se presentan por grupo de patologías en el cuadro 7.4.

Para los efectos del análisis presentado en este Informe, los datos de egresos hospitalarios para los períodos

2001-2003 y 2004-2006 se obtuvieron del Departamento de Información en Salud de la CCSS; la información de población por área de salud según edad y sexo se tomó de las proyecciones de la Dirección Actuarial de la CCSS, con base en el Censo de Población del 2000; las características de las áreas de salud provienen de la Dirección de Compra de Servicios de Salud, y el indicador de ingreso per cápita del área de salud se adaptó de los resultados de la investigación de Carmona et al. (2007).

La unidad geográfica primaria seleccionada para este estudio corresponde a las 103 áreas de salud que componen el sistema público de salud. La segunda unidad de análisis son las regiones de salud, que dividen al país en siete zonas: Central Norte, Central Sur, Pacífico Central, Chorotega, Huetar Norte, Huetar Atlántica y Brunca. La tercera unidad de análisis se denomina servicio integrado, y divide al país en tres grandes zonas, que agrupan a todas las áreas de salud que convergen en los tres hospitales nacionales, México, San Juan de Dios y Calderón Guardia.

Los criterios de selección de las unidades de análisis es que estas correspondan a las dependencias de la CCSS que tienen responsabilidad administrativa y, por lo tanto, están asociadas a la toma de decisiones y la implementación de políticas.

Para comparar las hospitalizaciones entre áreas de salud se utilizó la tasa de hospitalización ajustada por edad (TAE) y para comparar las hospitalizaciones de cada área de salud con la registrada a nivel nacional se usó el índice de hospitalización estandarizada (IHE). La TAE se calculó para cada área de salud y para todo el país, usando la estructura de edad del Censo de 2000. En el IHE se utilizó como estándar la tasa promedio del período 2000-2006.

Tasa de hospitalización ajustada por edad (TAE)

$$TAE = 100.000 * \sum_i w_i * \frac{h_i}{n_i}$$

En esta ecuación “i” representa 17 grupos de edad (0-4, 5-9, ..., 80 y más);

CUADRO 7.4

Códigos de diagnóstico de problemas de salud susceptibles de cuidados ambulatorios

Causas	Código según la Clasificación estadística internacional de enfermedades y problemas relacionados con la salud
I. Patología infecciosa prevenible por inmunización u otras	A35, A36, A80, G000, G042, I00, I01
II. Sífilis congénita	A50
III. Tuberculosis	A154, A155, A156, A158, A162, A163, A164, A165, A168, A170, A171, A178, A179, A180, A181, A182, A183, A184, A185, A186, A187, A188, A190, A191, A192, A198, A199, B908, B909, O980
IV. Diabetes	E100, E101, E102, E110, E111, E112, E120, E121, E122, E130, E131, E132, E140, E141, E142, E15
V. Trastornos del metabolismo hidroelectrolítico	E86, E876
VI. Infecciones agudas de las vías respiratorias superiores	J039, J36
VII. Enfermedades hipertensivas	I10, I11, I120, I130, I131, I132, I139, I150, I151, I152, I158, I159, I469, I500, I501, I509, J81
VIII. Enfermedades isquémicas del corazón	I20, I21, I22, I236, I24, I25, I513, M219, G463, G464, G465, G466, G467, G468, I60, I61, I638, I64, I663, I674, I678, I688
IX. Neumonía	J14, J153, J154, J157, J16, J180, J182, J188, J189
X. Enfermedades del esófago, del estómago y del duodeno	K25, K26, K27
XI. Problemas relacionados con el apéndice	K350, K658, K650, K351
XII. Enfermedad renal tubulointersticial	N10
XIII. Enfermedades inflamatorias del los órganos pélvicos femeninos y sistema genitourinario	N70, N73, N741, N742, N743, N994

Fuente: Aparicio y Morera, 2007.

“w_i” la proporción de población estándar en el grupo de edad “i”; “h_i” el número de hospitalizaciones del grupo de edad “i” y “n_i” las personas-año en el grupo de edad “i”.

Índice de hospitalización estandarizada (IHE)

$$IHE = \frac{\sum_i w_i \frac{h_i}{n_i}}{\sum_i w_i \frac{H_i}{N_i}} * 100$$

El IHE es esencialmente una tasa estandarizada por el método indirecto, si se utilizara como población estándar la población nacional. En la anterior ecuación “w_i” es la proporción de la población estándar, “h_i” representa las hospitalizaciones y “n_i” es la población del grupo de edad “i” en el área de salud bajo análisis, y “H_i” y “N_i” los correspondientes valores nacionales. La interpretación del IHE indica que valores superiores a 100 son indicativos de resultados desfavorables.

Ajuste de áreas pequeñas

Para reducir el problema generado por denominadores pequeños en el cálculo de tasas, se procedió a fijar un número de personas-año de población con el que fueron calculadas las tasas. El criterio para determinar el tamaño mínimo de población fue usar como límite inferior el “percentil 5” del promedio anual de la población adscrita a cada área de salud en el período 2001-2006. Las áreas de salud excluidas del análisis son: Abangares, Catedral Noreste, Colorado, Montes de Oro, Nandayure y Hojancha

Para determinar el grado de asociación entre variables socioeconómicas, de gestión de las áreas de salud y de cercanía al hospital, y las hospitalizaciones por PSSCA, se estimó un modelo de regresión múltiple de Poisson.

Primero se estimó una regresión en la que se incluyó el grupo de edad y el servicio integrado, junto con las demás variables explicativas. Posteriormente se calcularon regresiones separadas para los tres grupos de edad y los

tres servicios integrados, con el fin de captar el efecto diferencial de las variables explicativas sobre las hospitalizaciones evitables en cada grupo de edad y servicio integrado. Los errores estándar de los coeficientes se estimaron mediante procedimientos robustos existentes en el paquete Stata, empleando el área de salud como variable de conglomeración. Los coeficientes y sus errores estándar se determinaron por el método de máxima verosimilitud. Los resultados se representaron resumidos con el indicador de riesgo relativo y su significancia al 1%, 5% y 10%.

Asignación de recursos en el primer nivel de atención

Un reciente estudio de Vargas y Rodríguez (2007) examinó el grado de avance del nuevo sistema de asignación de recursos financieros (SARF) y la capacidad de éste para afectar resultados en atención primaria, además de algunas variables con potencial impacto sobre estos últimos. La investigación es

de tipo exploratorio, de carácter poblacional y con un diseño no experimental. Las poblaciones analizadas fueron las siguientes:

- Para el análisis de distribución de recursos por regiones, todas las unidades que conforman las redes regionales, incluyendo hospitales periféricos, regionales y áreas de salud¹.
- Para comparar la dispersión del gasto per cápita en los años 1996 y 2005, se trabajó con las 72 unidades que prestaron servicio de primer nivel y/o atención ambulatoria especializada, en ambos años.
- Para estudiar la asociación entre recursos y resultados de las áreas de salud, se trabajó con las 72 unidades² que cumplieran con los criterios de inclusión de tener más de un Ebais, ser de gestión directa de la CCSS³, no tener segundo nivel de atención⁴ y no estar adscritas presupuestariamente a un hospital; estas características implicaban la no disponibilidad de datos o la distorsión de las relaciones entre las variables por estudiar.

Se eligió el período 2003-2005 porque el primero de esos años marca la consolidación del proceso de apertura de áreas de salud, cuando se completó la cobertura nacional, y el segundo fue el último año para el que se dispuso de toda la información requerida; la inestabilidad de algunos datos -producción y gasto, especialmente- hizo que se optara por trabajar con cifras trienales.

Los datos utilizados se tomaron de diversas bases de la CCSS: del Sistema de Control de Presupuesto se obtuvieron datos de gasto⁵ y de la Dirección de Compra de Servicios de Salud los resultados de las evaluaciones de los compromisos de gestión en coberturas, índice de calidad y puntaje alcanzado en indicadores no asociados a producción, durante el período 2003-2005. También, la Dirección de Compra aportó los índices de demanda potencial y

de eficiencia, así como la tasa de mortalidad infantil por área de salud. La población por kilómetro cuadrado por área de salud se construyó con datos de área geográfica del INEC y de población por área de salud de la CCSS⁶.

Metodología

Para analizar el grado de avance del SARF, en primer lugar se examinó la distribución de los recursos financieros por región de planificación, comparando su participación porcentual un año antes (1996) y siete años después de iniciado el proceso (2004). También se estudió la dispersión del gasto per cápita en 1996 en relación con la de 2005, entre las áreas de salud que trabajaron en ambos períodos. Finalmente, se estimó un modelo de regresión lineal simple, empleando los recursos financieros per cápita para el período 2003-2005 como variable dependiente y como variables independientes el índice de demanda potencial (IDP) y el índice de eficiencia (IEF). Se exploró el grado en que el sistema de asignación de recursos ha incorporado de manera directa variables de equidad y de eficiencia⁷. El modelo, que se denominó **Modelo 0**, tomó la siguiente forma:

$$\text{perct}_i = \alpha + \beta_1 \cdot \text{idp}_i + \beta_2 \cdot \text{ief}_i + \mu_i$$

Donde:

perct_i : gasto per cápita trienal del área de salud i

α : intercepto

idp_i : índice de demanda potencial del área de salud i

ief_i : índice de eficiencia del área de salud i

β_1 : coeficientes de regresión

μ_i : error

Todas las variables incluidas en el modelo fueron previamente estandarizadas.

Para conocer la relación entre la variable asignación de recursos per cápita y los resultados de las áreas de salud, en primer lugar se procedió a seleccionar las variables de resultados congruentes con dos objetivos de la reforma: mejorar las coberturas y la calidad de la atención. Se identificaron

así, como variables de interés, la cobertura global de la población y el índice de calidad de la atención⁸. Como variable de impacto se utilizó la mortalidad infantil, variable de reconocida sensibilidad a los servicios de salud⁹.

Como variables con potencial efecto confusor se identificó, entre las características de la población, el índice de demanda potencial y la dispersión de la población, y como indicadores de calidad de la gestión de las áreas de salud, la ejecución presupuestaria en el trienio analizado y la calificación media, excluyendo coberturas, de los compromisos de gestión, en los últimos tres años.

Las relaciones entre las variables elegidas se estudiaron mediante análisis de correlación. Posteriormente, con el fin de controlar posibles efectos confusores de las características de la población y de la calidad de la gestión, se estimaron cuatro modelos de regresión lineal multivariada (ecuación 2).

Salud y calidad de vida

El objetivo del estudio de Hernández (2007) fue calcular los valores de referencia de la medida de calidad de vida relacionado con la salud (CVRS) en el año 2006 para la población nacional, con el fin de analizar el estado de salud percibido y compararlo con el que presentan otros países en los que se han realizado estudios con el mismo instrumento. Esta medida, también conocida como SF-36, ha sido usada en numerosos estudios para estimar la carga relativa de enfermedad de una población y permite valorar tanto el componente físico como el mental.

La medición se efectuó como parte del proyecto de la Encuesta Nacional de Salud de las familias costarricenses (ENSA 2006), realizada en julio de 2006. Se utilizó una muestra aleatoria de la población no institucionalizada, de mil personas mayores de 18 años, residentes en todo el territorio nacional. La recolección de información se hizo a partir de 36 preguntas o ítems, los cuales midieron los atributos de ocho dimensiones de salud (cuadro 7.5).

Para analizar la información recolectada, luego de la codificación necesaria se obtuvieron ocho escalas usando

ECUACIÓN 2

Modelo 1

$$\text{Cob}_i = \alpha + \beta_1 \cdot \text{perct}_i + \beta_2 \cdot \text{eject}_i + \beta_3 \cdot \text{IDP}_i + \beta_4 \cdot \text{pobkm}_i + \mu_i$$

Modelo 2

$$\Delta \text{Cot}_{ij} = \alpha + \beta_1 \cdot \Delta \text{perct}_{ij} + \beta_2 \cdot \text{eject}_i + \beta_3 \cdot \text{IDP}_i + \mu_i$$

Modelo 3

$$\text{ICa}_i = \alpha + \beta_1 \cdot \text{perct}_i + \beta_2 \cdot \text{eject}_i + \beta_3 \cdot \text{capcg}_i + \mu_i$$

Modelo 4

$$\text{tmi}_i : \alpha + \beta_1 \cdot \text{perct}_i + \beta_2 \cdot \text{cobprec}_i + \beta_3 \cdot \text{IDP}_i + \mu_i$$

Donde:

Cob_i : cobertura total de la población del área i en el trienio 2003-2005

perct_i : gasto per cápita trienal del área de salud i

eject_i : ejecución presupuestaria trienal del área de salud i

IDP_i : índice de demanda potencial del área de salud i

pobkm_i : población por kilómetro cuadrado en el área de salud i

ΔCot_{ij} : cambio en la cobertura total del área de salud

i en el período j , $j = 2003-2004$ y $2004-2005$

Δperct_{ij} : cambio en el gasto per cápita del área de salud

i en el período j , $j = 2003-2004$ y $2004-2005$

ICa_i : índice de cumplimiento de los criterios de cali-

dad en la atención integral en el área de salud i

capcg_i : calificación media trienal obtenida en los componentes no aso-

ciados a producción en el compromiso de gestión por el área de salud i

tmi_i : tasa de mortalidad infantil trienal del área de salud i

cobprec_i : cobertura de atención integral en el programa de atención prenatal, en el área de salud i

α : intercepto

β_i : coeficiente de regresión de la variable i en cada uno de los modelos

Todas las variables fueron previamente estandarizadas.

Los modelos 1, 3 y 4 se estimaron sustituyendo la variable asignación de recursos per cápita por la variable población por Ebais, indicador indirecto de disponibilidad de recursos, que mostró un coeficiente de correlación de 0,68 con el gasto per cápita, significativo a un nivel de 0,01. También se sustituyó la cobertura por las consultas por habitante, como indicador de productividad.

el método de escalamiento de Likert, que es comúnmente utilizado por su simplicidad y la confiabilidad de sus resultados. Las escalas fueron posteriormente estandarizadas para facilitar su comparabilidad. Por último, estas ocho escalas, a su vez y mediante un análisis de componentes principales, fueron agregadas en dos medidas-resumen de salud, a saber, un componente de salud física (CSF) y un componente de salud mental (CSM).

Análisis de fiabilidad de los factores obtenidos

La fiabilidad de una escala, o en este caso de una dimensión, se refiere a su capacidad de establecer en forma consistente y precisa la característica que pretende medir. Para determinar la fiabilidad de las escalas se utiliza el alfa de Cronbach, en el que 0 significa confiabilidad nula y 1 confiabilidad total. Las escalas o dimensiones están compuestas por elementos

homogéneos que miden la misma característica y su consistencia interna puede evaluarse mediante la correlación existente entre todos sus elementos (Billings y Zeitel, 2003). Para Costa Rica los valores del alfa de Cronbach para las diferentes dimensiones presentaron valores por encima de 0,7 que es el valor mínimo recomendado, a excepción de la función social, cuyo nivel alcanzó apenas 0,537. En este caso es necesario tomar en cuenta que la dimensión está formada solo por dos variables.

Otro indicador para medir la fiabilidad es la matriz de correlaciones. En el presente estudio, la mayoría de las correlaciones resultaron en rangos intermedios (media 0,4525). Las correlaciones más altas se observaron entre salud mental/vitalidad (0,64), salud mental/función social (0,57) y vitalidad/salud general (0,57). El análisis de componentes principales confirma la existencia de dos medidas-resumen,

con un porcentaje de variabilidad acumulado de 63,1%.

Impacto del aumento en el régimen no contributivo de pensiones

En junio de 2006 se anunció la decisión gubernamental de aumentar a 35.000 colones el monto de las pensiones del régimen no contributivo, así como la expectativa de un incremento posterior, a 50.000 colones. Para estimar el posible impacto de esa medida sobre la pobreza, se analizó la distribución de las pensiones según nivel de ingreso y su efecto en los ingresos de los hogares. De la totalidad de las pensiones captadas por la Encuesta de Hogares (EHPM) de 2006, 5.317 o un 7,5% son recibidas por hogares que según la metodología de la encuesta tienen ingreso ignorado. Las restantes 65.429 (92,5%) corresponden a hogares con ingreso cero o conocido.

CUADRO 7.5

Componentes de salud agregados, por escalas y temas

Medida-resumen	Escalas	Temas
Componente de salud física (CSF)	Función física (pf). Limitaciones para realizar todo tipo de actividad física, tales como, bañarse, vestirse, caminar, agacharse, subir escaleras, levantar pesos y esfuerzos moderados o intensos.	Actividades vigorosas Actividades moderadas Levantar bolsa de compras Subir varios pisos Subir un piso Agacharse, arrodillarse Caminar 1 kilómetro Caminar algunas cuadras Caminar una cuadra Bañarse, vestirse
	Rol físico (rp). Problemas en el trabajo y otras actividades diarias, como resultado de la salud física.	Disminuyó el tiempo Menos cumplimiento Algo limitado Tuvo dificultad
	Dolor corporal (bp). Intensidad del dolor y su efecto en el trabajo habitual, tanto dentro como fuera del hogar.	Magnitud del dolor Interferencia del dolor
	Salud general (gh). Valoración personal de la salud, que incluye la salud actual, las perspectivas de salud en el futuro y la resistencia a enfermar.	Resultado EVGFP ^{a/} Se enferma fácilmente Tan saludable como otros Salud va a empeorar Salud excelente
Componente de salud mental (CSM)	Vitalidad (vt). Sensación de energía y vitalidad, en contraposición a la sensación de cansancio y agotamiento.	Animado Con energía Agotado Cansado
	Función social (sf). Interferencia con la vida social habitual debido a problemas físicos o emocionales.	Alcance social Magnitud (tiempo) social
	Rol emocional (re). Problemas en el trabajo u otras actividades diarias, como consecuencia de problemas emocionales.	Disminuyó el tiempo Menos cumplimiento No cuidadoso
	Salud mental (mh). Salud mental general, incluyendo depresión, ansiedad, control de la conducta o bienestar general.	Nervioso Desanimado Tranquilo Triste Feliz

a/ Escala para autoevaluar la salud.

Fuente: www.sf-36.org/.

Un primer nivel de análisis consistió en considerar los hogares ordenados en deciles según su ingreso per cápita (en este caso, sin el ingreso por pensiones). Un 44,8% del total de pensiones (31.717) beneficia a hogares del primer decil de ingreso, e incluso 20.280 (28,7%) llegan a hogares con ingreso cero, es decir, cuyo único ingreso es el proveniente de la pensión. Los hogares del segundo decil reciben un 13,1% de las pensiones, los hogares del tercer decil un 10,5%

y así sucesivamente, en porcentajes decrecientes, hasta el décimo decil (cuadro 7.6).

Dado que el programa se dirige a población en pobreza extrema¹⁰, es claro que se están dando filtraciones, pues con las pensiones se benefician hogares de todos los deciles. Para comprender mejor este fenómeno, se incorporó al análisis la situación de pobreza de los hogares. Se utilizaron las líneas de pobreza definidas por el

INEC para aplicar a los resultados de la encuesta¹¹, y se debe aclarar que no se realizó ningún ajuste por imputación de ingresos, como lo hace el INEC para el caso de la estimación de la pobreza, pues era necesario usar el ingreso efectivamente declarado por los hogares.

El estudio reveló que un 45,7% de las pensiones captadas por la EHPM 2006 está llegando a hogares en situación de pobreza extrema, cuando el cálculo se realiza sin considerar el monto de la

CUADRO 7.6

Distribución relativa de las pensiones del régimen no contributivo, según características del ingreso de los hogares^{a/}

	Ingreso sin pensión	Ingreso con pensión (17.500 colones) ^{b/}	Ingreso con aumento en pensión, hasta 35.000 colones ^{c/}	Ingreso con aumento en pensión, hasta 50.000 colones ^{d/}
Total pensiones	70.746	70.746	70.746	70.746
Distribución relativa	100,0	100,0	100,0	100,0
Hogares con ingreso ignorado	7,5	7,5	7,5	7,5
Ingreso ignorado	1,8	1,8	1,8	1,8
Ingreso mínimo ≤ línea de pobreza	5,1	5,1	4,8	4,5
Ingreso mínimo > línea de pobreza	0,8	0,8	0,9	1,2
Hogares con ingreso 0 o conocido	92,5	92,5	92,5	92,5
Deciles de hogares según ingreso per cápita ^{e/}				
Decil 1	44,8	38,5	15,7	7,2
Ingreso = 0	28,7	0,0	0,0	0,0
Ingreso > 0	16,2	38,5	15,7	7,2
Decil 2	13,1	13,5	15,4	17,4
Decil 3	10,5	11,1	23,7	9,9
Decil 4	7,4	8,9	11,4	25,6
Decil 5	6,0	7,2	10,1	12,7
Decil 6	4,5	5,7	6,9	9,2
Decil 7	2,9	3,6	4,7	5,5
Decil 8	2,1	2,1	2,5	2,7
Decil 9	1,0	1,5	1,8	2,0
Decil 10	0,3	0,3	0,3	0,3
Pobreza				
Hasta línea de pobreza extrema ^{f/}	45,7	38,1	13,9	4,8
Menor que la línea de pobreza extrema hasta la línea de pobreza	21,0	22,9	38,8	28,5
Menor que la línea de pobreza hasta 1,4 veces la línea de pobreza	11,1	13,7	16,6	29,2
Menor que 1,4 veces la línea de pobreza hasta el límite del decil 5	4,0	4,6	7,0	10,2
Deciles 6 a 10	10,7	13,3	16,1	19,8

a/ En todos los casos se considera el ingreso sin ajuste o imputación.

b/ Estrictamente se consideran los montos declarados por los entrevistados.

c/ Se refiere a los montos declarados por los entrevistados, más 17.500 colones.

d/ Montos declarados por los entrevistados, a los que se suman (17.500 colones más 15.000 adicionales).

e/ Los deciles se calculan para cada distribución del ingreso. Se incluyen los hogares con ingreso cero.

f/ Se incluyen los hogares con ingreso cero.

Fuente: Sauma, 2007, con base en la EHPM 2006, del INEC.

pensión como parte del ingreso, lo cual es un resultado muy satisfactorio. Un 21% beneficia a hogares con ingresos per cápita por encima de la línea de pobreza extrema, pero por debajo de la línea de pobreza total. En conjunto, el 66,7% de las pensiones, es decir, dos de cada tres, claramente están siendo recibidas por hogares en situación de pobreza.

Los hogares en situación de vulnerabilidad, es decir, aquellos cuyo ingreso per cápita supera la línea de pobreza total pero es inferior a 1,4 veces la misma, reciben un 11,1% de las pensiones. Si se ampliara aun más el criterio de vulnerabilidad, desde 1,4 veces la línea de pobreza hasta el límite de ingreso del quinto decil, un 4% de las pensiones beneficiaría al grupo de hogares ubicados la franja resultante. Sin embargo, prevalece un 10,7% de pensiones otorgadas a hogares ubicados en los deciles sexto a décimo, que son claras filtraciones del programa.

Cuando se considera el monto de la pensión declarado por los encuestados, hay cambios en la ubicación de los hogares en la nueva estructura de ingreso (es decir, incluyendo los montos de las pensiones), con ascensos en todos los niveles excepto en la base. Gracias a la pensión los hogares se alejan de la pobreza extrema, la pobreza y la vulnerabilidad.

Para el año 2006 específicamente, es posible conocer el impacto de las pensiones del régimen no contributivo sobre la pobreza con el simple ejercicio “sin pensión-con pensión”. En el cuadro 2.15 del capítulo 2 se muestra ese efecto, con base en la medición usual de la pobreza, es decir, incluyendo el ajuste de ingresos propuesto por el INEC. Debe tomarse en cuenta que como monto de la pensión se considera el declarado por los entrevistados, que rondó los 17.500 colones mensuales. Gracias a las pensiones no contributivas, la pobreza extrema se reduce en 1 punto porcentual y la pobreza total en 0,5 puntos porcentuales.

Para medir el impacto en la pobreza del aumento en las pensiones a 35.000 colones mensuales aprobado en junio del 2006, se agregó al ingreso de los hogares beneficiarios la suma de 17.500 colones (o el monto correspondiente en aquellos hogares que reciben más de

una pensión). En este caso también es posible medir el impacto global sobre la pobreza -considerando todos los hogares, beneficiarios y no beneficiarios-, pero debe tomarse en cuenta que el resultado obtenido supone que todos los demás factores que afectan la pobreza permanecen constantes, es decir, se estima el impacto sobre la pobreza en forma aislada. Hecha esa consideración, se calcula que el aumento en las pensiones podría reducir la incidencia de la pobreza extrema y total, en 1,4 y 1,9 puntos porcentuales, respectivamente (cuadro 2.15 del capítulo 2).

También se realizó el ejercicio considerando que se llegara a incrementar el monto de las pensiones a 50.000 colones mensuales, como se tiene previsto -o sea, un aumento de 15.000 colones además de los 17.500 ya considerados-, y se obtuvo que en términos generales los hogares beneficiarios se alejarían aun más de la pobreza. Este resultado tuvo un reducido impacto sobre la pobreza extrema, debido a que el incremento se estaría dando a hogares que en su mayoría tienen un ingreso superior a la línea de pobreza extrema, gracias a la pensión recibida de 35.000 colones.

Ante una situación de restricción presupuestaria para la asignación de recursos, este último asunto plantea una interrogante sobre las prioridades del programa de pensiones no contributivas, pues si el énfasis se pone en atender a la población en pobreza extrema, parecería más importante aumentar el número de pensiones a hogares que se encuentran en esa situación, y no el monto de las pensiones a 50.000 colones mensuales. Finalmente, cabe aclarar que el impacto del aumento en las pensiones se refleja en las estimaciones de pobreza una sola vez (en el momento en que los hogares reciben el incremento), y que sostener ese efecto en el tiempo requiere que se mantengan el número y el valor real de las pensiones.

Armonía con la naturaleza

El capítulo “Armonía con la naturaleza” ensaya en esta edición un análisis territorial integrado, a partir del concepto de cuencas hidrográficas, con el objetivo de visualizar información sobre el uso y estado de los recursos naturales en

zonas específicas. Dado que Costa Rica no genera datos a partir de dichas unidades con regularidad, se realizó un ejercicio de síntesis de diversas fuentes. Uno de ellos fue la comparación de mapas elaborados en diversos momentos, para medir, con algunas limitaciones, la relación entre el uso actual del territorio y la capacidad de uso que determina la metodología oficial del país. Esto se aplicó para las cuencas de los ríos Grande de Tárcoles, Tempisque, Grande de Térraba, Reventazón-Parismina, San Carlos y Sarapiquí.

El análisis del uso-cobertura de la tierra presentado en el capítulo se realizó utilizando el mapa de cobertura forestal del 2005 facilitado por Fonafifo (Sánchez et al., 2006), imágenes del mismo año suministradas por el Programa de Investigación Aerotransportada y Sensores Remotos (Priars) del Centro Nacional de Alta Tecnología (Cenat) y material gráfico de la página electrónica Google Earth. Este último se usó para delimitar las áreas de cultivo. Para la cuenca de los ríos Tempisque-Bebedero se elaboró un mapa de uso-cobertura para el año 1987 con base en una imagen Landsat 5, con el fin de documentar los cambios en uso-cobertura de la cuenca en los últimos dieciocho años.

El mapa de capacidad de uso de la tierra se preparó con la “Metodología para la determinación de la capacidad de uso de las tierras de Costa Rica” (oficializada por el decreto 23214-MAG-Mirenem) y tuvo como insumos el mapa de asociaciones de subgrupos de suelos (Acón y Asociados, 1991), un mapa de pendientes con una resolución de 30 metros, un mapa de precipitación media anual del país, el mapa de áreas silvestres protegidas y el mapa de cobertura forestal del año 2005.

El análisis de modalidades de uso se realizó combinando los mapas de uso-cobertura del año 2005 con el mapa de capacidad de uso. El archivo resultante se clasificó en las categorías de uso a capacidad, sobreuso (uso más intensivo que el permitido por la metodología de capacidad de uso) y subuso (uso menos intensivo que el permitido por la misma metodología). Las áreas con

cobertura forestal deben mantenerse sin considerar su capacidad de uso, ya que así lo establecen los artículos 2, 6, 10c, 19 y 38f de la Ley Forestal, 52 de la Ley de uso, manejo y conservación de suelos; 53, 54 y 55 de la Ley Orgánica del Ambiente y 53 y 54 de la Ley de Biodiversidad (principio de irreductibilidad del bosque¹²). Los terrenos agrícolas y pecuarios sobreutilizados son potenciales fuentes de contaminación difusa (erosión del suelo, transporte de agroquímicos, entre otros) y por tanto deben cambiar su uso a uno acorde con su capacidad. Como se indica en el capítulo 4, se debe considerar que esta metodología fue generada principalmente con fines de análisis agrológico; por tanto, tiene debilidades para medir elementos como la presión del crecimiento urbano, la cual se intenta medir con otros indicadores.

El cuadro 7.7 presenta algunas de las características biofísicas a partir de las cuales se determinan las clases de uso implementadas en esta metodología.

Cambio en el cálculo del índice de precios al consumidor

Con los datos provistos por la Encuesta de Ingresos y Gastos (ENIG), del año 2004, el INEC actualizó el

índice de precios al consumidor (IPC), ya que esta encuesta permite configurar una nueva estructura y composición del consumo de los hogares. El nuevo índice con base 2006 sustituye al anterior, cuya base era el año 1995. Tal como se señala en el capítulo 3, debido al nuevo cálculo del IPC la comparación de la evolución de los precios entre los grupos no puede realizarse para años previos a 2006. La serie enlazada del IPC puede consultarse en el sitio del INEC en Internet.

En la actualización del índice se tomaron en cuenta aquellos productos que son consumidos al menos por un 5% de la población y que representan al menos el 0,05% del gasto de los hogares. De esta manera, el IPC refleja los cambios en el consumo de los hogares desde 1995. Para su construcción además se recopiló información de nuevos establecimientos, tales como empresas de servicio de Internet, funerarias, ventas de microcomputadoras, ferreterías, alquiler de películas, tiendas de juegos electrónicos, centros de fotocopiado y otros, que permiten visualizar mejor lo que actualmente consumen los hogares. En virtud de los cambios detectados por la ENIG 2004, algunos productos tienen mayor importancia, tales como la

gasolina, el transporte en taxi, la educación superior, el alquiler de vivienda, la educación secundaria y el servicio de teléfono fijo. El cuadro 7.8 permite ver los principales cambios entre los IPC con base 1995 y 2006.

Estimación de indicadores sobre la sostenibilidad de la deuda externa

Tal como se señala en el capítulo 3, en el año 2006 se registró una importante reducción de la deuda externa. Para analizar este hecho se utilizaron dos indicadores sobre las posibilidades de mayor endeudamiento. El primero de ellos es el indicador de Blanchard, que mide la razón de deuda a PIB constante. Para ello se compara la razón del déficit primario al PIB y la razón de la deuda al PIB tomando en cuenta la diferencia en la tasa de crecimiento real y la esperada. El resultado indica si el déficit primario es demasiado elevado como para estabilizar la razón de la deuda.

La segunda herramienta de análisis fue un indicador de tolerancia, que se estima a partir de la calificación de riesgo-país y la relación entre deuda externa total e ingreso nacional bruto. Con estos datos se clasifican los países en tres grupos (denominados “clubes

CUADRO 7.7

Características biofísicas de los grupos según capacidad de uso de la tierra

Grupo según capacidad de uso	Pendiente (%)	Profundidad del suelo (cm)	Precipitación media anual (mm)
Terrenos agrícolas (clases I, II, III)	0-15 (de plano a moderadamente ondulado)	>60	Hasta 4.000 mm ^{a/}
Cultivos permanentes (plantaciones forestales, café) y semipermanentes (caña del azúcar, pasto corta, plantas ornamentales) (clase IV)	16-30 (ondulado)	> 60	
Pastoreo, manejo de bosque natural (clase V)	16-30 (ondulado)	> 30	
Producción forestal, café, frutales (clase VI)	31-50 (fuertemente ondulado)	> 60	
Manejo forestal natural, regeneración natural (clase VII)	50-75 (escarpado)	> 30	Cualquier precipitación
Protección, servicios ambientales (clase VIII: incluye páramo y manglar)	> 75 (fuertemente escarpado)	Cualquier profundidad	

a/ Corresponde al límite superior de precipitación de las zonas de vida bosque húmedo tropical (bh-T), bosques muy húmedo premontano (bmh-P) y montano bajo (bmh-MB) y bosque pluvial montano (bp-M).

Fuente: Fallas, 2007.

de países”) definidos según el nivel de intolerancia de su deuda. El primero incluye a las naciones desarrolladas, que tienen acceso continuo a los mercados de capitales porque en su historia no se registran crisis ni procesos de reestructuración de sus deudas, y el último a aquellos países que solo esporádicamente pueden acceder a esos mercados y cuya fuente primaria de financiamiento externo son las trans-

ferencias y préstamos oficiales (Rojas, 2004). El grupo intermedio ocupa una zona indeterminada, ya que corresponde a países donde el riesgo de crisis o reestructuración de deuda no es común. Con base en un corte transversal se estimó un modelo que toma en cuenta la inflación, los períodos de reestructuración de la deuda, momento de la última crisis y la relación de las deudas externa y pública total con el ingreso nacional. A

partir de esta ecuación se estimó para Costa Rica una predicción del índice de intolerancia de la deuda externa similar al que calcula el Institutional Investor Ratings (IRR) de Estados Unidos. La comparación del índice observado y el predicho revela que el país pasó de una clasificación C (las naciones de mayor intolerancia de la deuda) al grupo B, que muestra una menor intolerancia de la deuda.

CUADRO 7.8

Principales características del IPC. 1995 y 2006

Estructura	IPC 1995	IPC 2006
Fuente de información	ENIG 1988	ENIG 2004
Cobertura		
Número de distritos	85	114
Población total del país representada (%)	40,5	45,8
Criterios de selección de los bienes		
Representación del gasto (%)	0,09	0,05
Consumido por al menos (% de hogares)	10	5
Canasta de consumo		
Bienes	227	226
Servicios	37	66
Clasificación y número de bienes y servicios incluidos en cada grupo		
264		
292		
Alimentos, bebidas y tabaco	105	
Alimentos y bebidas no alcohólicas		99
Bebidas alcohólicas y cigarrillos		4
Esparcimiento y educación	23	
Entretenimiento y cultura		25
Educación		15
Transporte	12	20
Salud	19	17
Artículos para la vivienda y servicios domésticos	40	36
Prendas de vestir y calzado	42	25
Alquiler y servicios de la vivienda	6	11
Comidas y bebidas fuera del hogar		11
Comunicaciones		4
Bienes y servicios diversos	17	25

Fuente: Meneses y Rodríguez, 2006.

La primera versión de este anexo fue preparada por Arodys Robles, con ayuda de Antonella Mazzei. El texto final fue preparado por Elisa Sánchez, Leda Muñoz, Natalia Morales y Leonardo Merino.

NOTAS

1 Se incluyeron unidades hospitalarias y no hospitalarias, debido a la dificultad para separar los niveles de atención en el período previo a la reforma, pues muchos servicios de atención primaria estaban adscritos a hospitales.

2 En este caso los criterios de inclusión difieren de los del análisis de dispersión, por lo que la coincidencia en la cantidad de unidades incluidas es casual.

3 Trece del total de 103 áreas de salud son gestionadas mediante contratación externa, siete están a cargo de cuatro cooperativas, tres son atendidas por el Programas de Atención Integral de la Salud (PAIS), de la Universidad de Costa Rica y dos por una empresa privada. Ver detalle en http://modsjoweb01.caja.ccss.sa.cr:81/Compras/CCSS/DDMS/DireccionCompras/InformesEvaluacion2000-2002/INFORME_EVALUACION_2003.pdf.

4 Hay doce áreas de salud con segundo nivel de atención, tres de las cuales son gestionadas por cooperativas, por lo que, por esta característica, se excluyen adicionalmente ocho áreas de salud. http://modsjoweb01.caja.ccss.sa.cr:81/Compras/CCSS/DDMS/DireccionCompras/InformesEvaluacion2000-2002/INFORME_EVALUACION_2000.pdf

5 Para las comparaciones interanuales, los datos fueron deflatados con el índice de precios al consumidor.

6 Los cálculos fueron realizados por el Ing. Mauricio Vega, utilizando *software* de la empresa Geotecnologías S.A. (www.geotecnologias.com).

7 Mayores coeficientes de regresión indicarían que el sistema de asignación ha asociado de manera directa los recursos con las variables de equidad y de eficiencia incluidas en los índices, u otras relacionadas con estas.

8 La primera variable se define como las consultas por primera vez entre la población adscrita al área de salud, que incluye consulta de morbilidad. El índice se construyó como

una media ponderada por población adscrita a cada programa de atención integral, durante los tres años analizados. En las coberturas con calidad se incluyeron únicamente los programas de atención integral al niño o niña menor de 28 días, menor de 1 año y de 1 a 6 años, los programas de atención integral para mujeres embarazadas, diabéticos, hipertensos y adultos mayores. Este último indicador se refiere a las personas atendidas por estos programas con cumplimiento de todos los criterios de calidad.

9 Al respecto consúltese Rosero, 1985.

10 El artículo 2 del reglamento del régimen no contributivo de pensiones vigente en el momento de la encuesta, señala: "Este régimen tiene por objeto proteger a todos aquellos(as) ciudadanos(as) que se señalan en el Artículo 3°, que encontrándose en necesidad de amparo económico inmediato, no hayan cotizado para ninguno de los regímenes contributivos existentes o no hayan cumplido con el número de cuotas reglamentarias o plazos de espera requeridos en tales regímenes. Se entenderá por estado de necesidad de amparo económico, cuando el ingreso per cápita mensual de la persona solicitante de pensión o del núcleo familiar del cual forme parte, resulte inferior o igual al costo de la canasta básica de alimentos (CBA) vigente, definido por el INEC".

11 Las líneas de pobreza extrema son de 21.599 y 19.242 colones por persona por mes, para área urbana y rural respectivamente, y de 47.086 y 37.907 colones por persona por mes las de pobreza total, para cada una de las áreas en el mismo orden.

12 La resolución de la Sala de Casación Penal del 8 de mayo del 2003 estableció el principio de irreductibilidad de los bosques. El Estado debe realizar todo lo que esté a su alcance para recuperar el bosque que haya sido eliminado mediante cambio de uso de la tierra, como medida para garantizar un ambiente sano y equilibrado, en cumplimiento del artículo 50 de la Constitución Política.

Compendio Estadístico

Por sus características particulares de organización y contenido, el Compendio Estadístico es consultado por una gran cantidad de investigadores e investigadoras, así como por personas interesadas en fundamentar sus actividades o proyectos.

La labor anual de revisión de variables y actualización de cifras suministra una base de datos confiable y pertinente. Las series estadísticas complementadas con las notas técnicas convierten a este instrumento en un banco de “metadatos” útil para todo usuario. Esta información puede ser consultada también por medio del sitio www.estadonacion.or.cr, que a la fecha de esta publicación reportó un total de 297.891 visitas.

Este año el período de referencia es el comprendido entre 1996 y 2006, lapso que posibilita el análisis de tendencias, de una o varias series de datos, en el mediano y corto plazos. Si se desea consultar series más extensas puede visitarse el portal del Programa en Internet. Su organización en temas y subtemas, así como la clasificación de indicadores y datos absolutos, facilita y hace más eficiente la búsqueda de información.

Las variables han sido agrupadas en cuatro grandes temas: social, económico, ambiental y político, y desagregadas por sexo, zona, región, grupos de edad, sector productivo e institucional, entre otros; en total se presentan 256 variables provenientes de más de 45 fuentes generadoras de datos.

Con el afán de suministrar información de calidad, se efectuó una revisión de las series de los últimos cinco años, para modificar aquellas cifras que fueron actualizadas con información tardía o en los casos en que la serie debió ser recalculada por un cambio en la metodología de registro o recolección. Algunos ejemplos son los datos económicos, específicamente el PIB, las exportaciones e importaciones y el gasto público. Tras la implementación del régimen de banda cambiaria que dispuso el Banco Central en 2006, se sustituyó la variable “tipo de cambio interbancario, promedio de venta” por “tipo de cambio interbancario de venta” (techo) y “tipo de cambio interbancario de compra” (piso).

Junto con el proceso de actualización de las series estadísticas, se llevó a cabo una revisión de aquellas variables que con el tiempo han presentado problemas, ya sea porque dejaron de ser producidas por las instituciones generadoras de datos, porque perdieron relevancia, por dificultades para el acceso sistemático a la información o porque no son suficientemente robustas para la interpretación de un tema determinado. Por uno u otro de estos motivos se eliminaron las variables “índice de Theil” y “población cubierta por programas de atención primaria”.

La imposibilidad de obtener información en el tiempo requerido impidió la actualización de algunas variables:

pesca y acuicultura, rendimiento en educación regular, ingreso promedio diario de basura a los rellenos sanitarios, número de vehículos en circulación, crecimiento vehicular y número de personas por vehículo. Por la ausencia de dos años consecutivos del *Balance energético nacional* no fue posible actualizar el consumo de diesel como porcentaje del consumo de hidrocarburos, el consumo final de derivados de petróleo y el consumo de energía del sector transporte.

Se recomienda consultar la sección “Fuentes, definiciones y notas técnicas” al final de este apartado. Allí se consigna, para cada variable o indicador del Compendio, la definición respectiva, la institución que suministra la información y, en la mayoría de los casos, notas técnicas sobre cambios en las metodologías de cálculo, fechas de actualización de las cifras e indicación del carácter preliminar o estimado de los datos, información necesaria para interpretar mejor las tendencias de las series.

La mayor parte de las variables consignadas proviene de registros administrativos nacionales y es suministrada por diferentes instituciones comprometidas en brindar a los usuarios información de calidad. Se agradece la colaboración de las y los funcionarios que trabajan directamente en la producción de los datos, así como el apoyo desinteresado de las instituciones que hacen posible la actualización del material aquí presentado.

ESTADÍSTICAS SOCIALES

- Indicadores generados por Estado de la Nación
- Indicadores generados por otras instituciones
- Datos primarios

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Desarrollo humano											
Índice de desarrollo humano											
Valor del IDH	0,884	0,889	0,889	0,801	0,797	0,821	0,820	0,832	0,834	0,838	0,841
Posición en IDH	31	33	34	45	48	41	43	42	45	47	48
Índice de desarrollo relativo al género											
Valor del IDG	0,813	0,825	0,818	0,795	0,789	0,813	0,814	0,824	0,823	0,829	0,831
Posición en IDG	31	36	39	42	46	42	41	41	44	44	42
Índice de potenciación de género											
Valor del IPG		0,494	0,503	0,550	0,553	0,571	0,579	0,670	0,664	0,668	0,675
Posición en IPG		26	28	23	24	23	26	19	19	19	21
Demografía											
Estructura de la población											
Por grupos de edad											
<i>Menores de 5 años</i>	11,4	11,0	10,7	10,4	10,1	9,8	9,6	9,4	9,2	9,0	8,8
<i>De 5 a 12 años</i>	18,6	18,4	18,1	17,6	17,3	16,9	16,5	16,0	15,7	15,3	15,0
<i>De 13 a 17 años</i>	10,3	10,3	10,4	10,5	10,6	10,6	10,6	10,5	10,3	10,1	10,0
<i>De 18 a 24 años</i>	12,1	12,3	12,5	12,7	13,0	13,1	13,3	13,4	13,6	13,6	13,6
<i>De 25 a 59 años</i>	40,4	40,7	40,9	41,2	41,5	41,9	42,3	42,7	43,2	43,8	44,3
<i>De 60 años o más</i>	7,2	7,3	7,4	7,5	7,6	7,7	7,8	7,9	8,0	8,2	8,4
	(habitantes por kilómetro cuadrado)										
Densidad de población	69,76	71,56	73,33	75,10	76,82	78,44	80,03	81,60	83,14	84,65	86,14
	(por 1.000 habitantes)										
Tasa bruta de natalidad	22,22	21,34	20,54	20,46	19,92	19,06	17,40	17,49	17,01	16,54	16,18
	(por 1.000 habitantes)										
Tasa bruta de mortalidad	4,10	3,90	3,93	3,92	3,81	3,89	3,67	3,79	3,75	3,73	3,81
	(por mil nacidos vivos)										
Tasa de mortalidad infantil	11,83	14,20	12,60	11,78	10,21	10,82	11,15	10,10	9,25	9,78	9,70
	(personas)										
Tamaño promedio del hogar	4,1	4,1	4,0	4,1	4,1	4,0	3,9	3,9	3,8	3,8	3,7
	(años)										
Esperanza de vida al nacer	76,77	76,93	77,01	77,33	77,73	77,58	78,49	78,37	78,61	79,08	79,00
Por sexo											
<i>Hombres</i>	74,66	74,52	74,84	74,97	75,35	75,37	76,14	76,19	76,39	76,81	76,56
<i>Mujeres</i>	78,98	79,46	79,28	79,80	80,22	79,90	80,95	80,65	80,95	81,46	81,56

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Población total	3.564.631	3.656.519	3.747.006	3.837.674	3.925.331	4.008.265	4.089.609	4.169.730	4.248.481	4.325.808	4.401.849
Por sexo											
Hombres	1.813.346	1.859.976	1.905.866	1.951.858	1.996.350	2.038.585	2.080.026	2.120.743	2.160.688	2.199.858	2.238.327
Mujeres	1.751.285	1.796.543	1.841.140	1.885.816	1.928.981	1.969.680	2.009.583	2.048.987	2.087.793	2.125.950	2.163.522
Población menor de 15 años	1.218.143	1.229.537	1.239.003	1.246.386	1.247.273	1.242.999	1.239.771	1.236.354	1.230.203	1.222.959	1.217.132
Población mayor de 64 años	180.965	187.824	194.527	200.945	207.941	215.471	223.303	231.482	239.976	248.566	257.551
Población femenina de 15 a 49 años	917.093	947.334	977.172	1.007.223	1.037.977	1.068.325	1.096.627	1.123.531	1.150.169	1.175.452	1.198.503
Defunciones totales	13.993	14.260	14.708	15.052	14.944	15.609	15.004	15.800	15.949	16.139	16.766
Nacimientos totales	79.203	78.018	76.982	78.526	78.178	76.401	71.144	72.938	72.247	71.548	71.291
Hospitalarios	75.327	73.751	72.240	74.846	75.184	73.019	70.707	69.222	68.620	67.695	67.032
Nacimientos de madres adolescentes	14.954	15.249	15.374	16.041	16.610	15.461	14.454	14.835	14.792	14.256	13.996
Menores de 15 años	538	526	569	597	611	601	473	479	446	454	469
De 15 a 19 años	14.416	14.723	14.805	15.444	15.999	14.860	13.981	14.356	14.346	13.802	13.527

Empleo

	(porcentajes)										
Tasa de desempleo abierto	6,2	5,7	5,6	6,0	5,2	6,1	6,4	6,7	6,5	6,6	6,0
Por sexo											
Hombres	5,3	4,9	4,4	4,9	4,4	5,2	5,6	5,8	5,4	5,0	4,4
Mujeres	8,3	7,5	8,0	8,2	6,8	7,6	7,9	8,2	8,5	9,6	8,7
Tasa neta de participación	52,2	53,8	55,3	54,8	53,6	55,8	55,4	55,5	54,4	56,8	56,6
Por sexo											
Hombres	73,7	74,5	75,6	75,1	72,8	73,7	73,2	73,3	73,0	73,9	73,5
Mujeres	31,1	33,5	35,6	35,5	35,0	38,6	38,2	38,5	36,8	40,4	40,7
Tasa de subempleo visible	4,4	4,2	4,8	4,8	3,8	4,3	4,9	5,5	5,3	5,5	5,2
Por sexo											
Hombres	4,0	3,6	4,1	3,9	3,3	3,7	3,9	4,6	4,1	4,4	3,9
Mujeres	5,2	5,6	6,3	6,6	4,8	5,5	6,8	7,0	7,5	7,5	7,3
Tasa de subempleo invisible	3,3	3,2	2,7	3,0	3,0	3,3	3,3	2,8	2,6	2,9	3,8
Por sexo											
Hombres	3,8	3,8	3,1	3,4	3,5	3,5	3,8	3,1	3,1	3,3	4,2
Mujeres	2,1	2,1	1,8	2,0	2,2	2,9	2,2	2,2	1,8	2,1	3,1
Tasa de ocupación	49,0	50,7	52,2	51,5	50,8	52,4	51,8	51,8	50,9	53,0	53,3
Por sexo											
Hombres	69,7	70,9	72,3	71,4	69,6	69,8	69,1	69,0	69,0	70,2	70,2
Mujeres	28,5	31,0	32,7	32,6	32,6	35,7	35,2	35,3	33,6	36,5	37,2

Fuerza de trabajo	1.220.914	1.301.625	1.376.540	1.383.452	1.535.392	1.653.321	1.695.018	1.757.578	1.768.759	1.903.068	1.945.955
Por zona											
Urbana	561.290	594.753	629.709	683.293	951.372	1.023.803	1.046.458	1.090.812	1.105.132	1.175.355	1.211.109
Rural	659.624	706.872	746.831	700.159	584.020	629.518	648.560	666.766	663.627	727.713	734.846
Por sexo											
Hombres	853.394	892.647	928.056	925.223	1.024.301	1.068.789	1.099.119	1.134.924	1.156.072	1.214.087	1.226.392
Mujeres	367.520	408.978	448.484	458.229	511.091	584.532	595.899	622.654	612.687	688.981	719.563
Por edad											
12-14	22.217	22.636	23.765	20.618	16.344	18.691	16.688	13.500	11.056	11.981	16.130
15-19	123.051	138.024	144.357	135.149	149.049	156.818	150.155	154.126	141.574	147.274	146.145
20-24	168.427	178.242	192.622	198.172	226.012	243.499	251.132	265.918	254.252	272.007	287.455
25-29	174.376	174.541	182.800	180.201	190.622	201.585	211.160	225.668	234.209	253.544	257.169
30-39	329.588	343.664	358.996	382.597	411.394	426.797	439.602	448.455	438.674	464.483	457.019
40-49	231.328	245.449	260.030	261.908	315.972	351.157	362.477	373.566	406.073	430.847	436.246

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
50-59	109.850	126.127	136.981	129.662	150.880	166.113	174.051	187.782	193.458	221.590	243.861
60-69	44.593	55.439	55.450	51.540	54.788	63.682	64.451	65.106	65.479	72.939	72.282
70 y más	14.719	15.938	17.462	17.609	16.720	21.324	18.179	21.287	20.802	23.794	26.266
Ignorado	2.765	1.565	4.077	5.996	3.611	3.655	7.123	2.170	3.182	4.609	3.382
Por rama de actividad											
<i>Agríc.caza silvi. pesca/Agríc. y ganadería /Pesca</i>	259.032	263.385	270.781	270.843	261.761	247.335	256.451	251.666	245.910	271.240	257.023
<i>Exp. minas y canteras/Minas y canteras</i>	2.301	1.520	1.646	2.299	2.842	2.151	2.305	2.486	3.903	4.232	4.747
<i>Industrias manufactureras</i>	202.128	203.859	216.005	217.024	225.001	250.778	241.017	244.710	245.526	259.565	257.561
<i>Electricidad, gas y agua</i>	12.373	14.136	13.278	13.562	11.962	20.351	22.430	22.567	24.359	21.136	22.830
<i>Construcción</i>	71.448	89.132	89.151	89.514	104.764	117.340	117.836	121.861	118.668	125.337	137.601
<i>Comercio mayor y menor/Com. y reparación /Hoteles y restaurantes</i>	238.963	249.235	267.062	286.558	327.609	307.905	318.700	341.033	348.963	351.425	367.914
<i>Transporte, almacenaje y comunicaciones</i>	61.598	67.218	75.217	77.004	92.507	88.570	94.000	96.683	100.002	115.931	120.837
<i>Establecimientos financieros</i>	51.916	64.095	73.695	68.580	82.129						
<i>Intermediación financiera</i>						30.568	33.602	37.727	37.504	37.470	39.865
<i>Actividades inmobiliarias y empresariales</i>						97.281	109.635	107.600	107.507	108.875	112.848
<i>Administración pública</i>						74.832	74.314	79.222	80.092	83.263	88.201
<i>Enseñanza</i>						87.364	94.719	100.176	98.674	106.708	111.303
<i>Salud y atención social</i>						60.364	54.229	50.760	53.589	65.169	65.108
<i>Servi.comuna.soc.y pers./Servi.comun. y pers.</i>	296.741	328.023	346.403	338.731	402.891	62.945	61.067	75.025	65.771	67.568	67.491
<i>Hogares con servicio doméstico</i>						81.140	89.726	86.483	99.789	132.661	142.822
<i>Organizaciones extraterritoriales</i>						2.310	2.548	2.621	3.887	2.006	2.601
<i>Actividad no bien especificada</i>	11.146	8.593	11.211	7.344	10.933	6.027	5.611	7.866	6.196	7.197	4.790
<i>Busca por primera vez</i>	13.268	12.429	12.091	11.993	12.993	15.924	17.518	22.093	21.633	24.578	27.716
Por sector institucional											
<i>Gobierno Central</i>	81.306	88.295	89.914	84.964	109.740	108.547	109.810	116.285	114.378	131.251	131.078
<i>Instituciones autónomas y semiautónomas</i>	83.300	80.729	92.261	78.693	101.329	107.348	108.232	106.718	112.537	114.786	126.364
<i>Municipalidades</i>	7.000	10.079	7.985	8.116	11.789	11.259	11.218	10.747	11.329	10.757	12.494
<i>Sector privado</i>	1.033.650	1.108.173	1.169.525	1.196.858	1.297.551	1.407.635	1.445.810	1.498.341	1.504.455	1.619.440	1.645.276
<i>Organismos internacionales</i>	2.030	1.383	3.577	2.828	1.990	2.533	2.430	3.394	4.427	2.256	3.027
<i>Ignorado</i>	360	537	1.187	0	0	75	0	0	0	0	0
Población ocupada	1.145.021	1.227.333	1.300.005	1.300.146	1.455.656	1.552.924	1.586.491	1.640.387	1.653.879	1.776.903	1.829.928
Por zona											
<i>Urbana</i>	524.515	559.750	595.871	640.738	901.225	964.560	975.296	1.017.800	1.030.849	1.094.386	1.137.980
<i>Rural</i>	620.506	667.583	704.134	659.408	554.431	588.364	611.195	622.587	623.030	682.517	691.948
Por región											
<i>Central</i>	757.497	806.494	862.288	852.411	984.232	1.042.426	1.060.719	1.101.873	1.108.842	1.187.346	1.233.333
<i>Chorotega</i>	79.627	84.334	84.279	88.760	100.732	112.644	110.971	111.047	115.650	123.273	123.027
<i>Pacífico Central</i>	61.208	66.538	67.226	68.037	74.036	76.863	79.367	81.620	84.707	87.768	87.898
<i>Brunca</i>	99.448	117.920	117.873	113.408	103.129	109.127	109.820	111.710	108.099	116.975	118.069
<i>Huetar Atlántica</i>	93.258	94.099	107.333	113.322	120.427	132.628	140.902	144.665	151.045	167.900	173.771
<i>Huetar Norte</i>	53.983	57.948	61.006	64.208	73.100	79.236	84.712	89.472	85.536	93.641	93.830
Por sexo											
<i>Hombres</i>	808.083	849.192	887.490	879.626	979.138	1.013.039	1.037.498	1.068.958	1.093.573	1.153.891	1.172.622
<i>Mujeres</i>	336.938	378.141	412.515	420.520	476.518	539.885	548.993	571.429	560.306	623.012	657.306
Por edad											
<i>12-14</i>	19.058	20.506	20.615	17.157	14.547	16.978	15.464	12.216	9.305	11.148	14.272
<i>15-19</i>	103.965	118.353	121.208	112.315	126.840	129.724	121.785	120.019	114.965	114.537	116.008
<i>20-24</i>	153.003	161.239	176.351	178.611	206.651	216.773	223.031	238.417	224.361	241.730	257.167
<i>25-29</i>	164.390	165.409	173.870	168.701	181.321	191.207	198.173	210.538	219.820	239.141	244.029
<i>30-39</i>	314.412	331.302	344.624	368.323	397.271	409.759	421.947	431.222	422.333	443.581	441.319
<i>40-49</i>	222.338	237.433	253.398	254.219	308.301	339.500	348.968	360.895	390.246	415.188	420.814
<i>50-59</i>	106.431	122.363	133.489	126.898	146.891	161.811	169.573	181.493	185.706	214.383	238.179
<i>60-69</i>	44.364	53.576	55.076	50.652	53.571	62.354	62.896	62.574	63.275	69.826	69.189
<i>70 y más</i>	14.295	15.587	17.348	17.406	16.652	21.163	17.947	20.843	20.744	23.230	25.569
<i>Ignorado</i>	2.765	1.565	4.026	5.864	3.611	3.655	6.707	2.170	3.124	4.139	3.382

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Por rama de actividad											
<i>Agríc.caza silvi. pesca/Agríc. y ganadería /Pesca</i>	247.871	252.718	261.584	256.454	251.226	234.323	242.742	239.811	237.262	260.490	246.906
<i>Exp. minas y canteras/Minas y canteras</i>	2.095	1.479	1.595	2.131	2.508	1.795	2.305	2.237	3.556	3.985	4.691
<i>Industrias manufactureras</i>	188.941	190.974	203.501	203.995	215.604	232.907	226.277	230.058	229.476	242.683	243.897
<i>Electricidad, gas y agua</i>	11.832	13.645	13.103	13.249	11.712	19.557	21.859	22.086	23.559	20.548	22.041
<i>Construcción</i>	64.064	84.017	81.176	82.623	97.053	107.886	106.580	109.616	107.292	115.731	126.704
<i>Comercio mayor y menor/Com. y reparación /Hoteles y restaurantes</i>	224.858	234.211	251.735	268.577	310.173	292.858	303.355	322.392	329.917	332.158	352.146
<i>Transporte, almacenaje y comunicaciones</i>	58.517	65.770	73.272	74.611	90.459	86.043	90.238	94.033	96.295	111.858	118.484
<i>Establecimientos financieros</i>	50.518	62.465	70.119	65.386	78.907						
<i>Intermediación financiera</i>						29.248	32.016	35.543	36.689	36.239	38.205
<i>Actividades inmobiliarias y empresariales</i>						92.735	103.187	101.234	101.978	103.002	108.204
<i>Administración pública</i>						73.306	71.871	76.262	78.498	81.357	86.493
<i>Enseñanza</i>						85.007	91.895	98.376	95.943	104.079	108.409
<i>Salud y atención social</i>						59.437	52.998	49.248	51.291	62.734	62.470
<i>Servi.comuna.soc y pers./Servi.comun. y pers.</i>	285.719	313.927	333.685	326.194	388.185	60.900	58.529	72.098	62.921	64.853	65.868
<i>Hogares con servicio doméstico</i>						75.595	83.411	79.281	90.786	121.170	131.150
<i>Organizaciones extraterritoriales</i>						2.167	2.548	2.383	3.887	2.006	2.601
<i>Actividad no bien especificada</i>	10.606	8.127	10.235	6.926	9.829	5.631	5.455	7.232	5.047	6.509	4.565
Por categoría ocupacional											
<i>Patrono socio activo</i>	80.615	90.364	102.624	105.280	83.200	123.423	124.860	140.834	134.189	132.466	140.925
<i>Trabajador cuenta propia</i>	212.514	240.948	232.328	233.669	298.351	315.633	329.150	316.691	343.080	334.872	354.416
<i>Asalariado</i>	815.477	858.094	922.223	922.617	1.041.393	1.068.885	1.083.416	1.139.570	1.137.326	1.268.904	1.293.652
<i>Trabajador no remunerado</i>	36.415	37.927	42.830	38.580	32.712	44.983	49.065	43.292	39.284	40.661	40.935
Por tamaño de establecimiento											
<i>De 1 a 4 empleados</i>	529.656	583.476	603.344	612.733	651.615	707.956	742.973	743.156	732.959	796.163	807.912
<i>De 5 a 9 empleados</i>	97.916	104.107	110.585	105.556	115.666	117.850	118.311	131.003	126.545	141.662	138.868
<i>Más de 10</i>	497.318	517.463	556.878	554.994	656.366	695.052	694.261	740.714	772.591	822.433	871.051
<i>Ignorado</i>	20.131	22.287	29.198	26.863	32.009	32.066	30.946	25.514	21.784	16.645	12.097
Por sector institucional											
<i>Sector privado</i>	975.397	1.050.541	1.109.812	1.128.534	1.234.992	1.328.326	1.361.803	1.409.536	1.416.336	1.523.324	1.561.986
<i>Organismos internacionales</i>	1.930	1.383	3.462	2.828	1.946	2.155	2.430	3.034	4.427	2.047	3.027
<i>Ignorado</i>	319	537	1.187		0	75	0	0	0	0	0
<i>Gobierno Central</i>	79.212	85.576	87.802	83.642	107.563	106.478	107.254	114.158	112.262	128.896	128.561
<i>Instituciones autónomas y semiautónomas</i>	81.281	79.424	90.206	77.343	99.826	105.363	104.737	104.029	110.099	112.468	124.113
<i>Municipalidades</i>	6.882	9.872	7.536	7.799	11.329	10.527	10.267	9.630	10.755	10.168	12.241
Por categoría ocupacional según zona											
Zona urbana											
<i>Patrono socio activo</i>	38.710	43.134	50.886	51.232	50.842	78.213	79.321	87.312	85.635	79.387	85.320
<i>Trabajador cuenta propia</i>	83.849	102.198	93.550	110.965	167.458	183.045	184.091	187.304	203.987	196.255	207.254
<i>Asalariado</i>	393.826	405.872	441.597	466.296	673.347	688.078	694.989	727.398	727.072	805.480	826.734
<i>Trabajador no remunerado</i>	8.130	8.546	9.838	12.245	9.578	15.224	16.895	15.786	14.155	13.264	18.672
Zona rural											
<i>Patrono socio activo</i>	41.905	47.230	51.738	54.048	32.358	45.210	45.539	53.522	48.554	53.079	55.605
<i>Trabajador cuenta propia</i>	128.665	138.750	138.778	122.704	130.893	132.588	145.059	129.387	139.093	138.617	147.162
<i>Asalariado</i>	421.651	452.222	480.626	456.321	368.046	380.807	388.427	412.172	410.254	463.424	466.918
<i>Trabajador no remunerado</i>	28.285	29.381	32.992	26.335	23.134	29.759	32.170	27.506	25.129	27.397	22.263

Gasto público

(millones de colones corrientes)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Gasto social	409.539	506.453	610.956	718.646	851.335	1.007.053	1.129.294	1.289.457	1.445.641	1.637.026	1.938.025
Salud	118.281	138.500	172.779	213.331	246.628	289.832	342.808	398.798	412.769	465.155	560.479
Educación	107.661	130.562	161.890	185.188	231.217	277.501	332.897	383.634	440.157	500.306	577.247
Asistencia social	132.044	182.790	213.151	248.192	293.112	339.523	338.883	377.133	433.610	502.241	593.213
Vivienda	47.295	48.731	56.621	65.735	73.296	90.082	104.519	119.379	147.910	155.964	192.264
Servicios recreativos, culturales y religiosos	4.258	5.870	6.514	6.200	7.082	10.116	10.187	10.513	11.196	13.359	14.823

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
	(colones del 2006)										
Gasto social real per cápita	339.180,1	361.069,9	380.671,0	397.282,7	414.673,2	431.772,1	434.702,9	444.794,7	435.761,9	425.870,1	444.481,5
Educación	97.960,0	98.742,1	107.654,3	117.933,8	120.128,9	124.265,0	131.958,2	137.564,3	124.421,6	121.009,5	128.544,6
Salud	46.173,2	93.082,5	100.869,7	102.375,9	112.622,5	118.978,0	128.143,1	132.333,6	132.677,4	130.154,0	132.390,3
Asistencia social	89.165,1	130.318,1	132.809,0	137.205,6	142.770,8	145.569,7	130.447,3	130.091,1	130.703,6	130.657,4	136.051,9
Vivienda	39.169,7	34.742,5	35.279,1	36.339,7	35.701,4	38.622,5	40.232,8	41.179,4	44.584,6	40.573,8	44.095,3
Servicios recreativos, culturales y religiosos	3.526,8	4.184,7	4.058,9	3.427,7	3.449,6	4.337,0	3.921,4	3.626,3	3.374,7	3.475,4	3.399,5

Salud

	(por 10.000 habitantes)										
Tasa de mortalidad por los cinco grandes grupos de causas	40,6	38,7	39,0	39,0	39,2	38,8	36,7	37,9	37,5	37,3	38,1
Enfermedades del aparato circulatorio	12,5	11,1	11,2	11,9	12,4	12,1	11,0	10,5	10,8	10,8	11,0
Tumores	8,4	7,8	8,0	8,1	8,1	8,5	7,9	8,2	8,4	8,3	8,5
Clasificación suplementaria de causas externas	4,6	4,4	4,5	4,7	4,8	4,4	4,5	4,6	4,3	4,7	4,9
Enfermedades del aparato respiratorio	4,3	4,3	4,6	4,1	3,9	3,9	3,1	3,7	3,6	3,4	3,1
Enfermedades del aparato digestivo	2,6	2,4	2,6	2,6	2,7	2,5	2,6	2,7	2,6	2,5	2,7
Las demás causas	8,3	8,7	8,2	7,6	7,3	7,4	7,5	8,2	7,8	7,6	8,0
	(por 100.000 habitantes)										
Tasa de enfermedades de declaración obligatoria											
Dengue	66,6	406,7	69,7	68,2	128,8	235,1	299,2	472,5	221,4	873,8	273,8
Diarrea	2.903,2	3.240,8	3.528,7	3.632,9	4.320,8	3.814,9	3.384,5	2.839,8	2.813,6	3.943,2	
Gonorrea	52,6	56,6	56,3	50,4	33,3	31,8	36,4	28,5	36,5	34,0	38,3
Hepatitis	25,2	33,9	39,3	55,3	45,5	39,9	27,4	22,9	22,1	24,7	21,5
Intoxicaciones por alimentos	14,3	16,2	17,7	20,3	18,8	20,7	24,5	16,9	13,2	10,3	
Otras intoxicaciones (no incluye plaguicidas)	30,9	35,3	34,6	36,5	36,6	32,5	51,2	32,6	17,1	7,4	
Paludismo	158,7	141,3	136,6	103,7	48,7	33,9	25,0	17,2	30,3	81,9	66,0
Rubéola	1,4	1,2	2,8	39,0	2,3	2,9	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Sarampión	1,4	0,8	0,1	0,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
SIDA	3,4	7,1	7,5	5,7	7,2	3,7	2,1	2,7	4,6	5,8	4,2
Sífilis	37,1	41,4	36,8	23,5	20,3	19,8	18,6	18,3	27,8	29,2	25,6
Tos ferina	0,6	0,9	0,8	0,3	0,6	1,3	0,8	0,5	0,3	0,2	9,3
Tuberculosis	20,6	18,0	16,6	22,1	24,0	24,2	17,0	16,4	17,3		14,5
	(porcentajes)										
Cobertura de vacunación en niños											
VOP3 - poliomielitis (menores de 1 año)	85	97	89	86	80	94	94	88	90	91	89
SRP - sarampión (1 año)	83	100	86	89	82	85	94	90	88	89	90
	(por 100.000 habitantes)										
Tasa de mortalidad por suicidio	5,9	6,0	6,9	6,5	6,7	5,8	7,0	7,9	7,7	7,7	8,9
Por sexo											
<i>Hombres</i>	10,3	10,0	11,9	11,3	11,6	10,1	12,0	13,3	13,1	12,9	14,3
<i>Mujeres</i>	1,4	1,8	1,7	1,6	1,6	1,4	1,8	2,2	2,2	2,2	2,9

Población total servida por acueducto	3.219.457	3.226.736	3.368.207	3.574.507	3.824.593	3.965.322	4.089.609	4.120.000	4.248.481	4.371.733	4.412.025
Por ente administrador											
<i>ICAA</i>	1.562.230	1.583.333	1.569.027	1.637.967	1.659.781	1.717.161	1.892.272	1.916.937	1.982.656	2.011.654	2.052.765
<i>Municipalidades</i>	699.662	607.133	724.992	842.099	653.713	637.668	670.309	713.367	744.995	785.246	769.038
<i>CAAR</i>	813.017	890.195	926.336	937.839	1.098.496	963.376	980.980	995.715	1.031.426	1.078.719	1.128.910
<i>ESPH</i>	142.579	144.392	146.169	154.919	180.000	185.726	191.481	191.481	198.590	207.511	205.486
<i>Ministerio de Salud</i>	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
<i>Acueductos privados</i>	1.970	1.683	1.683	1.683	0	0	0	0	0	0	0
<i>Acueductos privados + fácil acceso</i>					136.013	358.137	252.327	199.500	186.933	174.938	176.507
<i>Sin información</i>					96.590	103.254	102.240	103.000	103.881	113.665	79.319
Abortos atendidos en hospitales de la CCSS	9.009	8.705	8.850	9.160	9.711	8.220	8.332	8.967	8.074	7.974	8.078

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Enfermedades de transmisión sexual											
Gonorrea	1.811	1.987	2.118	1.945	1.269	1.278	1.487	1.190	1.551	1.471	1.684
Sífilis	1.279	1.452	1.386	905	775	796	760	761	1.183	1.262	1.127
Chancro blando	231	145	113	84	42	43	55	70	59	71	65
Uretritis no gonocócica	774	556	561	471	99	80	109	78	75	59	
SIDA	117	177	284	219	275	150	119	112	196	249	185
Muertes por accidentes de tránsito	417	582	630	671	670	668	673	623	585	616	687
Por provincia											
San José	152	179	202	185	204	196	304	272	239	254	305
Alajuela	80	120	114	115	132	124	87	88	94	71	98
Cartago	36	61	51	49	64	44	35	36	29	32	26
Heredía	27	41	51	50	67	52	30	30	31	40	25
Guanacaste	36	45	51	78	55	74	64	63	50	63	75
Puntarenas	40	71	58	79	79	75	65	68	69	79	85
Limón	46	65	103	115	69	103	88	66	73	77	73
Víctimas de accidentes de tránsito	(personas)										
Lesionados	10.692	9.970	13.647	14.554	16.069	17.115	17.370	18.646	19.596	20.730	7.885
Muertos in situ	260	307	324	305	336	438	397	363	321	278	329
	(personas)										
Intoxicaciones por plaguicidas	794	924	655	679	757	641	674	676	361	326	617

Seguridad social

	(porcentajes)										
Cobertura de la PEA por seguro de salud											
Asalariada	70,96	68,72	66,54	66,45	63,65	61,38	61,80	60,56	61,80	61,01	64,25
No asalariada	77,09	76,77	81,02	82,51	75,33	43,12	36,54	37,76	39,14	45,27	48,13
Cobertura de la PEA por seguro de pensiones											
Asalariada	64,74	62,95	61,14	61,22	58,57	56,48	57,27	56,05	56,83	56,16	59,27
No asalariada	7,91	12,93	21,03	26,86	25,01	18,91	17,57	21,23	21,70	26,41	30,00
Cobertura de seguro de riesgos del trabajo	84,3	82,4	82,5	78,5	71,2	72,6	73,8	68,0	71,5	73,0	73,9
Relación pensionados/cotizantes régimen de pensiones	15,01	14,94	14,63	14,16	14,53	15,62	15,76	15,52	15,70	15,02	14,27
Razón pensionados por vejez/población 65 y más años	17,85	17,99	18,07	18,13	17,93	17,92	17,79	17,89	17,90	18,01	18,21
Consultas en seguro de salud por habitante											
Externa y de urgencias	2,96	3,12	3,29	3,40	3,35	3,39	3,49	3,60	3,70	3,75	3,76
	(por 100 habitantes)										
Especialidades médicas	70,36	73,86	67,67	66,56	62,39	62,87	63,80	62,85	63,67	61,87	59,20
Medicamentos despachados en											
Consulta externa, por consulta médica externa	2,87	2,88	3,01	2,64	2,69	2,78	2,85	2,69	2,85	2,68	3,55
Hospitalización, por egreso hospitalario	12,13	12,79	13,56	14,23	14,35	15,24	16,65	16,13	14,56	13,58	12,15
Exámenes de laboratorio de hospitalización por egresos hospitalarios											
	(camas por 1.000 habitantes)										
Camas de hospital por habitante	1,71	1,66	1,63	1,59	1,54	1,49	1,45	1,42	1,38	1,32	1,29
	(por 100 habitantes)										
Ocupación de camas	81,09	81,18	79,61	80,54	81,67	82,37	81,29	81,65	80,91	83,14	82,15

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Giro de camas	49,93	51,31	51,56	53,06	55,49	56,23	56,33	57,10	58,08	59,28	56,90
(días)											
Estancia promedio en hospitales	6,11	5,91	5,50	5,80	5,46	5,33	5,16	5,73	5,29	5,33	5,97
(por 100 habitantes)											
Tasa de mortalidad hospitalaria	19,87	19,89	20,04	19,72	18,98	19,85	21,25	21,87	21,74	19,40	20,02
Cesáreas practicadas en hospitales de la CCSS	16.055	15.414	15.414	16.476	16.023	16.206	14.893	15.250	14.972	14.648	14.844
Partos atendidos en maternidades de la CCSS	75.549	73.875	72.620	74.928	75.306	73.072	67.850	69.261	68.716	67.820	67.036
Por región programática											
<i>Hospitales nacionales</i>	28.330	27.284	27.256	28.305	27.948	27.138	25.062	25.107	24.712	22.916	22.751
<i>Clínicas metropolitanas</i>									1	422	0
<i>Central Norte</i>	11.856	11.570	11.279	11.825	12.101	12.156	11.080	11.778	11.176	11.654	11.543
<i>Central Sur</i>	7.498	7.345	7.251	7.101	7.060	6.671	6.307	6.413	6.305	6.443	6.533
<i>Huetar Norte</i>	4.008	4.081	4.014	3.973	4.167	4.077	3.771	3.793	3.958	4.057	4.114
<i>Choroteqa</i>	5.737	5.795	5.529	5.708	5.835	5.860	5.586	5.720	5.537	5.800	5.870
<i>Pacífico Central</i>	3.418	3.673	3.212	3.558	3.684	3.587	3.430	3.570	3.631	3.769	3.632
<i>Huetar Atlántica</i>	7.670	7.370	7.426	7.570	7.721	7.275	6.973	7.250	7.722	7.243	7.104
<i>Brunca</i>	7.032	6.757	6.653	6.888	6.790	6.308	5.641	5.629	5.674	5.516	5.489
Egresos hospitalarios de la CCSS	297.262	303.941	305.317	313.582	325.216	330.618	333.013	338.866	338.686	337.072	326.582
Por servicios											
<i>Medicina</i>					51.823	49.631	48.726	51.879	50.914	54.251	49.279
<i>Cirugía</i>					81.235	92.560	101.069	103.486	111.141	112.607	110.576
<i>Ginecología</i>					29.528	30.274	31.034	28.764	27.953	26.997	27.079
<i>Obstetricia</i>					96.875	93.742	88.728	90.779	90.907	89.322	88.484
<i>Pediatría</i>					42.035	43.133	41.887	41.704	35.776	35.301	33.100
<i>Neonatología</i>					15.244	13.128	13.198	13.912	13.651	12.734	12.535
<i>Pensión</i>					2.935	2.415	2.376	2.027	1.716	0	0
<i>Psiquiatría</i>					5.541	5.735	5.995	6.315	6.628	5.860	5.529
Población cubierta por seguro de salud	3.539.811	3.625.189	3.710.567	3.795.945	3.881.323	3.963.915	4.046.507	4.129.099	4.211.692	4.294.284	4.369.603
Asalariado	649.234	660.736	685.870	717.106	726.048	727.603	754.731	770.032	800.123	842.139	896.419
Familiar asegurado directo	1.624.587	1.610.973	1.715.326	1.678.982	1.747.523	1.699.632	1.670.715	1.686.124	1.771.179	1.803.623	1.803.438
No asegurado	364.247	416.897	393.320	413.758	469.640	495.489	534.139	606.829	513.826	532.491	546.200
Cuenta propia	99.626	107.047	108.671	111.424	105.343	104.876	113.628	118.826	132.423	145.776	170.411
Convenio	49.588	52.865	56.410	58.292	61.473	63.326	63.431	65.422	71.029	73.768	76.482
Asegurado por el Estado y familiares	426.193	435.023	404.452	466.901	426.945	491.525	521.999	507.879	539.097	523.903	502.504
Pensionado IVM	93.189	98.566	103.179	107.863	112.195	118.320	123.632	126.678	133.199	135.652	139.990
Pensionado régimen especial	35.215	38.138	43.348	45.181	47.609	49.412	50.425	54.044	55.270	56.005	56.928
Pensionado régimen no contributivo	67.726	69.983	70.694	68.897	67.594	76.718	85.476	82.662	80.326	77.723	76.299
Familiar pensionado	130.206	134.961	129.297	127.541	116.953	137.014	128.331	110.603	115.220	103.204	100.932
Asegurados directos en seguro de salud	1.514.218	1.570.831	1.596.355	1.715.535	1.693.159	1.663.781	1.714.597	1.725.394	1.809.011	1.854.966	1.919.033
Directos activos	891.895	931.265	974.682	1.026.693	1.038.816	927.806	931.790	954.280	1.003.575	1.061.683	1.143.312
Directos pensionados	196.130	204.543	217.221	221.941	227.398	244.450	260.808	263.235	266.339	269.380	273.217
Por cuenta del Estado	426.193	435.023	404.452	466.901	426.945	491.525	521.999	507.879	539.097	523.903	502.504
Asegurados directos activos en seguro de salud	891.895	931.265	974.682	1.026.693	1.038.816	927.806	931.790	954.280	1.003.575	1.061.683	1.143.312
Por rama de actividad											
<i>Agricultura, ganadería, silvicultura</i>	126.476	127.187	132.181	135.476	130.866	135.262	136.729	136.788	142.142	149.503	150.444
<i>Pesca</i>								4.070	4.105	4.458	5.292
<i>Minas y canteras</i>	1.604	1.515	1.563	1.448	1.442	1.270	1.350	1.212	1.246	1.525	1.624
<i>Industria manufacturera</i>	132.306	136.418	136.032	135.074	133.399	127.327	119.580	119.464	116.728	118.044	124.018
<i>Electricidad, gas y agua</i>	12.722	12.463	12.840	13.209	15.539	9.938	13.408	10.310	14.352	15.301	15.696

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
<i>Construcción</i>	25.010	25.357	28.937	31.786	30.784	36.461	41.078	43.237	41.357	43.604	52.464
<i>Comercio</i>	110.160	110.971	116.155	124.846	128.870	130.253	134.977				
<i>Comercio, reparación vehículos automotores</i>								105.147	112.861	116.824	124.671
<i>Hoteles y restaurantes</i>								30.625	33.294	36.739	39.378
<i>Transporte, almacenamiento, comunicación</i>	26.585	27.627	28.351	31.672	33.043	41.645	42.381	44.439	45.877	48.426	50.836
<i>Establecimientos financieros</i>	45.099	46.305	49.761	54.518	59.679	80.904	88.312				
<i>Intermediación financiera</i>								29.805	30.482	31.483	34.208
<i>Actividades inmobiliarias empresariales</i>								63.184	70.946	79.994	90.905
<i>Administración pública y defensa</i>								150.718	153.678	158.483	163.078
<i>Enseñanza</i>								21.249	21.865	24.597	25.791
<i>Servicios</i>	218.581	225.082	236.458	247.365	253.887	228.174	242.588				
<i>Servicios sociales y de salud</i>								12.180	12.362	12.801	14.432
<i>Otras actividades de servicio</i>								53.008	59.150	62.989	68.522
<i>Hogares privados con servicio doméstico</i>								9.535	10.116	10.511	11.027
<i>Organizaciones extraterritoriales</i>								483	591	625	515
<i>Actividades no especificadas</i>	193.352	218.340	232.404	251.299	251.307	136.572	111.387	118.826	132.423	145.776	170.411
Por sector institucional											
Asalariados	649.234	660.736	685.870	717.106	726.048	727.603	754.731	770.032	800.123	842.139	896.419
<i>Empresa privada</i>	478.692	488.404	505.446	529.851	535.045	527.934	545.473	554.036	579.571	614.099	662.261
<i>Instituciones autónomas</i>	89.733	88.534	96.551	101.384	102.973	103.468	107.516	110.731	113.008	116.114	119.773
<i>Gobierno Central</i>	74.828	77.727	77.612	79.329	80.817	89.842	95.088	97.562	99.404	103.524	105.650
<i>Servicio doméstico</i>	5.981	6.071	6.261	6.542	7.213	6.359	6.654	7.703	8.140	8.402	8.735
No asalariados	242.661	270.529	288.812	309.587	312.768	200.203	177.059	184.248	203.452	219.544	246.893
<i>Cuenta propia</i>	193.073	217.664	232.402	251.295	251.295	136.877	113.628	118.826	132.423	145.776	170.411
<i>Convenios especiales</i>	49.588	52.865	56.410	58.292	61.473	63.326	63.431	65.422	71.029	73.768	76.482
Asegurados en seguro de riesgos del trabajo	687.114	706.915	760.446	723.976	741.367	775.141	800.052	775.515	813.762	926.505	956.074
Asegurados directos activos en régimen de seguro de pensiones	617.202	659.744	705.163	761.485	771.979	757.316	784.570	816.244	848.495	903.266	980.724
Hombres	433.081	453.248	489.791	536.220	533.773	525.650	544.570	566.922	588.453	625.662	676.700
Mujeres	184.121	197.496	215.372	225.265	238.206	231.666	240.000	249.322	260.042	277.604	304.024
Pensionados en régimen de seguro de pensiones	93.189	98.566	103.179	107.863	112.195	118.320	123.632	126.678	133.199	135.652	139.990
Por riesgo											
<i>Invalidez</i>	30.325	31.942	33.335	34.541	35.608	37.184	38.591	40.085	41.596	42.833	43.596
<i>Vejez</i>	32.308	33.782	35.148	36.424	37.288	38.622	39.717	41.407	42.947	44.771	46.901
<i>Muerte</i>	30.556	32.842	34.696	36.898	39.299	42.514	45.324	45.186	48.656	48.048	49.493
Por sexo											
<i>Hombres</i>	54.185	56.866	58.982	61.015	62.801	65.640	68.051	69.681	72.038	73.572	75.595
<i>Mujeres</i>	39.004	41.700	44.197	46.848	49.394	52.680	55.581	56.997	61.161	62.080	64.395
Pensionados en régimen no contributivo	68.877	69.983	97.246	94.657	95.294	99.184	107.069	101.595	97.581	93.202	90.370
(miles)											
Consultas totales del seguro de salud	10.345	11.114	11.984	12.627	12.726	13.351	14.120	14.865	15.567	16.099	28.205
Consulta externa	8.046	8.590	9.189	9.576	9.413	9.863	10.575	11.131	11.580	11.783	11.794
<i>Medicina general</i>	4.568	4.858	5.352	5.582	5.367	5.505	6.014	6.328	6.591	6.762	6.748
<i>Especialidades</i>	2.459	2.634	2.465	2.476	2.369	2.473	2.581	2.595	2.682	2.657	2.587
<i>Odontología</i>	738	796	1.056	1.195	1.350	1.533	1.609	1.835	1.926	1.917	1.988
<i>Otros profesionales</i>	281	302	316	323	327	352	371	374	382	447	471
Consulta de urgencias	2.299	2.524	2.795	3.051	3.313	3.488	3.545	3.734	3.987	4.316	4.617
Número promedio de camas de hospital en seguro de salud	5.953	5.924	5.922	5.910	5.861	5.880	5.860	5.878	5.831	5.686	5.628
Días de incapacidad otorgados por institución											
INS	1.159.259	1.473.407	1.509.877	1.502.509	1.631.386	1.543.506	1.539.664	1.329.688	1.297.594	1.513.206	1.891.797

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
CCSS	4.639.382	4.756.089	4.898.389	5.069.398	5.152.486	4.968.746	4.894.499	5.154.312	5.267.846	5.458.019	5.774.211
Enfermedad	3.281.281	3.431.276	3.581.366	3.741.049	3.769.746	3.698.083	3.665.004	3.914.508	4.011.483	4.131.979	4.324.214
Maternidad	1.358.101	1.324.813	1.314.424	1.327.855	1.379.978	1.269.835	1.228.452	1.238.198	1.254.865	1.326.040	1.449.997
INS			2.599	494	2.762	828	1.043	1.606	1.498	0	0
Ordenes de incapacidad según régimen en seguro de salud	470.107	487.498	511.221	560.336	552.764	558.227	552.767	592.052	617.517	691.978	778.279
Enfermedad	456.000	473.504	497.607	546.646	538.023	546.167	540.883	581.552	606.868	680.756	766.067
Maternidad	14.107	13.994	13.614	13.690	14.741	12.060	11.884	10.500	10.649	11.222	12.212
	(millones de colones corrientes)										
Gastos por incapacidades de la CCSS	5,381	6,241	7,367	8,269	10,893	11,627	13,546	15,934	16,877	18,882	19,772
	(colones corrientes, promedio institucional)										
Costo por consulta en seguro de salud	4.827	6.094	7.707	7.826	9.348	10.332	11.832	13.417	14.032	14.509	17.982
	(colones)										
Monto de pensión promedio en CCSS											
Por vejez	35.890	40.559	45.936	52.916	58.769	66.323	76.380	85.776	95.796	110.165	129.084
Por invalidez	24.631	28.284	32.820	38.215	43.069	48.425	55.994	61.822	68.177	77.130	87.923
Por muerte	19.681	22.304	20.400	23.579	26.253	28.835	32.540	36.651	39.113	45.419	51.462
Régimen no contributivo	7.500	7.500	7.251	7.455	8.822	9.703	12.684	13.124	14.432	15.811	17.639
Ingresos por contribuciones a seguro de pensiones	41.942,0	50.433,0	61.260,7	71.745,5	88.525,4	96.304,0	117.604,4	126.946,7	150.536,1	169.942,5	210.978,8
Cuotas patronales	27.100,0	32.192,0	38.884,6	46.595,0	56.173,9	48.784,1	68.930,5	78.613,0	88.899,4	104.614,0	127.406,0
Cuotas obreras	14.842,0	18.241,0	22.376,1	25.150,5	32.351,5	47.519,9	48.673,9	48.333,7	61.636,7	65.328,5	83.572,8

Educación

	(porcentajes)										
Aprestamiento de niños de primer grado	66,7	69,8	74,4	77,6	81,5	82,7	85,2	86,0	89,0	87,2	85,9
Por sexo											
Niños	66,5	69,7	74,0	77,3	80,9	82,3	85,0	85,6	88,6	86,5	85,8
Niñas	66,9	70,0	74,8	77,9	82,2	83,1	85,5	86,4	89,4	87,9	86,1
Zona urbana por sexo	88,6	94,1	94,8	95,5	97,4	94,5	94,6	60,5	93,8	91,9	90,8
Niños	89,2	95,0	94,8	95,1	97,4	94,5	94,9	60,3	93,4	91,7	90,9
Niñas	88,0	93,2	94,8	96,0	97,4	94,6	94,3	60,6	94,3	92,0	90,7
Zona rural por sexo	52,2	54,8	61,8	66,8	72,3	76,0	79,9	118,4	82,6	81,0	79,6
Niños	51,7	54,1	61,0	66,7	71,4	75,5	79,4	117,2	82,5	79,6	79,2
Niñas	52,8	55,5	62,6	66,9	73,3	76,6	80,5	119,8	82,8	82,5	80,1
Desgranamiento por nivel											
Primaria	35,6	35,0	32,7	31,2	27,4	27,5	24,5	23,4	23,7	22,6	23,7
III ciclo	62,6	66,8	66,0	65,9	62,6	61,8	60,4	57,6	53,9	51,0	51,0
Undécimo año	73,7	76,1	77,0	76,0	74,4	74,7	73,1	70,9	69,9	69,3	69,0
Rendimiento en educación regular											
Aprobados I y II ciclos	88,1	88,4	88,3	90,2	90,6	90,9	91,2	90,7	90,5	88,8	
Aprobados III ciclo y educación diversificada en horario diurno	75,6	78,6	78,0	83,4	82,7	82,2	81,1	81,9	80,0	79,0	
Reprobados I y II ciclos	11,9	11,7	11,7	9,8	9,4	9,1	8,8	9,3	9,5	11,2	
Reprobados III ciclo y educación diversificada en horario diurno	24,4	21,4	22,0	16,6	17,3	17,8	18,9	18,1	20,0	21,0	
Tasa bruta de escolaridad en educación tradicional											
Interactivo II	5,2	5,5	5,6	5,9	6,9	19,8	26,4	32,7	36,7	42,0	44,0
Transición	71,5	76,2	81,2	83,6	82,4	87,5	87,8	90,9	90,3	92,2	92,2
I ciclo	114,6	113,9	113,2	113,2	112,4	111,3	110,3	109,8	109,5	110,5	112,5
II ciclo	94,0	93,1	94,2	96,5	98,4	98,9	99,6	100,0	98,1	97,5	97,0
III ciclo	65,9	68,0	68,6	68,2	70,9	72,6	77,2	81,3	85,5	88,8	90,0
Educación diversificada	42,5	43,5	41,9	41,9	44,4	47,1	48,4	50,2	53,1	55,9	58,8

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Tasa neta de escolaridad en educación regular											
Interactivo II	5,1	5,4	5,5	5,8	6,6	19,8	26,1	32,7	36,7	42,0	44,0
Transición	70,9	75,7	80,5	82,9	81,6	86,9	86,9	90,2	89,7	91,8	91,7
I ciclo	103,7	101,6	101,6	101,8	101,7	100,7	100,3	99,9	100,6	101,4	103,4
II ciclo	86,5	83,8	84,1	85,4	87,2	88,0	88,8	88,7	88,3	88,0	87,6
III ciclo	56,0	57,6	58,5	58,6	60,9	62,1	64,9	67,9	70,5	73,2	74,6
Educación diversificada	30,8	30,7	30,1	30,7	33,6	36,4	36,0	36,6	38,4	40,1	42,1
Porcentaje de repitencia escolar											
I ciclo	14,5	12,8	12,4	11,8	10,6	10,7	9,8	9,6	9,6	9,5	9,6
II ciclo	7,6	6,9	7,2	6,7	5,6	5,9	5,2	5,1	5,0	5,2	5,5
III ciclo diurno	13,0	13,0	12,4	12,4	10,3	10,9	11,4	11,7	11,7	12,9	12,9
Educación diversificada diurna	7,2	6,4	6,5	5,5	4,9	4,9	7,4	7,3	6,5	7,6	8,1
Porcentaje de deserción intra-anual											
I ciclo	5,1	5,1	5,4	5,0	4,5	5,0	4,2	4,3	3,6	3,6	3,9
II ciclo	3,8	3,8	4,3	3,6	3,6	4,0	3,7	3,5	3,1	3,2	3,6
III ciclo diurno	12,9	13,0	12,9	10,8	11,9	12,9	12,5	10,7	11,7	12,7	13,2
III ciclo nocturno	36,9	41,0	40,6	34,9	31,7	28,0	26,5	23,7	27,6	26,5	28,9
Educación diversificada diurna	6,1	5,0	5,5	4,9	5,7	7,3	6,6	6,2	6,6	6,9	8,0
Educación diversificada nocturna	24,2	28,2	29,6	23,0	12,9	13,9	16,0	14,4	15,9	18,9	18,6
Población de 12 años y más	2.338.867	2.418.437	2.488.771	2.523.152	2.866.292	2.964.526	3.060.827	3.167.179	3.250.480	3.349.747	3.436.046
Por nivel de instrucción											
<i>Sin instrucción</i>	119.145	120.295	128.273	130.865	139.703	135.270	140.773	135.897	141.425	127.087	127.046
<i>Preparatoria</i>	2.315	1.290	2.321	2.120	7.849	3.002	4.027	1.960	3.566	42	222
<i>Educación especial</i>	5.436	6.032	4.627	8.014	5.832	8.742	5.646	6.377	5.642	6.456	8.603
<i>Primaria incompleta</i>	498.995	514.777	513.253	518.546	555.254	562.189	554.469	527.804	533.892	537.088	576.532
<i>Primaria completa</i>	739.018	757.630	775.966	779.598	881.600	867.920	892.829	924.770	942.748	968.446	947.155
<i>Secundaria académica</i>	667.277	678.564	652.156	687.544	815.589	866.098	912.956	977.949	1.026.001	1.075.127	1.110.044
<i>Secundaria técnica</i>	48.709	53.336	82.808	61.892	69.611	78.620	75.821	87.343	88.890	83.601	93.802
<i>Superior</i>	245.250	271.726	311.649	315.237	369.118	412.216	448.226	454.451	484.636	535.731	554.591
<i>Ignorado</i>	12.722	14.787	17.718	19.336	21.736	30.469	26.080	27.114	23.680	16.169	18.051
Matrícula en transición	60.710	63.585	67.325	69.679	68.576	72.893	72.560	73.810	72.216	74.089	74.463
Por sexo											
<i>Niños</i>	31.253	32.641	34.348	35.734	35.002	37.289	36.985	37.743	36.774	37.891	38.016
<i>Niñas</i>	29.457	30.944	32.977	33.945	33.574	35.604	35.575	36.067	35.442	36.198	36.447
Zona urbana											
<i>Niños</i>	31.335	30.974	31.080	30.632	28.268	29.262	28.620	43.999	43.058	44.144	44.694
<i>Niñas</i>	16.251	15.880	15.693	15.758	14.494	15.032	14.509	22.351	22.000	22.587	22.806
<i>Niñas</i>	15.084	15.094	15.387	14.874	13.774	14.230	14.111	21.648	21.058	21.557	21.888
Zona rural											
<i>Niños</i>	29.375	32.611	36.245	39.047	40.308	43.631	43.940	29.811	29.158	29.945	29.769
<i>Niños</i>	15.002	16.661	18.655	19.976	20.508	22.257	22.476	15.392	14.774	15.304	15.210
<i>Niñas</i>	14.373	15.950	17.590	19.071	19.800	21.374	21.464	14.419	14.384	14.641	14.559
Matrícula primer grado	107.456	105.314	102.992	103.331	101.073	98.150	99.388	98.139	96.397	95.811	98.868
Por sexo											
<i>Niños</i>	56.193	55.435	54.081	54.135	53.067	51.339	51.785	51.118	50.489	50.106	51.621
<i>Niñas</i>	51.263	49.879	48.911	49.196	48.006	46.811	47.603	47.021	45.908	45.705	47.247
Zona urbana											
<i>Niños</i>	40.063	37.991	37.312	36.957	35.658	34.004	34.538	53.902	53.157	53.132	54.619
<i>Niñas</i>	20.587	19.741	19.308	18.992	18.558	17.692	17.885	27.748	27.599	27.594	28.347
<i>Niñas</i>	19.476	18.250	18.004	17.965	17.100	16.312	16.653	26.154	25.558	25.538	26.272
Zona rural											
<i>Niños</i>	67.393	67.323	65.680	66.374	65.415	64.146	64.850	44.237	43.240	42.679	44.249
<i>Niños</i>	35.606	35.694	34.773	35.143	34.509	33.647	33.900	23.370	22.890	22.512	23.274
<i>Niñas</i>	31.787	31.629	30.907	31.231	30.906	30.499	30.950	20.867	20.350	20.167	20.975

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Repitentes de primer grado	19.938	18.377	17.509	16.546	15.627	15.220	13.867	13.718	13.438	12.968	12.650
Por sexo											
<i>Niños</i>	11.377	10.584	9.991	9.676	8.920	8.827	7.915	7.893	7.894	7.572	7.448
<i>Niñas</i>	8.561	7.793	7.518	6.870	6.707	6.393	5.952	5.825	5.544	5.396	5.202
Zona urbana	5.264	4.694	4.631	4.427	4.199	4.105	3.613	6.582	6.271	6.271	6.010
<i>Niños</i>	2.895	2.636	2.550	2.485	2.373	2.360	2.050	3.702	3.670	3.614	3.502
<i>Niñas</i>	2.369	2.058	2.081	1.942	1.826	1.745	1.563	2.880	2.601	2.657	2.508
Zona rural	14.674	13.683	12.878	12.119	11.428	11.115	10.254	7.136	7.167	6.697	6.640
<i>Niños</i>	8.482	7.948	7.441	7.191	6.547	6.467	5.865	4.191	4.224	3.958	3.946
<i>Niñas</i>	6.192	5.735	5.437	4.928	4.881	4.648	4.389	2.945	2.943	2.739	2.694
Matrícula I ciclo	287.451	289.284	289.632	288.523	284.425	281.112	278.597	276.462	273.240	271.976	274.193
Matrícula II ciclo	231.152	235.989	240.005	246.534	254.571	257.104	257.507	256.390	251.068	249.445	247.312
Matrícula III ciclo	147.590	155.679	163.595	170.851	182.963	187.923	200.249	213.001	225.185	232.275	233.468
Técnica	22.433	25.292	27.049	29.254	30.743	30.812	32.543	34.999	36.314	36.418	36.855
Académica diurna	108.909	113.180	120.575	126.767	136.484	141.076	149.485	157.586	165.510	171.256	171.528
Académica nocturna	16.248	17.207	15.971	14.830	15.736	16.035	18.221	20.416	23.361	24.601	25.085
Matrícula educación diversificada	60.643	64.472	63.733	64.574	69.865	78.135	84.592	88.299	92.354	98.287	105.040
Técnica	16.955	18.300	17.343	16.961	18.149	19.722	21.266	21.930	22.169	23.461	25.238
Académica diurna	34.865	36.664	38.196	40.566	44.605	51.389	54.765	56.504	59.012	62.862	66.906
Académica nocturna	8.823	9.508	8.194	7.047	7.111	7.024	8.561	9.865	11.173	11.964	12.896
Matrícula inicial por dependencia	811.849	834.807	852.376	868.439	889.972	916.096	935.401	954.225	962.352	979.418	989.397
Pública	734.766	755.444	770.171	783.217	802.126	827.944	844.990	862.823	870.453	885.478	896.340
Semipública	19.288	19.366	19.552	19.469	19.751	20.148	20.263	19.918	19.978	20.087	19.883
Privada	57.795	59.997	62.653	65.753	68.095	68.004	70.148	71.484	71.921	73.853	73.174
Acciones formativas en el INA	7.001	7.914	6.529	5.935	7.283	8.962	9.856	10.718	11.398	12.048	11.059
Por sector económico											
<i>Agropecuario</i>	1.637	1.563	1.390	949	1.019	1.132	1.291	1.418	1.447	1.513	1.055
<i>Industrial</i>	2.526	2.948	2.719	2.525	3.014	3.385	3.645	4.172	4.414	4.230	3.856
<i>Comercio y servicios</i>	2.838	3.403	2.420	2.461	3.250	4.445	4.920	5.128	5.537	6.305	6.148
Participantes en acciones formativas en el INA	92.318	110.061	93.250	83.236	103.839	127.017	139.333	154.674	179.573	196.291	182.503
Por sexo											
<i>Hombres</i>	55.629	62.838	54.675	46.657	56.011	64.529	69.161	76.057	84.615	89.226	85.736
<i>Mujeres</i>	36.689	47.223	38.575	36.579	47.828	62.488	70.172	78.617	94.958	107.065	96.767
Por sector económico											
<i>Agropecuario</i>	23.966		21.994	14.041	14.551	15.088	16.944	18.872	20.173	20.354	19.298
<i>Industrial</i>	32.486		36.873	33.613	38.918	43.446	47.612	54.793	70.885	70.743	59.437
<i>Comercio y servicios</i>	35.866		34.383	35.582	50.370	68.483	74.777	81.009	88.515	105.194	103.768
Aprobados en acciones formativas en el INA	83.154	59.802	82.114	74.113	93.115	114.211	125.383	139.256	153.369	170.356	164.489
Por sexo											
<i>Hombres</i>	50.119	34.705	48.205	41.792	50.047	57.597	61.839	68.083	74.661	79.508	76.974
<i>Mujeres</i>	33.035	25.097	33.909	32.321	43.068	56.614	63.544	71.173	78.708	90.848	87.515
Por sector económico											
<i>Agropecuario</i>	22.065	11.194	19.516	12.670	13.092	13.763	15.311	17.391	18.711	18.823	17.734
<i>Industrial</i>	29.347	22.324	32.984	30.662	35.487	39.807	44.041	51.137	56.308	57.287	55.156
<i>Comercio y servicios</i>	31.742	26.284	29.614	30.781	44.536	60.641	66.031	70.728	78.350	94.246	91.599

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Participantes en modalidad formación /producción individualizada en el INA											
Por sexo	11.948	13.357	11.163	11.349	10.566	12.274	11.252	11.255	10.917	9.449	9.229
Hombres			2.125	2.484	2.220	2.819	2.432	2.241	2.270	1.651	1.547
Mujeres			9.038	8.865	8.346	9.455	8.820	9.014	8.647	7.798	7.682
Diplomas otorgados por las instituciones de educación superior	14.753	17.364	21.179	23.280	26.469	23.302	26.051	25.739	26.472	26.800	28.781
Universidad de Costa Rica	3.779	4.257	4.161	4.381	3.955	4.131	4.118	4.378	4.112	4.234	4.258
Universidad Nacional	2.319	2.378	2.253	2.526	2.586	2.389	2.830	2.849	3.152	3.264	2.868
Instituto Tecnológico de Costa Rica	576	713	832	735	876	834	1.084	1.104	996	1.287	1.369
Unviersidad Estatal a Distancia	1.410	1.582	2.067	2.125	2.173	1.659	2.214	2.176	2.114	2.372	2.353
Universidades privadas	6.669	8.434	11.866	13.513	16.879	14.289	15.805	15.232	16.098	15.643	17.933
Universidades estatales											
Por grado académico											
Diplomado	1.477	1.494	1.648	1.568	1.566	1.048	1.449	1.491	1.456	1.486	15.643
Profesorado	391	615	354	272	284	332	301	277	325	257	266
Bachillerato	3.628	3.893	4.022	4.618	4.390	4.348	4.717	4.633	4.845	5.473	5.276
Licenciatura	2.108	2.348	2.539	2.560	2.515	2.267	2.429	2.895	2.652	2.681	2.733
Especialidad profesional	197	211	226	220	214	190	188	169	188	168	140
Maestría	281	368	524	527	614	820	1.146	1.030	889	1.072	1.030
Doctorado	2	1	0	2	7	8	16	12	19	20	30
Por área de conocimiento											
Artes, Letras y Filosofía	402	367	369	427	428	461	466	437	500	460	451
Ciencias Básicas	361	469	534	668	534	742	766	795	950	1.035	960
Ciencias Sociales	2.654	2.897	2.870	2.667	2.991	2.833	3.084	3.363	2.870	3.091	3.327
Educación	3.139	3.579	3.733	4.095	3.714	3.030	4.004	3.951	3.929	4.404	3.962
Recursos Naturales	306	318	279	374	404	389	396	376	386	421	410
Ingeniería	503	505	556	602	675	723	724	790	875	947	1.011
Ciencias de la Salud	712	793	966	932	840	832	805	792	859	796	721
Formación general	7	2	6	2	4	3	1	3	5	3	6
Universidades privadas											
Por grado académico											
Bachillerato	3.832	4.653	6.527	6.719	8.567	7.643	8.802	7.535	8.236	7.588	8.735
Licenciatura	2.381	3.198	4.297	5.499	6.577	5.306	5.663	6.382	6.011	6.412	6.991
Maestría	442	577	1.035	1.271	1.707	1.308	1.315	1.297	1.836	1.622	2.000
Doctorado	14	6	7	24	17	24	21	14	11	9	65
Especialidad profesional	0	0	0	0	11	8	4	4	4	12	142
Por área de conocimiento											
Artes, Letras y Filosofía	156	279	374	301	195	196	253	249	359	302	284
Ciencias Básicas	294	265	347	442	261	542	636	685	866	853	777
Ciencias Sociales	4.196	4.822	6.331	7.228	7.960	6.227	7.238	7.235	6.832	6.355	7.093
Educación	1.151	1.578	3.032	3.644	5.568	4.797	5.207	4.449	5.024	5.103	6.413
Recusos Naturales	3	4	8	2	12	34	56	51	34	28	41
Ingeniería	263	424	506	627	1.181	793	713	745	942	794	877
Ciencias de la Salud	606	1.062	1.268	1.269	1.702	1.700	1.702	1.818	2.041	2.208	2.448

Vivienda

	(1976=100)										
Índice de precios de insumos para la construcción de viviendas	4.964,2	5.652,7	6.111,2	6.806,6	7.478,9	8.012,7	8.983,0	9.871,5	11.786,0	13.133,7	15.544,7
	(millones de colones de 1991)										
PIB real del sector construcción	39.547,1	41.962,7	49.263,6	48.472,7	50.596,1	57.879,1	56.986,6	59.741,9	63.530,8	63.251,0	72.600,4
Número de permisos de construcción registrados											
Edificios y viviendas	21.609	25.526	24.150	22.866	27.190	30.580	27.213	30.404	31.949	33.061	34.150

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Bonos de vivienda familiar pagados	17.423	20.287	10.652	6.602	14.337	11.857	9.238	8.449	11.568	9.917	8.756
	(metros cuadrados)										
Area de construcción	1.482.791	1.759.721	1.879.527	1.920.105	2.157.333	2.561.696	2.402.314	2.582.239	2.723.683	3.053.300	3.373.461
Por tipo de obra											
<i>Vivienda</i>	1.118.075	1.275.037	1.222.829	1.237.873	1.457.734	1.800.777	1.633.520	1.830.340	1.947.591	2.168.786	2.328.980
<i>Comercio y oficinas</i>	216.937	233.048	318.238	334.553	415.329	429.579	386.069	466.309	505.428	583.334	768.144
<i>Industrias</i>	85.419	180.593	198.157	166.394	101.844	163.294	181.784	134.152	106.017	123.946	97.369
<i>Otros</i>	62.360	71.043	140.303	181.285	182.426	168.046	200.941	151.438	164.647	177.234	178.968
Por tipo de vivienda											
<i>Vivienda familiar</i>	1.008.668	1.186.263	1.121.664	1.066.455	1.276.187	1.545.810	1.446.273	1.577.838	1.738.131	1.773.925	1.789.917
<i>Vivienda multifamiliar</i>	109.407	88.774	101.165	171.418	181.547	254.967	187.273	252.502	209.460	394.861	539.063
<i>Otros</i>	364.716	484.684	656.698	682.232	699.599	760.919	768.804	751.899	776.092	884.514	1.044.481
Viviendas por tipo de tenencia	784.128				837.060	967.060	999.587	1.040.612	1.082.662	1.114.210	1.155.926
Zona urbana	356.259				399.319	584.235	638.999	626.643	655.431	666.126	695.609
<i>En precario</i>	3.535				7.750	12.924	12.781	9.470	13.589	12.196	12.142
<i>Propia totalmente pagada</i>	194.532				241.098	347.874	397.671	378.747	386.702	386.977	425.146
<i>Propia pagando a plazos</i>	67.961				63.102	97.131	93.905	89.136	94.164	98.215	87.024
<i>Alquilada</i>	75.108				66.312	96.700	100.096	116.290	125.421	137.841	136.428
<i>Otras</i>	15.123				18.084	28.048	32.718	33.000	34.130	30.285	34.694
<i>Ignorado</i>	0				2.973	1.558	1.828	0	1.425	612	175
Zona rural	427.869				437.741	382.825	360.588	413.969	427.231	448.084	460.317
<i>En precario</i>	1.157				4.612	2.766	3.782	7.009	7.208	5.446	8.662
<i>Propia totalmente pagada</i>	288.373				303.227	263.182	236.070	280.518	290.991	306.051	313.877
<i>Propia pagando a plazos</i>	45.965				36.890	30.522	28.318	33.026	31.957	29.765	31.235
<i>Alquilada</i>	38.633				32.142	30.471	44.010	39.884	40.133	50.072	53.620
<i>Otras</i>	53.741				58.476	55.061	48.000	53.193	56.201	56.348	52.152
<i>Ignorado</i>	0				2.394	823	408	339	741	402	771
Viviendas según hacinamiento	784.128				837.060	967.060	999.587	1.040.612	1.082.662	1.114.210	1.155.926
Zona urbana	356.259				399.319	584.235	638.999	626.643	655.431	666.126	695.609
<i>Con hacinamiento</i>	17.745				22.551	24.869	25.746	21.692	23.796	20.969	23.609
<i>Sin hacinamiento</i>	338.514				375.978	558.755	612.789	604.761	630.792	645.157	672.000
<i>Hacinamiento ignorado</i>	0				719	611	464	190	843	0	0
Zona rural	427.869				437.741	382.825	360.588	413.969	427.231	448.084	460.317
<i>Con hacinamiento</i>	39.241				35.668	32.734	31.467	30.050	29.404	25.866	27.640
<i>Sin hacinamiento</i>	388.628				400.928	349.873	328.987	383.576	397.448	422.218	432.521
<i>Hacinamiento ignorado</i>	0				1.145	218	134	343	379	0	156
Viviendas por condición de servicios básicos	784.128				837.060	967.060	999.587	1.040.612	1.082.662	1.114.210	1.155.926
Zona urbana	356.259				399.319	584.235	638.999	626.643	655.431	666.126	695.609
<i>Tiene servicios</i>	351.408				388.927	568.277	627.330	616.948	644.816	659.212	0
<i>Servicios deficientes</i>											12.654
<i>Servicios óptimos</i>											675.932
<i>No tiene servicios</i>	4.851				5.483	12.045	10.670	9.249	9.604	6.433	6.600
<i>Ignorado</i>	0				4.909	3.913	999	446	1.011	481	423
Zona rural	427.869				437.741	382.825	360.588	413.969	427.231	448.084	460.317
<i>Tiene servicios</i>	409.535				412.158	360.681	346.103	395.234	413.604	436.580	
<i>Servicios deficientes</i>											80.233
<i>Servicios óptimo</i>											367.166
<i>No tiene servicios</i>	18.334				19.702	20.623	12.859	18.129	12.240	11.267	12.706
<i>Ignorado</i>					5.881	1.521	1.626	606	1.387	237	212

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Pobreza											
	(porcentajes)										
Intensidad de la pobreza (brecha) entre los hogares											
Total país	8,4	7,4	6,8	8,0	7,5	7,5	7,6	6,9	7,7	7,7	7,1
Zona urbana	6,1	5,6	4,9	6,4	5,8	5,9	6,0	5,6	6,4	6,8	6,2
Zona rural	10,2	8,7	8,3	9,3	10,0	9,7	9,8	8,9	9,6	9,2	8,5
Severidad de la pobreza entre los hogares											
Total país	4,6	3,8	3,5	4,3	4,0	4,0	4,0	3,7	4,0	4,0	3,7
Zona urbana	3,1	2,8	2,3	3,4	3,0	3,0	3,0	2,9	3,2	3,5	3,2
Zona rural	5,7	4,6	4,3	5,0	5,4	5,3	5,3	4,8	5,1	4,8	4,5
	(porcentajes)										
Incidencia de la pobreza entre los hogares											
Total país											
<i>No pobres</i>	78,5	79,3	80,3	79,4	79,4	79,7	79,4	81,5	78,3	78,8	79,8
<i>No satisface necesidades básicas</i>	14,6	15,0	14,4	13,9	14,5	14,4	14,9	13,4	16,1	15,6	14,9
<i>Extrema pobreza</i>	6,9	5,7	5,3	6,7	6,1	5,9	5,7	5,1	5,6	5,6	5,3
Zona urbana											
<i>No pobres</i>	83,0	83,7	83,9	82,7	82,9	83,1	82,7	84,6	81,1	81,3	81,7
<i>No satisface necesidades básicas</i>	12,9	13,2	13,3	12,7	13,1	13,0	13,8	12,1	14,8	14,2	14,0
<i>Extrema pobreza</i>	4,2	3,2	2,9	4,5	4,1	3,9	3,5	3,3	4,0	4,5	4,3
Zona rural											
<i>No pobres</i>	74,9	75,9	77,6	76,5	74,6	74,8	74,6	76,9	74,0	75,1	77,0
<i>No satisface necesidades básicas</i>	16,1	16,5	15,3	15,0	16,5	16,3	16,6	15,3	18,0	17,8	16,2
<i>Extrema pobreza</i>	9,0	7,6	7,1	8,5	8,8	8,9	8,8	7,8	8,0	7,1	6,8
Región Central											
<i>No pobres</i>	83,5	84,6	85,0	84,4	84,6	84,6	84,1	86,0	82,9	82,7	83,3
<i>No satisface necesidades básicas</i>	12,1	11,9	11,7	11,2	11,7	11,9	12,3	11,0	13,5	13,4	12,3
<i>Extrema pobreza</i>	4,4	3,5	3,3	4,4	3,7	3,5	3,5	3,0	3,6	3,9	3,9
Región Chorotega											
<i>No pobres</i>	65,5	64,0	65,9	64,5	64,7	68,8	67,3	69,4	66,9	70,7	65,6
<i>No satisface necesidades básicas</i>	21,3	23,7	22,7	22,3	22,0	18,9	19,0	19,7	23,1	19,2	22,3
<i>Extrema pobreza</i>	13,2	12,3	11,5	13,2	13,3	12,4	13,7	10,9	10,0	10,1	12,1
Región Pacífico Central											
<i>No pobres</i>	77,2	75,2	79,2	71,3	73,5	70,4	73,5	74,0	74,4	72,8	73,7
<i>No satisface necesidades básicas</i>	16,2	18,0	15,1	20,6	18,0	18,8	19,4	19,8	17,7	18,8	20,8
<i>Extrema pobreza</i>	6,6	6,9	5,7	8,2	8,5	10,9	7,1	6,2	7,9	8,4	5,5
Región Brunca											
<i>No pobres</i>	63,0	67,7	65,9	65,9	65,1	65,2	64,3	66,4	59,6	68,0	67,2
<i>No satisface necesidades básicas</i>	22,2	21,6	22,3	19,3	21,8	19,9	22,6	21,5	26,9	21,2	23,2
<i>Extrema pobreza</i>	14,8	10,7	11,7	14,8	13,1	14,9	13,1	12,1	13,6	10,8	9,5
Región Huetar Atlántica											
<i>No pobres</i>	74,6	74,3	79,3	78,5	77,3	76,6	76,4	80,6	76,4	73,0	78,3
<i>No satisface necesidades básicas</i>	16,8	18,8	15,4	14,6	16,4	17,7	17,5	12,3	17,9	20,3	15,7
<i>Extrema pobreza</i>	8,6	6,8	5,3	6,9	6,3	5,7	6,1	7,1	5,6	6,7	6,0
Región Huetar Norte											
<i>No pobres</i>	72,4	72,8	73,6	73,7	69,7	71,9	75,4	77,2	72,6	75,3	77,3
<i>No satisface necesidades básicas</i>	16,5	17,7	18,8	17,8	19,8	19,0	18,6	16,1	17,5	17,7	17,5
<i>Extrema pobreza</i>	11,1	9,5	7,6	8,5	10,5	9,1	6,0	6,7	9,9	6,9	5,2
	(colones corrientes, valor por persona)										
Límites de pobreza por zona											
Zona urbana											
<i>No satisface necesidades básicas</i>	15.149	17.599	20.706	22.151	24.276	26.084	28.895	30.828	35.866	43.340	47.086
<i>Extrema pobreza</i>	6.949	8.073	9.498	10.161	11.136	11.965	13.255	14.141	16.452	19.881	21.599
Zona rural											
<i>No satisface necesidades básicas</i>	11.741	13.812	16.436	17.509	19.334	20.516	22.714	24.171	28.543	34.665	37.907
<i>Extrema pobreza</i>	5.960	7.011	8.343	8.888	9.814	10.414	11.530	12.270	14.489	17.596	19.242

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Total de hogares por niveles de pobreza	656.445	670.634	700.181	713.875	805.533	797.712	840.186	909.868	960.637	1.039.913	1.062.315
No pobres	514.968	531.769	562.151	566.524	639.824	635.648	666.986	741.209	751.957	819.192	847.258
No satisface necesidades básicas	96.331	100.876	101.081	99.546	116.894	114.744	125.461	121.899	154.739	162.773	158.458
Extrema pobreza	45.146	37.989	36.949	47.805	48.815	47.320	47.739	46.760	53.941	57.948	56.599
Población total por niveles de pobreza	3.197.740	3.266.040	3.333.669	3.405.400	3.803.640	3.897.661	3.990.617	4.082.568	4.173.864	4.263.495	4.349.405
No pobres	2.038.978	2.082.983	2.182.530	2.206.296	2.523.910	2.440.279	2.509.597	2.761.765	2.779.654	2.982.999	3.043.988
No satisface necesidades básicas	459.243	472.591	454.426	468.985	523.596	509.771	545.633	522.598	631.754	694.566	663.278
Extrema pobreza	206.516	181.503	164.774	217.415	232.504	213.757	225.541	227.264	240.547	237.511	234.705
Sin ingresos	53.043	36.318	31.835	36.324	46.569	65.806	58.529	52.252	52.989	33.094	35.621
Ignorado	439.960	492.645	500.104	476.380	477.061	668.048	651.317	518.689	468.920	348.419	371.813
Ingreso											
Coefficiente de Gini	0,393	0,380	0,389	0,400	0,412	0,433	0,430	0,425	0,418	0,406	0,420
Relación entre el ingreso per cápita de los hogares del décimo decil y los del primero	18,6	15,5	16,5	19,5	19,6	23,3	20,3	21,8	20,7	18,3	19,9
Relación entre el ingreso per cápita de los hogares del quinto quintil y los del primero	8,8	8,0	8,5	9,1	9,7	11,2	10,8	10,5	10,2	9,5	10,0
Porcentaje acumulado por decil, del ingreso promedio mensual de los hogares	(porcentaje acumulado)										
Decil 1	1,2	1,3	1,3	1,1	1,1	1,0	1,1	1,1	1,2	1,2	1,1
Decil 2	3,9	4,3	4,1	3,7	3,7	3,4	3,5	3,6	3,9	3,7	3,7
Decil 3	7,8	8,3	8,0	7,6	7,4	6,9	7,1	7,1	7,3	7,5	7,4
Decil 4	12,9	13,5	13,0	12,7	12,2	11,4	11,7	11,7	12,0	12,5	12,1
Decil 5	19,2	19,9	19,3	18,9	18,2	17,2	17,4	17,5	18,1	18,4	18,0
Decil 6	27,0	27,8	27,2	26,6	25,8	24,6	24,7	24,9	25,4	26,1	25,4
Decil 7	36,7	37,7	37,1	36,2	35,4	33,9	34,0	34,3	34,8	35,7	34,8
Decil 8	49,2	50,2	49,8	48,6	47,9	45,9	45,9	46,7	47,1	48,2	46,8
Decil 9	66,5	67,3	67,2	66,2	65,7	62,9	63,2	64,2	64,3	65,6	63,8
Decil 10	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
	(1984=100)										
Índice de salario mínimo nominal promedio	755,4	887,7	1.025,3	1.153,1	1.272,4	1.418,6	1.538,2	1.677,2	1.853,0	2.114,1	2.396,2
	(1984=100)										
Índice de salario mínimo real promedio	106,0	109,9	113,8	116,3	115,6	115,9	115,1	114,7	112,8	113,1	115,0
	(1984=100, a diciembre de cada año)										
Índice de salario mínimo real	103,8	110,3	111,9	113,3	113,7	115,2	112,3	111,8	110,0	110,6	113,8
Ingreso promedio mensual del hogar por deciles	103.988,9	122.383,0	150.205,0	161.794,0	194.603,8	222.514,5	235.239,9	261.532,0	272.304,3	318.308,6	365.152,1
Decil 1	12.159,2	16.032,6	19.040,0	18.387,0	21.919,1	22.543,5	25.334,3	28.247,5	31.289,3	36.977,0	40.924,6
Decil 2	27.588,9	36.066,9	41.607,0	42.343,0	49.112,0	52.245,0	56.985,3	64.810,2	71.143,7	83.324,0	92.872,9
Decil 3	41.323,4	49.991,5	58.945,0	62.899,0	72.449,2	78.167,3	83.834,0	93.987,2	101.279,2	118.665,4	134.747,1
Decil 4	52.863,8	63.161,0	75.779,0	81.490,0	93.594,4	100.713,4	107.941,2	120.305,3	128.988,5	154.536,3	172.471,8
Decil 5	65.385,6	78.825,6	94.148,0	100.969,0	117.216,4	129.949,7	136.284,4	152.074,9	162.544,1	196.210,9	217.116,8
Decil 6	81.018,6	96.662,1	118.078,0	124.291,0	147.652,3	164.370,6	171.902,3	193.950,9	202.004,3	244.143,4	272.319,6
Decil 7	100.569,8	120.409,7	148.584,0	155.293,0	187.548,7	206.120,4	216.838,1	244.630,3	255.600,5	307.157,2	340.552,6
Decil 8	129.948,1	153.757,8	190.515,0	201.469,0	243.487,8	267.357,8	282.336,4	325.952,0	336.340,1	397.795,9	441.234,0
Decil 9	179.400,6	208.251,9	261.119,0	283.569,0	344.891,4	379.097,9	400.328,0	458.132,6	468.591,4	553.526,8	616.693,9
Decil 10	348.378,8	404.761,0	497.134,0	552.283,0	669.599,6	826.220,1	881.255,7	938.250,3	972.008,0	1.095.203,3	1.326.936,9
Ingreso promedio mensual de los ocupados en la ocupación principal	(colones corrientes)										
Por rama de actividad											
<i>Agric. caza silvi. pesca/Agric. y ganadería /Pesca</i>	40.283	47.370	55.184	64.902	71.717	69.656	75.004	84.462	94.171	104.139	122.710
						199.547	134.516	100.646	104.704	139.831	160.976
<i>Exp. minas y canteras/Minas y canteras</i>	88.983	68.480	77.768	99.575	70.791	84.406	151.428	120.745	175.036	180.250	269.110
<i>Industrias manufactureras</i>	59.604	70.725	81.762	91.399	108.865	121.804	139.171	155.549	161.912	181.218	198.771

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
<i>Electricidad, gas y agua</i>	91.375	103.814	128.135	140.022	147.913	193.780	218.383	245.573	245.293	290.169	283.564
<i>Construcción</i>	62.778	70.995	85.356	89.855	103.891	119.720	122.755	140.584	144.592	155.866	171.874
<i>Comercio mayor y menor/Com. y reparación</i>	66.421	73.804	85.414	98.026	109.569	121.357	136.288	143.025	147.744	160.256	189.929
<i>/Hoteles y restaurantes</i>						118.342	104.407	122.688	127.022	140.337	164.265
<i>Transporte, almacenaje y comunicaciones</i>	81.214	86.948	110.116	117.048	142.506	158.908	162.849	170.543	187.765	203.977	267.035
<i>Establecimientos financieros</i>	103.376	112.175	136.992	149.443	174.461						
<i>Intermediación financiera</i>						249.056	279.903	277.297	322.956	380.032	428.327
<i>Actividades inmobiliarias y empresariales</i>						160.220	159.541	190.911	197.835	230.692	263.789
<i>Administración pública</i>						205.101	208.763	235.259	251.551	303.836	368.253
<i>Enseñanza</i>						177.447	190.093	206.426	226.957	241.973	262.562
<i>Salud y atención social</i>						201.776	243.545	247.922	255.803	275.612	329.782
<i>Servi.comuna.soc y pers./Servi.comun. y pers.</i>	71.290	79.632	94.036	102.545	121.103	104.757	117.276	140.618	140.516	155.359	183.335
<i>Hogares con servicio doméstico</i>						42.162	43.044	47.331	52.641	52.516	63.149
<i>Organizaciones extraterritoriales</i>						288.875	293.812	276.126	340.200	502.805	613.623
<i>Actividad no bien especificada</i>	67.180	60.627	67.363	80.542	120.190	96.173	228.164	189.792	305.608	149.772	211.992
Por sector institucional											
<i>Público</i>	104.459	119.798	144.336	155.549	174.230	206.855	219.267	242.254	261.021	293.578	343.491
<i>Privado</i>	56.275	64.152	75.836	86.009	100.502	113.006	122.497	135.415	142.344	154.558	179.327
Salario mínimo minorum	37.646	45.240	51.584	57.460	63.544	71.968	77.584	85.358	89.388	101.478	122.694

ESTADÍSTICAS ECONÓMICAS

- Indicadores generados por Estado de la Nación
- Indicadores generados por otras instituciones
- Datos primarios

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Cuentas nacionales y producción sectorial											
(porcentajes)											
Crecimiento del PIB real por persona	-1,80	2,93	5,78	5,67	-0,47	-1,01	0,85	4,36	2,36	4,02	6,29
Crecimiento real del ingreso nacional disponible por persona	-2,96	4,39	5,70	-4,26	-0,84	1,94	1,39	2,10	1,06	2,15	5,38
Formación bruta de capital fijo real/PIB	18,76	20,49	23,71	21,01	20,44	20,75	21,49	21,65	20,65	20,68	20,96
Ahorro nacional neto/PIB	6,56	7,63	9,73	6,29	6,73	8,10	8,73	9,86	10,62	11,23	12,55
(miles de millones de colones)											
Producto interno bruto											
A precios de mercado	2.460,0	2.984,0	3.626,8	4.512,8	4.914,5	5.394,6	6.060,9	6.982,3	8.142,4	9.542,9	11.365,8
(miles de colones)											
Per cápita en colones	690,1	816,1	967,9	1.175,9	1.252,0	1.345,9	1.482,0	1.674,5	1.916,5	2.206,0	2.582,1
(dólares)											
Per cápita en dólares	3.322,4	3.508,5	3.763,5	4.116,2	4.062,4	4.092,4	4.118,8	4.200,4	4.376,4	4.616,3	5.050,5
(millones de colones de 1991)											
PIB real	1.128.892	1.191.864	1.291.955	1.398.182	1.423.344	1.438.695	1.480.316	1.575.080	1.642.735	1.739.844	1.881.693
Menos: impuestos sobre los productos y las importaciones (netos de subvenciones)	111.735	118.581	128.885	130.545	131.219	135.267	139.988	143.580	146.028	150.827	163.381
Valor agregado bruto a precios básicos	1.017.157	1.073.282	1.163.070	1.267.637	1.292.126	1.303.428	1.341.328	1.431.500	1.496.707	1.589.017	1.718.312
Según sector											
<i>Agricultura, silvicultura y pesca</i>	131.411	133.360	144.296	150.831	151.855	153.972	148.946	159.939	161.100	167.182	185.238
<i>Extracción de minas y canteras</i>	1.063	1.201	1.312	1.232	1.310	1.393	1.351	1.408	1.516	1.622	2.025
<i>Industria manufacturera</i>	236.442	254.540	283.502	353.529	343.198	312.058	322.660	349.857	363.691	403.100	445.154
<i>Construcción</i>	39.547	41.963	49.264	48.473	50.596	57.879	56.987	59.742	63.531	63.251	74.609
<i>Electricidad y agua</i>	30.738	32.444	35.259	37.445	39.854	41.489	43.705	46.258	48.127	50.423	53.481
<i>Comercio, restaurantes y hoteles</i>	211.541	224.524	243.544	249.383	253.093	257.966	262.062	270.898	281.484	293.059	304.476
<i>Transporte, almacenaje y comunicaciones</i>	98.994	108.786	117.627	125.686	138.459	151.269	169.480	192.710	216.143	237.921	262.372
<i>Servicios financieros y seguros</i>	39.430	42.519	45.265	49.525	54.805	57.381	61.248	68.200	74.762	79.217	87.539
<i>Actividades inmobiliarias</i>	62.562	64.527	66.429	68.672	70.249	72.113	73.163	75.097	77.590	79.920	83.196
<i>Otros servicios prestados a empresas</i>	26.986	28.123	29.803	34.115	39.651	46.404	49.732	53.840	58.078	61.832	68.965
<i>Servicios de administración pública</i>	32.405	32.896	32.901	33.230	34.071	35.273	35.637	36.002	36.711	37.466	37.858

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
<i>Servicios comunales, sociales y personales</i>	129.172	132.945	140.594	145.411	149.147	151.680	156.863	162.286	164.377	169.596	174.763
Menos: servicios de intermediación financiera medidos indirectamente (millones de colones corrientes)	23.133	24.544	26.727	29.895	34.164	35.449	40.505	44.738	50.399	55.572	61.365
Formación bruta de capital fijo	421.650	538.478	740.341	811.325	873.951	987.278	1.143.140	1.338.174	1.516.037	1.814.449	2.304.064
Variación de existencias	-29.099	1.161	1.626	-42.745	-42.854	105.870	227.855	102.166	360.272	594.628	763.491
Ingreso nacional disponible neto	2.314.075	2.786.573	3.333.583	3.764.922	4.273.914	4.899.172	5.537.200	6.360.909	7.393.488	8.710.507	10.440.057
Ahorro nacional neto	161.278	227.601	352.816	283.794	330.907	436.731	529.304	688.636	864.754	1.071.693	1.426.825

Comercio exterior

	(porcentajes)										
Crecimiento de las exportaciones	8,13	11,90	31,39	20,57	-12,20	-14,16	4,82	15,93	3,27	11,50	16,70
Grado de apertura	(porcentajes)										
Total	83,46	86,18	98,77	97,80	94,46	83,96	88,27	95,24	95,66	102,50	106,30
Sin zona franca	74,28	74,33	75,96	64,69	66,11	58,75	60,98	65,08	66,57	70,52	72,39
Déficit comercial/PIB	2,10	3,88	2,83	-3,67	1,32	5,00	7,54	6,22	7,64	10,73	12,34
Déficit de cuenta corriente/PIB	2,23	3,75	3,69	4,12	4,33	3,68	5,09	5,02	4,28	4,86	5,03
Reservas internacionales netas/importaciones por mes	3,12	3,48	2,58	4,02	3,53	3,52	3,62	4,04	3,93	4,02	4,65
Tasa de devaluación	13,08	11,06	11,02	9,96	6,75	7,33	10,77	10,59	9,50	8,37	4,42

	(millones de dólares)										
Exportaciones	3.758,4	4.205,5	5.525,6	6.662,4	5.849,7	5.021,4	5.263,5	6.102,2	6.301,5	7.026,4	8.199,8
Tradicional	1.103,1	1.049,2	1.142,7	969,4	877,7	738,8	691,1	793,8	800,7	757,2	915,2
No tradicional	2.655,3	3.156,3	4.382,9	5.693,0	4.972,0	4.282,6	4.572,4	5.308,3	5.500,7	6.269,1	7.284,6
Por sector											
<i>Industriales</i>	1.107,2	1.121,0	1.244,4	1.134,7	1.090,2	1.029,3	1.022,7	1.057,30	1.208,1	1.425,3	1.648,4
<i>Agrícolas</i>	1.629,4	1.766,0	1.900,5	1.542,9	1.404,4	1.278,3	1.256,1	1.409,8	1.472,3	1.528,7	1.819,3
<i>Perfeccionamiento activo</i>	378,8	427,2	444,5	396,1	398,9	366,4	354,1	331,7	373,3	388,4	459,4
<i>Zonas francas</i>	643,0	891,3	1.936,2	3.588,8	2.956,3	2.347,4	2.630,6	3.303,3	3.247,8	3.683,9	4.272,7
Por destino											
<i>MCCA</i>	385,4	412,5	482,2	531,9	557,5	558,9	524,0	575,4	662,1	750,7	845,6
<i>Resto del mundo</i>	2.351,3	2.474,5	2.662,7	2.145,6	1.937,0	1.748,7	1.754,8	1.891,8	2.018,3	2.203,3	2.622,1
Importaciones	4.326,8	4.969,6	6.238,7	6.354,6	6.388,5	6.568,6	7.187,9	7.663,2	8.268,0	9.823,6	11.546,7
Materias primas	2.282,5	2.666,0	3.302,7	3.558,8	3.475,2	3.645,2	3.982,4	4.195,3	4.700,5	5.570,0	6.653,6
Bienes de capital	709,6	878,6	1.199,8	1.156,7	1.098,2	1.048,1	1.241,8	1.435,3	1.266,1	1.536,3	1.679,6
Bienes finales (de consumo)	1.096,0	1.203,0	1.475,4	1.318,9	1.343,0	1.464,8	1.592,0	1.586,6	1.719,2	1.880,9	2.208,0
Combustibles y lubricantes	238,7	222,0	260,8	320,2	472,1	410,5	371,7	446,0	582,2	836,5	1.005,5
Saldo cuenta de capitales	28,1	0,0	0,0	2,2	18,1	19,3	13,0	25,3	12,7	0,0	0,4
Saldo cuenta corriente	-264,1	-480,9	-520,7	-650,5	-690,7	-602,9	-856,9	-880,1	-795,8	-971,0	-1.118,3
Saldo cuenta comercial	-249,2	-497,6	-399,0	580,3	-210,5	-820,1	-1.277,7	-1.089,4	-1.421,3	-2.142,4	-2.743,3
Reservas monetarias internacionales netas del BCCR	925,4	1.140,3	991,6	1.472,1	1.317,6	1.329,8	1.499,8	1.838,9	1.921,7	2.312,6	3.114,5
Variación reservas monetarias internacionales netas del SBN	93,8	-106,7	138,7	-423,8	186,3	144,4	-159,7	-196,9	-331,3	-1.089,1	-731,3

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
(colones, promedio del mes de diciembre)											
Tipo de cambio interbancario de venta	219,4	243,7	270,6	297,5	317,6	340,9	377,6	417,8	457,6	496,1	519,0
Tipo de cambio interbancario de compra	219,0	243,3	270,1	297,0	317,1	340,3	376,9	416,6	456,0	494,1	515,2

Turismo

(millones de dólares)											
Ingreso de divisas por concepto de turismo	688,6	719,3	883,5	1.036,1	1.229,2	1.095,5	1.078,0	1.199,4	1.357,4	1.569,9	1.620,8
(miles)											
Número de turistas que ingresaron	781	811	942	1.031	1.088	1.131	1.113	1.239	1.453	1.679	1.716
Visitantes al Sistema de Parques Nacionales	658.657	742.761	810.098	866.083	812.102	861.226	919.632	994.379	1.063.592	1.066.821	1.205.123
Nacionales	389.883	452.680	485.950	495.829	471.528	479.853	507.801	463.602	476.633	455.487	558.466
Extranjeros	268.774	290.081	324.148	370.254	340.574	381.373	411.831	530.777	586.959	611.334	646.657

Finanzas públicas

(porcentajes)											
Déficit Gobierno Central/PIB	4,04	2,95	2,46	2,21	2,98	2,91	4,29	2,86	2,73	2,09	1,07
Deuda interna del Gobierno Central/PIB	25,38	25,24	24,83	26,92	26,74	27,98	28,59	26,93	27,52	25,13	23,18
Servicio de la deuda Gobierno Central / gastos del Gobierno Central	28,17	25,42	21,73	25,41	23,76	25,21	25,39	26,05	25,86	27,31	26,03
Deuda pública externa/PIB	24,14	20,53	20,38	19,35	19,75	19,35	19,48	21,31	20,89	18,16	16,23
Pérdidas Banco Central/PIB	0,27	0,38	-0,27	-1,58	-1,78	-1,18	-1,43	-1,57	-1,31	-1,42	-1,16

(millones de colones corrientes)											
Ingresos tributarios	292.545	359.568	440.021	521.343	584.978	691.803	778.084	906.626	1.057.935	1.265.779	1.577.733
Impuestos a los ingresos y utilidades	50.653	62.463	84.750	127.678	128.805	163.060	185.600	231.850	266.864	323.591	394.095
Impuestos a la propiedad	7.949	12.828	17.191	16.867	22.680	21.601	27.110	30.984	36.607	43.020	62.860
Impuestos sobre bienes y servicios	182.479	222.477	278.457	319.380	382.893	450.446	505.358	574.561	663.491	788.278	987.436
<i>Selectivo de consumo</i>	46.559	68.950	92.435	100.571	117.219	95.788	65.440	66.110	73.084	90.913	111.538
<i>Sobre las ventas</i>	131.196	148.039	175.742	195.277	222.775	266.282	297.621	331.460	397.377	485.168	626.707
<i>Otros</i>	4.724	5.489	10.279	23.532	42.899	88.377	142.296	176.991	193.030	212.197	249.191
Impuestos comercio exterior y transacciones internacionales	48.975	50.991	56.477	45.930	46.704	51.111	56.938	67.766	87.429	105.990	131.301
<i>A las importaciones</i>	41.894	44.497	48.646	38.928	42.066	46.940	52.638	56.242	70.217	85.985	105.743
<i>A las exportaciones</i>	5.861	4.974	5.886	4.851	1.930	1.381	1.516	1.690	1.446	969	1.284
<i>Otros</i>	1.220	1.520	1.945	2.151	2.709	2.790	2.783	9.834	15.766	19.036	24.274
Otros impuestos	2.489	3.308	2.285	2.429	3.896	5.586	3.078	1.466	3.545	4.900	2.041
Ingresos por distribuir aduaneros		7.500	862	9.059	0	0	0	0	0	0	0

(millones de colones corrientes)											
Ingresos totales del Gobierno Central	302.496	363.540	444.485	547.434	599.101	704.130	781.798	925.482	1.079.611	1.290.286	1.599.921
Aduanas	137.796	168.214	211.240	229.288	267.266	293.898	361.168	335.675	389.108	472.477	602.359
Renta	45.756	55.924	77.001	118.859	122.032	152.654	169.880	217.494	254.438	312.169	381.297
Ventas	67.025	75.460	78.024	85.853	91.066	130.382	144.688	154.601	199.399	241.970	307.280
Consumo	18.119	26.630	28.955	28.886	27.899	31.780	12.129	13.276	12.794	16.195	17.909
Otros	33.800	37.312	49.265	84.548	90.839	95.416	93.933	204.436	223.873	247.474	291.076
Gasto público total							1.796.884	2.028.363	2.273.211	2.590.549	2.962.087
Gobierno Central							849.312	946.699	1.090.525	1.236.549	1.420.602
Gobiernos locales							46.738	52.349	64.181	80.481	95.230
Instituciones descentralizadas no empresariales							521.851	603.166	652.471	754.262	898.152
Instituciones públicas financieras							107.143	151.733	159.979	187.410	189.287

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Órganos descentralizados							102.888	96.439	105.337	120.581	134.395
Empresas públicas no financieras							168.953	177.976	200.719	211.267	224.421
(millones de colones corrientes)											
Gastos totales del Gobierno Central	397.968	445.309	533.921	646.425	739.274	848.376	1.021.564	1.140.933	1.280.593	1.441.267	1.678.118
Giros	223.722	262.268	323.652	374.968	406.087	384.547	468.290	551.596	649.158	744.728	872.609
Intereses	112.124	113.211	116.026	164.226	175.653	213.866	259.417	297.267	331.155	393.565	436.807
Transferencias	57.294	65.960	89.598	102.013	152.169	243.313	282.271	286.589	295.402	298.101	363.455
Comisiones bancarias	4.673	3.825	4.018	3.875	3.625	3.436	3.084	3.951	4.583	4.778	4.864
Otros	155	46	627	1.343	1.740	3.214	8.502	1.530	295	95	382
(millones de colones corrientes)											
Financiamiento del déficit del Gobierno Central											
Externo neto	-25.511	-24.792	49.609	64.474	70.872	54.567	61.244	67.245	77.765	-3.385	-32.067
Interno neto	120.983	106.560	39.827	34.516	69.301	89.679	178.522	148.207	123.218	154.367	110.264
(millones de colones corrientes)											
Déficit del sector público											
no financiero	-61.169	-34.953	-30.010	-70.387	-97.224	-93.766	-239.801	-203.179	-186.101	-81.804	86.656
(millones de colones corrientes)											
Deuda pública interna	849.743	1.132.012	1.281.582	1.775.105	1.861.907	2.012.707	2.413.451	2.736.936	3.119.156	3.474.431	3.954.865
(millones de colones corrientes)											
Deuda interna bonificada sector público general	647.114	866.081	960.418	1.407.070	1.484.320	1.475.927	1.828.359	1.978.727	2.245.576	2.653.589	3.661.154
(millones de dólares)											
Deuda pública externa	2.858,9	2.640,2	2.872,4	3.056,5	3.150,6	3.174,6	3.280,6	3.733,0	3.883,7	3.625,8	3.607,2
(dólares)											
Deuda pública externa per cápita	802,0	722,1	766,6	796,4	802,6	792,0	802,2	895,3	914,1	838,2	819,5
(millones de dólares)											
Servicio total pagado de la deuda pública externa	580,7	583,2	405,3	527,9	591,0	708,5	691,6	1.125,9	1.095,5	759,7	536,6
(millones de colones corrientes, a diciembre de cada año)											
Servicio de la deuda del Gobierno Central											
Intereses internos	100.698	103.022	103.577	142.867	149.549	174.019	211.223	237.216	257.745	312.505	349.411
Intereses externos	11.426	10.189	12.449	21.359	26.104	39.847	48.193	60.051	73.410	81.059	87.396
(millones de colones corrientes, acumulado a diciembre)											
Pérdidas del Banco Central	6.523	11.337	-9.834	-71.226	-87.679	-63.579	-86.645	-109.468	-106.425	-135.786	-131.347

Sector financiero

(porcentaje anual, a diciembre de cada año)

Tasas de interés pasivas por plazo

Depósitos en colones a 1 mes

<i>Bancos estatales</i>	16,5	13,5	14,5	14,5	13,5	12,3	12,0	10,1	10,0	10,8	9,3
<i>Bancos privados</i>	22,3	19,3	20,4	19,5	18,5	14,7	15,8	15,1	12,8	13,6	10,9

Depósitos en colones a 3 meses

<i>Bancos estatales</i>	17,0	15,3	17,0	15,5	14,0	12,8	14,0	11,3	11,1	11,8	9,5
<i>Bancos privados</i>	25,0	19,6	25,0	21,7	20,7	17,4	18,5	17,0	14,7	15,1	11,5

Depósitos en colones a 6 meses

<i>Bancos estatales</i>	18,0	16,4	19,0	16,3	14,5	13,5	14,9	11,8	11,6	15,0	11,2
<i>Bancos privados</i>	26,6	20,7	26,1	25,5	20,7	19,0	19,8	18,9	15,8	15,6	15,3

Tasas de interés activas por sector

Agricultura-mercadeo

<i>Bancos estatales</i>	24,5	23,0	26,0	27,0	26,0	26,0	31,5	28,8	29,3	30,3	21,0
<i>Bancos privados</i>	42,0	30,0	34,0	34,5	34,5	32,0	31,0	31,0	26,8	28,5	26,0

Ganadería

<i>Bancos estatales</i>	26,5	23,0	26,0	27,0	26,5	26,5	26,5	23,8	24,3	25,3	21,0
<i>Bancos privados</i>	42,0	30,0	34,0	34,5	34,5	32,0	31,0	31,0	26,8	28,5	25,0

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	
Industria												
<i>Bancos estatales</i>	26,5	23,0	26,0	27,0	26,0	26,0	26,5	23,8	24,3	25,3	21,0	
<i>Bancos privados</i>	42,0	31,0	34,0	34,5	34,5	32,0	31,0	31,0	26,8	28,5	26,0	
Vivienda												
<i>Bancos estatales</i>	24,0	21,2	25,0	26,5	26,5	25,5	25,0	20,0	19,3	20,3	18,8	
<i>Bancos privados</i>	42,0	30,0	34,0	34,0	32,0	32,0	29,0	31,0	25,0	25,0	24,5	
Otras actividades												
<i>Bancos estatales</i>	31,0	31,0	28,0	29,5	28,5	28,5	29,8	28,6	24,3	25,3	20,3	
<i>Bancos privados</i>	42,0	35,0	34,8	34,5	34,5	36,0	31,5	31,0	28,0	29,3	26,8	
Tasa básica pasiva	24,6	18,5	24,5	18,3	15,5	16,0	17,5	13,8	14,3	15,3	11,3	
	(puntos porcentuales, a diciembre de cada año)											
Márgenes de intermediación en colones												
<i>Bancos estatales</i>		12,92	13,34	16,10	15,55	18,55	18,11	16,15	13,73	11,3	9,5	
<i>Bancos privados</i>		11,47	10,32	10,92	10,21	10,34	10,17	10,92	11,17	11,6	12,0	
Márgenes de intermediación en dólares												
<i>Bancos estatales</i>		6,98	2,72	3,38	5,06	1,52	3,05	5,55	6,84	9,4	9,1	
<i>Bancos privados</i>		2,25	3,67	4,04	3,76	4,35	3,75	4,35	4,42	4,3	5,1	
	(millones de colones, a diciembre de cada año)											
Emisión monetaria	115.765,7	146.843,7	165.349,2	229.813,1	202.710,7	223.034,9	249.870,2	275.367,1	277.736,2	332.168,6	413.183,0	
	(millones de colones, saldos a fin de mes)											
Base monetaria	160.092,5	196.058,0	242.907,2	273.880,2	292.400,3	281.744,7	306.139,5	379.187,6	446.085,6	580.967,1	735.497,4	
	(millones de colones, promedio)											
Medio circulante	158.238,1	201.165,6	255.844,7	307.563,8	367.093,9	412.731,8	473.925,3	575.523,3	644.783,8	741.144,4	895.464,2	
Coefficiente de liquidez	0,06	0,07	0,07	0,07	0,07	0,08	0,08	0,08	0,08	0,08	0,08	
	(millones de colones, saldos a diciembre)											
Liquidez total	805.332	932.041	1.164.385	1.382.079	1.653.680	1.828.079	2.211.575	2.614.205	3.507.816	4.236.947	5.154.399	
	(millones de colones, a diciembre de cada año)											
Depósitos en cuenta corriente	104.932,7	174.873,7	192.111,6	237.257,7	300.227,6	328.360,5	424.195,4	514.351,3	497.768,4	624.637,5	773.272,1	
	(millones de colones, saldos a fin de mes)											
Depósitos de bancos comerciales en BCCR	332.581	305.682	359.396	414.378	503.643	501.162	600.544	717.050	967.513	1.217.300	1.580.283	
	(millones de colones corrientes)											
Crédito interno neto total del SBN	254.259	650.568	841.684	1.145.544	1.169.159	1.407.697	1.483.403	1.890.978	2.326.027	2.936.198	3.505.738	4.144.677
Público	83.164	300.880	398.095	475.730	375.603	370.852	206.143	341.367	457.051	730.993	640.948	480.594
Privado	171.095	349.688	443.589	669.814	792.507	1.030.787	1.269.947	1.541.280	1.848.265	2.172.951	2.801.746	3.572.349
Privado financiero no bancario				1.050	6.058	7.313	8.331	20.711	32.254	63.044	91.735	
	(millones de colones, a diciembre de cada año)											
Riqueza financiera del sector privado	1.002.126	1.160.865	1.387.876	1.756.461	2.043.392	2.398.043	2.877.325	3.445.993	4.051.391	5.041.659	6.457.191	
Efectivo en poder del público	91.743	106.815	124.167	144.264	143.027	158.090	171.807	188.849	209.093	251.064	310.855	
Depósitos bancarios	636.024	733.245	925.873	1.124.413	1.351.794	1.532.020	1.836.014	2.132.701	2.961.328	3.620.662	4.448.879	
Bonos de estabilización monetaria	14.235	92.099	103.613	222.895	196.372	274.896	368.257	582.439	424.225	606.654	710.881	
Sistema de inversiones a corto plazo	7.589	7.363	2.127	2.475	412	4.638	2.164	6.988	1.189	205	11.259	
Bonos fiscales	252.535	221.343	232.096	262.414	351.786	428.399	499.083	535.015	455.556	563.073	975.318	
	(millones de colones corrientes)											
Préstamos al sector privado no financiero	351.429	443.656	669.814	792.508	1.030.787	1.269.947	1.541.280	1.848.265	2.172.951	2.801.593	3.578.638	
Industria	65.903	66.461	98.925	116.320	150.373	153.696	160.867	192.520	183.844	220.747	265.148	
Agricultura	42.368	38.496	54.174	58.929	75.238	77.502	73.414	70.147	79.496	108.803	114.727	
Vivienda y construcción	28.889	62.050	116.369	136.039	191.964	292.680	393.981	509.237	672.357	850.304	1.120.417	
Otros	214.270	276.649	400.346	481.221	613.212	746.070	913.018	1.076.361	1.237.254	1.621.739	2.078.346	

Precios

(Julio 2006 = 100, promedio anual)

Índice de precios al consumidor	69,97	33,87	38,36	42,83	47,14	52,30	58,19	63,52	69,52	78,09	88,86	99,05
--	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
	(porcentajes)										
Tasa anual de inflación	13,89	11,20	12,36	10,11	10,25	10,96	9,68	9,87	13,13	14,07	9,43
	(a julio de cada año, colones)										
Costo per cápita/mes canasta básica alimentaria	6.658,2	7.682,9	8.831,9	9.434,9	10.160,6	11.013,4	12.180,3	13.053,2	15.195,7	18.367,4	20.015,7
Urbana	7.179,9	8.269,2	9.514,8	10.218,2	10.984,6	11.930,9	13.222,3	14.171,8	16.454,9	19.764,8	21.488,4
Rural	6.169,5	7.134,2	8.197,4	8.737,3	9.406,6	10.177,5	11.227,7	12.029,0	14.033,0	17.093,2	18.675,8
	(colones por kW/h, promedio anual)										
Precio energía eléctrica empleada en el sector residencial	14,2	13,8	13,3	14,4	16,4	21,2	22,9	24,1	28,7	33,2	38,4
	(colones por litro, promedio anual)										
Precio promedio de combustibles empleados en el sector transporte											
Gasolina regular	84,3	104,6	100,1	119,6	183,4	191,2	202,5	244,1	303,6	383,4	486,5
Gasolina súper	88,6	109,9	105,2	125,5	192,9	200,2	211,2	255,2	317,7	402,3	511,7
Jet-fuel	58,5	66,4	60,3	72,7	119,3	126,3	138,2	169,7	212,7	271,9	338,5
Diesel	59,3	74,0	71,7	86,5	131,6	139,3	146,7	179,4	255,7	288,7	345,2
	(dólares)										
Precio 3 primeros minutos, llamada a EEUU (tarifa reducida)	5,2	5,2	5,2	3,5	2,4	2,3	2,3	2,3	2,3	2,5	0,3
	(colones)										
Precio promedio del impulso en exceso, llamadas locales	3,2	3,2	3,3	3,3	3,0	3,3	3,3	3,3	3,3	3,6	3,6

Energía

	(mW)										
Capacidad instalada de generación de energía eléctrica	1.292	1.370	1.402	1.505	1.721	1.701	1.775	1.939	1.961	1.961	2.096
	(mW/h)										
Generación de energía eléctrica											
<i>Total</i>	4.894.556	5.589.236	5.787.746	6.188.635	6.921.584	6.929.491	7.484.489	7.564.893	8.061.867	8.212.151	8.641.435
<i>Privada</i>	242.166	468.849	578.500	768.467	1.112.799	1.121.351	1.138.431	1.107.331	1.204.601	1.064.485	1.423.099

Telecomunicaciones

	(por 100 habitantes)										
Densidad de líneas telefónicas fijas	17,7	19,5	20,8	22,4	23,5	24,2	25,8	27,8	31,6	32,1	32,1
	(por 1.000 habitantes)										
Densidad de teléfonos públicos	2,2	2,5	2,8	2,8	3,3	4,3	6,0	5,2	5,1	4,9	4,7
Líneas telefónicas instaladas	607.844	692.200	758.852	823.384	983.358	996.284	1.132.061	1.198.462	1.402.385	1.456.197	1.423.005
Clientes del sistema telefónico nacional	482.672	563.871	610.475	672.265	734.738	785.571	832.721	876.719	896.106	923.688	952.378
Clientes del sistema celular	46.553	67.978	105.164	138.178	205.275	311.329	459.235	756.235	911.539	926.390	1.465.293

Transporte

	(porcentajes)										
Crecimiento vehicular	7,1	7,8	7,7	3,1	4,7	3,6	3,8	29,7	6,5	6,5	
Número de personas por vehículo	7,0	6,6	6,3	6,3	6,1	6,0	5,9	4,7	4,5	4,3	
Número de vehículos en circulación	511.670	551.750	572.073	612.300	641.302	664.563	689.763	894.501	952.295	1.013.823	
Vehículos que pagaron el derecho de circulación			472.743	522.833	607.102	630.363	722.664	728.421	705.975	705.546	729.487
Vehículos que se presentaron a la revisión periódica de RITEVE								606.644	604.650	576.184	664.764

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Accidentes de tránsito	42.552	44.571	51.493	57.734	59.496	64.797	68.804	53.668	52.362	57.129	68.607
	(toneladas métricas)										
Carga transportada por ferrocarril				198.600	222.814	199.352	181.192	119.231	145.589	131.074	247.003
Pasajeros movilizados por el Aeropuerto Juan Santamaría	1.743.154	1.936.060	2.298.499	2.257.480	2.160.869	2.108.816	2.282.498	2.584.399	2.892.068	3.243.440	3.656.421
Locales	83.444	156.695	119.809	166.637	166.254	136.442	140.468	166.315	130.301	134.101	262.411
Internacionales	1.659.710	1.779.365	2.178.690	2.090.843	1.994.615	1.972.374	2.142.030	2.418.084	2.761.767	3.109.339	3.394.010
	(miles de colones corrientes)										
Inversión pública bruta en sector transporte	9.072.140	11.487.674	12.256.033	20.394.765	41.781.791	37.124.543	33.835.032	51.007.535	39.350.325	37.001.238	77.782.273
Carreteras	5.940.879	5.518.033	8.478.100	14.991.444	36.050.174	30.548.472	23.317.956	36.894.095	36.659.117	32.533.509	49.813.088
Puertos	1.693.081	3.164.893	1.175.453	1.878.616	3.643.056	4.889.615	2.683.184	2.796.003	815.562	1.135.407	2.544.715
Aeropuertos	887.000	1.974.098	1.545.000	3.074.385	1.072.161	1.045.346	4.727.622	9.514.330	606.347	754.882	751.550
Ferrocarriles								132.737	214.679	11.300	408.700
Tuberías	551.180	830.650	1.057.480	450.320	1.016.400	641.110	3.106.270	1.670.370	1.054.620	2.566.140	24.264.220

ESTADÍSTICAS AMBIENTALES

- Indicadores generados por Estado de la Nación
- Indicadores generados por otras instituciones
- Datos primarios

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Tierra											
(hectáreas)											
Áreas silvestres protegidas	1.602.420	1.266.395		1.300.944	1.275.545	1.288.565	1.289.173	1.286.075	1.279.886	1.333.250	1.326.585
Parques nacionales				567.852	624.098	623.773	625.634	621.267	617.186	625.531	628.990
Reservas biológicas				21.432	21.674	21.675	21.675	21.663	22.032	22.032	22.036
Refugios nacionales de vida silvestre				175.524	178.189	180.034	180.642	182.473	184.983	243.040	236.302
Reservas forestales				284.133	227.834	227.834	227.834	227.545	228.630	221.239	216.257
Zonas protectoras				163.714	155.829	155.816	153.955	166.404	153.516	153.506	157.713
Humedales				88.289	66.359	77.871	77.871	65.122	71.992	66.388	63.723
Reserva natural absoluta					1.330	1.330	1.330	1.367	1.315	1.332	1.334
Monumento nacional					232	232	232	234	232	232	230
Fincas del Estado fuera de ASP					15.743	15.743	15.743	15.743	15.743	15.743	15.743
Visitantes al Sistema											
de Parques Nacionales	658.657	742.761	810.098	866.083	812.102	861.226	919.632	994.379	1.063.592	1.066.821	1.205.123
Nacionales	389.883	452.680	485.950	495.829	471.528	479.853	507.801	463.602	476.633	455.487	558.466
Extranjeros	268.774	290.081	324.148	370.254	340.574	381.373	411.831	530.777	586.959	611.334	646.657
(hectáreas)											
Área sembrada de las principales actividades	431.197	436.046	428.422	456.621	448.454	440.435	435.514	439.533	444.519	438.011	447.438
(millones de dólares)											
Importación total de agroquímicos											
Plaguicidas		156,0	89,2	102,0	109,3	105,3	110,4	122,2	140,9	108,4	136,9
Fertilizantes		250,4	65,8	70,5	88,9	65,8	61,9	89,6	95,4	130,7	115,2
(porcentajes)											
Valor agregado agropecuario como porcentaje del PIB real	11,6	11,2	11,2	10,8	10,7	10,7	10,1	10,2	9,8	9,8	9,9
(millones de colones de 1991)											
Valor agregado bruto del sector agropecuario											
Agricultura	95.474	99.823	107.918	111.534	110.384	111.675	107.148	117.524	119,67	124.202	140.153
Pecuario	29.444	26.405	28.964	31.870	33.161	32.722	32.726	32.863	32.932	34.381	36.434
Silvicultura de extracción de madera	2.768	3.279	3.561	3.609	3.846	4.989	4.333	4.500	4.099	4.099	4.099
Pesca	3.724	3.853	3.854	3.818	4.465	4.585	4.738	5.052	4399	4.501	4.209

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Bosque											
	(hectáreas)										
Área sometida a pago de servicios ambientales											
Protección de bosque	88.829,8	47.803,8	55.776,0	26.583,2	20.629,0	21.818,9	65.405,0	71.081,0	53.493,0	19.972,0	
Manejo de bosque	9.324,5	7.620,4	5.124,8	0,0	3.997,0	1.999,2	0,0	0,0	0,0	0,0	
Reforestación	4.629,4	4.172,5	3.156,0	2.456,8	3.281,0	1.085,5	3.155,0	1.557,0	3.602,0	4.866,0	
Plantaciones con recursos propios	0,0	319,0	724,1	0,0	0,0	0,0	204,8	0,0	0,0	0,0	
Área sometida a pago de servicios ambientales en comunidades indígenas	1.142,0	1.308,0	1.142,0	3.773,0	4.199,0	2.550,0	6.888,0	7.014,0	6.640,0	2.900,0	
Número de contratos de PSA	1.200	597	622	271	287	279	672	760	755	619	
	(metros cúbicos)										
Volumen autorizado para aprovechamiento de madera	499.382	582.287	619.335	612.409	464.338	402.166	453.262	558.869	1.767.948		526.623
	(millones de colones)										
Total de crédito forestal	103,5	88,8	107,0	45,2	69,6	114,2	159,7	228,3	104,9	159,4	
Crédito para reforestación	31,6	3,7	0,0	0,0	11,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
Crédito para la industria	39,3	52,5	78,8	27,6	34,1	93,9	105,7	158,7	38,0	107,1	
Otros créditos	32,6	32,6	28,2	17,6	24,2	20,3	54,0	69,5	66,9	52,3	
	(hectáreas)										
Área afectada por incendios forestales		64.893,5	11.191,5	36.896,3	57.511,4	50.337,0	32.782,6	35.228,3	14.822,2	15.191,6	
Atmósfera											
Estación Aeropuerto Juan Santamaría											
	(grados Celsius)										
Temperatura											
Media de estación seca (mes de marzo)	22,8	23,1	25,6	22,6	22,5	23,8	25,1	24,6	23,8	24,3	24,1
Media de estación lluviosa (mes de octubre)	22,9	22,8	22,6	20,9	21,9	23,4	23,4	23,3	23,4	22,0	23,5
	(km/hora)										
Viento											
Velocidad media	13,9	16,7	22,2	16,9	15,6	15,9	17,4	13,5	15,3	15,1	14,9
	(milímetros)										
Precipitación											
Promedio anual acumulado	2.210,1	1.827,3	2.301,7	1.946,7	1.524,1	1.286,6	1.509,6	2.328,1	1.598,9	1.704,9	1.735,3
	(porcentajes)										
Humedad relativa											
Promedio anual	82	80	82	79	79	75	71	76	74	76	77
Desechos											
	(toneladas métricas por día)										
Ingreso promedio diario de basura en el relleno sanitario Río Azul/ Parque de Tecnología Ambiental	910	947	1.041	1.265	1.257	1.304	1.429	1.536	1.464		
	(gramos por persona por día)										
Producción per cápita diaria de basura para el cantón central de San José	947	955	983	1.083	1.064	1.025	1.107	1.146	1.088	1.036	1.032

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Consumo de energía											
(porcentajes)											
Población cubierta por el servicio eléctrico	93,0	93,3	94,1	94,4	97,1	97,3	97,5	97,7	97,9	98,1	98,6
(porcentajes)											
Consumo de diesel como porcentaje del consumo de hidrocarburos	40,1	39,3	39,3	38,2	37,1	40,5	40,5	41,1	44,8		
(kW/h, miles de habitantes)											
Consumo residencial de energía eléctrica per cápita	573,0	579,5	606,5	620,1	639,0	651,2	665,3	684,8	694,9	707,1	723,5
(kW/h)											
Consumo promedio anual de electricidad por abonado											
Sector residencial	2.618	2.597	2.666	2.685	2.733	2.740	2.751	2.793	2.806	2.825	2.852
Sector industrial	114.805	120.431	131.299	140.365	145.929	152.319	163.866	176.002	184.190	194.210	208.101
(terajulios)											
Consumo final de derivados de petróleo	55.195	58.751	63.479	68.338	70.155	70.665	73.749	74.740	72.818		
(monto CIF en miles de dólares)											
Importaciones totales de derivados de petróleo	297.638	276.730	235.148	290.994	455.423	420.918	422.793	525.770	699.382	998.031	1.249.569
(terajulios)											
Consumo de energía sector transportes	40.389	41.607	45.553	47.875	46.697	47.962	60.629	54.014	54.647		
Agua											
Porcentaje promedio de cobertura de la población con servicio de agua de calidad potable											
					72,5	75,8	78,4	79,5	82,8	82,2	81,2
Recursos marino-costeros											
Embarcaciones de la flota nacional											
Pangas y botes			1.854		1.507	1.722	2.212	1.908	1.829	1.862	
Lanchas y barcos			632		535	712	752	713	680	777	
(toneladas métricas)											
Desembarque total según litoral											
Pacífico	19.713	21.148	17.909	21.009	24.765	26.418	25.357	20.114	15.570	15.112	
Atlántico	436	421	363	665	1.051	796	622	557	535	541	
(toneladas métricas)											
Desembarque total según grupos de especies											
Escama	3.834	4.799	5.900	6.512	5.055	4.511	4.270	3.916	3.910	3.590	
Crustáceos	2.469	2.123	1.474	1.849	1.614	1.137	1.169	1.313	1.442	1.375	
Pelágicos	13.697	14.613	10.812	13.313	19.147	21.566	20.540	15.442	10.753	10.687	
(toneladas métricas)											
Producción acuícola por especie											
Tilapia		4.817	5.346	6.588	8.100	8.500	13.190	14.679	18.987	17.328	
Trucha		152	104	181	250	210	500	513	515	522	
Camarón		2.404	2.348	2.465	1.350	1.800	4.097	5.051	5.076	5.714	
Langostino		79	87	35	15	10	5	5	5	5	

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
	(miles de dólares)										
Exportaciones de productos pesqueros											
Peces ornamentales		378	383	291	270	252	304	348	241	274	312
Camarón		77.646	61.289	45.520	17.076	14.269	15.545	10.543	12.263	12.517	9.312
Pescado		87.733	101.262	59.530	73.966	85.562	89.226	83.757	71.563	74.827	68.615
Número de playas ganadoras de Bandera Azul Ecológica											
	10	19	24	27	35	37	45	56	50	57	58

ESTADÍSTICAS POLÍTICAS

- Indicadores generados por Estado de la Nación
- Indicadores generados por otras instituciones
- Datos primarios

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Formación de leyes											
(días naturales)											
Duración promedio de las leyes aprobadas en la corriente legislativa											
Legislativo	643	635	572	694	431	543	525	573	640	708	723
Ejecutivo	495	684	613	394	494	573	378	292	385	661	873
(días naturales)											
Duración promedio de las leyes aprobadas para la sanción del Ejecutivo											
Legislativo	20	17	14	26	18	20	15	20	28	25	22
Ejecutivo	13	14	12	27	17	16	16	37	19	21	26
Leyes aprobadas por iniciativa											
Legislativo	37	85	25	76	53	110	48	44	22	56	57
Ejecutivo	31	43	48	51	48	66	27	18	8	12	18
Convenios internacionales aprobados por la Asamblea Legislativa											
	16	15	25	29	28	34	14	6	3	2	12
Proyectos presentados en la Oficina de Iniciativa Popular											
				66	46	69	75	81	72	60	94
Administración de justicia											
Entrada neta en las oficinas de primera instancia											
	293.762	318.844	352.213	392.793	406.897	446.036	460.915	471.124	485.744	478.883	487.531
(meses, semanas y días)											
Duración promedio de los recursos votados por la Sala Cuarta, sobre el fondo del asunto											
Hábeas corpus	21d	19d	19d	17d	17d	17d	17d	17d	15d	16d	17d
Recursos de amparo	3m2s	3m1s	3m	2m	2m3s	2m3s	2m3s	5m1s	4m1s	3m3s	3m1s
Acciones de inconstitucionalidad	37m3s	26m	19m3s	17m	25m1s	20m1s	24m3s	24m	20m2s	22m2s	29m2s
Número de habitantes por juez											
	8.010	7.949	6.990	6.902	6.756	6.560	6.282	6.105	5.901	5.640	5.571
Productividad global por juez											
	619	698	595	697	718	674	669	686	691	623	599

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Presos sin condena por cada mil expedientes en trámite			78	86	89	72	75	74	57	45	48
Número de jueces y magistrados	445	460	536	556	581	611	651	683	720	767	790
Denuncias netas ingresadas al sistema de justicia											
Por tipo de delito											
<i>Delitos contra la vida</i>	11.757	12.905	14.605	14.349	14.394	14.170	14.414	16.210	16.657	16.400	16.179
<i>Delitos contra la propiedad</i>	23.872	33.573	50.335	51.495	48.723	52.598	52.851	60.633	61.636	64.153	65.061
<i>Delitos sexuales</i>	2.328	2.686	3.154	3.438	3.695	4.441	4.644	5.296	5.708	5.178	4.982
<i>Delitos por infracciones a la Ley de Psicotrópicos</i>	2.127	2.295	2.554	3.167	4.592	6.424	8.310	9.275	10.722	12.913	12.370
Presos sin condena	933	784	800	902	1.289	1.295	1.427	1.501	1.436	1.204	1.272
Personas condenadas por los tribunales y juzgados penales											
Por tipo de delito											
<i>Delitos contra la vida</i>	1.815	2.058	683	507	507	537	603	627	686	557	710
<i>Delitos contra la propiedad</i>	2.631	2.866	1.306	1.228	1.120	1.174	1.301	1.290	1.493	1.408	1.279
<i>Delitos sexuales</i>	389	492	419	441	413	520	578	535	693	594	541
<i>Delitos por infracciones a la Ley de Psicotrópicos</i>	402	489	433	493	461	649	544	500	524	493	415
Personas condenadas por los tribunales superiores y juzgados penales											
Por pena impuesta											
<i>Días multa</i>	7.135	7.872	3.456	3.186	3.005	3.497	3.712	3.627	4.134	3.628	3.586
<i>Prisión efectiva</i>	1.138	1.284	241	168	182	170	175	175	134	90	148
<i>Prisión ejecución condicional</i>	2.701	2.796	1.874	1.928	1.929	2.232	2.267	2.194	2.756	2.401	2.202
	3.296	3.792	1.341	1.090	894	1.095	1.270	1.258	1.244	1.137	1.236
Casos entrados en oficinas judiciales de primera instancia	631.643	664.641	629.376	726.757	798.198	934.213	996.534	926.940	953.847	553.798	503.227
Por materia											
<i>Civil</i>	86.867	86.016	67.331	72.420	76.349	72.797	73.868	74.786	78.287	74.659	83.300
<i>Agraria</i>						3.040	3.028	3.007	3.027	3.092	3.343
<i>Familia</i>			16.839	16.994	19.028	21.103	22.173	22.596	23.754	24.266	24.475
<i>Contenciosa</i>	21.178	23.175	26.438	28.970	22.861	22.728	22.929	23.032	24.117	26.755	31.182
<i>Penal</i>	85.984	99.430	104.638	105.929	111.126	116.356	118.667	133.542	141.906	144.102	109.925
<i>Trabajo</i>	17.498	18.019	17.693	16.939	24.188	21.257	19.951	20.398	20.454	19.586	20.796
<i>Contravenciones</i>	44.585	42.686	42.855	59.490	53.304	50.747	48.087	46.812	50.845	49.240	47.386
<i>Tránsito</i>	344.105	349.155	299.980	363.974	419.545	537.540	594.417	507.889	515.037	114.348	86.953
<i>Pensiones alimentarias</i>	12.113	14.332	15.383	16.309	17.509	20.261	21.712	22.297	23.433	23.827	23.499
<i>Penal juvenil</i>	6.869	7.576	8.338	9.554	10.837	11.703	12.259	12.193	11.494	9.953	10.197
<i>Violencia doméstica</i>	5.023	15.336	20.996	26.437	32.643	43.929	46.012	47.086	48.073	47.396	46.213
<i>Constitucional</i>	7.421	8.916	8.885	9.741	10.808	12.752	13.431	13.302	13.420	16.574	15.958
Asuntos ingresados en las salas del Poder Judicial											
Sala Primera	670	419	582	750	788	1.088	746	637	830	712	733
Sala Segunda	428	400	437	793	826	762	723	877	1.177	986	1.257
Sala Tercera	1.048	1.333	1.305	1.536	1.202	1.283	1.349	1.383	1.779	1.614	1.691
Sala Cuarta	7.421	8.916	8.885	9.741	10.808	12.752	13.431	13.302	13.420	16.574	15.958

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Votos de fondo dictados por los tribunales de segunda instancia											
Por tribunal											
Civil	1.942	1.769	2.425	2.709	3.336	3.131	2.922	3.109	3.539	3.223	3.262
Trabajo	1.897	2.015	2.966	3.932	4.629	4.928	6.507	6.656	5.307	4.453	6.074
Agrario	387	407	411	361	247	427	462	454	522	553	756
Contencioso-administrativo	945	866	1.365	1.318	1.304	1.002	853	661	662	660	752
Familia	535	553	710	769	1.344	1.450	1.344	1.450	1.809	1.467	1.666
Resoluciones dictadas por la Sala Constitucional											
Total	6.515	8.250	8.584	8.570	10.056	11.493	10.793	13.925	13.150	15.391	16.368
Con lugar	1.596	2.814	2.067	2.214	2.351	3.099	3.409	6.710	4.053	5.507	5.056
Con lugar parcial											72
Sin lugar	1.615	2.306	2.979	3.118	3.512	3.872	3.040	2.923	3.277	3.453	4.503
Rechazados de fondo	1.044	1.001	1.083	930	1.133	1.297	1.255	1.162	1.585	1.579	1.600
Rechazados de plano	2.260	2.129	2.455	2.308	3.060	3.225	3.089	3.130	4.235	4.852	5.137
Hábeas corpus	1.106	1.282	1.084	1.346	1.479	1.385	1.318	1.260	1.537	1.770	1.132
Con lugar	167	169	143	136	132	109	175	183	221	446	168
Con lugar parcial											4
Sin lugar	480	654	569	766	906	828	686	647	782	718	584
Rechazados de fondo	208	135	156	166	145	177	172	125	156	131	92
Rechazados de plano	251	324	216	278	296	271	285	305	378	475	284
Recursos de amparo	5.079	6.626	7.178	6.950	8.296	9.813	9.202	12.429	11.317	13.333	14.962
Con lugar	1.394	2.608	1.889	2.036	2.194	2.965	3.215	6.506	3.814	5.034	4.854
Con lugar parcial											61
Sin lugar	1.106	1.624	2.382	2.310	2.570	3.001	2.325	2.242	2.461	2.707	3.875
Rechazados de fondo	723	750	827	689	908	1.027	1.009	972	1.368	1.397	1.454
Rechazados de plano	1.856	1.644	2.080	1.915	2.624	2.820	2.653	2.709	3.674	4.195	4.718
Acciones de inconstitucionalidad	330	342	322	274	280	294	272	236	295	288	274
Con lugar	35	37	35	42	25	25	19	21	18	27	34
Con lugar parcial											7
Sin lugar	29	28	28	42	36	43	29	34	34	28	44
Rechazadas de fondo	113	116	100	75	80	93	74	65	61	51	54
Rechazadas de plano	153	161	159	115	139	133	150	116	182	182	135
Movimientos ocurridos en las demandas por violencia doméstica											
Casos entrados		15.336	20.996	26.437	32.643	43.929	46.012	47.086	48.073	47.396	46.213
Casos terminados		7.339	19.514	25.023	30.852	42.258	46.349	47.922	50.918	47.242	45.884
Mantiene la medida provisional		1.433	4.150	5.958	8.982	13.554	16.745	16.956	18.239	16.491	15.971
No comparecencia de la víctima		2.106	6.446	8.553	9.334	11.650	15.222	15.331	10.846	9.666	9.302
Control ciudadano											
Denuncias presentadas ante la Defensoría de los Habitantes											
	1.496	1.358	2.082	1.678	1.627	1.476	1.956	2.094	1.874	2.302	2.044
Demandas en la Comisión Nacional del Consumidor											
	1.872	2.515	2.245	2.143	1.650	938	702	874	1.193	1.768	1.916
Audiencias públicas en la Aresep											
	7	70	79	74	61	75	118	128	79	57	75
Número de contralorías de servicios											
		53	70	80	155	153	160	175	165	171	190

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Gobiernos locales											
Carga tributaria	2,73	2,72	2,39	2,23	2,50	2,63	2,70	2,81	2,88	2,86	3,28
Presión tributaria	45,45	41,21	40,58	36,31	37,53	37,52	35,36	37,42	37,32	37,90	40,89
Credenciales canceladas a autoridades municipales											
Alcaldes							0	0	4	3	18
Regidores							20	47	38	63	29
Síndicos							23	2	6	5	30
Concejales de distrito							0	29	17	9	14
	(millones de colones del 2006)										
Ingresos totales	67.722,1	78.775,1	75.942,9	85.897,9	94.817,8	100.891,8	112.884,2	118.293,9	126.855,0	131.464,2	150.503,1
Ingresos corrientes	51.832,9	55.337,4	55.812,7	59.019,4	66.008,2	69.966,8	74.398,7	79.101,4	83.063,7	85.522,0	103.145,6
Ingresos de capital	15.889,2	23.437,6	20.130,2	26.878,5	28.809,6	30.925,1	38.485,4	39.192,5	43.791,3	45.942,2	47.357,5
	(millones de colones del 2006)										
Egresos totales	50.079,2	62.739,7	60.447,1	66.414,2	72.677,5	77.410,3	83.195,8	82.137,1	89.474,3	97.224,9	104.808,7
Por categoría											
<i>Gastos corrientes</i>	38.354,2	43.745,2	46.126,9	50.534,9	53.487,3	58.060,2	61.231,1	62.971,0	66.857,5	66.674,0	76.279,0
<i>Inversión real</i>	8.609,3	14.688,7	11.067,5	11.864,8	14.948,6	15.516,3	16.123,5	15.478,5	18.500,7	27.058,4	24.610,4
<i>Demás egresos</i>	3.115,8	4.305,8	3.252,7	4.014,6	4.241,7	3.833,7	5.841,2	3.687,6	4.116,1	3.492,4	3.919,3
Organización ciudadana											
Número de organizaciones activas de la sociedad civil											
Por tipo											
<i>Asociaciones civiles</i>	8.163	9.467	10.568	11.356	13.094	13.999	15.386	15.926	16.938	17.990	18.950
<i>Sindicatos</i>	319	283	279	212	205	253	219	244	260	268	271
<i>Cooperativas</i>	249	517	526	556	551	501	453	499	538	491	501
<i>Asociaciones solidaristas</i>	1.481	1.389	1.398	1.043	1.058	1.067	1.074	1.191	1.212	1.106	1.141
<i>Asociaciones de desarrollo comunal</i>	1.620	1.635	1.732	1.685	1.661	1.866	1.790	2.506	2.705	2.754	2.850
<i>Cámaras empresariales afiliadas a Uccaep</i>	41	39	45	47	46	44	44	40	40	40	42
Seguridad pública y privada											
Permisos de portación de armas de fuego	10.084	8.456	8.489	11.479	12.746	21.049	16.125	9.635	18.134	13.877	9.590
Personal de seguridad privada acreditado	3.420	5.141	4.423	3.511	1.411	1.171	1.550	2.246	10.446	9.525	10.087
Personal de seguridad pública	8.408	8.459	8.397	8.343	9.340	9.791	9.785	9.719	9.825	9.799	9.795
Criminalidad											
	(por 100.000 habitantes)										
Tasa de delitos dolosos contra la vida											
Excluyendo agresión	62	58	62	57	52	48	51	69	69	71	71
Incluyendo agresión	191	191	206	194	189	186	188	215	223	211	206
	(por 100.000 habitantes)										
Tasa de homicidios dolosos	5,3	5,7	6,0	6,4	6,1	6,4	7,6	7,0	6,2	6,9	7,7
Tasa de víctimas de homicidios dolosos	5,5	5,9	6,1	6,5	6,4	6,5	6,4	7,2	6,6	7,4	8,0
	(por 100.000 habitantes)										
Tasa de delitos sexuales	65,3	73,5	84,2	89,6	94,1	110,8	113,6	127,0	134,4	119,7	113,2

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Víctimas de homicidio	195	217	230	250	251	257	258	300	280	319	351
Por sexo											
<i>Hombres</i>	175	194	203	216	213	225	220	254	238	262	306
<i>Mujeres</i>	20	23	27	34	38	32	38	46	42	57	45
Víctimas de homicidio por arma de fuego	100	113	122	125	131	139	134	156	164	196	217

FUENTES, DEFINICIONES Y NOTAS TÉCNICAS

VARIABLES SOCIALES

Nombre	Fuente	Nota técnica
Abortos atendidos en hospitales de la CCSS	CCSS. Dirección Actuarial y de Planificación Económica. Departamento de Estadística	<i>Expulsión o extracción de toda (completa) o cualquier parte de la placenta (incompleta), o membranas sin un feto identificable o con una defunción fetal o recién nacido sin posibilidad de sobrevivir, que pesa menos de 500 gramos. En ausencia de conocimiento del peso puede utilizarse una estimación de la duración de la gestación, de menos de 22 semanas completas (154 días), teniendo en cuenta desde el primer día del último período menstrual normal o, si no se conociera el período de gestación, la talla menor de 25 centímetros, de coronilla a talón.</i>
Acciones formativas en el INA	INA. Dirección de Planificación y Evaluación. Departamento de Planes y Estadísticas	<i>El término acción formativa se emplea como sinónimo de módulo y es la estrategia empleada para responder a las necesidades de formación o capacitación de los diferentes grupos de población y empresas. Sector económico: no incluye talleres públicos.</i>
Aprestamiento de niños de primer grado	Elaboración propia con datos del Ministerio de Educación. División de Planeamiento. Departamento de Estadística	<i>Porcentaje de niños de primer grado que recibieron educación preescolar el año anterior. Se calcula como la razón de la matrícula en preparatoria del año i-1 entre la diferencia de la matrícula de primer grado y de repitentes en primer grado del año i.</i>
Aprobados en acciones formativas en el INA	INA. Dirección de Planificación y Evaluación. Departamento de Planes y Estadísticas	<i>Cantidad de personas que aprobaron los módulos o acciones formativas. Para obtener la condición de aprobado, el alumno debe cumplir las exigencias técnicas y administrativas establecidas en relación con una acción formativa. Sector económico: no incluye talleres públicos.</i>
Área de construcción	INEC. Estadísticas de la construcción	<i>Áreas en metros cuadrados de construcción de viviendas, comercio y oficinas, industrias y otros. Esta información se extrae de los permisos de construcción extendidos por las municipalidades del país.</i>
Asegurados directos activos en seguro de salud	CCSS. Dirección Actuarial y de Planificación Económica. Departamento de Estadística	<i>Población ocupada que cotiza para el seguro de salud. Incluye asalariados y no asalariados (cuenta propia y convenios especiales). A partir del año 2003 se utiliza la nueva clasificación por rama de actividad (CIU-3).</i>
Asegurados directos activos en régimen de seguro de pensiones	CCSS. Dirección Actuarial y de Planificación Económica. Departamento de Estadística	<i>Población ocupada que cotiza en el régimen de seguro de pensiones.</i>
Asegurados directos en seguro de salud	CCSS. Dirección Actuarial y de Planificación Económica. Departamento de Estadística	<i>Población total que cotiza en el seguro de salud. Incluye ocupados, pensionados y por cuenta del Estado. Las cifras de asegurados por cuenta del Estado se vieron afectadas a partir de 1996, dadas las variaciones que sufrieron los niveles de pobreza registrados por la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, por efecto de cambios en la canasta básica.</i>

Nombre	Fuente	Nota técnica
Asegurados del seguro de riesgos del trabajo	INS. Boletines estadísticos del seguro de riesgos del trabajo	<i>Población cubierta por el seguro de riesgos del trabajo.</i>
Bonos de vivienda familiar pagados	Banhvi. Departamento de Comunicaciones	<i>Cantidad de bonos de vivienda pagados por el Sistema Financiero Nacional de la Vivienda.</i>
Camas de hospital por habitante	CCSS	<i>Cantidad de camas de hospital por cada mil habitantes.</i> Una cama hospitalaria es aquella dispuesta para el alojamiento de un paciente internado durante las 24 horas del día. Se consideran camas hospitalarias las dedicadas a la atención regular de los pacientes internados, las de aislamiento y las cunas e incubadoras de Pediatría.
Cesáreas practicadas en hospitales de la CCSS	CCSS	<i>Cantidad de intervenciones quirúrgicas que tienen por objeto extraer el producto de la concepción, vivo o muerto, de 22 semanas cumplidas o más, así como los anexos ovulares, a través de laparotomía e incisión en la pared uterina.</i>
Cobertura de la PEA por seguro de pensiones	CCSS	<i>Población económicamente activa que está cubierta por el seguro de pensiones.</i> Desde 1998 las cifras muestran un crecimiento, debido a que a partir de ese año se hizo obligatoria, para la categoría de cuenta propia, la cotización en el régimen de pensiones.
Cobertura de la PEA por seguro de salud	CCSS	<i>Población económicamente activa que está cubierta por el seguro de salud.</i>
Cobertura de seguro de riesgos del trabajo	INS. Boletines estadísticos del seguro de riesgos del trabajo	<i>Población asalariada ocupada que está cubierta por el seguro de riesgos del trabajo.</i> Relaciona la población asegurada con la población asalariada ocupada.
Cobertura de vacunación en niños	Ministerio de Salud. Unidad de Vigilancia de la Salud	<i>Porcentaje de cobertura de vacunación en niños y niñas menores de un año, tercera dosis en el caso de la poliomielitis, y niños y niñas de un año en sarampión, rubéola y paperas.</i>
Coefficiente de Gini	Estimación propia a partir de la Encuesta de Hogares, INEC	<i>Medida numérica agregada de la desigualdad de los ingresos, que varía de 0 (igualdad perfecta) a 1 (desigualdad perfecta). Cuanto más elevado es el coeficiente, mayor es la desigualdad en la distribución de los ingresos; contrariamente, mientras más bajo sea el valor, más equitativa es la distribución.</i>
Consultas en seguro de salud por habitante	CCSS	<i>Promedio de atenciones regulares de salud por habitante, proporcionadas por un profesional calificado a una persona no hospitalizada.</i> Una misma persona puede tener varias consultas en un año por la misma causa o por causas diferentes, o consultar por varias causas en la misma consulta.
Consultas totales del seguro de salud	CCSS	<i>Atención regular de salud impartida por personal calificado, tanto en consulta externa como en urgencias, a una persona no hospitalizada.</i> Una misma persona puede tener varias consultas en un año por la misma causa o por causas diferentes, o consultar por varias causas en la misma consulta.
Costo por consulta del seguro de salud	CCSS. Dirección Actuarial y de Planificación Económica. Departamento de Estadística	<i>Costo anual promedio de una consulta para un asegurado en el seguro de salud.</i>
Defunciones totales	INEC. Sección Estadísticas Vitales	<i>Defunción es la desaparición permanente de todo tipo de signo de vida, cualquiera que sea el tiempo transcurrido desde el nacimiento (cesación postnatal de las funciones vitales sin posibilidad de resucitar). Por tanto, esta definición excluye las defunciones fetales.</i>
Densidad de población	Elaboración propia con datos del Centro Centroamericano de Población, UCR	<i>Habitantes por kilómetro cuadrado.</i> Número total de habitantes dividido por la superficie. Para el cálculo se utilizaron 51.100 km ² de territorio nacional.

Nombre	Fuente	Nota técnica
Desgranamiento por nivel	MEP. Expansión del Sistema Educativo	<i>Porcentaje de la población de una cohorte que no termina con éxito el nivel de educación regular. Supone el seguimiento de la disminución de una cohorte que se matricula en el primer año del primer ciclo, hasta la culminación de un nivel determinado que puede ser primaria, tercer ciclo o educación diversificada. No considera deserción y repitencia. Los cálculos son realizados con datos de horario diurno.</i>
Días de incapacidad otorgados por institución	CCSS INS. Dirección Actuarial	<i>Cantidad de días en que un grupo de personas está imposibilitado o no facultado para desempeñar sus funciones como trabajador. En el caso de la CCSS se refiere a enfermedad y maternidad; el régimen de enfermedad incluye fase terminal. En el caso del INS se refiere a accidentes laborales. A partir del año 2005 se dejó de registrar el dato de días de incapacidad reportado por la CCSS con respecto a casos del INS, de conformidad con el artículo 12 del Reglamento de Salud de la CCSS. Las cifras del INS se refieren a días pagados en el año.</i>
Diplomas otorgados por las instituciones de educación superior	Opes, Conare	<i>Cantidad de diplomas otorgados por las instituciones de educación superior. El diploma es el documento probatorio de que una persona ha cumplido los requisitos correspondientes a un plan de estudios, extendido por una institución de educación superior. Incluye las cuatro universidades públicas y todas las privadas. Universidades privadas: la categoría "Otros" no especifica ni la carrera ni el grado académico. Datos del 2001 al 2006, preliminares.</i>
Egresos hospitalarios de la CCSS	CCSS	<i>Se define como egreso hospitalario o episodio de hospitalización, el retiro de un paciente, vivo o por defunción, de los servicios de internamiento de un hospital. Este concepto no toma en cuenta los traslados internos (de un servicio a otro) dentro del hospital, ni los recién nacidos sanos en el mismo. El egreso sano puede producirse por orden médica, por salida exigida por el paciente, por traslado formal a otro centro o por fuga del paciente. En cada caso se registra la forma de egreso y se anota en el expediente con la firma del médico responsable y de los testigos, cuando se requiere. A partir del 2005 la CCSS no brinda más el servicio de pensión en los hospitales de la institución.</i>
Enfermedades de transmisión sexual	Ministerio de Salud. Informe Anual	<i>Enfermedades de transmisión sexual consideradas por el Ministerio de Salud como de declaración obligatoria por su transmisibilidad o impacto en la salud pública.</i>
Esperanza de vida al nacer	Centro Centroamericano de Población, UCR	<i>Años que en promedio puede esperar vivir un recién nacido si las condiciones de mortalidad imperantes en el momento de su nacimiento se mantienen constantes a lo largo de toda su vida. Se corrige el período 2002-2004 debido al registro de defunciones inscritas tardíamente.</i>
Estancia promedio en hospitales	CCSS	<i>Tiempo promedio de estadía de las personas internadas en un hospital. Se obtiene sumando las estancias de los egresados de un período y dividiendo entre el número de egresos o episodios de hospitalización del mismo período. En los análisis específicos por causas se excluye del cálculo la cirugía mayor ambulatoria, cuya estancia promedio es siempre de un día.</i>
Estructura de la población por grupos de edad	INEC-CCP. Estimaciones y Proyecciones de Población 1970-2050	<i>Total de personas que habitualmente residen en un país o territorio, clasificados por grupos de edad: menores de 5 años, de 5 a 12 años, de 13 a 17 años, de 18 a 24 años, de 25 a 59 años, de 60 años y más.</i>
Exámenes de laboratorio de hospitalización por egresos hospitalarios	CCSS	<i>Cantidad de exámenes de laboratorio realizados a las personas internadas, por egreso hospitalario. Es la relación entre la cantidad de pruebas efectuadas en un laboratorio clínico a una persona hospitalizada, con fines de diagnóstico, pronóstico o investigación, y la cantidad de egresos hospitalarios.</i>

Nombre	Fuente	Nota técnica
Fuerza de trabajo	INEC. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. Tabulados	<i>Conjunto de personas de 12 años o más de edad que trabajaron al menos una hora en la semana de referencia o que, sin haberlo hecho, buscaron trabajo en las últimas cinco semanas.</i> En la desagregación por sector de actividad el total no coincide, debido a que no contempla las personas que buscan trabajo por primera vez. A partir del año 2001 se utiliza la nueva clasificación por rama de actividad (CIU-3).
Gastos por incapacidades de la CCSS	CCSS	<i>Gastos de la CCSS producidos por incapacidades otorgadas a los asegurados en seguro de salud.</i>
Gasto social	1996: Mideplan. Área de Análisis del Desarrollo A partir de 1997: Ministerio de Hacienda, Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria	<i>Monto del gasto público destinado a los programas de corte universal (educación, salud, asistencia social, vivienda, servicios recreativos, culturales y religiosos).</i> A partir del 2002 se han realizado cambios metodológicos en el proceso de consolidación, que pueden afectar la tendencia de la serie. Mediante Decreto Ejecutivo n° 33046, de junio de 2006, se pasó de 13 a 10 funciones clasificatorias y se efectuaron cambios en el gasto de algunas funciones, debido a que se reubicaron entidades. La serie está actualizada con esta metodología a partir del año 2002.
Gasto social real per cápita	1996: Mideplan. Área de Análisis del Desarrollo A partir de 1997: Ministerio de Hacienda, Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria	<i>Monto del gasto social por persona en las siguientes áreas de atención social: educación, salud, asistencia social, vivienda y servicios recreativos, culturales y religiosos.</i> Para el cálculo del valor real se utiliza el IPC promedio del año con respecto al 2006 (año base) y para calcular el per cápita se utilizan las proyecciones de población.
Giro de camas	CCSS	<i>Número de pacientes que, en promedio, recibió cada cama hospitalaria de dotación normal en un período determinado, que suele ser un año; también se le llama "velocidad cama" o índice de renovación.</i> Se calcula dividiendo los egresos hospitalarios de un período determinado entre el número de camas de dotación normal.
Incidencia de la pobreza entre los hogares	INEC. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples	<i>Porcentaje de hogares que se encuentran en situación de pobreza por no contar con ingresos suficientes para satisfacer sus necesidades básicas.</i>
Índice de desarrollo humano	PNUD. Informe de Desarrollo Humano	<i>Es un índice sintético que mide los adelantos medios de un país en desarrollo humano, en tres dimensiones: vivir una vida larga y saludable, tener acceso a la educación y a un nivel de vida digno. Las variables utilizadas para calcularlo son: esperanza de vida al nacer, tasa de alfabetización de adultos, tasa combinada de matrícula en primaria, secundaria y nivel terciario, y el PIB per cápita PPA en US\$.</i> El dato para cada año corresponde a la fecha de publicación del Informe, aunque la medición es realizada con dos o más años de rezago.
Índice de desarrollo relativo al género	PNUD. Informe de Desarrollo Humano	<i>Este índice ajusta el progreso medio en desarrollo humano (IDH) para reflejar las desigualdades entre hombres y mujeres. Primero se calculan los índices femeninos y masculinos de cada componente del IDH y luego se combinan, de tal forma que se penalicen las diferencias en el grado de adelanto entre hombres y mujeres. Finalmente, para cada variable se construye el índice de la variable igualmente distribuida.</i>
Índice de potenciación de género	PNUD. Informe de Desarrollo Humano	<i>Mide las oportunidades de las mujeres, más que su capacidad, y refleja las desigualdades en tres esferas: participación política, participación económica y poder sobre los recursos económicos.</i>
Índice de precios de la construcción	INEC. Departamento de Índices y Estadísticas	<i>Cambio porcentual promedio que han tenido los precios de los insumos para la construcción de viviendas.</i>
Índice de salario mínimo nominal promedio	BCCR. División Económica	Promedio anual. A partir de agosto de 1994 en el cálculo del índice se incluye el 2% del salario escolar, que es retenido por la empresa y pagado en forma acumulada y diferida en enero de cada año, según el decreto 23495-MTSS, publicado en <i>La Gaceta</i> n° 138, del 20 de julio de 1994.

Nombre	Fuente	Nota técnica
Índice de salario mínimo real	BCCR. División Económica	Datos a diciembre de cada año.
Índice de salario mínimo real promedio	BCCR. División Económica	Promedio anual.
Índice de Theil de desigualdad salarial	Estimación propia a partir de la Encuesta de Hogares, INEC	<i>Índice del comportamiento de la desigualdad salarial. Tiene como límite inferior 0, lo cual indica que el salario total está perfectamente distribuido entre los asalariados, y como límite superior LN(n), lo que indica una distribución desigual del salario. En el año 2006 se descontinúa la serie debido a dificultades técnicas para calcular las cifras.</i>
Ingreso por contribuciones al seguro de pensiones	CCSS. Dirección Actuarial y de Planificación Económica. Departamento de Estadística	<i>Monto en colones recibido por la CCSS por concepto de liquidación de cuotas obreras y patronales del régimen de seguro de pensiones.</i>
Ingreso promedio mensual de los ocupados en la ocupación principal	INEC. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples	<i>Ingreso promedio mensual de los ocupados en la ocupación principal, percibido en cada rama de actividad. Este ingreso es el que perciben los ocupados mensualmente por concepto de trabajo dependiente, en el caso de los asalariados, o por concepto de trabajo independiente, en el caso de los patronos y el de los trabajadores por cuenta propia.</i>
Ingreso promedio mensual del hogar por deciles	INEC. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples	<i>Ingreso promedio mensual de los hogares clasificados en cada decil. El ingreso promedio del hogar contempla la suma de todos los ingresos de las personas del hogar, siempre que su relación de parentesco con el jefe o jefa del mismo no sea servidor doméstico ni pensionista.</i>
Intensidad de la pobreza entre los hogares	Estimación propia a partir de la Encuesta de Hogares, INEC	<i>Se conoce también como brecha de pobreza y determina si el ingreso de los hogares pobres se ha alejado o no de la línea de pobreza, o sea, si son hogares más pobres o no. El indicador tiene como límite inferior 0, lo cual significa que el ingreso de los hogares no se ha alejado de la línea de pobreza, y como límite superior 1, lo que indica que los ingresos de los hogares se han alejado de la línea de pobreza y, por ende, ha empeorado su situación.</i>
Intoxicaciones por plaguicidas	Ministerio de Salud. Memoria Anual	<i>Intoxicaciones ocasionadas por envenenamiento con plaguicidas, tóxicos o venenos, que alteran en forma negativa la salud y pueden ocasionar la muerte.</i>
Límite de pobreza por zona	INEC. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples	<i>Cantidad en colones corrientes que se utiliza cada año, como criterio para clasificar a una persona dentro de los niveles de pobreza (pobreza extrema, no satisface necesidades básicas, no pobre).</i>
Matrícula I ciclo	MEP. Expansión del Sistema Educativo	<i>Número de estudiantes inscritos en el primer ciclo de educación regular (primero, segundo y tercer grados), al iniciarse el año lectivo. No incluye escuelas nocturnas.</i>
Matrícula II ciclo	MEP. Expansión del Sistema Educativo	<i>Número de estudiantes inscritos en el segundo ciclo de educación regular (cuarto, quinto y sexto grados), al iniciarse el año lectivo. No incluye escuelas nocturnas.</i>
Matrícula III ciclo	MEP. Expansión del Sistema Educativo	<i>Número de estudiantes inscritos en el tercer ciclo de educación regular (séptimo, octavo y noveno años), al iniciarse el año lectivo. El total incluye horario diurno y nocturno, así como colegios artísticos.</i>
Matrícula educación diversificada	MEP. Expansión del Sistema Educativo	<i>Número de estudiantes inscritos en el cuarto ciclo de educación regular (décimo y undécimo años en educación académica, y décimo, undécimo y duodécimo años en educación técnica), al iniciarse el año lectivo. El total incluye colegios artísticos.</i>
Matrícula inicial por dependencia	MEP. Expansión del Sistema Educativo	<i>Número total de estudiantes inscritos en educación regular, en los centros de enseñanza públicos, privados y privados subvencionados, al iniciarse el año lectivo. Incluye: preescolar, I, II y III ciclos, educación diversificada, educación especial y colegios artísticos tanto diurnos como nocturnos.</i>

Nombre	Fuente	Nota técnica
Matrícula primer grado	MEP. Expansión del Sistema Educativo	Número de estudiantes inscritos en primer grado de educación regular, al iniciarse el año lectivo. Incluye colegios artísticos. A partir del año 2003 se utiliza la clasificación urbana y rural, del Censo 2000.
Matrícula de transición	MEP. Expansión del Sistema Educativo	Número de estudiantes inscritos en el año inmediatamente anterior a primer grado, al iniciarse el año lectivo. Incluye colegios artísticos. A partir del año 2003 se utiliza la clasificación urbana y rural, del Censo 2000.
Medicamentos despachados	CCSS	Promedio de medicamentos, por consulta externa o egreso hospitalario, ordenados por un profesional calificado para un paciente. La consulta médica externa no incluye las consultas de urgencias.
Monto de pensión promedio en CCSS	CCSS. Dirección Actuarial y de Planificación Económica. Departamento de Estadística	Monto promedio en colones que recibe cada mes un pensionado de la CCSS. Montos mensuales pagados, divididos por el número de casos. Cifras a junio de cada año.
Muertes por accidentes de tránsito	Ministerio de Salud	Cantidad de víctimas que mueren en accidentes ocasionados por vehículos automotores. La modalidad de la muerte puede ser: atropello, caída de vehículo, colisión, precipitación de vehículo, vuelco.
Nacimientos de madres adolescentes	INEC. Sección Estadísticas Vitales	Nacimientos registrados en los que las madres son mujeres en edades inferiores a los 20 años (menores de 15 y de 15 a 19 años).
Nacimientos totales y hospitalarios	INEC. Sección Estadísticas Vitales	Cantidad de nacimientos totales y nacimientos hospitalarios. La definición de nacido vivo es la expulsión o extracción completa de un producto de la concepción del cuerpo de su madre, independientemente de la duración del embarazo, y que después de dicha separación respire o dé cualquier otra señal de vida, como latidos del corazón, pulsaciones del cordón umbilical o movimientos efectivos de los músculos de contracción voluntaria, tanto si se ha cortado o no el cordón umbilical y esté o no desprendida la placenta. Nacimientos hospitalarios son aquellos que se realizan con asistencia de médicos, enfermeras, personal capacitado de atención primaria de salud o parteras tradicionalmente calificadas.
Número de permisos de construcción registrados (edificios y viviendas)	INEC. Estadísticas de la construcción	Número de permisos de construcción extendidos por las municipalidades del país. Este permiso contiene información sobre área, valor de la construcción, materiales predominantes, tipo de permiso, etc.
Número promedio de camas de hospital en el seguro de salud	CCSS	Cantidad promedio de camas dedicadas a la atención regular de los pacientes internados.
Ocupación de camas	CCSS	Razón de uso de las camas de un servicio. Es una razón de camas ocupadas en un día (o día paciente) con respecto al total de camas de dotación normal (o días cama), durante cualquier período, expresada como porcentaje.
Órdenes de incapacidad según régimen en seguro de salud	CCSS	Órdenes de incapacidad firmadas por personal médico de la CCSS. El régimen de enfermedad incluye fase terminal.
Partos atendidos en maternidades de la CCSS	CCSS	Número total de partos atendidos en las maternidades de los hospitales de la Caja Costarricense de Seguro Social. Un parto es el proceso fisiológico por medio del cual el útero expulsa o trata de expulsar el feto y la placenta a las 22 semanas o más de gestación. Este acto da origen a un nacimiento o a una defunción fetal.
Participantes en acciones formativas en el INA	INA. Dirección de Planificación y Evaluación. Departamento de Planes y Estadísticas	Cantidad de participantes en las acciones formativas en el INA. Ver definición de acción formativa. Los participantes son personas matriculadas o incorporadas a cualquier acción formativa. Una persona puede haber participado en más de una acción formativa dentro de una misma región o módulo de formación. Sector económico: no incluye talleres públicos. Los datos de 1996 incluyen participantes de talleres públicos.

Nombre	Fuente	Nota técnica
Participantes en modalidad formación/producción individualizada en el INA	INA. Dirección de Planificación y Evaluación. Departamento de Planes y Estadísticas	<i>Número de participantes en los tradicionalmente llamados talleres públicos, que se caracterizan por la flexibilidad de los procesos de enseñanza y aprendizaje, desde el contenido de la acción formativa, los horarios, la secuencia del aprendizaje, los recursos y medios utilizados, hasta la producción de bienes.</i>
Pensionados en régimen de seguro de pensiones	CCSS. Dirección Actuarial y de Planificación Económica. Departamento de Estadística	<i>Cantidad de pensionados en el régimen de pensiones por invalidez, vejez y muerte.</i>
Pensionados en régimen no contributivo	CCSS. Dirección Actuarial y de Planificación Económica. Departamento de Estadística	<i>Cantidad de beneficiarios del régimen no contributivo de la CCSS. Este régimen protege a los ancianos, a los discapacitados, a las madres solas y a los huérfanos en evidente estado de necesidad, que no disfrutaban de los beneficios de los restantes regímenes de pensiones existentes en el país. Es administrado por la CCSS y financiado por el Fondo de Asignaciones Familiares. Se le denomina así porque sus beneficiarios no pagan cuotas (contribuciones) durante su vida activa para obtener el derecho a la pensión.</i>
PIB real del sector construcción	BCCR. Cuentas Nacionales	<i>Valor total, en millones de colones de 1991, de bienes y servicios producidos por la industria de la construcción, en el territorio económico del país en un período determinado.</i>
Población cubierta por programas de atención primaria	CCSS. Gerencia de Modernización	<i>Corresponde a la cobertura de la población de los EBAIS que están funcionando en cada año. En el año 2006 se discontinúa la serie debido a que la CCSS no genera más el dato.</i>
Población cubierta por seguro de salud	CCSS. Dirección Actuarial y de Planificación Económica. Departamento de Estadística	<i>Cantidad de personas de la población nacional que se encuentran en cada uno de los tipos de seguro de salud. Los datos del período 1991-2001 han sido corregidos con base en la actualización de las cifras de población nacional (Censo 2000). A partir de 1996, la variable "Asegurado por el Estado y familiares" aumenta, como resultado de variaciones en los registros de niveles de pobreza por efecto de cambios en la canasta básica. En 1999, el dato de la variable "Pensionado régimen especial" incluye hasta setiembre. En el 2000, el dato de la variable "Pensionado régimen especial" está a julio. La variable "Cuenta propia" cambia su serie debido a ajustes por depuración del sistema de información. Los datos del año 2000 se ajustaron de acuerdo con nueva información de la base de datos de la Encuesta de Hogares del 2000, corregida por el Censo 2000.</i>
Población de 12 años y más por nivel de instrucción	Elaboración propia con datos de Encuesta de Hogares, INEC	<i>Personas de 12 o más años de edad clasificadas según el nivel de educación alcanzado. La categoría "Ignorado" incluye todos los niveles.</i>
Población femenina de 15 a 49 años	INEC-CCP. Estimaciones y Proyecciones de Población 1970-2050	<i>Total de mujeres de 15 a 49 años que residen en el país.</i>
Población ocupada	INEC. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. Tabulados	<i>Personas en la fuerza de trabajo que laboraron por lo menos una hora en la semana de referencia o que, sin haberlo hecho, tenían un empleo del cual estuvieron ausentes por razones circunstanciales. A partir del año 2001 se utiliza la nueva clasificación por rama de actividad (CIU-3).</i>
Población total	Centro Centroamericano de Población, UCR	<i>Total de personas que habitualmente residen en un país o territorio.</i>
Población mayor de 64 años	INEC-CCP. Estimaciones y Proyecciones de Población 1970-2050	<i>Total de personas mayores de 64 años que habitualmente residen en un país o territorio.</i>
Población menor de 15 años	INEC-CCP. Estimaciones y Proyecciones de Población 1970-2050	<i>Total de personas menores de 15 años que habitualmente residen en un país o territorio.</i>
Población total por niveles de pobreza	INEC. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. Tabulados	<i>Total de personas de todas las edades clasificadas en tres niveles de pobreza: pobreza extrema, no satisface necesidades básicas y no pobres. No incluye servicio doméstico y pensionistas. Incluye ajuste en la canasta básica.</i>
Población total servida por acueducto	Antes del 2000: ICAA. Sistemas de Información A partir del 2000: ICAA. Laboratorio Nacional de Aguas	<i>Población que dispone de un sistema de abastecimiento de agua conocido (generalmente público), administrado por diversos entes. Para su cálculo se utilizan las conexiones, multiplicadas por un factor equivalente al promedio de personas por vivienda. La información de los CAAR correspondiente al 2003 es una estimación fundamentada en el Programa de Vigilancia 2002-2003.</i>

Nombre	Fuente	Nota técnica
Porcentaje de deserción escolar	MEP. Departamento de Estadística	Total de niños y niñas excluidos del sistema educativo regular dividido entre la matrícula inicial de cada año.
Porcentaje acumulado por decil, del ingreso promedio mensual de los hogares	INEC. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples	Porcentaje del ingreso promedio mensual de todos los hogares, acumulado hasta el decil correspondiente. Cada porcentaje reúne tanto lo percibido por el conjunto de hogares del decil de interés, como lo percibido por los grupos anteriores. Elaboración propia con datos de ingreso promedio mensual de los hogares.
Porcentaje de repitencia escolar	MEP. Departamento de Estadística	Se calcula dividiendo los repitentes entre la matrícula del año anterior.
Relación entre el ingreso per cápita de los hogares del décimo decil y los del primero	INEC. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples	Relaciona el ingreso per cápita promedio de los hogares clasificados en el décimo decil, con los ingresos per cápita promedio de los hogares clasificados en el primer decil. Datos calculados con ajuste en los factores de expansión.
Relación entre el ingreso per cápita de los hogares del quinto quintil y los del primero	INEC. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples	Relaciona el ingreso per cápita promedio de los hogares clasificados en el quinto quintil, con los ingresos per cápita promedio de los hogares clasificados en el primer quintil. Datos calculados con ajuste en los factores de expansión.
Relación pensionados / cotizantes régimen de pensiones	CCSS	Relaciona la cantidad de pensionados en cada año con los cotizantes del régimen de pensiones, para ese mismo año. Porcentaje de pensionados por cada cien cotizantes.
Rendimiento en educación regular	MEP. Departamento de Estadística	Se refiere al rendimiento definitivo (aprobados y reprobados) en educación regular. Se calcula dividiendo el número de estudiantes aprobados o reprobados entre la matrícula final, multiplicado por cien.
Repitentes primer grado	MEP. Expansión del Sistema Educativo	Cantidad de estudiantes que se encuentran repitiendo el primer grado.
Salario mínimo <i>minimorum</i>	INEC. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples	Salario mínimo de protección legal que el Estado garantiza a los trabajadores que no se enmarcan en ninguna ocupación específica dentro del Decreto de Salarios Mínimos.
Severidad de la pobreza entre los hogares	Estimación propia a partir de la Encuesta de Hogares, INEC	Refleja lo que sucede con la desigualdad entre los ingresos de los hogares pobres. El indicador toma valores entre 0 (valor mínimo) y 1 (valor máximo); un aumento en ellos refleja un empeoramiento de la situación; un valor de 0 indica que no hay desigualdad entre los ingresos, y un valor de 1 indica desigualdad total entre los ingresos de los hogares pobres.
Tamaño promedio del hogar	INEC. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. Módulo de Empleo	Promedio de personas que viven en un hogar, sin tomar en cuenta aquellas que mantienen una relación de servicio doméstico o pensionista con respecto al jefe o jefa del hogar. Número de personas dividido por el número de hogares.
Tasa bruta de escolaridad en educación regular	MEP. Expansión del Sistema Educativo. INEC-CCP. Estimaciones y Proyecciones de Población 1970-2050	Relación entre la población matriculada en un nivel escolar determinado y el total de población que según los reglamentos de educación debería estar matriculada en ese nivel. Interactivo II y transición son los dos años precedentes al primer grado de escuela. A partir del 2002 el MEP cambió la fórmula de cálculo, de manera que la población en cada nivel se obtiene con el siguiente procedimiento: interactivo: 5 años; transición: 6 años; I ciclo: de 7 a 9 años; II ciclo: de 10 a 12 años; III ciclo: de 13 a 15 años; educación diversificada: de 16 a 17 años. La serie fue ajustada desde 1990 a la fecha.
Tasa bruta de natalidad	INEC. Sección Estadísticas Vitales. INEC-CCP. Estimaciones y Proyecciones de Población 1970-2050	Cantidad de nacimientos por cada mil habitantes. Cociente del número de nacimientos inscritos en un período y la población estimada a mitad del mismo período. A partir del 2003 se corrigió la serie a nivel nacional, con la población de las estimaciones y proyecciones calculadas a partir del Censo 2000.
Tasa de desempleo abierto	INEC. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. Módulo de Empleo	Porcentaje de la población desocupada con respecto a la fuerza de trabajo. Se calcula dividiendo la población desocupada entre la fuerza de trabajo.

Nombre	Fuente	Nota técnica
Tasa de enfermedades de declaración obligatoria	Ministerio de Salud. Memoria Anual	<i>Relaciona las enfermedades de declaración obligatoria en un año t, con la población en riesgo a mitad del mismo año. Las enfermedades de declaración obligatoria son aquellas sobre las que el Ministerio de Salud mantiene vigilancia estricta, por su impacto en la salud pública o su transmisibilidad.</i>
Tasa bruta de mortalidad	INEC. Sección Estadísticas Vitales. INEC-CCP. Estimaciones y Proyecciones de Población 1970-2050	<i>Número anual de defunciones en todas las edades por cada mil habitantes. Cociente entre el número de defunciones en todas las edades ocurridas en un período determinado y la población a mitad de ese período, multiplicado por mil. A partir del 2003 se corrigió la serie a nivel nacional, con la población de las estimaciones y proyecciones calculadas a partir del Censo 2000.</i>
Tasa de mortalidad por los cinco primeros grandes grupos de causas	Ministerio de Salud. Memoria Anual	<i>Relaciona las muertes clasificadas en los cinco primeros grandes grupos de causas, con la población a mitad de año.</i>
Tasa de mortalidad hospitalaria	CCSS	<i>Relación entre las defunciones ocurridas en los hospitales en un período y el total de egresos hospitalarios de dicho período; es la estimación de la probabilidad de muerte de los pacientes del hospital.</i>
Tasa de mortalidad infantil	INEC. Sección de Estadísticas Vitales	<i>Número anual de defunciones de niños menores de un año por cada mil nacidos vivos. Cociente entre el número de defunciones de infantes menores de un año y el total de nacidos vivos en un período determinado, por mil.</i>
Tasa de mortalidad por suicidios	Poder Judicial. Anuario de Estadísticas Policiales	<i>Número anual de muertes por suicidios por cada cien mil habitantes. El móvil o la causa del evento puede ser: depresión por muerte de familiar, depresión por soledad, problemas pasionales, familiares, mentales, con el licor, económicos, de salud, conyugales, con drogas, con la justicia, personales, laborales, ruleta rusa, hijo extramatrimonial, otros.</i>
Tasa neta de escolaridad en educación regular	MEP. Expansión del Sistema Educativo	<i>Relaciona el total de alumnos matriculados en un nivel educativo específico (cuya edad está dentro de los límites establecidos por los reglamentos de educación para ese nivel) y el total de población de esas edades correspondiente a ese nivel. Este indicador permite depurar la cobertura real de la población escolar, eliminando problemas derivados del factor de extraedad en los primeros niveles de la educación general básica. Interactivo II y transición son los dos años precedentes al primer grado de escuela.</i>
Tasa neta de participación	INEC. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples	<i>Porcentaje de la fuerza de trabajo con respecto a la población en edad de trabajar (12 años o más).</i>
Tasa de ocupación	INEC. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples	<i>Porcentaje de la población ocupada con respecto a la población en edad de trabajar (12 años o más).</i>
Tasa de subempleo invisible	INEC. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples	<i>Porcentaje de subempleados invisibles, convertidos al equivalente de desempleados abiertos, con respecto a la fuerza de trabajo.</i>
Tasa de subempleo visible	INEC. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples	<i>Porcentaje de subempleados visibles, convertidos al equivalente de desempleados abiertos, con respecto a la fuerza de trabajo.</i>
Total de hogares por niveles de pobreza	INEC. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples	<i>Total de hogares clasificados en los diferentes niveles de pobreza: no pobres, no satisface necesidades básicas y pobreza extrema.</i>
Víctimas de accidentes de tránsito	Consejo de Seguridad Vial. Área de Desarrollo. Proceso de Investigación	<i>Cantidad de personas que sufrieron un accidente de tránsito en el año y que presentaron lesiones o murieron por causa del percance. Muertos in situ se refiere a las personas que mueren en el sitio del accidente o durante su traslado al hospital.</i>

Nombre	Fuente	Nota técnica
Viviendas según tenencia de servicios básicos	INEC. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. Tabulados	<i>Cantidad de viviendas clasificadas según su tenencia o no tenencia de servicios básicos (básicos (abastecimiento de agua, fuente de donde proviene, tipo de servicios sanitario y tenencia de baño). Datos del Módulo de Vivienda incluido en la encuesta para esos años. Las cifras del 2001 en adelante no son comparables con los años anteriores, debido a que a partir de esa fecha se ajustaron los factores de expansión de la EHPM, con información del Censo 2000.</i>
Viviendas según hacinamiento	INEC. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. Tabulados	<i>Cantidad de viviendas clasificadas según hacinamiento por dormitorio (tres o más personas por dormitorio). Datos del Módulo de Vivienda incluido en la encuesta para esos años. Las cifras del 2001 en adelante no son comparables con los años anteriores, debido a que a partir de esa fecha se ajustaron los factores de expansión de la EHPM, con información del Censo 2000.</i>
Viviendas según tipo de tenencia	INEC. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. Tabulados	<i>Cantidad de viviendas individuales clasificadas según el tipo de tenencia (precaria, propia, alquilada, otras, como cedida o prestada). Datos del Módulo de Vivienda incluido en la encuesta para esos años. Las cifras del 2001 en adelante no son comparables con los años anteriores, debido a que a partir de esa fecha se ajustaron los factores de expansión de la EHPM, con información del Censo 2000.</i>

Variables económicas

Nombre	Fuente	Nota técnica
Ahorro nacional neto	BCCR. Departamento de Cuentas Nacionales	<i>Saldo de la cuenta de ingresos corrientes y pagos corrientes, sin contar la depreciación. Saldo entre el ingreso nacional disponible y el consumo nacional de los hogares y el Gobierno. Cifras al 26-07-07; 2006 es preliminar.</i>
Ahorro nacional neto / PIB	BCCR. Departamento de Cuentas Nacionales	<i>Ahorro nacional neto como porcentaje del producto interno bruto. Relaciona el ahorro nacional neto con el producto interno bruto.</i>
Accidentes de tránsito	Consejo de Seguridad Vial. Área de Desarrollo. Proceso de Investigación	<i>Encuentro violento en una vía pública, entre dos o más vehículos en movimiento, entre un vehículo en movimiento y un objeto fijo o en movimiento, o entre un vehículo en movimiento y una o más personas. Sus consecuencias son inmediatas y por lo general producen daños materiales, sociales y económicos, así como lesiones y muerte.</i>
Base monetaria	BCCR. División Económica. Departamento Monetario	<i>Cantidad de dinero puesto a disposición de los agentes económicos por el Banco Central (dinero primario), a partir del cual se genera el proceso de expansión secundaria. Saldos a diciembre.</i>
Capacidad instalada para generación de energía eléctrica	Antes de 1999: Dirección Sectorial de Energía. Sistema de Información Energética Nacional (SIEN) A partir de 1999: DSE. Memoria Estadística del Sector Energía de Costa Rica	<i>Capacidad máxima de generación que poseen las plantas hidroeléctricas y térmicas (con turbinas a vapor, turbinas a gas o motores de combustión interna).</i>
Carga transportada por ferrocarril	MOPT. Dirección de Planificación	<i>Material transportado por medio de ferrocarril. Cierre técnico en 1995; a partir de 1999 se iniciaron labores de carga. Información suministrada al MOPT por el Incofer.</i>
Clientes del sistema celular	ICE. Dirección de Planificación y Telecomunicaciones	<i>Abonados del sistema celular o sistema de servicios móviles.</i>
Clientes del sistema telefónico nacional	ICE. Dirección de Planificación y Telecomunicaciones	<i>Abonados del sistema telefónico, servicios facturados.</i>
Coefficiente de liquidez	Elaboración propia a partir de datos del BCCR	<i>Capacidad o potencial de un banco o entidad para hacer frente al pago inmediato de sus deudas u obligaciones. Medio circulante dividido por el PIB nominal.</i>
Costo per cápita por mes de la canasta básica alimentaria	INEC. Estadísticas económicas	<i>Costo por persona de la canasta básica alimentaria, obtenido a partir de los precios promedio ponderados de los artículos que la componen (bienes y servicios).</i>
Crecimiento de las exportaciones	BCCR. División Económica. Departamento Monetario	<i>Incremento porcentual, de un año con respecto al anterior, de los bienes y servicios vendidos en el extranjero.</i>

Nombre	Fuente	Nota técnica
Crecimiento del PIB real por persona	BCCR. División Económica. Departamento de Cuentas Nacionales	<i>Incremento porcentual promedio del producto interno bruto real por persona. El producto interno bruto real por persona es el valor, en colones constantes (base 1991 = 100) por persona, de los bienes y servicios producidos por las industrias y otros agentes de la economía.</i>
Crecimiento real del ingreso nacional disponible por persona	BCCR. División Económica. Departamento de Cuentas Nacionales	<i>Incremento porcentual promedio del ingreso nacional disponible bruto real por persona (base 1991=100). El ingreso nacional disponible bruto se obtiene sumando y restando al PIB, según corresponda, los ajustes en la variación de términos de intercambio, ingresos primarios y transferencias corrientes.</i>
Crecimiento vehicular	Elaboración propia con datos del MOPT	<i>Incremento porcentual del número vehículos de un año con respecto al anterior.</i>
Crédito interno neto total del SBN	BCCR. División Económica. Departamento Monetario	<i>Crédito concedido por el Banco Central y los bancos privados a los sectores público y privado. Corresponde a la suma del crédito corriente neto al sector público, el crédito al sector público por renegociación y el crédito al sector privado. A partir de mayo de 1999 se identifica sector privado financiero no bancario (entidades financieras no bancarias, mutuales y cooperativas). Incluye también el crédito otorgado por el artículo 175 de la Ley 7558, y después de noviembre de 1999, el finiquito entre el BCCR y el Ministerio de Hacienda para el pago de las deudas según el reglamento para emisión de títulos valores de deuda interna, n° 28110-H, del 28 de setiembre de 1999. Saldos a diciembre. Para una mejor interpretación de los datos se recomienda consultar la nota técnica del BCCR en la página www.bccr.fi.cr.</i>
Déficit comercial / PIB	BCCR. División Económica. Departamento Monetario y Departamento de Cuentas Nacionales	<i>Relación entre el saldo de la balanza comercial y el PIB. El déficit comercial se refiere al saldo o diferencia entre el total de exportaciones FOB e importaciones FOB de la balanza de pagos.</i>
Déficit de cuenta corriente / PIB	BCCR. División Económica. Departamento Monetario y Departamento de Cuentas Nacionales	<i>Relación entre el saldo de la cuenta corriente y el PIB. El saldo de la cuenta corriente es el resultado de los movimientos de mercancías, los servicios como turismo, los ingresos y pagos de rentas y transferencias unilaterales que constituyen movimientos sobre los cuales no existe obligación ni derecho de devolución.</i>
Déficit del Gobierno Central / PIB	BCCR. Departamento de Mercado de Capitales y Finanzas Públicas. Información suministrada por la Tesorería Nacional y el Departamento de Cuentas Nacionales	<i>Relaciona el déficit del Gobierno Central con el PIB. El déficit del Gobierno Central es el resultado del balance de ingresos y gastos totales. Los ingresos son los de flujo de caja de la Tesorería Nacional, incluyendo ingresos sobre pensiones. Información tomada de los resultados financieros del sector público global.</i>
Déficit del sector público no financiero	BCCR. Departamento Monetario. Sección de Finanzas Públicas y Análisis Fiscal. Información suministrada por la Autoridad Presupuestaria	<i>Saldo entre los ingresos y gastos totales del SPNF reducido, compuesto por: Gobierno Central, diez empresas y ocho instituciones descentralizadas. Información tomada de los resultados financieros del sector público global.</i>
Densidad de líneas telefónicas fijas	ICE. Dirección de Planificación	<i>Cantidad de servicios residenciales/comerciales por cada cien habitantes.</i>
Densidad de teléfonos públicos	ICE. Dirección de Planificación	<i>Total de teléfonos públicos instalados por cada mil habitantes. A partir del año 2003, la Unidad Estratégica de Negocios del ICE ha realizado esfuerzos para sustituir teléfonos públicos monederos, administrados y CHIP, por los Colibrí 197, así como para la colocación de lectores ópticos. Estas medidas hacen que decrezca la densidad.</i>
Depósitos de bancos comerciales en BCCR	BCCR. División Económica. Departamento Monetario. Sección de Programación Financiera	<i>Depósitos monetarios que los bancos comerciales realizan en el BCCR; se refiere a depósitos de ahorro, depósitos a largo plazo y certificados de inversión.</i>

Nombre	Fuente	Nota técnica
Depósitos en cuenta corriente	BCCR. División Económica. Departamento Monetario. Sección de Programación Financiera	<i>Depósitos realizados por medio de cheques por parte del sector público o por particulares en los bancos comerciales. Excluye partidas interbancarias y depósitos en cuenta corriente del Gobierno.</i>
Deuda interna bonificada del sector público general	BCCR. Departamento de Mercado de Capitales y Finanzas Públicas	<i>Obligaciones (traducidas en bonos) del sector público con el resto de los sectores de la economía.</i>
Deuda interna del Gobierno Central / PIB	BCCR. División Económica. Departamento Monetario. Sección de Finanzas Públicas y Análisis Financiero y Departamento de Cuentas Nacionales	<i>Relaciona la deuda interna del Gobierno Central con el PIB. La deuda interna del Gobierno Central corresponde a las obligaciones con el resto de los sectores de la economía (sistema bancario nacional, sectores público y privado), por concepto de bonos en moneda nacional y extranjera. Incluye deuda documentada y amortizaciones de las obligaciones estipuladas en el artículo 175 de la Ley 7558.</i>
Deuda pública interna	BCCR. División Económica. Departamento Monetario. Sección de Finanzas Públicas y Análisis Financiero	<i>Suma total de los valores de vencimiento, tales como certificados nacionales de ahorro, bonos de defensa en poder del Sistema Bancario Nacional, sector público y sector privado. Es la suma de la deuda del sector público (Gobierno Central, resto del sector público) y el sistema bancario (BCCR, resto del Sistema Bancario Nacional). El Gobierno Central incluye deuda documentada y amortizaciones de las obligaciones estipuladas en el artículo 175 de la Ley 7558. El BCCR incluye bonos de estabilización monetaria en moneda nacional y otras obligaciones en moneda extranjera del Banco Central, tales como certificados de depósito a plazo en dólares (CERTD\$) y depósitos en moneda extranjera de los bancos comerciales en el Banco Central (no incluye por encaje). Saldos a diciembre.</i>
Deuda pública externa	BCCR. División Económica. Departamento Monetario. Departamento de Finanzas Internacionales	<i>Compromisos financieros que tiene el Estado con el resto del mundo.</i>
Deuda pública externa per cápita	BCCR. División Económica. Departamento Monetario. Departamento de Finanzas Internacionales	<i>Relaciona la deuda pública externa con el total de habitantes del país. Cantidad en dólares que representa la deuda pública externa por cada habitante.</i>
Deuda pública externa / PIB	BCCR. División Económica. Departamento Monetario. Departamento de Finanzas Internacionales y Departamento de Cuentas Nacionales	<i>Relaciona la deuda pública externa con el PIB. La deuda pública externa son los compromisos que tiene el Estado con acreedores del exterior.</i>
Efectivo en poder del público	BCCR. División Económica. Departamento Monetario. Sección de Programación Financiera	<i>Monedas y billetes que están en circulación.</i>
Emisión monetaria	BCCR. División Económica. Departamento Monetario. Sección de Programación Financiera	<i>Total de dinero emitido por el Banco Central. En 1999 creció sustancialmente la cifra, pues el BCCR permitió a los intermediarios financieros mantener hasta 50% del encaje en caja, como medida preventiva de fondos por el error Y2K.</i>
Exportaciones	BCCR. División Económica. Departamento Monetario	<i>Bienes y servicios vendidos en el extranjero. No incluye ajuste de metodología de balanza de pagos. Según destino: no incluye valor bruto de regímenes de zona franca y perfeccionamiento activo. Cifras al 26-07-07; año 2006 es preliminar.</i>
Financiamiento del déficit del Gobierno Central	BCCR. Departamento de Mercado de Capitales y Finanzas Públicas. Información suministrada por la Tesorería Nacional	<i>Forma interna o externa de hacer frente a los gastos que no se pudo cubrir con los ingresos corrientes.</i>
Formación bruta de capital fijo	BCCR. División Económica. Departamento de Cuentas Nacionales	<i>Bienes producidos de duración superior a un año y que son utilizados en la producción de otros bienes y servicios. Algunos ejemplos son: vivienda, maquinaria y equipo, activos cultivados como árboles y ganado, etc. Cifras al 26-07-07; año 2006 es preliminar.</i>
Formación bruta de capital fijo real / PIB	BCCR. División Económica. Departamento de Cuentas Nacionales	<i>Relación entre la formación bruta de capital fijo real (1991=100) y el PIB.</i>
Gastos totales del Gobierno Central	BCCR. Departamento de Mercado de Capitales y Finanzas Públicas. Información suministrada por la Tesorería Nacional	<i>Total de los gastos corrientes y los gastos de capital. Metodología caja.</i>

Nombre	Fuente	Nota técnica
Generación de energía eléctrica	ICE. Proceso de Demanda Eléctrica. Cenpe	<i>Producción de electricidad de las plantas para envío a centros de transformación.</i> La generación privada incluye Miravalles III.
Grado de apertura	BCCR. División Económica. Departamento Monetario. Sección de Balanza de Pagos	<i>Medida de apertura de la economía, representada por la suma de las exportaciones (FOB) y las importaciones (FOB) de bienes y servicios como porcentaje del PIB. Cuanto mayor sea el valor, mayor es la participación del país en la economía internacional.</i> En el año 2005 se actualizó la serie debido a cambios en las cuentas de servicios. Estos cambios modifican la serie desde 1999. Datos del 2006 son preliminares.
Importaciones	BCCR. División Económica. Departamento Monetario. Sección de Balanza de Pagos	<i>Bienes y servicios comprados en el extranjero, transferencias de propiedad de bienes de los no residentes a los residentes y de servicios prestados por los productores no residentes a los residentes en el país. Importaciones CIF.</i> Incluye el valor bruto de regímenes de zona franca y perfeccionamiento activo. No incluye ajuste de metodología de balanza de pagos. Bienes finales incluye bienes de consumo, materiales de construcción y otros. Cifras al 26-07-07; año 2006 es preliminar.
Índice de precios al consumidor	INEC. Departamento de Índices y Estadísticas	<i>Relaciona el costo promedio de una canasta de consumo, calculado mes a mes, con respecto a este costo en un mes determinado como base, enero 1995 = 100.</i>
Ingreso de divisas por concepto de turismo	BCCR. División Económica. Departamento Monetario	<i>Monto en dólares de los ingresos generados por turismo.</i> A partir del 2001 se cambió la metodología de cálculo. Dato del 2006 es preliminar.
Ingreso nacional disponible neto	BCCR. División Económica. Departamento de Cuentas Nacionales	<i>Saldo neto obtenido a partir del total de recursos de la cuenta de generación de ingresos, es decir, el producto interno bruto a precios de mercado, del que se deduce el consumo de capital fijo.</i> Cifras al 26-07-07; dato del 2006 es preliminar.
Ingresos totales del Gobierno Central	BCCR. Departamento de Mercado de Capitales y Finanzas Públicas. Datos suministrados por la Tesorería Nacional	<i>Ingresos del Gobierno Central por concepto de tributos, transferencias y otros rubros, como traspaso de utilidades, contribución al fondo de pensiones e intereses de bonos propios.</i> Metodología caja. La categoría "Otros" incluye: derechos de exportación, ruedo y derecho de circulación, intereses sobre títulos, especies fiscales, transferencias Ley 6955, café, banano y otros.
Ingresos tributarios	CGR. Memoria Anual	<i>Tributos que cobra el Estado a las diferentes entidades y personas.</i> Ejecución efectiva consolidada.
Inversión externa directa	BCCR. División Económica. Departamento Monetario	<i>Afluencia neta de inversión para adquirir un interés de administración (10% o más de acciones) de una empresa que opera en otro país diferente al de origen del inversionista.</i>
Inversión pública bruta en sector transportes	MOPT. Dirección de Planificación. Departamento de Estudios Económicos	<i>Toda acción dirigida a aumentar la capacidad productiva del sector mediante la inversión en obras de infraestructura, además de la adquisición de bienes y servicios.</i> El dato de aeropuertos se refiere a inversiones realizadas por el MOPT, Japdeva, Incop y Recope. Los datos del 2006 son preliminares.
Líneas telefónicas instaladas	ICE. Telecomunicaciones, Informe Estadístico	<i>Líneas telefónicas que se han instalado en todo el territorio nacional y que son registradas por las centrales telefónicas del ICE.</i>
Liquidez total	BCCR. División Económica. Departamento Monetario	<i>Activos financieros totales a disposición de la economía, tanto monetarios como cuasimonetarios.</i> Se calcula como la suma de medio circulante y cuasidinero, saldos a diciembre. Esta serie fue revisada y actualizada en mayo de 1998, debido a los cambios que sufrió el cuasidinero por efecto de la "subasta conjunta de títulos", además de que no incluye bonos de estabilización monetaria y sistemas inversión de corto plazo.

Nombre	Fuente	Nota técnica
Medio circulante	BCCR. División Económica. Departamento Monetario	<i>Activos que sirven como medio de pago en las transacciones diarias de las personas; está compuesto por el dinero y los depósitos en cuenta corriente.</i> Saldos a diciembre. El incremento observado en 1997 se debe a que un banco comercial decidió clasificar como depósitos en cuenta corriente, pasivos que había venido registrando como obligaciones a plazo. Serie revisada y actualizada en mayo de 1998.
Número de personas por vehículo	MOPT. Departamento de Planificación	<i>Número de personas por cada vehículo en el país.</i> Razón entre el número de vehículos reportados en un año y la población para ese mismo año.
Número de turistas que ingresaron al país	ICT. Departamento de Estadística	<i>Ingreso de turistas al país en cada año.</i> Dato del 2006 es preliminar.
Número de vehículos en circulación	MOPT. Departamento de Planificación	<i>Vehículos reportados en circulación en un año.</i> Incluye vehículos automotores y equipo pesado como chapulines, tractores, etc., identificados como equipo especial. En el 2003 se actualizó la cifra mediante una consultoría. En el año 2006 se discontinúa la serie.
Pasajeros movilizados por el Aeropuerto Juan Santamaría	MOPT. Departamento de Planificación	<i>Cantidad de personas que abordan aviones en el Aeropuerto Juan Santamaría.</i> Información suministrada al MOPT por la Dirección General de Aviación Civil.
Precio de energía eléctrica empleada en el sector residencial	Antes de 1999: Dirección Sectorial de Energía. Sistema de Información Energética Nacional (SIEN) A partir de 1999: DSE. Memoria Estadística del Sector Energía de Costa Rica	<i>Tarifa promedio anual que pagó el abonado por cada kW/h, por el consumo de energía eléctrica en ese mismo año.</i>
Precio promedio de combustibles empleados en el sector transporte	Antes de 1999: Dirección Sectorial de Energía. Sistema de Información Energética Nacional (SIEN) A partir de 1999: DSE. Memoria Estadística del Sector Energía de Costa Rica	<i>Tarifa promedio anual que se paga por cada litro de combustibles en el sector transporte. Precio promedio interno (con impuestos), por litro de combustible.</i>
Precio promedio del impulso en exceso para las llamadas locales	ICE. Dirección de Planificación	<i>Tarifa promedio pagada por cada impulso en exceso en las llamadas telefónicas locales.</i>
Precio 3 primeros minutos, llamada a EEUU	ICE. Dirección de Planificación	<i>Tarifa cobrada por una llamada a los Estados Unidos por un lapso de 3 minutos de comunicación; esta tarifa es por operadora, teléfono a teléfono.</i> A partir de 2000 se cambió la serie a tarifa reducida, por eliminación de la tarifa plena.
Préstamos al sector privado no financiero	BCCR. Departamento Monetario. Programación Financiera	<i>Créditos de departamentos comerciales, hipotecarios y de crédito rural.</i> Excluye el BAC y el ajuste de limpieza de cartera. Saldos a diciembre.
Producción total de energía	Antes de 1999: Dirección Sectorial de Energía. Sistema de Información Energética Nacional (SIEN) A partir de 1999: DSE. Memoria Estadística del Sector Energía de Costa Rica	<i>Estructura relativa de la producción de energía según las distintas fuentes: leña, electricidad, gasolinas súper y regular, diesel, fuel oil, otros.</i> La categoría "Otros" incluye: residuos vegetales, gas licuado, kerosene, jet fuel, gasóleo, no energéticos (asfaltos y emulsiones asfálticas), combustibles marinos, alcohol, carbón vegetal. El consumo de leña se estima con base en encuestas que se realizan desde 1984. A partir de los años 2000 y 2001, en residuos vegetales se incluye cascarilla de arroz y residuos de palma africana. En 2002 y 2003 se asumió la misma producción de leña que en el 2001. Esta serie ha sido discontinuada en el Compendio, por ausencia de información oportuna.

Nombre	Fuente	Nota técnica
Producto interno bruto (PIB)	BCCR. División Económica. Departamento de Cuentas Nacionales	<p>Valor total de bienes y servicios producidos por las industrias y otros agentes de la economía, en el territorio económico del país, en un período determinado. La producción aparece valorada a precios de mercado.</p> <p>Per cápita en colones: valor total en colones corrientes de bienes y servicios (PIB), por habitante.</p> <p>Per cápita en dólares: valor total en dólares de bienes y servicios por habitante. El PIB en dólares es calculado con el PIB nominal dividido por el tipo de cambio. El tipo de cambio corresponde a un promedio de los tipos de cambio efectivos entre los ingresos y egresos corrientes de la balanza de pagos.</p> <p>PIB real: PIB en colones de 1991, clasificado según sectores económicos.</p> <p>En el año 2000 se introdujo una nueva serie, ya que se cambió el año base a 1991.</p> <p>Cifras al 26-07-07; datos del 2006 son preliminares.</p>
Reservas internacionales netas / importaciones por mes	BCCR. División Económica. Departamento Monetario. Sección de Balanza de Pagos	Relaciona las reservas internacionales netas del BCCR con las importaciones promedio por mes.
Reservas monetarias internacionales netas del BCCR	BCCR. División Económica. Departamento Monetario. Sección de Balanza de Pagos	<p>Valor de los activos netos del exterior bajo el control de las autoridades monetarias. Comprende el oro monetario, los derechos especiales de giro, la posición de reservas con el Fondo Monetario Internacional, los activos en divisas (moneda, depósitos y valores) y otros activos.</p> <p>No incluye intereses de la deuda con Nicaragua.</p>
Saldo cuenta de capitales	BCCR. División Económica. Departamento Monetario	<p>Refleja las transacciones no recuperables que suponen la adquisición, transferencia, construcción o venta de activos fijos destinados a un uso repetido en el proceso de producción durante más de un año.</p> <p>Incluye: metodología del Quinto Manual de Balanza de Pagos del FMI, ajustes de balanza de pagos, errores y omisiones y capital no determinado. Cifras al 26-07-07.</p>
Saldo cuenta comercial	BCCR. División Económica. Departamento Monetario	<p>Diferencia entre las exportaciones FOB y las importaciones CIF.</p> <p>Incluye: Metodología del Quinto Manual de Balanza de Pagos del FMI, ajustes de balanza de pagos, errores y omisiones y capital no determinado. Cifras al 26-07-07.</p>
Saldo cuenta corriente	BCCR. División Económica. Departamento Monetario	<p>Registra los movimientos de mercancías, los servicios como turismo, los ingresos y pagos de rentas y transferencias unilaterales que constituyen movimientos sobre los cuales no existe obligación ni derecho de devolución.</p> <p>Incluye: metodología del Quinto Manual de Balanza de Pagos del FMI, ajustes de balanza de pagos, errores y omisiones y capital no determinado. Cifras al 26-07-07.</p>
Servicio de la deuda del Gobierno Central	BCCR. División Económica. Información suministrada por el Ministerio de Hacienda	Cantidad en colones corrientes pagados cada año, por concepto de intereses internos y externos, de la deuda del Gobierno Central.
Servicio total pagado de la deuda pública externa	BCCR. División Económica. Departamento Monetario. Sección de Balanza de Pagos	Cantidad en dólares pagado cada año, por concepto de principal e intereses, de la deuda pública externa.
Tasa anual de inflación	BCCR. División Económica. Departamento Monetario	Variación porcentual acumulada en el índice de precios al consumidor con respecto a diciembre del año anterior.
Tasa de devaluación	Elaboración propia con datos del BCCR	<p>Variación porcentual del tipo de cambio interbancario promedio de compra y venta de dos períodos consecutivos.</p> <p>Se calcula con base en el tipo de cambio interbancario, promedio de compra y venta, del mes de diciembre.</p>
Tasa básica pasiva	BCCR. División Económica. Departamento Monetario. Sección de Programación Financiera	Refleja los rendimientos que obtiene el público por sus inversiones en activos financieros. Se obtiene con el promedio ponderado de las tasas de interés a seis meses.

Nombre	Fuente	Nota técnica
Tasas de interés pasivas por plazo	BCCR. División Económica. Departamento Monetario. Sección de Programación Financiera	<i>Refleja el estímulo que recibe el público por sus inversiones en activos financieros, es decir, los rendimientos que se obtienen por realizar depósitos a plazo: 1 mes, 3 meses, 6 meses, tanto en bancos estatales como privados.</i> Se consigna el máximo valor entre los siguientes bancos estatales: BNCR, BCR, BCAC, BPDC y también para los bancos privados.
Tasas de interés activas por sector	BCCR. División Económica. Departamento Monetario. Sección de Programación Financiera	<i>Refleja los rendimientos que obtienen los bancos, tanto estatales como privados, por créditos concedidos a los diferentes sectores.</i> "Otras actividades" incluye comercio, personal y servicios. Se consigna el máximo valor entre los siguientes bancos estatales: BNCR, BCR, BCAC, BPDC y también para los bancos privados.
Tipo de cambio interbancario de venta	BCCR. División Económica. Departamento Monetario	<i>Cantidad de colones que fijan los bancos por la venta de un dólar de los Estados Unidos.</i>
Variación de existencias	BCCR. División Económica. Departamento de Cuentas Nacionales	<i>Valor de los bienes adquiridos por los productores, menos el valor de los bienes utilizados durante el período contable.</i> Cifras al 26-07-07; dato del 2006 es preliminar.
Variación de reservas monetarias internacionales netas del SBN	BCCR. División Económica. Departamento Monetario	<i>Cambios en los activos de reserva que se utilizan para saldar las cuentas corrientes y de capital durante un período con respecto a otro.</i> Variación en términos absolutos. No incluye intereses de la deuda documentada de Nicaragua con el BCCR.
Vehículos que pagaron el derecho de circulación	INS	<i>Vehículos que cumplieron con las obligaciones establecidas para su circulación.</i>
Vehículos que se presentaron a la revisión periódica de Riteve	Empresa Riteve SyC. Anuario	<i>Revisión técnica que se realiza a los vehículos con el propósito de reducir la emisión de contaminantes y mejorar elementos asociados a su seguridad activa y pasiva.</i> La revisión incluye aspectos relacionados con acondicionamiento exterior, carrocería, acondicionamiento interior, señalización intermitente de emergencias, alumbrado, frenos, dirección, ejes y suspensión, chasis, motor, transmisión y otros.
Visitantes al Sistema de Parques Nacionales	Ministerio de Ambiente y Energía. Sistema Nacional de Áreas de Conservación	<i>Cantidad de personas que visitan el Sistema de Parques Nacionales cada año, ya sean costarricenses o extranjeros.</i>

Variables ambientales

Nombre	Fuente	Nota técnica
Área afectada por incendios forestales	Ministerio de Ambiente y Energía. Sistema Nacional de Áreas de Conservación	<i>Cantidad de hectáreas quemadas por incendios forestales dentro y fuera de las áreas silvestres protegidas. Las coberturas vegetales afectadas son: bosques, bosques secundarios, plantaciones forestales, tacotales, charrales, pastos, cultivos y otros.</i>
Área sembrada de las principales actividades	Secretaría Ejecutiva de Planificación Sectorial Agropecuaria (SepSA). Boletines estadísticos agropecuarios	<i>Cantidad sembrada, en hectáreas, de los principales productos agrícolas.</i> Dato del 2005 es preliminar.
Áreas silvestres protegidas	Ministerio de Ambiente y Energía. Sistema Nacional de Áreas de Conservación	<i>Total de hectáreas protegidas en parques nacionales, reservas biológicas, zonas protectoras, reservas forestales, refugios nacionales de vida silvestre, humedales, reservas naturales absolutas, monumentos nacionales y fincas del Estado fuera de las áreas silvestres protegidas.</i>
Área sometida a pago de servicios ambientales	Fondo Nacional de Financiamiento Forestal (Fonafifo)	<i>Hectáreas totales incorporadas cada año al pago de servicios ambientales (PSA), de acuerdo con las modalidades de protección de bosque, manejo de bosque, reforestación y plantaciones con recursos propios.</i>
Área sometida a pago de servicios ambientales en comunidades indígenas	Fondo Nacional de Financiamiento Forestal (Fonafifo)	<i>Hectáreas totales incorporadas cada año al pago de servicios ambientales (PSA), en comunidades indígenas.</i>

Nombre	Fuente	Nota técnica
Consumo de diesel como porcentaje del consumo de hidrocarburos	De 1996 a 1998: DSE. Sistema de Información Energética Nacional (SIEN). A partir de 1999: DSE. Memoria Estadística del Sector Energía de Costa Rica, o series históricas de los balances energéticos de Costa Rica	<i>Porcentaje del consumo final de diesel con respecto al consumo total de derivados de petróleo.</i> El total de hidrocarburos considera: GLP, gasolina regular, gasolina súper, kerosene, jet fuel, diesel, gasóleo, fuel oil, asfaltos.
Consumo residencial de energía eléctrica per cápita	ICE. Proceso Demanda Eléctrica. Cenpe. INEC-CCP. Estimaciones y Proyecciones de Población 1970-2050	<i>Ventas en kW/h al sector residencial, divididas por la población proyectada para el año correspondiente.</i>
Consumo de energía sector transportes	Antes de 1999: DSE. Sistema de Información Energética Nacional (SIEN) A partir de 1999: DSE. Memoria Estadística del Sector Energía de Costa Rica	<i>Ventas de energía al sector transporte, en terajulios.</i> Incluye: electricidad, gasolina regular, gasolina súper, Kero-JF, diesel, Av.Gas.
Consumo promedio anual de electricidad por abonado	ICE. Proceso Demanda Eléctrica. Cenpe	<i>Ventas en kW/h a los sectores residencial e industrial, divididas por el número de clientes (promedio anual).</i>
Consumo final de derivados de petróleo	DSE. Memoria Estadística del Sector Energía de Costa Rica, o series históricas de los balances energéticos de Costa Rica	<i>El consumo final o consumo neto es toda la energía que se entrega a los sectores, tanto para uso energético como no energético.</i> El total incluye los siguientes productos: GLP, gasolina regular, gasolina súper, kerosene, jet fuel, diesel, gasóleo, fuel oil, asfaltos.
Desembarque total según grupos de especies	Incopesca. Informe de Labores	<i>Desembarques realizados por la flota artesanal y semi-industrial, clasificados por grupos de especies.</i> Escama incluye: primera grande (corvina reina, róbalo y otros), primera pequeña (corvina aguada, picuda, róbalo pequeño y otros), clasificado (lenguado, berrugate, corvina zorra, mero y otros), chatarra o pescado pequeño, agria cola, cabrilla, pargo seda. Crustáceos incluye: camarón blanco, camarón café, camarón rosado, camarón fidel, camarón camello, camarón real, camarón tití, langosta pacífica, langosta caribe, calamar, pulpo, pianguas, cambute, filet, buche, cangrejo, tortuga. Pelágicos incluye: dorado, marlin blanco, marlin rosado, theacher, pez vela, pez espada, sardina, atún, cazón, posta, maco, aleta de tiburón. Incopesca no suministró información para el año 2006.
Desembarque total según litoral	Incopesca. Informe de Labores	<i>Total de desembarques realizados por la flota artesanal y semi-industrial en los dos océanos; incluye las regiones de Guanacaste, Puntarenas, Quepos y Golfito.</i> No incluye producción acuícola. Incopesca no suministró información para el año 2006.
Embarcaciones de la flota nacional	Incopesca. Informe de Labores	<i>Cantidad de embarcaciones de la flota pesquera (botes, pangas, lanchas y barcos), en operación y con permiso de pesca vigente cada año.</i> En la flota hay 71 barcos camaroneros, 2 sardineros y un atunero con red de cerco. En el 2003 el Departamento de Protección y Registro de Incopesca incluyó las lanchas dentro de la categoría de barcos. Incopesca no suministró información para el año 2006.
Estación Aeropuerto Juan Santamaría	Instituto Meteorológico Nacional. Minea	<i>Mediciones de temperatura, viento, precipitación y humedad relativa realizadas por el IMN, en la estación Aeropuerto Juan Santamaría. La ubicación geográfica de la estación consultada es: 10°00' latitud N, 84° 13' longitud O, elevación 890 metros.</i> En temperatura se registra el promedio de las temperaturas climatológicas en grados Celsius, de todos los días del mes de octubre, en el caso de la estación lluviosa, y de todos los días del mes de marzo, en el caso de la estación seca. En viento se registra la velocidad media, medida en km/hora, de los vientos. En precipitación se registran los milímetros de lluvia acumulados en promedio en el año; un milímetro equivale a un litro de agua por metro cuadrado. En humedad relativa se registra el promedio anual, en porcentaje, de la humedad. A partir del año 2005 se dejaron de utilizar las mediciones convencionales, que fueron sustituidas por la medición automática.

Nombre	Fuente	Nota técnica
Exportaciones de productos pesqueros	Procomer	<i>Ventas en el extranjero de peces ornamentales, camarón y pescado. El pescado incluye pescado fresco, refrigerado o congelado y filetes y demás carnes de pescado.</i> A partir del 2005 se abre la partida de peces ornamentales para incluir otras especies. Dato del 2006 es preliminar.
Importación total de agroquímicos	Cámara de Insumos Agropecuarios	<i>Compras totales en el exterior de productos líquidos y sólidos utilizados en la producción agropecuaria, como plaguicidas, fertilizantes y otros.</i> Valor CIF.
Importación total de derivados de petróleo	DSE. Memoria Estadística del Sector Energía de Costa Rica	<i>Compras totales de productos derivados de petróleo.</i> Valor CIF. A partir de 1998 se reportan las importaciones de petróleo crudo.
Ingreso promedio diario de basura a Río Azul/Parque de Tecnología Ambiental	Municipalidad de San José	<i>Ingreso promedio diario, en toneladas métricas por día, de los desechos recolectados por las doce municipalidades que integran el Cocim y los recolectados de origen particular.</i> A partir del 30 de julio del 2001 los desechos se depositan en el Parque de Tecnología Ambiental (PTA).
Número de contratos del PSA	Fondo Nacional de Financiamiento Forestal (Fonafifo)	<i>Cantidad de contratos firmados con incentivos del pago de servicios ambientales.</i> Los datos incluyen contratos globales con grupos organizados y contratos individuales; en el caso de comunidades indígenas solo incluye contratos globales.
Número de playas ganadoras de Bandera Azul Ecológica	ICAA. Laboratorio Nacional de Aguas	<i>Cantidad de playas ganadoras en el Programa Bandera Azul Ecológica.</i> Este programa es un incentivo anual para playas de excelencia en los aspectos higiénico-sanitarios. Su objetivo fundamental es impulsar la conservación de los recursos naturales, la búsqueda de mejores condiciones higiénico-sanitarias y la protección de la salud pública.
Población cubierta por el servicio eléctrico	ICE. Proceso Demanda Eléctrica. Cenpe	<i>Porcentaje de la población cubierta por el servicio eléctrico.</i>
Porcentaje promedio de cobertura de la población con servicio de agua de calidad potable	ICAA. Laboratorio Nacional de Aguas	<i>Porcentaje de la población que cuenta con el servicio de agua potable. Se entiende por agua de calidad potable toda el agua que es empleada para el consumo humano, que no causa daño a la salud y cumple con las disposiciones de los valores recomendables o máximos admisibles estéticos, organolépticos, físicos, químicos, biológicos y microbiológicos emitidos mediante el Reglamento para la Calidad del Agua Potable.</i> La población se calcula multiplicando las conexiones por un factor que consiste en un promedio de personas por vivienda.
Producción acuícola por especie	Inpesca. Informe de Labores	<i>Cría de tilapia, trucha, camarón y langostino, por pequeños y medianos productores.</i> Inpesca no suministró información para el año 2006.
Producción per cápita diaria de basura para el cantón central de San José	Municipalidad de San José	<i>Cantidad de desechos recolectados en el cantón central de San José, medidos en gramos por persona por día.</i> A partir del año 2005, para calcular los valores per cápita se utiliza la población por cantones calculada por el Centro Centroamericano de Población de la Universidad de Costa Rica.
Total de crédito forestal	Fondo Nacional de Financiamiento Forestal (Fonafifo)	<i>Préstamos concedidos por el Fonafifo para reforestación, industria y otros.</i> Otros créditos incluye: capital de trabajo, crédito puente, vivero forestal, elaboración de estudios. En el 2005 descendió el crédito a la industria, debido en parte a la disminución en la oferta de madera procedente de plantaciones forestales.
Valor agregado agropecuario como porcentaje del PIB	BCCR. División Económica. Departamento de Cuentas Nacionales	<i>Contribución porcentual real del sector agropecuario al PIB. El valor agregado equivale a la diferencia entre el valor de la producción y el consumo intermedio, valorado a precios del comprador.</i>

Nombre	Fuente	Nota técnica
Valor agregado bruto del sector agropecuario	BCCR. División Económica. Departamento de Cuentas Nacionales	Valor agregado bruto del sector agropecuario, a precios constantes, desagregado en agricultura, pecuarios, silvicultura de extracción de madera y pesca. El valor agregado equivale a la diferencia entre el valor de la producción y el consumo intermedio, valorado a precios del comprador.
Visitantes al Sistema de Parques Nacionales	Ministerio de Ambiente y Energía. Sistema Nacional de Áreas de Conservación	Cantidad de personas que visitan el Sistema de Parques Nacionales cada año, ya sean costarricenses o extranjeros. En el año 2005 se actualizó la serie.
Volumen autorizado para aprovechamiento de madera	Ministerio de Ambiente y Energía. Sistema Nacional de Áreas de Conservación	Cantidad en metros cúbicos autorizada por el SINAC en las áreas de conservación, para aprovechamiento de madera. Los permisos están clasificados en las siguientes categorías: certificado de origen agroforestal, certificado de origen plantaciones, permiso pp, inventarios forestales y planes de manejo.

Variables políticas

Nombre	Fuente	Nota técnica
Asuntos ingresados en las salas del Poder Judicial	Poder Judicial. Departamento de Planificación y Estadística	Cantidad de casos ingresados en la Sala Primera, la Sala Segunda, la Sala Tercera y la Sala Cuarta, del Poder Judicial.
Audiencias públicas en la Aresep	Aresep	Cantidad de audiencias públicas celebradas en la Aresep. Las audiencias públicas fueron creadas con el fin de que los usuarios de los servicios públicos manifiesten su posición o expresen su opinión, con respecto a la calidad de la prestación de esos servicios, las tarifas y precios, las metodologías tarifarias, así como sobre las normativas que somete a revisión la Autoridad Reguladora, lo cual es de suma importancia para obtener el punto de vista del usuario y tomar decisiones con base en la posición de las empresas y el usuario, en busca de mejorar los servicios y el control sobre la calidad.
Carga tributaria	CGR. Memoria Anual	Participación relativa de los impuestos municipales reales con respecto al PIB real. En el año 2006 se actualizó la serie con el IPC, año base = julio 2006.
Casos entrados en las oficinas judiciales de primera instancia	Poder Judicial. Departamento de Planificación y Estadística	Cantidad de casos entrados en las oficinas judiciales de primera instancia (fiscalías, juzgados y tribunales). El ámbito civil incluye la materia agraria. A partir del año 1998, la materia de familia es separada de la civil. En 1996, los casos entrados por violencia doméstica corresponden al segundo semestre.
Credenciales canceladas a autoridades municipales	TSE	Anulación de las credenciales de los funcionarios municipales de elección popular. Las causas que considera el TSE para cancelar credenciales son: renuncia, ausencia, muerte, abuso de autoridad, violación a la Ley sobre la zona marítimo-terrestre, otros. La información considera tanto propietarios como suplentes.
Demandas en la Comisión Nacional del Consumidor	Ministerio de Economía. Comisión Nacional del Consumidor	Cantidad de quejas o denuncias presentadas en la Comisión Nacional del Consumidor, ya sea porque el consumidor se siente afectado por un cobro indebido, o por aspectos de calidad del producto o artefacto que compró.
Denuncias netas ingresadas al sistema de justicia	Poder Judicial. Departamento de Planificación y Estadística	Cantidad de denuncias netas ingresadas al sistema de justicia por delitos contra la vida, contra la propiedad, sexuales e infracciones a la Ley de Psicotrópicos. Se utiliza la entrada neta en las oficinas que integran el Ministerio Público, según tipo de caso.
Denuncias presentadas ante la Defensoría de los Habitantes	Defensoría de los Habitantes. Departamento de Estadística	Es el medio de trámite de la queja o denuncia que presenta un habitante por actos u omisiones del sector público que estima lesivos para sus derechos e intereses y cuyo conocimiento es competencia de la Defensoría. Se conoce como expedientes abiertos. En el 2005 se cambió la forma de reportar la información, de interanual a anual. La serie se ajustó a partir del año 2000.

Nombre	Fuente	Nota técnica
Duración promedio de los recursos votados por la Sala IV, sobre el fondo del asunto	Poder Judicial. Departamento de Planificación y Estadística	<i>Número de días promedio que han sido necesarios para emitir un fallo en la Sala Constitucional, sobre recursos de amparo, hábeas corpus y acciones de inconstitucionalidad.</i>
Duración promedio de las leyes aprobadas en la corriente legislativa	Asamblea Legislativa. Centro de Información	<i>Duración promedio, en días naturales, de las leyes aprobadas en la corriente legislativa.</i>
Duración promedio de las leyes aprobadas para la sanción del Ejecutivo	Asamblea Legislativa. Centro de Información	<i>Duración promedio, en días naturales, de las leyes aprobadas para la sanción del Poder Ejecutivo.</i>
Egresos totales de los gobiernos locales	CGR. Memoria Anual	<i>Egresos ejecutados por las municipalidades de los presupuestos correspondientes al ejercicio económico de cada año. Gastos corrientes incluye: gastos de consumo, intereses y comisiones sobre la deuda y transferencias corrientes. Inversión real incluye: formación de capital y compra de maquinaria y equipo. Los demás egresos incluyen: inversión financiera, transferencias de capital y amortización de pasivos.</i>
Entrada neta en las oficinas de primera instancia	Poder Judicial. Departamento de Planificación y Estadística	<i>Indicador de la carga real de trabajo que ingresa a las oficinas de primera instancia (fiscalías, juzgados y tribunales). Se calcula restando a la entrada total las incompetencias y sumando las infracciones de tránsito sin oposición.</i>
Ingresos totales de los gobiernos locales	CGR. Memoria Anual	<i>Ingresos ejecutados por las municipalidades de los presupuestos correspondientes al ejercicio económico de cada año.</i>
Leyes aprobadas por iniciativa	Asamblea Legislativa. Centro de Información	<i>Cantidad de leyes aprobadas por iniciativa del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo, en la legislatura correspondiente al período de mayo del año <i>i</i> a abril del año <i>i</i>+1.</i>
Movimientos ocurridos en las demandas por violencia doméstica	Poder Judicial. Departamento de Planificación y Estadística	<i>Cantidad de denuncias por violencia doméstica, clasificadas en: casos entrados, casos terminados, mantiene la medida provisional, no comparecencia de la víctima.</i>
Número de contralorías de servicios	Mideplan	<i>Cantidad de contralorías de servicios de las instituciones de gobierno. Las contralorías de servicios son instancias abiertas al público para que éste exponga sus quejas sobre el servicio que brindan las instituciones. Los datos consideran las contralorías de servicios de la CCSS (98 a la fecha), regidas por lo dispuesto en la Ley 8239, Derechos y Deberes de las Personas Usuarias de los Servicios de Salud Públicos y Privados.</i>
Número de habitantes por juez	Poder Judicial. Departamento de Planificación y Estadística	<i>Número de habitantes por cada juez o administrador de justicia.</i>
Número de organizaciones activas de la sociedad civil	Ministerio de Trabajo, Dinadeco, Uccaep, Registro Nacional de Asociaciones	<i>Cantidad de organizaciones activas de la sociedad civil: sindicatos, cooperativas, asociaciones solidaristas, asociaciones de desarrollo comunal, cámaras empresariales afiliadas a Uccaep, asociaciones civiles. A partir del año 2003 se incluyen como asociaciones de desarrollo comunal los Cen-Cinai, reservas integrales y reservas específicas. En el 2005 se deja de registrar el dato referente a sociedades anónimas laborales debido a dificultades para obtener la información. Las cifras registradas en el año 2006 corresponden a julio de 2007. A partir del año 2004 las nuevas asociaciones civiles inscritas cada año en el Registro Nacional, son sumadas al año anterior.</i>
Permisos de portación de armas de fuego	Ministerio de Seguridad Pública. Control de Armas y Explosivos	<i>Cantidad de permisos (por primera vez y renovaciones) de portación de armas de fuego concedidos por el Ministerio de Seguridad Pública, tanto a personas físicas como personas jurídicas. Después de aprobada la reforma a la Ley 7530, de Armas y Explosivos, en el 2001, se dio un período de amnistía en el cual se puso a derecho una cantidad considerable de personas; esto propició el aumento de permisos en ese año. En el 2002 se empezó a aplicar la reforma y se incrementaron los controles de portación.</i>

Nombre	Fuente	Nota técnica
Personal de seguridad privada acreditado	Ministerio de Seguridad Pública. Dirección de Servicios Privados de Seguridad	<i>Licencias otorgadas a oficiales de seguridad privada.</i> En diciembre del año 2003 entró en vigencia la Ley 8395, de Servicios de Seguridad Privada, la cual establece como requisito para el desempeño de esta labor el sexto grado aprobado en la educación primaria, hecho que explica el aumento del 2004. Antes de esta fecha la actividad se regía por la Ley 7410, Ley General de Policía, la cual establecía como requisito el tercer año de secundaria aprobado.
Personal de seguridad pública	Ministerio de Seguridad Pública. Departamento de Planificación	<i>Plazas de policías o personal de seguridad pública incluidas en el presupuesto del Ministerio de Seguridad Pública.</i>
Personas condenadas por los tribunales	Poder Judicial. Departamento de Planificación y Estadística	<i>Cantidad de personas condenadas por los tribunales, por delitos contra la vida, contra la propiedad, sexuales e infracciones a la Ley de Psicotrópicos.</i> Antes de 1998 las cifras de la serie tienen como fuentes a los tribunales y el Organismo de Investigación Judicial; a partir de ese año, con el nuevo Código Procesal Penal se recoge información solo de los tribunales.
Personas condenadas por los tribunales superiores y juzgados penales	Poder Judicial. Departamento de Planificación y Estadística	<i>Cantidad de personas condenadas por los tribunales superiores y juzgados penales.</i>
Presión tributaria	CGR. Memoria Anual	<i>Participación relativa de los impuestos municipales reales con respecto a los impuestos totales reales.</i>
Presos sin condena	Poder Judicial. Departamento de Planificación y Estadística	<i>Total de imputados en prisión que no han sido condenados por los tribunales y juzgados penales.</i> Las cifras corresponden a diciembre de cada año.
Presos sin condena por cada mil expedientes	Poder Judicial. Departamento de Planificación y Estadística	<i>Cantidad de imputados en prisión sin condena, por cada mil expedientes en trámite en los tribunales y juzgados penales.</i>
Productividad global por juez	Poder Judicial. Departamento de Planificación y Estadística	<i>Carga de trabajo neta por año, por juez.</i> Incluye todas las materias y circuitos. No considera las plazas de magistrados, excepto los de la Sala IV, que se ocupan de la materia constitucional.
Resoluciones dictadas por la Sala Constitucional	Poder Judicial. Departamento de Planificación y Estadística	<i>Cantidad de decisiones tomadas por la Sala Constitucional en recursos de amparo, hábeas corpus y acciones de inconstitucionalidad.</i> Las resoluciones consideradas son: rechazados de fondo, rechazados de plano, sin lugar, con lugar.
Tasa de delitos dolosos contra la vida	Poder Judicial. Departamento de Planificación y Estadística INEC-CCP. Estimaciones y proyecciones de población 1970-2050	<i>Relaciona las causas penales por delitos dolosos contra la vida entrados al sistema judicial, con la población.</i> Actúa con dolo quien quiere la realización del hecho tipificado, así como quien lo acepta, previéndolo al menos como posible. Para el cálculo de las tasas por delitos dolosos contra la vida, excluyendo agresión, se consideran: abandono de incapaces, aborto, duelo, homicidio y tentativa de homicidio, lesiones, contagio venéreo y omisión de auxilio. Para el cálculo de las tasas por delitos dolosos contra la vida incluyendo agresión se agrega a los anteriores el delito de agresión.
Tasa de delitos sexuales	Poder Judicial. Departamento de Planificación y Estadística INEC-CCP. Estimaciones y proyecciones de población 1970-2050	<i>Relaciona los delitos sexuales con la población.</i> Para su cálculo se utilizan las causas penales tramitadas en las oficinas judiciales por delitos sexuales (entrada neta en las oficinas que integran el Ministerio Público). Los delitos sexuales incluyen: violación, estupro, incesto, abuso deshonesto, corrupción de menores, rapto, proxenetismo, trata de mujeres y menores, sodomía y sus respectivas tentativas.
Tasa de homicidios dolosos	Poder Judicial. Departamento de Planificación y Estadística INEC-CCP. Estimaciones y proyecciones de población 1970-2050	<i>Relaciona la cantidad de homicidios dolosos con la población.</i> El homicidio doloso consiste en dar muerte, con dolo, a una persona. Actúa con dolo quien quiere la realización del hecho tipificado, así como quien lo acepta, previéndolo al menos como posible.

Nombre	Fuente	Nota técnica
Tasa de víctimas de homicidios dolosos	Poder Judicial. Departamento de Planificación y Estadística INEC-CCP. Estimaciones y proyecciones de población 1970-2050	<p><i>Relaciona la cantidad de víctimas de homicidios dolosos con la población.</i></p> <p>El homicidio doloso consiste en dar muerte, con dolo, a una persona. Actúa con dolo quien quiere la realización del hecho tipificado, así como quien lo acepta, previéndolo al menos como posible. A partir del 2003 se separan las muertes por aborto del grupo de homicidios dolosos, como resultado de una evaluación y recomendación efectuada por especialistas internacionales.</p>
Víctimas de homicidio	Poder Judicial. Departamento de Planificación y Estadística	<i>Personas que han muerto a manos de un homicida.</i>
Víctimas de homicidio por arma de fuego	Poder Judicial. Departamento de Planificación y Estadística	<i>Personas que han muerto por arma de fuego.</i>
Votos de fondo dictados por los tribunales de segunda instancia	Poder Judicial. Departamento de Planificación y Estadística	<p><i>Cantidad de votos confirmatorios, revocatorios y modificatorios dictados por los tribunales de segunda instancia: Civil, Trabajo, Agrario, Contencioso-administrativo y Familia.</i></p> <p>A partir del 2000 se incluyen anulaciones.</p>

Bibliografía

SINOPSIS

- Alfaro, R. 2007. Elecciones de alcaldes municipales. Ponencia preparada para el Decimotercer Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Alvarenga, P. 2007. Acciones colectivas. Ponencia preparada para el Decimotercer Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Arrieta, I. 2007. Estudio sobre la situación de la tenencia de la tierra en las islas de Costa Rica. San José, Unidad Ejecutora del programa de regularización del catastro y registro nacional de la propiedad inmueble y su compatibilización con el Registro Nacional, Ministerio de Hacienda.
- Asamblea Legislativa. 2002. Ley 8242, Creación de la Procuraduría de la Ética Pública. San José, Asamblea Legislativa.
- Baltodano, J. 2007. Bosque, cobertura y uso forestal. Ponencia preparada para el Decimotercer Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Banhvi. 2007. Memoria Institucional 2006. San José, Banco Hipotecario de la Vivienda.
- Barrantes, A. y Salazar, G. 2005. Usos y aportes de la madera en Costa Rica. Estadísticas, 2005. San José, ONF.
- BCCR. 2007. Memoria Anual 2006. San José, Banco Central de Costa Rica.
- Brenes, A. et al. 2007. Gestión del riesgo. Ponencia preparada para el Decimotercer Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Canning, D. y Bennathan, E. 2000. The social rate of return on infrastructure investments. Washington, Banco Mundial.
- Carranza, E. y Solana, E. 2007. Estimación de la relación entre los delitos contra la vida y contra la propiedad con el coeficiente de Gini en Costa Rica. Estimación realizada para el Decimotercer Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- CCSS. 2007a. Sitio oficial de la Caja Costarricense de Seguro Social, www.ccss.sa.cr
- 2007b. Informe de evaluación de los compromisos de gestión 2006. San José, Gerencia de la División Administrativa, Dirección de Compra de Servicios de Salud, Caja Costarricense de Seguro Social.
- Cepal. 2007. La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe. México, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- CGR. 2002. El libro blanco de los ingresos tributarios. San José, Contraloría General de la República.
- 2006. Impuesto sobre utilidades: algunos aspectos de la base imponible y la evasión. Informe DFOE-SAF-06-2006. San José, Contraloría General de la República.
- 2007a. Memoria Anual 2006. San José, Contraloría General de la República.
- 2007b. Informe DFOE-SM-3-2007. San José, División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, Contraloría General de la República.
- Cimar-CI. 2006. Informe técnico de la Comisión Interdisciplinaria marino-costera de la zona económica exclusiva de Costa Rica. Ambientes marino-costeros de Costa Rica. San José, Centro de investigación en Ciencias del Mar y Limnología y Conservation International.
- Coecoceiba. 2003a. La madera, el bosque y la gente: alternativas para la producción de madera ambientalmente sana y socialmente justa. San José, Asociación de Comunidades Ecologistas La Ceiba-Amigos de la Tierra Costa Rica.
- 2003b. La restauración ecologista del bosque tropical. San José, Asociación de Comunidades Ecologistas La Ceiba-Amigos de la Tierra Costa Rica.
- Daly, G. et al. 2007. Accumulation of Current-Use Pesticides in Neotropical Montane Forests. American Chemical Society, en <http://pubs.acs.org/subscribe/journals>
- DHR. 2007. Defensoría reclama débil supervisión para evitar emergencias tecnológicas. Comunicado de prensa del 3 de mayo de 2007. San José, Oficina de Prensa, Defensoría de los Habitantes de la República.
- Easterly, W. y Serven, L. 2003. Los límites de la estabilización: infraestructura, déficit públicos y crecimiento económico en América Latina. Washington, Banco Mundial y Alfaomega Colombiana.
- Fernández, J. y Araujo, N. 2007. Desafíos e impactos en el uso de la energía para el desarrollo y crecimiento económico del país. Ponencia preparada para el Decimotercer Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Fournier, M. L. y Fonseca, A. C. 2007. Territorio y recursos marino-costeros. Ponencia preparada para el Decimotercer Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.

- González, E. 2007. Control y rendición de cuentas en los Informes Estado de la Nación. Trabajo final de graduación para optar por la licenciatura en Ciencias Políticas. San José, UCR.
- ICT, 2007a. Base de datos institucional. San José, Instituto Costarricense de Turismo.
- Lanamme-UCR. 2006. Gestión de infraestructura vial, desarrollo sostenible y equidad en el 2006. Ponencia preparada para el Duodécimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Lizano, E. 2007. Seminario bandas cambiarias y tasas de interés en Costa Rica. Inédito. San José, Academia de Centroamérica.
- Lopez, H. 2006. Pro-Poor-Pro-Growth: Is There a Trade Off? Policy Research Working Paper 3378. Washington, World Bank.
- Lucke, O. 2007. Las tres cuencas más deterioradas y las hidrogenadoras. Contribución realizada para el Decimotercer Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Matarrita, R. 2007. Caracterización y tipología de la inversión extranjera directa en Costa Rica: encadenamientos y capacidad de generación versus absorción de la riqueza. Ponencia preparada para el Decimotercer Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Mideplan. 2007. Plan Nacional de Desarrollo "Jorge Manuel Dengo Obregón": 2006-2010. San José, Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.
- Ministerio de Relaciones Exteriores. 2007. Memoria Anual 2006-2007. San José, Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto.
- Ministerio de Salud. 2007a. Memoria Institucional 2006-2007. San José, Ministerio de Salud.
- 2007b. Estadísticas de intoxicaciones por plaguicidas, 2006. San José, Dirección de Vigilancia de la Salud, Ministerio de Salud.
- Mora, D. 2007. Desigualdades por cantones en el acceso a agua para consumo humano en Costa Rica 2006. San José, Laboratorio Nacional de Aguas, ICAA.
- Mora, M. y Prado, E. 2007. El régimen de banda cambiaria: hacia la flexibilidad cambiaria y el control de la inflación. Ponencia preparada para el Decimotercer Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- 2005. Undécimo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. San José, Programa Estado de la Nación.
- 2006. Duodécimo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. San José, Programa Estado de la Nación.
- Proyecto Estado de la Nación. 1999. Quinto Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. San José, Proyecto Estado de la Nación.
- Román, M. 2007. "Desarrollo turístico e inmobiliario costero y preocupaciones ambientales". Contribución realizada para el Decimotercer Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Romero, C. 2006. La perforación y explotación de las aguas subterráneas en Costa Rica. San José, Área de Aguas Subterráneas, Senara.
- Rosales, J. 2007. Ingresos fiscales: origen, ejecución real y eficiencia en el uso de los recursos. Ponencia preparada para el Decimotercer Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Sánchez, A. et al. 2002. Estudio de cobertura forestal de Costa Rica con imágenes Landsat tm 7 para el año 2001. San José, Laboratorio de Sistemas de Observación Terrestre (EOSL), Universidad de Alberta y CCT.
- 2006. Estudio de cambios de cobertura forestal de Costa Rica 2000-2005. Estudio elaborado para el Fonafifo. San José, Universidad de Alberta e ITCR.
- Sánchez, R. 2006. Atlas de amenazas químico-tecnológicas de las principales empresas de la GAM. Tesis de licenciatura en Química Industrial. Heredia, UNA.
- Sauma, P. 2007. Pobreza, desigualdad del ingreso y empleo: situación actual y algunos escenarios prospectivos. Ponencia preparada para el Decimotercer Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Seligson, M. 2001. "¿Problemas en el paraíso? La erosión del apoyo al sistema político en Costa Rica, 1978-1999", en Rovira, J., La democracia de Costa Rica en el siglo XXI. San José, UCR.
- Seligson, M. y Gómez, M. 1989. "Ordinary elections in extraordinary times: the political economy of voting in Costa Rica", en Elections and Democracy in Central America. Chapel Hill, North Carolina, University of North Carolina Press.
- Sinac et al. 2007. Grúas II: propuesta de ordenamiento territorial para la conservación de la biodiversidad en Costa Rica. Informe preliminar. San José, Sistema Nacional de Áreas de Conservación, Minae.
- Soto, S. 2007. Gestión de los residuos sólidos municipales en Costa Rica. Ponencia preparada para el Decimotercer Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Stolz, W. 2007. "Fenómeno 'El Niño' en etapa de disipación", en Boletín nº 7. Fenómeno El Niño 2006-2007. San José, IMN.
- Trejos, J. D. 2006. Evolución del gasto social en un contexto de restricciones fiscales. Ponencia preparada para el Duodécimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Vargas, J. y Rosero, L. 2004. Cultura democrática en Costa Rica. San José, Centro Centroamericano de Población, UCR.
- 2006. Cultura política de la democracia en Costa Rica: 2006. Proyecto de Opinión Pública de América Latina (Lapop). Washington, D.C., USAID y Centro Centroamericano de Población, UCR.

Entrevistas

Chávez, H. 2007. Director General de Bomberos, INS.

Calderón, G. 2007. Procurador Coordinador de la Procuraduría de la Ética Pública, Procuraduría General de la República.

- Ramírez, F. 2007. Área de Diagnóstico, IRET, UNA.
- Torres, F. 2007. Presidente, Asociación de Desarrollo de Isla Caballo.
- Villalobos, M. 2007. Presidenta, Cámara de Turismo de Drake.
-
- ### EQUIDAD E INTEGRACION SOCIAL
-
- Acón, K. 2007. Los programas de transferencias condicionadas de dinero (TCD) en América Latina. Contribución realizada para el Decimotercer Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Aparicio, A. y Morera, M. 2007. Variaciones en la capacidad resolutoria de las áreas de primer nivel de atención como aproximación a las desigualdades regionales en salud en Costa Rica. Ponencia preparada para el Decimotercer Informe Estado de la Nación, con el apoyo del programa académico del PPPI de la Merck Company Foundation, brazo filantrópico de Merck & Co. Inc., Whitehouse Station, New Jersey, EEUU. San José, Programa Estado de la Nación.
- Ascencio, M. 1999. "La situación de los micronutrientes en la niñez costarricense", en *Nuestro derecho a la nutrición y salud en Costa Rica*. Año 3, nº 1. San José, Unicef y UCR.
- Banco Mundial. 2003. "Progresos en México," en *Boletín en Breve*, nº 17. Washington, D.C., Banco Mundial.
- _____. 2006. *Costa Rica: recapturing momentum for poverty reduction*. Report nº 38739. Washington D.C., Banco Mundial.
- Banhvi. 2007. Memoria Institucional 2006. San José, Banco Hipotecario de la Vivienda.
- Becerra, J. 2007a. Análisis de la prestación de servicios de salud por parte de las cooperativas y su relación con la Caja Costarricense de Seguro Social. San José, Coopesain.
- _____. 2007b. Contribución de las cooperativas de salud al sistema nacional de salud. Contribución realizada para el Decimotercer Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Becerra, J. et al. 2003. Experiencia en la prestación de servicios del sector público de salud por parte de las cooperativas de salud. San José, Coopesalud, Coopesain, Cooperana y Coopesiba.
- Bourguignon, F. 2001. "Crime as a social cost of poverty and inequality: a review focusing on developing countries", en *Facets of Globalization*. Discussion Paper nº 415. Washington, D.C., World Bank.
- Bulmer-Thomas, V. 1997. El nuevo modelo económico en América Latina. Su efecto en la distribución del ingreso y en la pobreza. México, Fondo de Cultura Económica.
- Calderón, A. L. 2007. Perfil y necesidades de capacitación de los directores y directoras de secundaria: principales brechas y vacíos que atender para mejorar la calidad de la educación costarricense. Ponencia preparada para el Decimotercer Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Camacho, R. y Martínez, J. 2007. "Equilibristas o malabaristas... pero ¿con red? La actual infraestructura de cuidados en América Latina", en Carbonero, M. y Levín, S. *Entre familia y trabajo. Relaciones, conflictos y políticas de género en Europa y América Latina*. Buenos Aires, Politeia, Homo Sapiens Ediciones.
- Carmona, K. et al. 2005. Pobreza, desigualdad en el ingreso y polarización social a nivel de cantones y distritos en Costa Rica. Tesis de licenciatura en Economía. San José, Facultad de Ciencias Económicas, UCR.
- _____. 2007. Desigualdad y polarización en Costa Rica a nivel cantonal. Contribución realizada para el Decimotercer Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Carranza, E. 2007. Los delitos contra la vida y contra la propiedad en Costa Rica y su relación con la inequidad de la distribución del ingreso y con la clasificación de los países según el ingreso. Contribución realizada para el Decimotercer Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Carranza, E. y Solana, E. 2007. Estimación de la relación entre los delitos contra la vida y contra la propiedad con el coeficiente de Gini en Costa Rica. Estimación realizada para el Decimotercer Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- CCSS. 1996. Aspectos financieros de las cooperativas de servicios de salud. San José, Gerencia de la División Financiera, Caja Costarricense de Seguro Social.
- _____. 2003. Informe de comisión técnica de análisis del modelo cooperativo, servicios integrales de salud. San José, Gerencia de la División Administrativa, Dirección de Compra de Servicios de Salud, Caja Costarricense de Seguro Social.
- _____. 2007a. Estadística de patronos, trabajadores y salarios, 2006. San José, Dirección Actuarial y de Planificación Económica, Caja Costarricense de Seguro Social.
- _____. 2007b. Informe de evaluación de los compromisos de gestión 2006. San José, Gerencia de la División Administrativa, Dirección de Compra de Servicios de Salud, Caja Costarricense de Seguro Social.
- _____. 2007c. Memoria Institucional 2006. San José, Caja Costarricense de Seguro Social.
- Cepal. 2006a. La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad. Trigésimo primer período de sesiones de Cepal, 20 a 24 de marzo de 2006. Montevideo, Comisión Económica para América Latina.
- _____. 2006b. *Panorama social de América Latina*. Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina.
- CGR. 2005. Memoria Anual 2004. San José, Contraloría General de la República.
- _____. 2006a. Identificación y características de los programas de asistencia y promoción social y algunas posibilidades de mejorar su integración. Primer informe del estudio sobre la organización de los programas de asistencia y promoción social. Informe DFOE-SOC-30-2006. San José, División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, Área de Servicios Sociales, Contraloría General de la República.
- _____. 2006b. Informe sobre los resultados del estudio realizado en la Caja Costarricense de Seguro Social en relación con la contratación y prestación de servicios de atención integral de salud por parte de terceros. Informe DFOE-SOC-7-2006. San José, División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, Área de Servicios Sociales, Contraloría General de la República.
- _____. 2006c. Segundo informe del estudio sobre la organización de los programas de asistencia y promoción social. Informe DFOE-SOC-40-2006. San José, División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, Área de Servicios Sociales, Contraloría General de la República.
- _____. 2007a. Gestión de los principales programas de asistencia y promoción social. Tercer informe del estudio sobre la organización de los programas de asistencia y promoción social. Informe DFOE-SOC-03-2007. San José, División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, Área de Servicios Sociales, Contraloría General de la República.

- _____. 2007b. Informe sobre algunos factores que inciden en los tiempos y listas de espera de los servicios de consulta externa en neurocirugía, procedimiento diagnóstico de ultrasonido general y cirugía en ortopedia, que se brindan en los tres hospitales nacionales generales de la CCSS. Informe DFOE-SOC-31-2007. San José, División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, Área de Servicios Sociales, Contraloría General de la República.
- _____. 2007c. Memoria Anual 2006. San José, Contraloría General de la República.
- Deaton, A. 1997. *The analysis of Household Surveys: a microeconomic approach to Development Policy*. Maryland, Johns Hopkins University Press.
- De Janvry, A. 1981. "The agrarian question and reformism in Latin America", en *Journal of Economic Literature*, vol. 21, n° 1. Baltimore, The Johns Hopkins University Press.
- Delgado, K. 2006. *Sistemas de cuidado diario para niños y niñas en el país. Consulta social para la Comisión de Juventud, Niñez y Adolescencia*. San José, Departamento de Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa.
- Elbers, C. et al. 2000. "Welfare in villages and towns. Micromasurement of poverty and inequality", en *Tinbergen Institute Working Papers* n° 2000-029/2. Amsterdam, Erasmus Universiteit Rotterdam, Universiteit van Amsterdam and Vrije Universiteit Amsterdam.
- _____. 2003. "Micro level estimation of poverty and inequality", en *Econometrica*, vol. 71. New York, Journal of Econometric Society.
- Fuprovi. 2007a. *Escenarios macroeconómicos para la atención de precarios en Costa Rica 2007-2029. Modelo de simulación*. San José, Fundación Promotora de la Vivienda.
- _____. 2007b. *Situación de vivienda y desarrollo urbano en Costa Rica en el 2006. Ponencia preparada para el Decimotercer Informe Estado de la Nación*. San José, Programa Estado de la Nación.
- Inamu, Unfpa y Programa Estado de la Nación. 2007. *Política Nacional para la Igualdad y la Equidad de Género 2007-2017 (PIEG)*. San José, Instituto Nacional de las Mujeres, Fondo de Población de las Naciones Unidas y Programa Estado de la Nación.
- INEC. 2006. *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2004. Principales resultados*. San José, Instituto Nacional de Estadística y Censos.
- Hábitat para la Humanidad. 2007. *Avances y retos de la política de vivienda en Costa Rica. Contribución realizada para el Decimotercer Informe Estado de la Nación*. San José, Programa Estado de la Nación.
- Hernández, K. 2007. *Una medida de calidad de vida relacionada con la salud: valores poblacionales de referencia para Costa Rica, 2006. Contribución realizada para el Decimotercer Informe Estado de la Nación, con el apoyo del programa académico del PPPI de la Merck Company Foundation, brazo filantrópico de Merck & Co. Inc., Whitehouse Station, New Jersey, EEUU*. San José, Programa Estado de la Nación.
- Marín, F. y Vargas, M. 1991. *Silos y empresas cooperativas de salud: el caso de Costa Rica*. San José, inédito.
- Martínez, J. 2003. *Estudio exploratorio sobre el acceso de las mujeres a los beneficios de los seguros sociales en Costa Rica*. San José, Inamu.
- Mesa-Lago, C. 1994. *Changing social security in Latin America. Towards alleviating the social costs of economic reform*. Boulder and London, Lynne Rienner Publisher.
- Mideplan. 2007. *Plan Nacional de Desarrollo "Jorge Manuel Dengo Obregón": 2006-2010*. San José, Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.
- Ministerio de Salud. 1997. *Encuesta Nacional de Nutrición. Fascículos 1, 2 y 3*. San José, Ministerio de Salud.
- _____. 2006. *Evaluación de la calidad de la atención integral en salud en el primer nivel: resultados nacionales y regionales en el período 2006*. San José, Ministerio de Salud.
- _____. 2007. *Memoria Institucional 2006-2007*. San José, Ministerio de Salud.
- Mivah. 2007. *Programa interinstitucional "Avancemos". Folleto informativo n° 1*. San José, Presidencia de la República, Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos, Rectoría del Sector Social y Lucha contra la Pobreza.
- Montiel, N. 2007. *Principales hallazgos de la fiscalización evaluativa sobre la organización de los programas de asistencia y promoción social. Contribución realizada para el Decimotercer Informe Estado de la Nación*. San José, Contraloría General de la República y Programa Estado de la Nación.
- Mora, J. y Li, S. 2005. *Sostenibilidad de las cooperativas en el sistema público de salud*. San José, Comisión de Coordinación de las Cooperativas de Salud.
- Mora, M. 2000. *Tendencias de precarización de empleo en América Latina. Ponencia presentada en el seminario "Latin American Labor and Globalization: Trends Following a Decade of Economic Adjustment"*, organizado por el Social Science Research Council y Flacso-Costa Rica. San José, 10 y 11 de julio de 2000.
- Morales, N. 2007. *Equidad en la distribución de los beneficios de los programas sociales del Estado en educación y alimentación. Ponencia preparada para el simposio "Costa Rica a la luz de la Encuesta de Ingresos y Gastos de los Hogares 2004"*. San José, INEC, CCP, IICE, UCR y Programa Estado de la Nación.
- Muñoz, L. 2007. *La anemia en Costa Rica: ¿el fin de una larga historia? Contribución realizada para el Decimotercer Informe Estado de la Nación*. San José, Programa Estado de la Nación.
- Nun, J. 2003. *Marginalidad y exclusión social*. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- Olivares, M. y Walter, T. 2004. "Causas y consecuencias de la deficiencia de hierro", en revista *Nutrição* 17:1-11. Sao Paulo, Pontificia Universidade Católica de Campinas.
- OPS-Ministerio de Salud. 2003. *Situación alimentaria y nutricional de Costa Rica*. San José, Organización Panamericana de la Salud y Ministerio de Salud.
- Pérez, J. P. 2003. "Exclusión laboral en América Latina: viejas y nuevas tendencias", en revista *Sociología del Trabajo*, n° 47. Madrid, Editorial Siglo XXI.
- Pérez, J. P. et al. 2007. *Exclusión social y pobreza irreductible: reflexiones desde el caso costarricense. Ponencia preparada para el Decimotercer Informe Estado de la Nación*. San José, Programa Estado de la Nación.
- Pérez, R. y Salas, E. 2005. *Análisis comparativo de encuestas de satisfacción a los usuarios (2002-2004) sobre los servicios que brinda la Clínica Integrada de Tibás*. San José, Sugess y Coopesain.
- Picado, G. 1999. *Gestión de las cooperativas de salud: una evaluación con base en algunos indicadores financieros y de producción*. San José, Gerencia de Modernización y Desarrollo, Dirección Actuarial y de Planificación Económica, CCSS.
- PNUD. 2006. *Venciendo el temor. (In) seguridad ciudadana y desarrollo humano en Costa Rica*. San José, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Portes, A. y Walton, J. 1981. *Labor, Class and the International System*. New York, Academic Press.

- Programa Estado de la Nación. 2006. Duodécimo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. San José, Programa Estado de la Nación.
- Proyecto Estado de la Nación. 1995. Primer Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. San José, Proyecto Estado de la Nación.
- Rawlings, L. y Rubio, G. 2003. Evaluating the impact of conditional cash transfer programs: lessons from Latin America. World Bank Policy Research Working Paper 3119. Washington, D.C., The World Bank.
- Roberts, B. 1996. "The social context of citizenship in Latin America", en *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 20, nº 1. Londres.
- Rosales, J. 2007. Ingresos fiscales: origen, ejecución real y eficiencia en el uso de los recursos. Ponencia preparada para el Decimotercer Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Rosero, L. y Vargas, J. 2006. Cultura política de la democracia en Costa Rica: 2006. Proyecto de Opinión Pública de América Latina (Lapop). Washington, D.C., Usaid.
- Saborío, M. y Rodríguez, A. 2007. Análisis comparativo del bienestar de las familias urbanas y rurales. Ponencia preparada para el simposio "Costa Rica a la luz de la Encuesta de Ingresos y Gastos de los Hogares 2004". San José, INEC, CCP, IICE, UCR y Programa Estado de la Nación.
- Salas, R. 2007. Reflexiones sobre la seguridad ciudadana y la justicia penal. Ponencia preparada para el Decimotercer Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Sauma, P. 2007. Pobreza, desigualdad del ingreso y empleo: situación actual y algunos escenarios prospectivos. Ponencia preparada para el Decimotercer Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Sauma, P. y Sánchez, M. V. 2003. Exportaciones, crecimiento económico, desigualdad y pobreza. El caso de Costa Rica. San José, Editorial Isis.
- Shaw, M. et al. 2003. "Determining trends in global crime and justice: an overview of results from the United Nations Surveys of crime trends and operations of the Criminal Justice Systems", en *Forum on Crime and Society*, vol. 3, nº 1 and 2. New York, United Nations Office on Drugs and Crime.
- Slon, P. y Zúñiga, E. 2005. Estudio de panel de pobreza. Contribución realizada para el Undécimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Trejos, J. D. 2001. Elementos de una estrategia nacional para la superación de la pobreza. San José, PNUD, IMAS y MTSS.
- _____. 2003. El sector informal en Costa Rica a inicios del siglo XXI. San José, Fundación Acceso/Wiego.
- _____. 2006. Evolución del gasto social en un contexto de restricciones fiscales. Ponencia preparada para el Duodécimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- _____. 2007. Inversión social pública en el 2006 y acceso a los programas sociales. Ponencia preparada para el Decimotercer Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Trejos, J. D. y Gindling, T. H. 2007. Por qué aumenta la desigualdad en la distribución del ingreso laboral entre los años 1988 y 2004. Ponencia preparada para el simposio "Costa Rica a la luz de la Encuesta de Ingresos y Gastos de los Hogares 2004". San José, INEC, CCP, IICE, UCR y Programa Estado de la Nación.
- Trejos, J. D. y Sáenz, I. 2007. Impacto redistributivo de la política social en Costa Rica. Ponencia preparada para el simposio "Costa Rica a la luz de la Encuesta de Ingresos y Gastos de los Hogares 2004". San José, INEC, CCP, IICE, UCR y Programa Estado de la Nación.
- Ulate, A. 2007. Efectos cuantitativos sobre el bienestar que provocan el ajuste del mercado y las diferentes políticas económicas. Contribución realizada para el Decimotercer Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Ulate, A. y Rojas, L. D. 2007. Efectos redistributivos de la política comercial en Costa Rica. Ponencia preparada para el simposio "Costa Rica a la luz de la Encuesta de Ingresos y Gastos de los Hogares 2004". San José, INEC, CCP, IICE, UCR y Programa Estado de la Nación.
- Unimer. 2006. Estudio cualitativo sobre la calidad de la educación secundaria. Ponencia preparada para el Duodécimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- _____. 2007a. Patrones de gasto en consumo: segmentación de los hogares costarricenses de acuerdo con la estructura del gasto-ingreso corriente. Ponencia preparada para el simposio "Costa Rica a la luz de la Encuesta de Ingresos y Gastos de los Hogares 2004". San José, INEC, CCP, IICE, UCR y Programa Estado de la Nación.
- _____. 2007b. Informe de sesiones de grupo con jefes de hogares de bajos ingresos. Contribución preparada para el Decimotercer Informe Estado de la Nación. San José, Unimer y Programa Estado de la Nación.
- United Nations. 2007. Crime and development in Central America. New York, Office on Drugs and Crime, United Nations Organization.
- Vargas, J. y Rosero, L. 2004. Cultura democrática en Costa Rica. Proyecto de Opinión Pública de América Latina (Lapop). Washington, D.C., Usaid.
- Vargas, J. R. y Rodríguez, E. 2007. ¿Un buen modelo o un buen gobierno? La experiencia costarricense en asignación de recursos al primer nivel de atención. Investigación realizada con el apoyo del programa académico del PPPI de la Merck Company Foundation, brazo filantrópico de Merck & Co. Inc., Whitehouse Station, New Jersey, EEUU. San José, Maestría en Economía de la Salud, UCR.
- Zúñiga, P. et al. 2007. Bienestar de las familias a través del consumo y su comparación con otras medidas. Ponencia preparada para el simposio "Costa Rica a la luz de la Encuesta de Ingresos y Gastos de los Hogares 2004". San José, INEC, CCP, IICE, UCR y Programa Estado de la Nación.
- Zúñiga, P. y Rojas, L. D. 2007. Equidad en el sistema impositivo y progresividad en el financiamiento del gasto en educación y salud. Ponencia preparada para el simposio "Costa Rica a la luz de la Encuesta de Ingresos y Gastos de los Hogares 2004". San José, INEC, CCP, IICE, UCR y Programa Estado de la Nación.

Entrevistas

- Martínez, J. 2007. Investigadora del IIS, de la UCR.
- Retana, R. 2007. Régimen de pensiones no contributivas de la CCSS.
- Ugarte, M. 2007. Gerente de la División Financiera de la CCSS.

OPORTUNIDADES, ESTABILIDAD Y SOLVENCIA ECONÓMICAS

- ACCCR. 2005. Propuesta para un Plan Vial Nacional 2005-2020. San José, Asociación de Carreteras y Caminos de Costa Rica.
- Angulo, J. 2007. Fusiones y adquisiciones en el sector financiero: ¿se dará la reforma financiera por esta vía? Ponencia preparada para el Decimotercer Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.

- Arce, J. 2007. El auge del crédito dirigido a los consumidores y las familias: principales implicaciones económicas y financieras. Ponencia preparada para el Decimotercer Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Arrieta, I. 2007. Estudio sobre la situación de la tenencia de la tierra en las islas de Costa Rica. San José, Unidad Ejecutora del programa de regularización del catastro y registro nacional de la propiedad inmueble y su compatibilización con el Registro Nacional, Ministerio de Hacienda.
- Arteaga, L. y López, R. 2007. Regulaciones prudenciales en Centroamérica y Panamá. San Salvador, Fitch Ratings Centroamérica.
- Asamblea Legislativa. 2007. Proyecto de ley "Sistema de banca para el desarrollo, expediente nº 16.480. San José, Asamblea Legislativa.
- BCCR. 2007a. Informe de inflación. San José, Banco Central de Costa Rica.
- _____. 2007b. Inversión extranjera directa en Costa Rica 2006. San José, Departamento Monetario, Banco Central de Costa Rica.
- _____. 2007c. Memoria Anual 2006. San José, Banco Central de Costa Rica.
- _____. 2007d. Sitio oficial del Banco Central de Costa Rica, en www.bccr.fi.cr
- Bolaños, R. 2002. "Eficiencia y equidad en el sistema tributario costarricense", en el libro blanco de los impuestos tributarios. San José, CGR.
- Brenes, W. et al. 2007. Sitios centinela: calidad de vida en las familias y comunidades con proyectos de desarrollo turístico. Un estudio de caso en dos tipos "modelos" de turismo: Tamarindo de Santa Cruz y La Fortuna de San Carlos. Ponencia preparada para el Decimotercer Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Cámara Costarricense de la Construcción. 2007. Evolución y estado actual del sector construcción: impacto en la economía nacional y desafíos. Ponencia preparada para el Decimotercer Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Canning, D. 1999. "Infrastructure's Contribution to Aggregate Output". World Bank Policy Research Discussion Paper 2246. Washington, Banco Mundial.
- Canning, D. y Bennathan, E. 2000. The social rate of return on infrastructure investments. Washington, Banco Mundial.
- Cardoza, D. 2006. Incidencia tributaria del impuesto sobre las ventas: el caso de Costa Rica. Ponencia preparada para el simposio "Costa Rica a la luz de la ENIG 2004". San José. INEC, CCP, IICE, UCR y Programa Estado de la Nación.
- Carmona, A. 2007. Datos de pequeñas donaciones. San José, PNUD.
- Caturgua. 2006. Estudio perfil del visitante a Guanacaste. Liberia, Guanacaste, Cámara de Turismo Guanacasteca.
- CCSS. 2007. Sitio oficial de la Caja Costarricense de Seguro Social, www.ccss.sa.cr
- CEDS et al. 2006. Elementos de política para un turismo de cruceros sostenible en Centroamérica. Resumen para quienes toman las decisiones. San José, Centro para Ecoturismo y Desarrollo Sostenible, Banco Interamericano de Desarrollo e Instituto Centroamericano de Administración de Empresas.
- Cefsa. 2006. Intel, impacto económico en Costa Rica. Estudio realizado para la empresa Componentes Intel de Costa Rica. San José, Consejeros Económicos y Financieras, S.A.
- Cepal, 2006. El papel del mercado interno en la dinamización del crecimiento en la subregion norte de América Latina. México, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- _____. 2007a. La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe. México, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- _____. 2007b. Turismo y condiciones sociales en Centroamérica: las experiencias en Costa Rica y Nicaragua. México, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Cinde. 2007. Encuesta de recursos humanos "Invirtiendo en Costa Rica". San José, Coalición Costarricense de Iniciativas de Desarrollo.
- CFIA. 2006. Informe sobre verificación de documentos en las construcciones, en los cantones de Carrillo, Santa Cruz y Liberia. San José, Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos de Costa Rica.
- CGR. 2000. Memoria Anual. San José, Contraloría General de la República.
- _____. 2002a. El libro blanco de los ingresos tributarios. San José, Contraloría General de la República.
- _____. 2002b. Memoria Anual 2002. San José, Contraloría General de la República.
- _____. 2003. Memoria Anual 2003. San José, Contraloría General de la República.
- _____. 2004. Memoria Anual 2004. San José, Contraloría General de la República.
- _____. 2005a. Impuesto sobre utilidades: estudio estadístico de la base y la evasión. San José, Contraloría General de la República.
- _____. 2005b. Memoria Anual 2005. San José, Contraloría General de la República.
- _____. 2006a. Impuesto sobre utilidades: Algunos aspectos de la base imponible y la evasión. Informe DFOE-SAF-06-2006. San José, Contraloría General de la República.
- _____. 2006b. Memoria Anual 2006. San José, Contraloría General de la República.
- _____. 2007a. Análisis y opinión sobre la gestión de los gobiernos locales en el período 2005-2006. San José, Contraloría General de la República.
- _____. 2007b. Identificación y caracterización de los programas de asistencia y promoción social y algunas posibilidades de mejorar su integración. San José, Contraloría General de la República.
- _____. 2007c. Informe del estudio especial efectuado en la administración de grandes contribuyentes de la Dirección General de Tributación. Informe DFOE-SAF-03-2006. San José, Contraloría General de la República.
- Choy, J. 1995. The quality of tourism employment. Reino Unido, Tourism Management.
- Comex. 2006. Costa Rica apoya prórroga para zonas francas. Comunicado de prensa CP-615, 2 de abril de 2006. San José, Ministerio de Comercio Exterior.
- Conejo, C. et al. 1995. El impuesto de ventas en Costa Rica: opciones de exenciones de gasto y su impacto en la equidad y la recaudación, según el consumo de los hogares. San José, Ministerio de Hacienda.
- Cordero, A. 2005. Turismo y dinámicas locales: el caso de Flores, El Petén, Guatemala. San José, Flacso, en www.flacso.or.cr/fileadmin/documentos/FLACSO/turismoydinamicaslocales.pdf

- Easterly, W. y Serven, L. 2003. Los límites de la estabilización: infraestructura, déficit públicos y crecimiento económico en América Latina. Washington, Banco Mundial y Alfaomega Colombiana.
- Edelman, M. 1998. La lógica del latifundio. San José, UCR y Stanford University Press.
- FEM. 2007. The Travel and Tourism Competitiveness Report 2007. Ginebra, Foro Económico Mundial.
- FMI. 2005. América Central: integración mundial y cooperación regional. Washington, Fondo Monetario Internacional.
- _____. 2006. Annual Report on Exchange Arrangements and Exchange Restrictions. Washington, Fondo Monetario Internacional.
- Frangialli, F. 2007. Tendencias mundiales del turismo. Crecimiento del turismo mundial en 2007. Madrid, OMT.
- Fürst y Hein, 2002. Turismo de larga distancia y desarrollo regional en Costa Rica: estudios sobre las relaciones económico-ecológicas entre turismo y desarrollo sostenible en los ámbitos globales, nacionales y microregionales. Heredia/Hamburgo, CINPE y DÜI.
- Future Brand, 2006. Country Brand Index 2006: análisis, conclusiones y rankings. 2006.
- Galicia, M. y López, R. 2007. Bancos costarricenses: resultados y perspectivas anuales. El Salvador, Fitch Ratings Centroamérica.
- Greenpeace. 2005. Destrucción a toda costa. Informe sobre la situación del litoral español. Madrid, Greenpeace.
- Guía, J. y Ruiz, E. 2004. Financiación del municipio turístico y competitividad: estudios de los municipios turísticos de Catalunya. XIII Simposio Internacional de Turismo. Barcelona, Ediciones Fira de Barcelona.
- Gutiérrez, M. 2007. Incidencia tributaria: importancia, relación con el consumo de los hogares y aproximaciones a su estimación en Costa Rica. Contribución realizada para el Decimotercer Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Gutierrez, M. y Mora, R. 1993. Estructura tributaria 1960-1991. San José, Oficina de Planificación Superior, Consejo Nacional de Rectores.
- Gutiérrez, M., y Oviedo, L. 2006. Distribución de las contribuciones tributarias según ingresos de los hogares. Ponencia preparada para el simposio "Costa Rica a la luz de la Encuesta de Ingresos y Gastos de los Hogares 2004". San José, INEC, CCP, IICE, UCR y Programa Estado de la Nación.
- Harberger, A. 1974. "Three Basic Postulates for Applied Welfare Economics", en *Taxation and Welfare*. Chicago, The University of Chicago Press.
- Helvetas. 1998. Elementos de debate acerca de turismo y ecoturismo. Programa de Conservación Ambiental de Helvetas. Suiza, Asociación Suiza para la Cooperación Internacional. En <http://www.kiskeya-alternative.org/publica/helvetas/index.html>
- ICT. 1997. Anuario Estadístico de Turismo 1996. San José, Instituto Costarricense de Turismo
- _____. 2006. Anuario Estadístico de Turismo 2005. San José, Instituto Costarricense de Turismo.
- INEC. 2003. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. San José, Instituto Nacional de Estadística y Censos.
- _____. 2004. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. San José, Instituto Nacional de Estadística y Censos.
- _____. 2005. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. San José, Instituto Nacional de Estadística y Censos.
- _____. 2006. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. San José, Instituto Nacional de Estadística y Censos.
- Kreag, G. 2001. The impacts of tourism. Minnesota, Universidad de Minnesota.
- Lall, S. et. al. 2004. Latin America industrial competitiveness and the challenge on globalization. Washington, Interamerican Development Bank.
- Lanamme-UCR. 2006a. Gestión de infraestructura vial, desarrollo sostenible y equidad en el 2006. Ponencia preparada para el Duodécimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- _____. 2006b. Informe de evaluación de la red nacional. San José, Laboratorio Nacional de Materiales y Modelos Estructurales, Universidad de Costa Rica.
- _____. 2007. Situación de la gestión de vías nacionales y municipales. Contribución realizada para el Decimotercer Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Lee, C. y Kang, S. 1998. "Measuring earnings inequality and median earnings in the tourism industry" en *Toirism Management*. Saint Louis, Elsevier.
- Liu, Z. et al. 2006. Competitive Destination Planning: The Case of Costa Rica. Cornell Hospitality Report. New York, Universidad de Cornell.
- Lizano, E. 2007. Seminario bandas cambiarias y tasas de interés en Costa Rica. Inédito. San José, Academia de Centroamérica.
- Lopez, H. 2004. Pro-Poor-Pro-Growth: Is There a Trade Off? Policy Research Working Paper 3378. Washington, World Bank.
- López, T. y Volio, A. 2006. Una nueva institucionalidad para el sector productivo: el Ministerio de la Producción (Mipro). Contribución realizada para el Decimotercer Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Madrigal, J. 2007. XIII Encuesta Confianza del Consumidor. San José, Escuela de Estadística, UCR
- Matarrita, R. 2007. Caracterización y tipología de la inversión extranjera directa en Costa Rica: encadenamientos y capacidad de generación versus absorción de la riqueza. Ponencia preparada para el Decimotercer Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Meneses, K. 2007. Sistema de banca para el desarrollo: un nuevo esfuerzo para cumplir con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo e impulsar la producción a pequeña escala. Contribución realizada para el Decimotercer Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Meneses, K. y Rodríguez, S. 2007. Balance general de la economía en el 2006. Ponencia preparada para el Decimotercer Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Mideplan. 2003. Plan Regional de Desarrollo 2003-2006. Región Chorotega. San José, Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.
- Miranda, M. 2007. Tenencia y ocupación de la tierra en la zona marítimo-terrestre de Costa Rica. Ponencia preparada para el Decimotercer Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- MoneyCafe. 2007. Sitio oficial de MoneyCafe, en www.moneyCafe.com

- Mora, M. y Prado, E. 2007. El régimen de banda cambiaria: hacia la flexibilidad cambiaria y el control de la inflación. Ponencia preparada para el Decimotercer Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Morales, L. y Yáñez, A. 2006. Bancarización en Chile. Santiago, Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras de Chile.
- MTNZ, 2003. New Zealand Tourism Strategy 2010. Wellington, Ministry of Tourism.
- Ocampo, J. 2004. Reconstruir el futuro: globalización, desarrollo y democracia en América Latina. México, Cepal.
- Olivares, E. 1999. "Dinámicas locales, globalización y turismo en La Fortuna de San Carlos", en Pérez Sáinz et al., Globalización y Comunidades en Centroamérica. San José, Flasco.
- OMT. 2002. World Tourism Day. Ecotourism, the key to sustainable development. Madrid, Organización Mundial del Turismo.
- _____. 2003. La actividad de los cruceros turísticos en el mundo. Madrid, Organización Mundial del Turismo.
- _____. 2004. Nueva definición de turismo sostenible de la OMT. Madrid, Organización Mundial del Turismo, en <http://www.world-tourism.org/sustainable/esp/top/concepts.html>
- _____. 2005. Tendencias de los mercados turísticos. Madrid, Organización Mundial del Turismo.
- _____. 2006a. Datos Esenciales del Turismo. Madrid, Organización Mundial del Turismo.
- _____. 2006b. Tourism and least developed countries, a sustainable opportunity to reduce poverty. Madrid, Organización Mundial del Turismo.
- _____. 2007. Tendencias mundiales del turismo. Crecimiento del turismo mundial en 2007, en <http://www.wtoelibrary.org>
- OMT y Pnuma. 2002. Año Internacional del Ecoturismo. Madrid, Organización Mundial de Turismo y Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente.
- _____. 2005. Por un turismo más sostenible: guía para responsables políticos. Madrid, Organización Mundial del Turismo y Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente.
- Patillo, C. et al. 2004. What are the Channels Through Which External Debt Affects Growth?. Washington, IMF.
- Plog, S. C. 2001. "Why destination areas rise and fall in popularity: an update of a Cornell Quarterly Classic", en Cornell Hotel and Restaurant Administration Quarterly, vol. 42, nº 3. New York, Cornell University.
- _____. 2004. Leisure travel: a marketing handbook. Upper Saddle River, New Jersey, Pearson Prentice Hall.
- PNUD. 2005. Informe Nacional de Desarrollo Humano República Dominicana 2005. Hacia una inserción mundial incluyente y renovada. Santo Domingo, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Poder Ejecutivo. 2006. Reglamento Orgánico del Poder Ejecutivo. Decreto 33151- MP. San José, 18 de mayo de 2006.
- Pratt, 1997. Sector turístico en Costa Rica: análisis de sostenibilidad. Alajuela, Clads-Incae.
- Procomer. 2007a. Costa Rica: Estadísticas de exportación 2006. San José, Promotora del Comercio Exterior de Costa Rica.
- _____. 2007b. Encadenamientos productivos: instrumento para el desarrollo productivo, económico y social. Reporte de gestión 2006. San José, Dirección "Costa Rica Provee". Promotora del Comercio Exterior de Costa Rica.
- Programa Estado de la Nación. 2003. Noveno Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. San José, Programa Estado de la Nación.
- _____. 2004. Décimo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. San José, Programa Estado de la Nación.
- _____. 2005. Undécimo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. San José, Programa Estado de la Nación.
- _____. 2006. Duodécimo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. San José, Programa Estado de la Nación.
- Proyecto Estado de la Nación. 1998. Cuarto Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. San José, Proyecto Estado de la Nación.
- _____. 2000. Sexto Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. San José, Proyecto Estado de la Nación.
- Reinhart, C. et al. 2003. Debt Intolerance. Massachusetts, National Bureau of Economic Research.
- Rivera, E. y Rodríguez, A. 2007. Competencia y regulación en la banca de Centroamérica y México. Un estudio comparativo. Santiago de Chile, Cepal.
- Rodríguez, S. 2007. Se plantea la negociación de un acuerdo de asociación con la Unión Europea. Contribución realizada para el Decimotercer Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Rodrik, D. 2003. Growth Strategies. National Bureau of Economic Research Working Paper 10050. Massachusetts, Harvard University.
- _____. 2005. Políticas de diversificación económica. Santiago de Chile, Cepal.
- Rojas, M. 2004. Análisis de la intolerancia de la deuda externa costarricense. San José, Departamento de investigaciones Económicas, BCCR.
- Román, M. 2007. Desarrollo turístico e inmobiliario costero y preocupaciones ambientales. Ponencia preparada para el Decimotercer Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Rosales, J. 2007. Ingresos fiscales: origen, ejecución real y eficiencia en el uso de los recursos. Ponencia preparada para el Decimotercer Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Santamaría, V. y Pratt, L. 2007. Turismo generador de desarrollo. Ponencia preparada para el Decimotercer Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Sauma, P. 2007. Pobreza, desigualdad del ingreso y empleo: situación actual y algunos escenarios prospectivos. Ponencia preparada para el Decimotercer Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Solano, L. 2007. Turismo rural comunitario en Costa Rica. San José, Consorcio Cooperativo Red Ecoturística Nacional-Cooprensa R.L y proyecto Infocoop-BID/Fomin.
- STAP. 2007. Sitio oficial del Ministerio de Hacienda de Costa Rica, www.hacienda.go.cr
- Stiglitz, J. 2004. "Globalization and growth in emerging markets", en Journal of Policy Modeling, vol. 26. Saint Louis, Elsevier.

- Sugef. 2006. Boletín financiero. San José, Superintendencia General de Entidades Financieras.
- _____. 2007. Reglamento sobre calificación de deudores (Acuerdo Sugef 1-05). San José, Superintendencia General de Entidades Financieras
- Sung, H. et al. 1997. Definition of adventure travel: conceptual framework for empirical application from the providers' perspective. Indiana, Purdue University.
- Trejos, A. y Delgado, F. 2007. Impacto económico en Costa Rica. Estudio para la empresa Componentes Intel de Costa Rica. San José, Cefsa.
- Trejos, B. 2007. Turismo rural comunitario y organización social. Contribución realizada para el Decimotercer Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Uccaep 2006. Encuesta Trimestral de Negocios. San José, Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones de la Empresa Privada.
- _____. 2007. Estudio sobre necesidades de capacitación y formación laboral. San José, Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones de la Empresa Privada.
- Ucongreso, 2006. Estudio sobre la marca país en el mundo. Mendoza, Centro de Investigación de Imagen y Comunicación, Universidad del Congreso.
- Ulate, A. 2007. Efectos cuantitativos sobre el bienestar que provocan el ajuste del mercado y las diferentes políticas económicas. Contribución realizada para el Decimotercer Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Ulate, A. y Rojas, L. D. 2007. Efectos redistributivos de la política comercial en Costa Rica. Ponencia preparada para el simposio "Costa Rica a la luz de la EIGH" 2004. San José, INEC, CCP, IICE, UCR y Programa Estado de la Nación.
- Unicen, 2005. Aportes para la implementación de la estrategia marca país Argentina. Planos interno y externo. Tandil, Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires.
- Valadez, J. 1985. Juicios grupales ponderados para evaluación cualitativa y toma de decisiones. Washington, OPS.
- Vega, H. 2007. Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010. Jorge Manuel Dengo Obregón. Contribución realizada para el Decimotercer Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- WEF. 2005. The Global Competitiveness Report 2005-2006. Switzerland, World Economic Forum.
- _____. 2007. The Global Competitiveness Report 2006-2007. Switzerland, World Economic Forum.
- World Bank. 2006. Doing Business in 2006: Creating Jobs. Washington, World Bank.
- Zúñiga, P. y Rojas, L. D. 2007. Equidad en el sistema impositivo y progresividad en el financiamiento del gasto en educación y salud. Ponencia preparada para el simposio "Costa Rica a la luz de la EIGH" 2004. San José, INEC, CCP, IICE, UCR y Programa Estado de la Nación.

Entrevistas

- Fonseca, F. 2007. Director de Tributación Directa, Ministerio de Hacienda.
- Lizano, R. 2007. Director de Planificación, Instituto Costarricense de Turismo.
- López, A. 2007. Director Ejecutivo, Cámara Nacional de Turismo.
- Rodríguez, M. 2007. Investigadora de la evaluación de la condición ambiental actual de la comunidad de Tamarindo y áreas aledañas, Universidad Nacional.

ARMONIA CON LA NATURALEZA

- Alfaro, R. 2007. Base de datos de instituciones publicas de Costa Rica. San José. Programa Estado de la Nación.
- Arce, H. y Barrantes, A. 2004. La madera en Costa Rica, situación actual y perspectivas. San José, Fonafifo y ONF.
- Arias, E. 2007. Identificación de zonas prioritarias para la conservación de biodiversidad y rutas de conectividad biológica, en las sub-ecorregiones del Programa de manejo integrado de ecosistemas en comunidades indígenas (PMIIE) localizadas en Costa Rica. Documento inédito. San José, Acicafoc.
- Arias, G. 2004. Análisis del impacto económico y social de las plantaciones forestales en Costa Rica. San José, Fundecor.
- Arias, G. y Zamora, N. 2005. Proyecto fortalecimiento institucional para la ejecución de la estrategia nacional de control de la tala ilegal de recursos forestales en Costa Rica. San José, Sinac-FAO.
- Arrieta, E. 2004. "País sufrirá déficit de madera en 2010", en La Prensa Libre, 20 diciembre. San José.

- Arrieta, I. 2007. Estudio sobre la situación de la tenencia de la tierra en las islas de Costa Rica. San José, Unidad Ejecutora del programa de regularización del catastro y registro nacional de la propiedad inmueble y su compatibilización con el Registro Nacional, Ministerio de Hacienda.
- Asner, P. et al. 2006. Condition and fate of logged forests in the Brazilian Amazon. Proceedings of the National Academy of Science (PNAS) 2006.
- Astorga, A. 2007. Documento presentado en el "Conversatorio sobre ordenamiento territorial" organizado como parte de la Iniciativa Paz con la Naturaleza. San José, Cenat, 6 de junio de 2007.
- Astorga, Y. 2007. Recurso aguas superficiales y subterráneas con énfasis en las principales cuencas hidrográficas. Ponencia preparada para el Decimotercer Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Bach, O. 2005. Importancia de algunos sistemas no estatales de certificación agrícola. Ponencia preparada para el Undécimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- _____. 2007. Agricultura e implicaciones ambientales con énfasis en algunas cuencas hidrográficas principales. Ponencia preparada para el Decimotercer Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Baker, P. y Haggard, J. 2007. Global Warming: the impact on global coffee. Long Beach, California, Specialty Coffee Association of America (SCAA) 19th Annual Conference & Exhibition.
- Ballestero, D. 2004. "Remote sensing of the sedimentation plume of the River San Juan", en Gayana 68 (2): 16-21, en www.scielo.cl
- Baltodano, J. 2007. Bosque, cobertura y uso forestal. Ponencia preparada para el Decimotercer Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Barrantes, A. y Salazar, G. 2005. Usos y aportes de la madera en Costa Rica. Estadísticas, 2005. San José, ONF.
- Beita, W. 2005. Monitoreo fisicoquímico de la calidad del agua del Distrito de Riego Arenal Tempisque. Informe Anual del 2005. Reporte para Senara. San José, Centro de Investigación en Contaminación Ambiental, UCR.

- Bermúdez, F. 2006. Resultados de la evaluación de la efectividad de manejo en las áreas silvestres protegidas de Costa Rica. Proyecto "Superando barreras para el logro de la sostenibilidad del sistema de áreas protegidas de Costa Rica". San José, CCT, Minae-Sinac, GEF-PNUD.
- Bermúdez, P. et al. 2002. Identificación y caracterización de los impactos socioeconómicos y ambientales de la construcción del puente sobre el río Tempisque, Nicoya, Costa Rica. Tesis de licenciatura. San José, Escuela de Geografía, UCR.
- Bolaños, R. et al. 1998. Plan de acción para la cuenca del río Tempisque (Aspectos biofísicos. Diagnóstico funcional). Estudio de caso para la cuenca del Tempisque elaborado por el Centro Científico Tropical como parte de la Estrategia de Gestión Integrada del Recurso Hídrico (EGIRH). San José, Minae y BID.
- Bravo V. et al. 2006. Indicadores de riesgo para la salud humana en la sostenibilidad de cadenas agroalimentarias. Informe Técnico. Heredia, IRET, UNA.
- _____. 2007. Indicadores de riesgo por uso de plaguicidas en banano. Informe Técnico. Heredia, IRET, UNA.
- Brenes, A. et al. 2007. Gestión del riesgo. Ponencia preparada para el Decimotercer Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Bornet. 2007. Bornet Revista de Divulgación sobre Ciencias, en www.bornet.es/notic/Fisica__Quimica_y_Energia/220604182935.shtml
- Cabrera, J. 2006. Manual de legislación ambiental costarricense. San José. Editorial Jurídica Continental.
- Cajiao, M. V. 2006. Diagnóstico legal de la problemática de aleteo de tiburón en Centroamérica. San José, Fundación MarViva.
- Campos, J. 1998. Programa para el manejo de los recursos marino-costeros (Promarco). San José, Inrecoamar.
- Carrillo, E. et al. 2007. Análisis de distribución de poblaciones de mono araña, felinos grandes y sus presas en la península de Osa, como una herramienta para definir áreas prioritarias de conservación. Documento inédito elaborado para el INBio y la Coalición Técnica del Corredor Osa. San José, Critical Ecosystem Partnership Fund (CEPF), Conservation International (CI), Wildlife Conservation Society (WCS) e Instituto Internacional en Conservación y Manejo de Vida Silvestre, UNA.
- Castillo, L. et al. 2006. "Water quality and macroinvertebrate community response following pesticide applications in a banana plantation, Limon, Costa Rica", en *Science of the Total Environment*, n° 367, en www.sciencedirect.com
- _____. 2007. Mortandad de peces en áreas agrícolas de la zona atlántica. Recuadro preparado para el Decimotercer Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Castro, R. 2007. Actividades productivas y legislación ambiental. Ponencia preparada para el Decimotercer Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- CFIA. 2007. "Guanacaste: 21% de construcción no tiene permisos", en *Boletín de prensa* n° 1, marzo de 2007. San José, Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos.
- CI-INBio. 2004. Áreas importantes para la conservación de especies globalmente amenazadas en Costa Rica. Alvaro Herrera, investigador responsable y Elvis Arias, consultor. Informe final. San José, Conservation International e Instituto Nacional de Biodiversidad.
- Cinpe-INBio. 2004. Sistematización y análisis del aporte de los parques nacionales y reservas biológicas al desarrollo económico y social en Costa Rica. San José, Centro Internacional de Política Económica de la UNA e Instituto Nacional de Biodiversidad.
- CNE. 2005. Alguna normativa vinculante al ordenamiento territorial. San José, Departamento de Prevención y Mitigación, Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias.
- _____. 2007. Plan General de Emergencia. Lluvias intensas asociadas a un sistema de baja presión. 18 al 21 de setiembre, 2006. Decreto Ejecutivo 33373-MP-MOPT. San José, Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias.
- CGR. 2007a. Memoria Anual 2006. San José, Contraloría General de la República.
- _____. 2007b. Informe DFOE-SM-3-2007. San José, División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, Contraloría General de la República.
- _____. 2007c. Informe DFOE-SM-2-2007, sobre los procesos de planificación en el sector municipal. San José, División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, Contraloría General de la República.
- Chamizo, H. y Mora, D. 2006. "Estudio ecológico de las enfermedades de transmisión hídrica en la cuenca hidrográfica superficial del río Grande de Tárcoles", en *Revista Costarricense de Salud Pública* 15 (29). San José, Asociación Costarricense de Salud Pública
- Chávez, E y Ocampo, A. 2006. Estimación de la inversión extranjera directa en el sector inmobiliario 2004-2005. San José, Área de Balanza de Pagos, BCCR.
- Cimar-CI. 2006. Informe técnico de la Comisión Interdisciplinaria marino-costera de la zona económica exclusiva de Costa Rica. Ambientes marino-costeros de Costa Rica. San José, Centro de Investigación en Ciencias del Mar y Limnología y Conservation International.
- Coecoceiba. 2003a. La madera, el bosque y la gente: alternativas para la producción de madera ambientalmente sana y socialmente justa. San José, Asociación de Comunidades Ecologistas La Ceiba-Amigos de la Tierra Costa Rica.
- _____. 2003b. La restauración ecologista del bosque tropical. San José, Asociación de Comunidades Ecologistas La Ceiba-Amigos de la Tierra Costa Rica.
- _____. 2003c. La amenaza de extinción en Costa Rica: listado de especies de flora que han sido catalogadas bajo algún grado de amenaza de extinción. San José: Asociación de Comunidades Ecologistas La Ceiba-Amigos de la Tierra Costa Rica.
- _____. 2007. Sector ecologista plantea alternativas para enfrentar la crisis. Contribución realizada para el Decimotercer Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- CoopeSolidar R.L. 2007a. Un área marina comunitaria para la pesca responsable: la integración del conocimiento local y científico para la conservación del mar. Recuadro preparado para el Decimotercer Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- _____. 2007b. Sobre el río Tárcoles, la contaminación y la percepción comunitaria. Recuadro preparado para el Decimotercer Informe Estado de la Nación. San José. Programa Estado de la Nación.
- Corbana. 2007. Informe Anual de Labores 2006. San José, Corporación Bananera Nacional.
- Córdoba, J. 2005. Caracterización de la flota pesquera en el mar Caribe costarricense. Tesis de licenciatura. Heredia, Escuela de Ciencias Biológicas, UNA.

- Cortés, J. et al. 2006. El monitoreo de arrecifes coralinos en Costa Rica. Reporte técnico. San José, Cimar, UCR.
- Coto, J. et al. 2007. Mercedes Sur de Heredia avanza hacia la gestión integral participativa del recurso hídrico. Heredia, Laboratorio de Manejo del Recurso Hídrico, UNA.
- Coto, O. 2007. Avances del Grupo de Cambio Global del CATIE en el 2006. Contribución realizada para el Decimotercer Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Daly, G. et al. 2007. Accumulation of Current-Use Pesticides in Neotropical Montane Forests. *American Chemical Society*, en <http://pubs.acs.org/subscribe/journals>
- DHR. 2007. Defensoría reclama débil supervisión para evitar emergencias tecnológicas. Comunicado de prensa del 3 de mayo de 2007. San José, Oficina de Prensa, Defensoría de los Habitantes de la República.
- De la Cruz, E., et al. 2004. Los plaguicidas de uso agropecuario en Costa Rica: impacto en la salud y el ambiente. Informe de consultoría para el Área de Servicio Agropecuario y Medio Ambiente de la Contraloría General de la República. Heredia, IRET, UNA.
- Delgado, P. 2001. Factors Affecting Community Structure of Mangroves Associated with Point Bars and Islands in a Costa Rica Estuary. Ph.D. Thesis. Baton Rouge, Louisiana State University.
- Dirección Nacional de Bomberos. 2006. Registro de Alarmas 2006. San José, Dirección Nacional de Bomberos, INS.
- DSE. 2005. Balance Energético 2005. San José, Dirección Sectorial de Energía, Minae.
- _____. 2006. Parque vehicular en circulación según combustible y tipo de vehículo por año. 2000-2006. San José, Dirección Sectorial de Energía, Minae.
- Fallas, J. 2007. Uso actual del territorio, capacidad de uso y ordenamiento territorial con énfasis en las cuencas de los ríos Tempisque, Reventazón-Parismina, Grande de Térraba y Grande de Térraba. Ponencia preparada para el Decimotercer Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- FAO. 2007. Oficina Regional para América Latina y el Caribe. Sitio oficial en www.fao.org/Regional/LAmerica/prior/segalim/biocombu.htm
- Fernández, J. y Araujo, N. 2007. Desafíos e impactos en el uso de la energía para el desarrollo y crecimiento económico del país. Ponencia preparada para el Decimotercer Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Fonafifo. 2007a. Oficio Fonfaffifo-D-140-2007. San José, Fondo Nacional de Financiamiento Forestal.
- _____. 2007b. Distribución de las hectáreas y árboles contratadas en pago de servicios ambientales, por año y por modalidad, en el periodo 1997-2006, en www.fonafifo.com
- Fonseca, A. et al. 2006a. "Non-colonial coral macro-borers as indicators of coral reef status in the south Pacific of Costa Rica", en *Biología Tropical*, nº 54 (1). San José, Escuela de Biología, UCR.
- _____. 2006b. "Monitoreo del arrecife coralino de Meager Shoal, Parque Nacional Cahuita, Costa Rica (sitio Caricomp)", en *Biología Tropical*, nº 54. San José, Escuela de Biología, UCR.
- _____. 2006c. "Monitoreo de pastos marinos en Perezoso, Cahuita, Costa Rica (sitio Caricomp)", en *Biología Tropical*, nº 55. San José, Escuela de Biología, UCR.
- Fournier, M. et al. 2006. "Diagnóstico del impacto agrícola sobre el Parque Nacional Palo Verde, Costa Rica", en *Memorias del Congreso de Ecotoxicología y Química Ambiental*, organizado por la A.C. Society of Environmental Toxicology and Chemistry, Chapter México y realizado en la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. Heredia, IRET, UNA.
- Fournier, M. L. y Fonseca, A. C. 2007. Territorio y recursos marino-costeros. Ponencia preparada para el Decimotercer Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Fundación Demuca. 2005. Manual para la gestión municipal de la zona marítimo-terrestre en Costa Rica. San José, Fundación Demuca, ProDUS y Cooperación Española.
- Fundecor. 2007. Acciones de Fundecor para la Educación ambiental. Contribución realizada para el Decimotercer Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Gallardo M. D. 2007. Informe de Gestión 2006-2007. San José, CNE.
- García, V. et al. 2006. "Calidad bacteriológica y desechos sólidos en cinco ambientes costeros de Costa Rica", en *Biología Tropical* nº 4. San José, Escuela de Biología, UCR.
- González, E. 2007. Humedales y desarrollo agrícola en la cuenca baja del río Tempisque. Recuadro preparado para el Decimotercer Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- González, F. 2007. Cuadro ilustrativo sobre nuevas áreas protegidas y cambios en el 2006. San José, Unidad de Información, Sinac-Minae.
- González, J. P. 2007. Indicadores de la Fiscalía Adjunta Agrario Ambiental 2006. San José, Fiscalía Adjunta Agrario Ambiental, Ministerio Público.
- Guzmán, M. 2006. "Setena es obstaculizada por muchos", en *Ambientico*, nº 156. Heredia, UNA.
- Harvey, C. et al. 2004. "Contribución de las cercas vivas a la productividad e integridad ecológica de los paisajes agrícolas en América Central", en *Agroforestería en las Américas*, nº 10 (39-40). Turrialba, Catie.
- _____. 2006. Opportunities for conserving biodiversity within agricultural landscapes in Central America: lessons from the Fragment Project. *Integrated Management of Environmental Services in Human-Dominated Tropical Landscapes*. Turrialba, Catie.
- Herrera, J. y Rodríguez, S. 2007. Tercer informe de calidad de aire de la ciudad de San José, año 2005-2006. Heredia, PECAire-UNA
- Icafe. 2006. Informe sobre la actividad cafetalera de Costa Rica. San José, Instituto del Café de Costa Rica.
- ICE. 2007. Informe anual de las variables relacionadas con el consumo de energía eléctrica 2006. San José, Centro Nacional de Planificación Eléctrica, Proceso de Demanda Eléctrica, Instituto Costarricense de Electricidad.
- ICT, 2007a. Base de datos institucional. San José, Instituto Costarricense de Turismo.
- _____. 2007b. Listado de hoteles con canchas de golf. San José, Instituto Costarricense de Turismo.
- Idespo. 2006. Percepciones de la población costarricense sobre el ambiente. Heredia, Instituto de Estudios Sociales en Población, UNA.
- IGN, 2007. Estadísticas del Departamento de Geodesia y Topografía, San José, Instituto Geográfico Nacional.
- INEC. 2004. Censo Cafetalero. Aspectos metodológicos y principales resultados 2004. San José, Instituto Nacional de Estadística y Censos.

- _. 2006. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, 2006. San José. Instituto Nacional de Estadística y Censos.
- Komar, O. 2006. "Priority Contribution. Ecology and conservation of birds in coffee plantations: a critical review", en *Journals of Bird Conservation International*, n° 16, 1-23, en <http://journals.cambridge.org>
- Lawrence, W. et al. 2006. Rapid decay of tree-community composition in Amazonian forest fragments. *Proceedings of the National Academy of Sciences*. December 12, 2006, vol. 103, n° 50, en www.pnas.org/cgi/content/abstract/103/50/19010
- Leiva, M. 2007. Estadísticas del Tribunal Ambiental Administrativo. San José, Tribunal Ambiental Administrativo, Minae.
- León, S. et al. 2003. Estudio básico de determinación de la pluma de sedimentación en la zona costera de la cuenca del río San Juan. Formulación de un plan estratégico de acción para la gestión integrada de los recursos hídricos y el desarrollo sostenible de la cuenca del río San Juan y su zona costera. Procuenca-San Juan. Minae-Costa Rica, Ministerio del Ambiente y los Recursos Naturales-Nicaragua, PNUMA, WWF y Unidad de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente, OEA.
- Loaiza, V. 2006. "Costa Rica sufrirá déficit de madera a partir del 2007", en *La Nación*, 28 de julio. San José.
- Loaiza, V. y Pérez, O. 2006. "Niños mataron manada de congos en Santa Cruz", en *La Nación*, 11 de octubre. San José.
- Lobo, J. 2007. El desarrollo del turismo residencial en la Fila Costeña, Pacífico Central de Costa Rica: caos urbano y impacto ambiental. Recuadro preparado para el Decimotercer Informe Estado de la Nación. San José. Programa Estado de la Nación.
- Lobo, S. y Román, L. 2006. Informe Temporada de Incendios 2005-2006. San José, Comisión Nacional sobre Incendios Forestales, Minae.
- López, G. 2006. "Miles de tortugas llegan a Camaronal", en *La Nación*, 23 de noviembre. San José.
- MAG. 2005a. Distribución de productores y área en hectáreas de monocultivos y policultivos. Región Huetar Norte. San José, Ministerio de Agricultura y Ganadería.
- _. 2007. Estadísticas Agricultura Orgánica 2006. San José, Ministerio de Agricultura y Ganadería.
- Marchamalo, M. 2004. Ordenación del territorio para la producción de servicios ambientales hídricos. Aplicación a la cuenca del río Birris (Costa Rica). Tesis de doctorado. San José, Sistemas de Estudios de Postgrado, UCR.
- Marín, B. 2006. Informe actualizado al año 2006 del proceso de recuperación del estero de Puntarenas y su zona de influencia. Puntarenas, Comisión Interinstitucional Salvemos el Estero de Puntarenas (CISE), Incopeca.
- Marín, P. 2006. Proyectos en ejecución y negociación en el Sinac, 2006. San José, Unidad de Cooperación y Proyectos, Sinac-Minae.
- Mc Kenzie, T. 2004. Estudio de tendencias y perspectivas del sector forestal en América Latina. Informe Nacional. San José, Sinac y FAO.
- Méndez, C. 2004. Evaluación de la actividad pesquera artesanal en el Refugio Nacional de Vida Silvestre Caño Negro, Los Chiles, Alajuela, Costa Rica. Tesis de licenciatura. Heredia, Escuela de Ciencias Biológicas, UNA.
- Minae. 2006. Informe de aprovechamiento de madera caída dentro de bosque: Reserva Forestal Golfo Dulce, año 2005-2006. Golfito, Minae.
- Minsa. 2007. Estadísticas de intoxicaciones por plaguicidas, 2006. San José, Dirección de Vigilancia de la Salud, Ministerio de Salud.
- Miranda, M. 2007. Tenencia y ocupación de la tierra en la zona marítimo-terrestre de Costa Rica. Ponencia preparada para el Decimotercer Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Mivah et al. 2006. Informe GEO Gran Área Metropolitana del Valle Central de San José. San José, Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos, PNUD, Programa de Planificación Regional y Urbana de la Gran Área Metropolitana, Observatorio del Desarrollo-UCR.
- Montero, W. 2007. Estadísticas de personal y recursos de la Dirección de Protección al Ambiente Humano. San José, Minsa.
- Mora, D. 2003. Calidad microbiológica de las aguas superficiales en Costa Rica 1994-2003. San José, Laboratorio Nacional de Aguas, ICAA.
- _. 2007a. Desigualdades por cantones en el acceso a agua para consumo humano en Costa Rica 2006. San José, Laboratorio Nacional de Aguas, ICAA.
- _. 2007b. Calidad sanitaria de las aguas de playa en Costa Rica. San José, Editorial Campo Directo KC S.A.
- Mora, D. et al. 2002. "Calidad microbiológica del río Grande de Térraba. Período 2002", en *Revista Costarricense de Salud Pública*, vol. 12, n° 23. San José, Asociación Costarricense de Salud Pública.
- Mora, D. y Chávez, A. 2007. Programa Bandera Azul Ecológica. San José, ICAA.
- Mora, D. y Portuquez, C. 2007. Estado de cobertura y calidad del agua para consumo humano en Costa Rica al año 2006. San José, ICAA.
- Mora, P. et al. 2006. Áreas marinas protegidas y áreas marinas de uso múltiple de Costa Rica. San José, Mar Viva/Conservación Internacional.
- Moya, R. 2007. "ICT: Ley no prohíbe concesiones múltiples a sociedades anónimas", en *La Nación*, 16 de febrero. San José.
- Municipalidad de Escazú. 2007. Logros del programa "Escazú recicla". Contribución realizada para el Decimotercer Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Municipalidad de Santa Cruz. 2006. Informe PySA 021-2006. Santa Cruz, Departamento de Protección y Saneamiento Ambiental, Municipalidad de Santa Cruz.
- Municipalidad de Santa Cruz. 2007. Informe PySA 013-2007. Municipalidad de Santa Cruz, Departamento de Protección y Saneamiento Ambiental, Municipalidad de Santa Cruz.
- Obando, V. 2007. Biodiversidad de Costa Rica en cifras. Heredia, INBio.
- Obando, V. et al. 2007. Gestión del patrimonio. Ponencia preparada para el Decimotercer informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- ONF. 2007. Usos y aportes de la madera en Costa Rica. Estadísticas 2005. San José, Oficina Nacional Forestal.
- Oreamuno, R. 2004. Actualización del Balance Hídrico Nacional. Proyecto Estrategia Nacional de Recursos Hídricos. San José, Minae.
- Pacheco, O. 2007. Programa de desarrollo integral de la zona rural del golfo de Nicoya. Informe resumen de sistematización y evaluación para el Programa Estado de la Nación. Estación Nacional de Ciencias Marino-Costeras (Ecmar). Heredia, UNA.

- Paniagua, F. 2007. Caracterización de los conflictos socioambientales en Costa Rica 2006: seguimiento y perspectivas. Ponencia preparada para el Decimotercer Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Parrales, F. 2006. "Punta Mala, Osa, zona sur ICE coloca puentes para evitar muerte de animales", en suplemento "Su cantón", La Nación, 21 de noviembre. San José.
- Picado. 2007. Notas sobre gestión del riesgo como gestión del desarrollo. Contribución realizada para el Decimotercer Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- PGR. 2007. Resolución 2007-02408, Cédula de Notificación, 21 de febrero 2007, de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, expediente 07-001986-0007-CO. San José, Procuraduría General de la República.
- PNUD. 2006. Venciendo el temor. (In) seguridad ciudadana y desarrollo humano en Costa Rica. San José, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Polimeni, J. 2007a. Estadísticas del programa Bandera Azul Ecológica, 2006. San José, Dirección de Sociedad Civil, Minae.
- _____. 2007b. Notas sobre biocombustibles. Contribución realizada para el Decimotercer Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Prepac. 2005. Inventario de cuerpos de agua continentales de Costa Rica. San José, Ospesca, Gobierno de Taiwán y Oirsa.
- ProCAT. 2007. Sitio oficial del Proyecto de Conservación del Área Talamanca, en <http://www.procat-talamanca.org/>
- Procomer. 2007. Estadísticas de exportación 2006. San José, Promotora del Comercio Exterior de Costa Rica.
- Proyecto Estado de la Nación. 1999. Quinto Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. San José, Proyecto Estado de la Nación.
- Programa Estado de la Nación. 2004. Décimo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. San José, Programa Estado de la Nación.
- _____. 2005. Undécimo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. San José, Programa Estado de la Nación.
- _____. 2006. Duodécimo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. San José, Programa Estado de la Nación.
- Quesada, M. y Cortés, J. 2006. Características hidrográficas y biológicas de la zona marino-costera de la zona de conservación Osa. San José, The Nature Conservancy.
- Quesada, R. 2003. Estudio de especies forestales con poblaciones reducidas o en peligro de extinción. Informe final. Cartago, ITCR y Minae.
- Quirós, R. et al. 2005. "Rendimiento en aserrío y procesamiento primario de madera proveniente de plantaciones forestales", en *Agronomía Costarricense*, nº 29 (2), www.mag.go.cr/rev agr/inicio.htm
- Ramírez, J. 2003. Informe de calidad de aguas residuales en los sistemas de depuración operados y administrados por el ICAA y estudios especiales de interés institucional. San José, Laboratorio Nacional de Aguas, Área Físico-Química, Sección de Aguas Residuales, ICAA.
- _____. 2006. Materia orgánica y nitrogenada descargada sobre los ríos Virilla y Tárcoles y su efecto en el golfo de Nicoya. San José, ICAA.
- Recope. 2006. Informe Anual de Ventas. San José, Refinadora Costarricense de Petróleo.
- RSN. 2006. "Reporte de la reciente actividad en el volcán Poás, Costa Rica. Marzo de 2006", en *Boletín Red Sismológica Nacional*, en www.rsn.geología.ucr.ac.cr
- Reyes, V. et al. 2004. Valoración económica del ecosistema Humedal Nacional Térraba-Sierpe y propuesta de mecanismos para su sostenibilidad. Informe final. San José, UICN.
- Reynolds, J. et al. 2006. "Trends in Nitrate Concentrations and Determination of its Origin Using Stable Isotopes (18O and 15N) in Groundwater of the Western Central Valley, Costa Rica", en *Ambio*, nº 35 (5). Estocolmo, Ambio.
- Rivera, N. 2007. La situación de manejo de cuencas en Costa Rica. San José, Red Nacional de Cuencas.
- Rodríguez, A. et al. 2006. Evaluación y categorización del estado de conservación de plantas en Costa Rica. San José, INBio y Museo Nacional de Costa Rica.
- Rodríguez, G. 2007. Gestión ambiental municipal y participación local. Ponencia preparada para el Decimotercer Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Rodríguez, E. 2007. Lecciones aprendidas en manejo compartido de la ACT. Contribución realizada para el Decimotercer Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Rodríguez, K. 2006. "Caudal de agua en caída", en *El Financiero*, 3 de diciembre. San José.
- Rojas, J. 2006. "Reproducción y alimentación del tiburón enano *Mustelus dorsalis* (Pisces: *Triakidae*) en el golfo de Nicoya, Costa Rica: elementos para un manejo sostenible", en *Memoria del primer seminario taller sobre el estado del conocimiento de la conductiofauna de Costa Rica*. Heredia, INBio.
- Rojas, R. y Zanella, I. 2006. Memoria del primer seminario-taller sobre el estado del conocimiento de la conductiofauna de Costa Rica. Heredia, INBio.
- Román, M. 2007. "Desarrollo turístico e inmobiliario costero y preocupaciones ambientales". Contribución realizada para el Decimotercer Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Romero, C. 2006. La perforación y explotación de las aguas subterráneas en Costa Rica. San José, Área de Aguas Subterráneas, Senara.
- Saborío, M. y Rodríguez, A. 2007. Análisis comparativo del bienestar de las familias urbanas y rurales. Ponencia preparada para el simposio "Costa Rica a la luz de la Encuesta de Ingresos y Gastos de los Hogares 2004". San José, INEC, CCP, IIICE-UCR y Programa Estado de la Nación.
- Sánchez, A. et al., 2002. Estudio de cobertura forestal de Costa Rica con imágenes Landsat tm 7 para el año 2001. San José, Laboratorio de Sistemas de Observación Terrestre (EOSL), Universidad de Alberta y CCT.
- _____. 2006. Estudio de cambios de cobertura forestal de Costa Rica 2000-2005. Estudio elaborado para el Fonafifo. San José, Universidad de Alberta e ITCR.
- Sánchez, R. 2006. Atlas de amenazas químico-tecnológicas de las principales empresas de la GAM. Tesis de licenciatura en Química Industrial. Heredia, UNA.
- Sandí, C. 2007. Estadísticas de reservas naturales privadas en Costa Rica 2006. San José, Red de Reservas Naturales Privadas.
- Sepsa. 2007. Costa Rica. Área sembrada de las principales actividades agrícolas. 1999-2006. San José, Secretaría Ejecutiva de Planificación del Sector Agropecuario, MAG.
- Sibaja, J. y Vargas, J. 2006. "Zonificación vertical de epifauna y algas en litorales rocosos", en *Biología Tropical*, nº 54. San José, Escuela de Biología, Universidad de Costa Rica.

- Sills, E. et al. 2005. Evaluation of the World Bank-GEF Ecomarket Project in Costa Rica. North Carolina State University.
- Sinac. 2006a. Estrategia para el manejo del fuego en Costa Rica 2006-2010. San José, Sistema de Áreas de Conservación, Minae.
- _____. 2006b. El Sistema de Áreas Silvestres Protegidas de Costa Rica. Informe Nacional para el II Congreso Mesoamericano de Áreas Protegidas, celebrado en Panamá entre el 24 y el 28 de abril de 2006. San José, Gerencia de Áreas Protegidas, Sistema Nacional de Áreas de Conservación, Minae.
- _____. 2007a. Estadísticas 2006 del Sistema de Evaluación del Mejoramiento Continuo de la Calidad. Informe nacional anual 2006. San José, Sistema Nacional de Áreas de Conservación, Minae.
- _____. 2007b. Informe sobre denuncias atendidas por las áreas de conservación por el establecimiento del cultivo de la piña. San José, Sistema Nacional de Áreas de Conservación, Minae.
- Sinac et al. 2007. Grúas II: propuesta de ordenamiento territorial para la conservación de la biodiversidad en Costa Rica. Informe preliminar. San José, Sistema Nacional de Áreas de Conservación, Minae.
- Soto, S. 2007. Gestión de los residuos sólidos municipales en Costa Rica. Ponencia preparada para el Decimotercer Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Stern-Piriot, A. y Wolff, M. 2006. "Population dynamics and fisheries potential of *Anadara tuberculosa* (*Bivalvia: Arcidae*) along the Pacific coast of Costa Rica", en *Biología Tropical*, nº 4 (7-99). San José, Escuela de Biología, UCR.
- Stolz, W. 2007. "Fenómeno "El Niño" en etapa de disipación", en *Boletín* nº 7. Fenómeno El Niño 2006-2007. San José, IMN.
- Suárez, A. et al. 2006. "Diversidad de aves y anfibios en dos fincas bananeras bajo diferente manejo agrícola" en *Memorias del Congreso de Ecotoxicología y Química Ambiental* organizado por la Asociación Mesoamericana de Ecotoxicología y Química Ambiental y la A.C. Society of Environmental Toxicology and Chemistry, Chapter México. 24 a 28 de abril 2006. Puebla, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.
- Tattenbach, F. y Obando, G. 2007. Se evalúa efectividad del PSA en la generación de servicios ambientales. Contribución realizada por Fundecor para el Decimotercer Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Troëng, S. et al. 2007. "Leatherback Turtle Nesting Trends and Threats at Tortuguero, Costa Rica", en *Journals of Chelonian Conservation and Biology*, nº 6 (1), en www.chelonian.org/ccb/
- Vargas, M. 2007. Resumen de mareas rojas 2006-2007. Contribución preparada por el Centro de Investigación en Estructuras Microscópicas de la UCR para el Decimotercer Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Villalobos, J. 2005. Estudio de caso del proyecto Unidad de Manejo de la cuenca del río Sarapiquí (Ucarsa-ICE). Curso de Cuencas Hidrográficas. San José, Maestría en Manejo de Recursos Naturales, UNED.
- Entrevistas:**
- Ankersen, T. 2007. Colegio de Leyes, Universidad de Florida.
- Arauz, W. 2007. Gestor ambiental, Municipalidad de Santa Cruz.
- Araya, M. 2007. Gerente de Áreas Protegidas, Sinac-Minae.
- Arce, H. 2007. Gerente del Programa de Crédito, Fonafifo.
- Arroyo, L. 2007. Aviarios del Caribe.
- Asch, J. 2007. Gerencia de Áreas Protegidas, Sinac-Minae.
- Benítez, D. 2007. Técnico en Protección Radiológica, Unidad de Gestión del Riesgo, Minsa.
- Cajiao, M. 2007. Directora del Área Legal, Fundación MarViva.
- Canales, F. 2007. Encargado de la zona marítimo-terrestre, Municipalidad de Carrillo.
- Cárdenas, P. 2007. Fecon.
- Chávez, H. 2007. Director General de Bomberos, INS.
- Cordero, M. 2007. Técnico en Protección Radiológica, Unidad de Gestión del Riesgo, Minsa.
- Espinoza, Á. 2007. Encargado de la zona marítimo-terrestre, Municipalidad de Liberia.
- Estrada, S. 2007. Posgrado Regional en Ciencias Veterinarias Tropicales, UNA.
- Figueroa, J. 2007. Coordinador del Grupo de trabajo en Bosques, Fecon.
- González, J. P. 2007. Fiscalía Adjunta Agrario Ambiental, Poder Judicial.
- González-Ballar, R. 2007. Decano, Facultad de Derecho, UCR.
- Guzmán, M. 2007. Dirección de Gestión de la Calidad Ambiental, Minae.
- Jurado, J. 2007. Programa de Regularización de Catastro y Registro; exfuncionario de la PGR.
- Laprade, S. 2007. Director Ejecutivo del Consejo Institucional Bananero (CIB) Corbana.
- Lobo, J. 2007. Catedrático, Escuela de Biología, UCR.
- López, D. 2007. Encargado de la zona marítimo-terrestre, Municipalidad de La Cruz.
- Mc Carthy, R. 2007. Sección de Áreas Protegidas, UICN.
- May, A. 2007. Programa de Biotecnología, MAG.
- Ramírez, F. 2007. Área de Diagnóstico, IRET, UNA.
- Romero, C. 2007. Dirección de Aguas Subterráneas, Senara.
- Sánchez, R. 2007. Escuela de Biología, Sede de Occidente, UCR.
- Sevilla, L. 2007. Coordinadora de la Oficina de Cooperación y Proyectos, Sinac-Minae.
- Soto, M. 2007. 2007. Director Ejecutivo, Arbofilia.
- Torres, F. 2007. Presidente, Asociación de Desarrollo de isla Caballo.
- Villalobos, M. 2007. Presidenta, Cámara de Turismo de Drake.
- Villalobos, O. 2007. Secretario Técnico de la Comisión Interinstitucional de Marinas y Atracaderos Turísticos (Cimat), ICT.
- Zeledón, J. M. Dirección del Departamento de Aguas, Minae.

FORTALECIMIENTO DE LA DEMOCRACIA

- Alfaro, R. 2006. "Elecciones nacionales 2006 en Costa Rica y la recomposición del sistema de partidos políticos", en *Revista de Ciencia Política*, 26 (1). Santiago, Instituto de Ciencia Política, Universidad Católica de Chile.

- _____. 2007a. De elecciones y cuestionamientos a los resultados: el caso de los comicios costarricenses del 2006. Ponencia realizada para el Decimotercer Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- _____. 2007b. Elecciones de alcaldes municipales. Ponencia preparada para el Decimotercer Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Alvarenga, P. 2007. Acciones colectivas. Ponencia preparada para el Decimotercer Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Arias, B. 2007. Control político en el Plenario de la Asamblea Legislativa. Primera legislatura de la administración Arias Sánchez 2006-2007. Ponencia preparada para el Decimotercer Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Arroyo, J. M. y Llobet, J. 2006. Informe a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (versión definitiva). San José, Corte Suprema de Justicia.
- Asamblea Legislativa. 1953. Código Electoral. San José, Tribunal Supremo de Elecciones.
- _____. 1973. Código de Procedimientos Penales, nº 5377. San José, Asamblea Legislativa.
- _____. 1974. Reforma al Código de Procedimientos Penales, nº 5663. San José, Asamblea Legislativa.
- _____. 1975. Ley Especial sobre Jurisdicción de los Tribunales, nº 5711. San José, Asamblea Legislativa.
- _____. 1980. Ley de reorganización de la Corte Suprema de Justicia, nº 6434. San José, Asamblea Legislativa.
- _____. 1989. Ley de la Jurisdicción Constitucional, nº 7135. San José, Asamblea Legislativa.
- _____. 1993. Ley Orgánica del Poder Judicial, nº 7333. San José, Asamblea Legislativa.
- _____. 1994. Ley Orgánica de la Contraloría General de la República. San José, Asamblea Legislativa.
- _____. 1996. Código Procesal Penal, nº 7594. San José, Asamblea Legislativa.
- _____. 1997. Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, nº 6815. San José, Asamblea Legislativa.
- _____. 2002. Ley 8242, Creación de la Procuraduría de la Ética Pública. San José, Asamblea Legislativa.
- _____. 2004. Ley contra la corrupción y el enriquecimiento ilícito en la función pública. San José, Asamblea Legislativa.
- _____. 2005. Modificación del artículo 17 de la Ley contra la corrupción y el enriquecimiento ilícito en la función pública. San José, Asamblea Legislativa.
- _____. 2006. Ley de apertura de la casación penal, nº 8503. San José, Asamblea Legislativa.
- Campos, C. y Arias, B. 2007. Sistematización de información contenida en los resúmenes de las actas del Plenario Legislativo. Documento inédito.
- Carazo, R. 2006. "Ganó el Tribunal". Informe de fiscalización del escrutinio para presidente y vicepresidentes febrero 2006. Inédito
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. 1986. Resolución 26-86. Washington, Comisión Interamericana de Derechos Humanos.
- _____. 1992. Informe 24-92. Washington, Comisión Interamericana de Derechos Humanos.
- CIDH . 2004. Caso Herrera Ulloa vs Costa Rica. Sentencia de 2 de julio. San José, Corte Interamericana de Derechos Humanos.
- CGR. 2007a. Memoria Institucional 2006-2007. San José, Contraloría General de la República.
- _____. 2007b. Consideraciones derivadas del proceso de revisión de las liquidaciones de gastos presentadas por los partidos políticos ante el Tribunal Supremo de Elecciones, a efectos de respaldar la contribución estatal correspondiente a la campaña electoral 2002-2006. Informe DFOE-PGA-37/2007. San José, División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, Contraloría General de la República.
- _____. 2007c. Oficio FOE-DDJ-0932. San José, Área de Denuncias, División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, Contraloría General de la República.
- Dahl, R. 1971. Polyarchy. New Haven, Yale University Press.
- Dall' Anese, F. Crimen organizado en Costa Rica. Contribución especial para el Decimotercer Informe Estado de la Nación, San José, Programa Estado de la Nación.
- Diario Extra. 2006. Ediciones de los días 1º al 26 de febrero y del 1º al 8 de marzo. San José.
- González, D. 2005. "Exposición de motivos de Ley de apertura de la casación penal", en La Gaceta nº 88, 9 de mayo de 2005.
- González, E. 2005. Control y rendición de cuentas en los Informes Estado de la Nación. Trabajo final de graduación para optar por la licenciatura en Ciencias Políticas. San José, UCR.
- _____. 2006. Mecanismos de control, rendición de cuentas y financiamiento de partidos políticos. Ponencia preparada para el Decimotercer Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- _____. 2007. Mecanismos de control y rendición de cuentas durante 2006. Ponencia preparada para el Decimotercer Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Hernández, O. 2005. "Inconsistencias en el total de votos recibidos para presidente, diputados y municipales. Costa Rica: 1978-2002", en Revista de Ciencias Sociales (III-IV), nº 109-110. San José, UCR.
- Hernández, O. et al. 2007. Sobre irregularidades, anomalías, inconsistencias y sospechas de fraudes: elecciones de 1966 y 2006. Inédito.
- Hernández, O. y Garro, F. 2006. Inconsistencias en el conteo de votos recibidos para presidente y diputados en la elección nacional del 5 de febrero de 2006 en Costa Rica. San José, Escuela de Estadística, UCR.
- Instituto de Investigaciones Sociales, 2006. Actitudes de la ciudadanía costarricense frente a las elecciones 2006. San José, UCR.
- La República. 1966. Ediciones de los días 1º al 27 de febrero. San José.
- La Nación. 1966. Ediciones de los días 1º al 27 de febrero. San José.
- _____. 2006. Ediciones de los días 1º al 26 de febrero y del 1º al 8 de marzo. San José.
- Llobet, J. 2006. Informe a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (versión preliminar). San José, Corte Suprema de Justicia.
- Menjívar, M. 2005. "Acciones colectivas en Costa Rica al final del siglo XX. Entre la continuidad y el orden", en Revista de Ciencias Sociales. vol. IV, nº 106-107. San José, Instituto de Investigaciones Sociales, UCR.
- Mideplan, 1998. Plan Nacional de Desarrollo 1998-2002. San José, Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.

- _____. 2007. Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010. San José, Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.
- Ministerio de Relaciones Exteriores. 2007. Memoria Anual 2006-2007. San José, Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto
- Molina, I. y Lehoucq, F. 1999. Urnas de lo inesperado. Fraude electoral y lucha política en Costa Rica (1901-1948). San José, Editorial de la Universidad de Costa Rica.
- Mora, L. P. 2007. El Poder Judicial promueve un profundo cambio. Contribución especial para el Decimotercer Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Poder Judicial. 2006. Oficio. 056-EST-2006. San José, Departamento de Planificación, Sección de Estadística, Poder Judicial.
- Programa Estado de la Nación. 2003. Noveno Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. San José, Programa Estado de la Nación.
- _____. 2004. Décimo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. San José, Programa Estado de la Nación.
- _____. 2005. Undécimo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. San José, Programa Estado de la Nación.
- _____. 2006. Duodécimo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. San José, Programa Estado de la Nación.
- Proyecto Estado de la Nación. 2001. Auditoría ciudadana sobre la calidad de la democracia. San José, Proyecto Estado de la Nación.
- _____. 2002. Octavo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. San José, Programa Estado de la Nación.
- RAE. 2001. Diccionario de la Lengua Española. Vigésima segunda edición. Madrid, Real Academia Española.
- Rojas, M. 2007. La construcción de la agenda durante la legislatura 2006-2007. Ponencia preparada para el Decimotercer Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Sala Constitucional. 1990. Sentencia 10-90. San José, Sala Constitucional, Corte Suprema de Justicia.
- _____. 1990a. Sentencia 719-90. San José, Sala Constitucional, Corte Suprema de Justicia.
- _____. 1990b. Sentencia 282-90. San José, Sala Constitucional, Corte Suprema de Justicia.
- _____. 1993a. Sentencia 3321-93. San José, Sala Constitucional, Corte Suprema de Justicia.
- _____. 1993b. Sentencia 5751-93. San José, Sala Constitucional, Corte Suprema de Justicia.
- _____. 1994. Sentencia 1112-94. San José, Sala Constitucional, Corte Suprema de Justicia.
- _____. 1995. Sentencia 1193-95. San José, Sala Constitucional, Corte Suprema de Justicia.
- Sala Tercera. 1991. Sentencia 138-F-91. San José, Sala Tercera, Corte Suprema de Justicia.
- _____. 1994. Sentencia 318-F-94. San José, Sala Tercera, Corte Suprema de Justicia.
- _____. 1999. Sentencia 518-99. San José, Sala Tercera, Corte Suprema de Justicia.
- Sánchez, E. 2007. Las acciones colectivas en Costa Rica durante el año 2006. Ponencia preparada para el Decimotercer Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Seligson, M. 2001. "¿Problemas en el paraíso? La erosión del apoyo al sistema político en Costa Rica, 1978-1999", en Rovira, J., La democracia de Costa Rica en el siglo XXI. San José, UCR.
- Seligson, M. y Gómez, M. 1989. "Ordinary elections in extraordinary times: the political economy of voting in Costa Rica", en Elections and Democracy in Central America. Chapel Hill, North Carolina, University of North Carolina Press.
- Solana, E. 2007. Desempeño general de la administración de justicia 2006. Ponencia preparada para el Decimotercer Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Tribunal de Casación. 1994a. Sentencia 83-A-94. San José, Tribunal de Casación, Corte Suprema de Justicia.
- _____. 1994b. Sentencia 136-A-94. San José, Tribunal de Casación, Corte Suprema de Justicia.
- _____. 1998a. Sentencia 145-F-98. San José, Tribunal de Casación, Corte Suprema de Justicia.
- _____. 1998b. Sentencia 176-F-98. San José, Tribunal de Casación, Corte Suprema de Justicia.
- _____. 2001. Sentencia 394-2001. San José, Tribunal de Casación, Corte Suprema de Justicia.
- _____. 2003. Sentencia 655-2003. San José, Tribunal de Casación, Corte Suprema de Justicia.
- TSE. 1966a. Resolución nº 10, del 23 de febrero de 1966. San José, Tribunal Supremo de Elecciones.
- _____. 1966b. Resolución nº 28, del 24 de febrero de 1966. San José, Tribunal Supremo de Elecciones.
- _____. 2001. Manual didáctico para miembros de las juntas receptoras de votos. Actualizado y aprobado en el Acta 18-2005, del 5 de agosto, de la Comisión de Formularios. San José, Tribunal Supremo de Elecciones.
- Vargas, J. 2007. "Costa Rica: fin de una era política", en Revista de Ciencia Política, volumen especial 2007. Santiago, Instituto de Ciencias Políticas, Universidad Católica de Chile.
- Vargas, J. y Rosero, L. 2004. Cultura democrática en Costa Rica. San José, Centro Centroamericano de Población, UCR.
- _____. 2006. Cultura política de la democracia en Costa Rica: 2006. Proyecto de Opinión Pública de América Latina (Lapop). Washington, D.C., USAID y Centro Centroamericano de Población, UCR.
- White, E. 2005. Política exterior de Costa Rica: promoción de valores en la agenda global. Ponencia preparada para el Undécimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- _____. 2007. Valores, institucionalidad y proyección de intereses en la política exterior costarricense frente al cambio de administración. Ponencia preparada para el Decimotercer Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Welzel, C. et al. 2003. "The theory of human development: a cross-country analysis", en European Journal of Political Research, 42 (3). Oxford, European Consortium for Political Research.
- White, E. et al. 2006. Valores, institucionalidad y proyección de intereses en la política exterior. Ponencia preparada para el Duodécimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.

Zeledón, F. 2007. La gestión política responsable en el Poder Ejecutivo: Cambio de estrategia, dirección y estilo. Valoración 2006. Ponencia preparada para el Decimotercer Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.

Zoco, E. 2006. "Legislators' Position and party system competition in Central America", en *Party Politics* 12(2). Brighton, University of Sussex.

Entrevistas

Arias, Y. 2007. Abogada de la Procuraduría de la Ética Pública, Procuraduría General de la República.

Calderón, G. 2007. Procurador Coordinador de la Procuraduría de la Ética Pública, Procuraduría General de la República.

Mora, J. 2007. Área de Denuncias y Declaraciones Juradas, División de Fiscalización Operativa y Evaluativa de la Contraloría General de la República.

Ruiz, A. M. 2007. Secretaría Técnica, División de Fiscalización Operativa y Evaluativa de la Contraloría General de la República.

Sobrado, L.A. 2007. Presidente del Tribunal Supremo de Elecciones.

MINIFORO

Fernández, J. y Araujo, N. 2007. Desafíos e impactos en el uso de la energía para el desarrollo y crecimiento económico del país. Ponencia preparada para el Decimotercer Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.

Programa Estado de la Nación. 2005. Undécimo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. San José, Programa Estado de la Nación.

_____. 2006. Duodécimo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. San José, Programa Estado de la Nación.

ANEXO METODOLÓGICO

Acón y Asociados, 1991. Manual descriptivo de la leyenda del mapa de asociaciones de subgrupos de suelos de Costa Rica. Escala 1:200.000. San José, Programa de Zonificación Agropecuaria, Fondo de Preinversión Mideplan-/BID.

Billings, J. y Zeitel, L. 2003. Impact of socioeconomic status on hospital use in New York City. New York, Health Affair.

Caminal J. et al. 2001. Las hospitalizaciones por ambulatory care sensitive conditions: selección del listado de códigos de diagnóstico válidos para España. Barcelona, Gaceta Sanitaria.

Carmona, K. et al. 2005. Pobreza, desigualdad en el ingreso y polarización social a nivel de cantones y distritos en Costa Rica. Tesis de licenciatura en Economía. San José, Facultad de Ciencias Económicas, UCR.

_____. 2007. Desigualdad y polarización en Costa Rica a nivel cantonal. Contribución realizada para el Decimotercer Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.

CCSS. 2000. Informes de Evaluación. San José, Dirección de Compra de Servicios de Salud, Caja Costarricense de Seguro Social.

_____. 2003. Informes de Evaluación. San José, Dirección de Compra de Servicios de Salud, Caja Costarricense de Seguro Social.

Fallas, J. 2007. Uso actual del territorio, capacidad de uso y ordenamiento territorial con énfasis en las cuencas de los ríos Tempisque, Reventazón-Parismina, Grande de Térrabos y Grande de Térraba. Ponencia preparada para el Decimotercer Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.

Hernández, K. 2007. Una medida de calidad de vida relacionada con la salud: valores poblacionales de referencia para Costa Rica, 2006. Contribución realizada para el Decimotercer Informe Estado de la Nación, con el apoyo del programa académico del Program on Pharmaceutical Policy Issues de la Merck Company Foundation, brazo filantrópico de Merck & Co. Inc., Whitehouse Station, New Jersey, Estados Unidos.

INEC. 2002. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. Principales resultados. San José, Instituto Nacional de Estadística y Censos.

_____. 2006a. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. Principales resultados. San José, Instituto Nacional de Estadística y Censos.

_____. 2006b. Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2004. Principales resultados. San José, Instituto Nacional de Estadística y Censos.

Meneses, K. y Rodríguez, S. 2007. Balance general de la economía en el 2006. Ponencia preparada para el Decimotercer Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.

Pérez, J. P. et al. 2007. Exclusión social y pobreza irreductible: reflexiones desde el caso costarricense. Ponencia preparada para el Decimotercer Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.

Rojas, M. 2003. Indicadores alternativos para evaluar la sostenibilidad de la política fiscal y mediciones del resultado primario estructural del sector público. San José, Departamento de Investigaciones Económicas, BCCR.

_____. 2004. Análisis de la intolerancia de la deuda externa costarricense. San José, Departamento de Investigaciones Económicas, BCCR.

Rosales, J. 2007. Ingresos fiscales: origen, ejecución real y eficiencia en el uso de los recursos. Ponencia preparada para el Decimotercer Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.

Rosero, L. 1985. "Determinantes del descenso de la mortalidad infantil en Costa Rica", en *Demografía y epidemiología en Costa Rica*. San José, Asociación Demográfica Costarricense.

Sánchez, A. et al. 2006. Estudio de cambios de cobertura forestal de Costa Rica 2000-2005. San José, Alberta University e ITCR.

Sauma, P. 2007. Pobreza, desigualdad del ingreso y empleo: situación actual y algunos escenarios prospectivos. Ponencia preparada para el Decimotercer Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.

Unimer. 2007. Informe de sesiones de grupo con jefes de hogares de bajos ingresos. Contribución preparada para el Decimotercer Informe Estado de la Nación. San José, Unimer y Programa Estado de la Nación.

Vargas, J. R. y Rodríguez, E. 2007. ¿Un buen modelo o un buen gobierno? La experiencia costarricense en asignación de recursos al primer nivel de atención. Investigación realizada con el apoyo del programa académico del Program on Pharmaceutical Policy Issues de la Merck Company Foundation, brazo filantrópico de Merck & Co. Inc., Whitehouse Station, New Jersey, Estados Unidos. San José, Maestría en Economía de la Salud, UCR.

