

CAPÍTULO 1 Sinopsis del Estado de la Nación en el 2002

Aspiraciones en desarrollo humano sostenible

Las aspiraciones que fundamentan el análisis sobre el estado de la nación son las siguientes:

Equidad e integración social

- Un entorno de creciente equidad y mejor distribución de la riqueza, mediante la generalización del acceso a las oportunidades para toda la gente, sin distinciones de etnia, edad, sexo, preferencia sexual, ideología o credo religioso.
- 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, no generación de exclusión social ni pobreza adicionales.
- Oportunidades ampliadas para el acceso de la población a servicios sociales de calidad que mejoren sus condiciones de vida, apoyen los procesos de movilidad y ascenso social y reduzcan las brechas entre los distintos sectores sociales y áreas geográficas.
- Un entorno de seguridad humana propicio para el aprovechamiento de las oportunidades y el desarrollo de las capacidades creativas y participativas de toda la población.

Oportunidades, estabilidad y solvencia económicas

- Crecimiento económico sostenido, con efectos favorables en el empleo, los ingresos y las oportunidades de los distintos grupos sociales, con base en la formación de recursos humanos y el uso racional de los recursos naturales.
- Inflación reducida y menor de dos dígitos en el mediano plazo, fundamentada, en parte, en un déficit fiscal reducido y controlado.
- Estabilidad en el sector externo, sobre la base de un déficit reducido de la cuenta corriente y reservas internacionales que financien de manera satisfactoria las necesidades de importación.
- Generación de ahorro nacional sostenido, que contribuya de modo significativo al financiamiento de un proceso sostenible de inversión en el país.
- Deuda pública del Gobierno que no ponga en peligro las inversiones que deba realizar el Estado en infraestructura y servicios básicos para la población.
- Distribución equitativa de los ingresos, las remuneraciones y las oportunidades económicas y sociales entre los distintos sectores sociales y regiones del país, sin discriminaciones de etnia, género, credo religioso, ideología o edad.

Armonía con la naturaleza

- Tasa de utilización de los recursos naturales 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.
- Tasa de producción de desechos y contaminantes igual o inferior a la capacidad del ambiente para asimilarlos, ya sea en forma natural o asistida por la sociedad.

- Medidas socioeconómicas, legales, políticas y educacionales que eviten un mayor deterioro ambiental.
- Participación de la sociedad civil 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 provocados por fenómenos de origen natural, por medio de la capacidad de prevención, manejo y mitigación.
- 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 acerca de la estrecha relación que existe entre la sociedad, sus acciones y el ambiente, y de la necesidad de realizar un esfuerzo individual y colectivo para que dicha relación sea armónica.
- Utilización del territorio nacional 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.

Fortalecimiento de la democracia

- **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.
- **Administración de la justicia.** Un sistema de administración de la justicia autónomo y abierto al escrutinio público protege los derechos de la población, especialmente el derecho a la debida defensa, y combate eficazmente cualquier forma de discriminación contraria a la Constitución; garantiza la aplicación de una justicia pronta, cumplida e igual para todas las personas, impone las sanciones correspondientes y repara los daños.
- **Gestión y representación política responsables.** La aprobación y ejecución de leyes y políticas públicas nacionales y locales se realiza mediante la aplicación de las normas democráticas y el ejercicio de la representación política responsable de los intereses ciudadanos. Estas leyes y políticas garantizan la separación y control mutuo entre los poderes del Estado, amplían las oportunidades de la ciudadanía para proteger sus derechos y crean nuevas oportunidades para mejorar las condiciones de habilitación ciudadana de la población.
- **Participación y rendición de cuentas.** Las instituciones públicas ofrecen amplias y cada vez más eficaces oportunidades de participación a las y los ciudadanos en la discusión, formulación, ejecución y evaluación de las políticas públicas. Los representantes políticos y los funcionarios públicos rinden cuentas de manera veraz, completa, oportuna y responsable, y respetan la dignidad de las personas en un marco legal y administrativo que garantiza la máxima transparencia de la gestión pública y la efectiva protección 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 sostenible y la paz, y es un instrumento efectivo y activo para la protección y promoción de los intereses nacionales, expresados en la necesidad de supervivencia económica y progreso material.

CAPÍTULO 1

Sinopsis del estado de la nación en el 2002

Al dar cuenta del resultado de las elecciones del 2002, y particularmente de la conformación de la nueva Asamblea Legislativa, con una presencia considerable de fuerzas emergentes, el *Octavo Informe Estado de la Nación* planteaba la posibilidad de que Costa Rica hubiera entrado en un período de cambio, de magnitud y dirección todavía desconocidas. En el año transcurrido desde entonces tal expectativa no se cumplió. En la esfera política puede decirse que el 2002 fue un año de tanteos. El nuevo gobierno no logró articular un proyecto de cambios que fuera aceptable para la clase política y la sociedad como un todo. La Asamblea Legislativa, sin una fracción dominante, tampoco concretó en leyes los planteamientos hechos por los partidos durante la campaña electoral. En materia fiscal, sobre cuya condición apremiante existe un amplio consenso nacional, solamente se logró una solución transitoria y parcial con la Ley de Contingencia Fiscal. El debate legislativo fue intenso en el campo del control político, pero desde el punto de vista de su contribución al desarrollo humano la producción de leyes fue limitada, en buena parte por las dificultades para reformar el Reglamento legislativo, así como por prácticas de obstrucción. Mientras tanto el tiempo corre, y las ventanas de oportunidad que ofrece el momento histórico-nuevas tecnologías y flujos de inversión, un “bono demográfico” propicio para impulsar una nueva etapa de desarrollo nacional- se van haciendo elusivas. Presumiendo, sin embargo, que en efecto el año 2002 haya sido de tanteos, cabe

guardar para el futuro próximo la esperanza de acciones y decisiones más determinantes.

El Octavo Informe también señalaba una tendencia constante al deterioro de la equidad, base de la paz social y, en gran medida, del desarrollo de Costa Rica. Aunque no se agravó significativamente, esa tendencia se estacionó en el 2002 en uno de los niveles más altos de la historia reciente. Si el año pasado llamó la atención el crecimiento sostenido del coeficiente de Gini, que expresa la disparidad entre los grupos de más altos y más bajos ingresos, este año preocupa la tasa de desempleo abierto, la más elevada en casi dos décadas, el aumento del sector informal y la persistencia de una oferta de empleo de baja calidad. Es claro que el estilo de desarrollo que el país viene practicando, heterodoxo y desarticulado, no ha logrado resolver los grandes problemas nacionales, varios de ellos heredados de épocas anteriores. Aunque haya indudables progresos en algunos ámbitos, especialmente en la apertura comercial y la diversificación productiva, la falta de articulación de estos con el resto del sistema mantiene al país caminando a paso muy lento, insuficiente para reducir la pobreza, mejorar la equidad y avanzar hacia tasas de crecimiento más altas. En esto pesa la progresiva renuncia del Estado a jugar un papel activo como gestor del desarrollo. Las políticas de estabilidad y de apertura parecen haber consumido sus mejores esfuerzos. En efecto, el crecimiento de los últimos tiempos sigue todavía los rumbos abiertos hace veinte años: maquila, zonas francas,

fomento del turismo y diversificación de las exportaciones. Las políticas públicas que impulsaron esos procesos apoyaron la diversificación de la base económica lo suficiente para que, hoy en día, exista estabilidad incluso ante condiciones adversas en los mercados internacionales. Sin embargo, recientemente lo único que se aproxima a una política de fomento productivo, aunque todavía en forma imprecisa e incipiente, es el apoyo a las pequeñas y medianas empresas (PYME). En la medida en que esa acción logre formalizar empresas y empleos en el sector privado, incrementar su productividad y crear nuevos encadenamientos productivos, tiene sin duda potencial para impulsar el crecimiento en el corto y mediano plazos, y para mejorar la distribución del ingreso. Cabe preguntarse si el Estado costarricense actual, que ha venido debilitando su capacidad técnica y de inversión, tiene los arrestos necesarios para dar un impulso decisivo a esas y otras políticas de estímulo a la producción.

Más lejos en el horizonte, pero con más impacto como factor de desarrollo humano, está la lenta pero constante ampliación en la cobertura del sistema educativo, para cuya continuidad se requiere un incremento en la inversión pública. Esta ampliación debe intensificarse en dos direcciones: la de la educación preescolar y la del cuarto ciclo de secundaria. A la vez es imperativo mejorar la calidad de la infraestructura educativa, el equipo y los materiales de estudio, y emprender prácticas sistemáticas de evaluación de los métodos educativos y la capacitación de los docentes.

Ciertamente hay muchas otras tareas pendientes, y la más apremiante de todas es la fiscal, sin la cual las demás son imposibles, o se malograban en un escenario de inflación, inestabilidad y empobrecimiento. Para poder sacarlas adelante es necesario reducir el temor y la desconfianza recíproca entre las fuerzas políticas y sociales, que ha resultado paralizante en los últimos años. A fin de cuentas, la fórmula para que el país salga adelante no es nueva, y allí está lo bueno: respeto a la institucionalidad democrática, cierta tolerancia en la convivencia, pequeñas y medianas empresas, inversión en desarrollo humano, bajo o nulo gasto militar y una apertura bien aprovechada han sido, después de todo, los elementos que históricamente han hecho a Costa Rica destacar en el contexto latinoamericano.

A continuación, como es habitual, se resume el contenido de los capítulos que componen el Informe, con algunas conclusiones y consideraciones adicionales. El análisis de desempeño

nacional resulta de la evaluación que se hace de las aspiraciones en desarrollo humano sostenible definidas en el Informe.

Equidad e integración social

En el 2002 se mantuvieron, en términos generales, las mismas condiciones de inequidad que habían sido señaladas en los informes inmediatamente anteriores. El coeficiente de Gini, que registra la disparidad de ingresos y que venía creciendo en forma acelerada desde 1997, se mantuvo en el 2002 prácticamente igual que el año anterior. De no revertirse ese coeficiente en los próximos años, se podría estar ante la consolidación estructural de un nuevo nivel de inequidad en la sociedad costarricense. El porcentaje de hogares en condición de pobreza, medida como insuficiencia de ingreso, se mantiene en 20,6. Los hogares en pobreza extrema suman el 5,7%. En términos absolutos el número de personas pobres aumentó de 851.000 a 916.000 entre el 2001 y el 2002. No hay cambios significativos en las variables de intensidad y severidad de la pobreza. Tampoco en el índice de vulnerabilidad, es decir, el número de hogares en riesgo de caer bajo la línea de pobreza, que se mantiene en torno al 13%. Algunos indicadores muestran un leve deterioro: el ingreso familiar promedio se redujo un 3% en términos reales, y el desempleo abierto fue de 6,4%, la tasa más alta desde 1985.

El nivel de instrucción, la distribución del ingreso, el crecimiento económico y la calidad del empleo están entre las principales variables que determinan la incidencia de la pobreza. En el último lustro en Costa Rica empeoró la distribución del ingreso, como ya se ha indicado. El crecimiento económico per cápita ha venido perdiendo dinamismo: fue de 13,6% (acumulado) en el cuatrienio 1990-1994, de 8% en el cuatrienio 1994-1998, y de 4,8% en el siguiente. Si se sustrae el aporte de las industrias electrónicas de alta tecnología, el descenso es aún más pronunciado. En cuanto a la estructura del empleo, el país muestra un panorama en evolución. Este se caracteriza por una drástica reducción del empleo agropecuario, un aumento creciente en el informal y un sector formal cuyo crecimiento es cada vez menor. En estas circunstancias es explicable que no se supere el problema de la pobreza. La historia de las últimas décadas demuestra que las reducciones significativas en la tasa de pobreza sólo fueron posibles cuando el empleo formal creció más que las otras modalidades de ocupación.

El 31,3% de los ocupados agropecuarios se encuentra bajo la línea de pobreza, en tanto que la proporción es del 17,4% para los ocupados en la informalidad, y del 5,2% en el sector formal. Además, en las actividades agropecuarias son más altas las tasas de subempleo visible e invisible. Como reacción a ello ha venido ocurriendo una migración del sector agropecuario al informal, que podría estar reflejando en la migración territorial desde las zonas periféricas hacia la región Central, donde además se encuentran 4 de cada 5 empleos formales del país. El creciente sector informal, sobre todo en el comercio y los servicios, presenta notables desafíos en algunas áreas, como la cobertura de aseguramiento. El porcentaje de trabajadores de ese sector que cotiza en el sistema de seguridad social es de apenas un 30,4% y ha venido decreciendo en los últimos años. Sin embargo, no se puede perder de vista que el sector informal, al mismo tiempo, constituye una importante reserva de fuerza de trabajo e iniciativa empresarial que, de llegar a formalizarse e integrarse mejor en la economía, puede contribuir significativamente a impulsar el desarrollo nacional.

Un componente fundamental de la equidad es el acceso a servicios de salud para toda la

población. Costa Rica alcanzó una esperanza promedio de vida de 78,6 años (81,0 para las mujeres y 76,3 para los hombres). Las principales causas de muerte son las enfermedades cardiovasculares, los tumores y los hechos violentos, como accidentes, homicidios y suicidios. En todas estas últimas se presenta una clara sobremortalidad masculina. En general, este cuadro epidemiológico es característico de países desarrollados. La tasa de mortalidad infantil, aunque subió levemente a 11,2 por mil, se mantiene entre las más bajas del mundo en desarrollo, pero se estima que todavía es posible disminuirla. En el 2002 el país además alcanzó la tasa de fecundidad de reemplazo (2,09). Este indicador tiene varias implicaciones: por una parte, estabiliza o incluso disminuye la demanda de servicios para la población más joven en el corto plazo, pero, por otra, crea dificultades para el financiamiento a largo plazo del sistema de pensiones y la atención de las personas de mayor edad (recuadro 1.1). A tan solo un año de haber sido aprobada la Ley de Paternidad Responsable, el porcentaje de nacimientos inscritos sin padre conocido pasó de representar un 30% en el 2000, a un 8% en el 2002.

RECUADRO 1.1

Implicaciones de los cambios en la estructura por edad y la demanda de servicios

Como resultado de la dinámica demográfica tienen lugar importantes cambios en la estructura por edad de la población costarricense, una de cuales es la disminución de la relación de dependencia demográfica. Alrededor de 1970, por cada 100 personas en edades productivas (15 a 64 años) existían 100 en edades dependientes (menores de 15 años y de 65 años en adelante). Esta relación se ha reducido a 54 dependientes en el 2003 y continuará disminuyendo hasta que, alrededor del 2020, alcanzará un mínimo de 44 dependientes por cada 100 personas en edades productivas. A partir de ese año la tendencia se revertirá y el país verá aumentar rápidamente esta relación de dependencia, que en el 2050 será de 61.

Paralelamente se está dando un cambio en la composición por edades de los dependientes. Si se considera la relación de dependencia sólo para los menores de 15 años, ésta se ha reducido, en tanto que la relación de los de 65 y más años ha aumentado. Se espera que alrededor del año 2045 deje de haber un predominio de los niños entre los dependientes y los adultos mayores pasen a ser el grupo más importante.

Estos cambios, que modifican el balance entre las distintas generaciones, tienen grandes implicaciones. Por ejemplo, en el futuro se incrementará el número de familias que tendrán responsabilidades tanto sobre niños como sobre personas en edades avanzadas. Si bien los menores de 15 años perderán importancia relativa con respecto al total de la población, su cambio en números absolutos no será significativo: oscilará entre 1.250.000 y 1.100.000 por los próximos cincuenta años. En lo que concierne a la población de 65 años y más, tendrá un aumento considerable tanto en su peso relativo como en términos absolutos. La población mayor de 65 años de edad está creciendo de manera exponencial y pasará de aproximadamente 200.000 personas en el año 2000 a 1,3 millones en el 2050, duplicándose cada veinte años o menos. Este incremento ejercerá enormes presiones sobre los regímenes de pensiones y los servicios de salud, las dos demandas más importantes a esas edades. En particular, los sistemas de pensiones basados en el reparto y la solidaridad entre generaciones (a diferencia de los basados en la acumulación individual), como los de la CCSS, el

RECUADRO 1.1 (continuación)

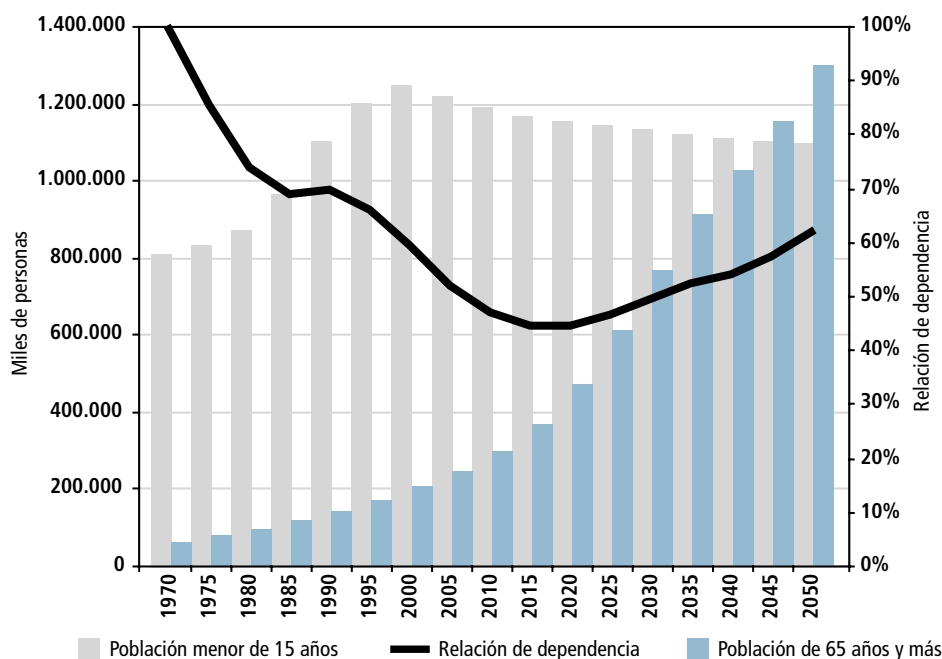
Magisterio Nacional, Hacienda o el Poder Judicial, verán “explotar” la cantidad de pensiones por pagar, sin que se produzca un aumento paralelo en la cantidad de aportes recibidos. A menos que se efectúen desde ya reformas importantes en los sistemas de pensiones, los cambios demográficos descritos podrían llevar a que el país no pueda honrar la deuda generacional adquirida con los aportantes actuales cuando estos lleguen a la edad de retiro. Entre las reformas necesarias pueden citarse el incremento de la edad para pensarse, el incremento de las cuotas y de los aportantes

y el establecimiento de ligámenes entre las contribuciones hechas a lo largo de la vida y los montos de la pensión.

El aumento ocurrido en la esperanza de vida es la razón fundamental para el crecimiento explosivo de la población adulta mayor. A futuro, sin embargo, no cabe ya esperar aumentos tan grandes como los obtenidos en el pasado. El número de años adicionales que se espera que viva una persona de 65 años de edad fue de 19 en el 2002, siete años más que hace cinco décadas, pero sólo dos años menos que lo esperado para el 2030.

GRAFICO 1.1

Costa Rica: población menor de 15 años, población de 65 años y más y relación de dependencia demográfica^{a/}. 1970-2050



a/ Relación entre las personas menores de 15 años y de 65 años y más, con respecto a la población de 15 y 64 años.

Fuente: INEC-CCP, 2002.

Fuente: Arodys Robles y Luis Rosero, Centro Centroamericano de Población, Universidad de Costa Rica.

Las principales oportunidades para mejorar la prestación de los servicios de salud están en el ámbito de la gestión institucional. En años recientes la CCSS ha emprendido diversas iniciativas orientadas a resolver problemas como los largos tiempos de espera para atención en procedimientos diagnósticos de consulta externa (gastros copias, ecocardiogramas, ultrasonidos ginecológicos, entre otros) y en una serie de especialidades como Sistema Vascular Periférico y Ortopedia. Entre las medidas para superar esas y otras limitaciones están los compromisos de gestión y la desconcentración de los centros de salud. Los primeros comienzan a mostrar avances positivos, aunque todavía modestos y de calidad dispar. La desconcentración parece estancada, y existe incertidumbre sobre sus resultados efectivos. Una tendencia favorable es la creciente asignación de recursos al nivel primario de atención (27% del presupuesto total efectivo de la CCSS). En el 2002 estos últimos alcanzaron a cubrir al 87,7 % de la población nacional, 7% más que en el año anterior.

En el campo de la vivienda, tal como se ha indicado en informes anteriores, el país ha logrado avances significativos gracias a un sistema financiero e institucional establecido en la década de los ochenta. Este sistema, sin embargo, venía mostrando debilidades notables en materia de transparencia, participación ciudadana y asignación de recursos (deficiencias en los expedientes permitían canalizar recursos hacia familias que no calificaban). Durante el 2002 los responsables del sector se concentraron en subsanar esas debilidades, antes que en ampliar la oferta de bonos y construcciones, que generalmente baja en el primer año de las administraciones. Esta oferta había experimentado una expansión notable en el 2001, como es frecuente en años electorales.

En el 2002 se registró un progreso en la equidad, la apertura al escrutinio público y la calidad del acceso de la población de menores ingresos al financiamiento habitacional. Este avance se debió a la adopción de un conjunto de medidas, en su mayoría aprobadas y puestas en práctica en ese año, tendientes a crear una mayor igualdad de oportunidades, pues eliminan abusos, favoritismos y actos de corrupción que son fuente de inequidad social. No obstante su importancia, aún es temprano para valorar la sostenibilidad de estas políticas. Su reciente adopción sugiere que todavía se encuentran en una etapa de implantación y, por tanto, que los avances no están consolidados.

El país tiene ante sí un gran desafío de equidad en el acceso a regímenes de pensiones. Estos cubren a menos de la mitad de la fuerza de trabajo. Además de constituir en sí mismo un problema de equidad, junto con el creciente envejecimiento de la población y el manejo específico de los fondos de reserva, este hecho se torna en una amenaza a la supervivencia de los regímenes existentes. En particular, el régimen de IVM, que es el primer pilar del Sistema Nacional de Pensiones, enfrentará problemas de sostenibilidad en los próximos años, salvo que se adopten medidas tales como aumentar las cotizaciones, revisar el régimen actual de beneficios, controlar el alto porcentaje de pensiones por invalidez, racionalizar los costos y poner coto a la evasión y la morosidad.

La educación es el principal instrumento de integración y de movilidad social en Costa Rica. En este ámbito la principal preocupación ha sido, en años recientes, la baja tasa de cobertura de la enseñanza secundaria, lo que sugiere el desafío de ampliar la inversión en educación y alcanzar la universalización de esta cobertura. En el último lustro el país ha venido haciendo un esfuerzo para elevar esa tasa, y los resultados comienzan a mostrarse: la tasa neta de escolaridad en secundaria subió 6,8 puntos en cinco años, de 51,9% en 1998 a 58,7% en el 2002; la tasa bruta llegó a 65,6% y, si se consideran las modalidades de educación abierta, alcanzaría el 75,4%. Empero, el problema sigue existiendo, pues en el mejor de los casos uno de cada cuatro jóvenes está fuera del sistema educativo. Hay que admitir que los progresos en este campo tienden a ser lentos. Las becas, el transporte, el mejoramiento y la ampliación de la infraestructura (incluyendo la construcción de más colegios) pueden seguir contribuyendo a elevar las tasas de escolaridad. Además es importante solucionar los déficit de creación y mantenimiento de aulas de cómputo y bibliotecas. En el caso de estas últimas, el déficit (747) casi duplica el número de las existentes en la actualidad (433).

Las tasas de aplazamiento y reprobación en secundaria son muy altas. En el 2002 solamente el 54,6% de los estudiantes aprobó su año, mientras que un 33% fue aplazado y un 12,4% reprobó. El seguimiento de la cohorte de 1999 muestra que sólo un 32,5% de los estudiantes de secundaria llega a su graduación sin repetir ningún año. Ello puede explicar en parte el descenso abrupto que se da en la escolaridad entre el tercer y el cuarto ciclos. Mientras la tasa neta en

el tercer ciclo es de 64,9%, en el cuarto es de 36,0%. El décimo año de educación es un momento crítico en términos de deserción.

Un estudio reciente indica que los repitentes en primer grado poseen destrezas de lectura significativamente más bajas que los no repitentes. En este sentido, el aumento en la cobertura de la educación preescolar que se ha registrado en los últimos años podría influir favorablemente en el logro académico. Otros factores positivos son el crecimiento en el número de docentes titulados contratados por el MEP, así como los esfuerzos por mejorar la calidad de la enseñanza en las escuelas unidocentes, aunque en este último ámbito se requiere mayor inversión si se desea cerrar la brecha entre esas escuelas y los demás establecimientos educativos.

Siguen siendo preocupantes las brechas entre la educación privada y la pública, que se reflejan en aspectos como infraestructura, repitencia y deserción. A manera de ejemplo, el porcentaje de repitencia en las escuelas públicas es 7,3 veces más alto que en las privadas y, en cuanto a deserción, en los colegios públicos los jóvenes desertan siete veces más que en los colegios privados. Los esfuerzos por mejorar la educación pública deben pasar necesariamente por una mejor planificación, y ésta a su vez requiere mejores sistemas de información y evaluación. Concretamente, hacen

falta evaluaciones sistemáticas del personal docente, de los textos, las metodologías de trabajo en el aula, los materiales educativos y la infraestructura existente.

La cobertura de la educación superior alcanza casi al 30% de la población en el grupo de edad correspondiente. Llama la atención el aumento en la cantidad de universidades privadas, que llegaron a ser 50 en el año 2002, y que en ese año otorgaron el 60% del total de los diplomas emitidos. Se desconoce el número de estudiantes matriculados en esas universidades, que ofrecen unos 1.700 programas académicos, de los cuales solamente nueve han sido acreditados por medio del SINAES. En el caso de las universidades públicas, cada vez son más los hijos e hijas de personas con mayor nivel de educación los que permanecen en el sistema y logran concluir la educación universitaria.

Los servicios culturales que ofrece el Estado pueden ser también un importante factor de integración social. El presente Informe da un primer paso en el estudio del tema, limitándose en esta ocasión a observar la equidad en el acceso a la oferta artística. En este contexto salta a la vista la concentración de esos servicios en la región Central, y particularmente en la ciudad de San José, así como su relativa ausencia en el resto del país, salvo por excepción y en actividades de carácter episódico.

RECUADRO 1.2

Afirmaciones sobre la situación de las mujeres en el Noveno Informe

- La esperanza de vida continúa mejorando: 81,0 para las mujeres y 76,3 para los hombres.
- El país alcanza la tasa de fecundidad de reemplazo (2,09 hijos por mujer).
- En el 2002 la tasa neta de participación por sexo (ocupados y desocupados) respecto a la población de 12 años y más del mismo sexo, era de 73,1% para los hombres y de 38,4% para las mujeres. Sin embargo, cabe destacar que la misma tasa para las mujeres era de apenas 30,7% en 1990, lo cual pone en evidencia el fuerte aumento de la participación femenina en el mercado de trabajo a lo largo del período de estudio.
- Uno de cada tres ocupados es mujer y su participación es más dinámica en el sector informal.
- El 44,5% de las mujeres ocupadas se encuentra en el sector informal (solamente un 4% en el agropecuario); en el caso de los hombres un 29,3% está en el sector informal y un 21,7% en el agropecuario. La elevada inserción de las mujeres en el sector informal se traduce en un número también muy elevado de mujeres informales (251.000, respecto a 311.000 hombres).
- El aumento en la dispersión de las horas trabajadas se relaciona con un incremento en la incorporación de mujeres en el sector informal a tiempo parcial, junto a un aumento en la proporción de hombres que trabajan más de 48 horas (sobrejornadas) en el sector formal.
- Casi no hay diferencia entre hombres y mujeres en el sector formal, pues tanto la mitad de los hombres (49%) como de las mujeres (51,5%) están ocupados en ese sector.

RECUADRO 1.2 (continuación)

- Del total de puestos formales creados entre 1990 y 2002 (296.000), 172.000 fueron llenados por hombres y 124.000 por mujeres. Es interesante notar que, mientras el número de hombres ocupados en el sector público se redujo (en poco más de 7.000 personas), el número de mujeres aumentó significativamente (en poco más de 42.000).
- Entre las y los adolescentes se observan diferencias por género en la asistencia escolar: las mujeres superan a los hombres en cuatro puntos porcentuales, y alcanzan una asistencia del 62%.
- El 20,2% de los adolescentes de 15 a 17 años está en la fuerza de trabajo (el 8,4% de las mujeres y el 31,6% de los hombres).
- Las mujeres reciben una porción ligeramente mayor de la inversión social (5%) que los hombres y se observan cambios en la composición del gasto. Los gastos asociados a salud son mayores entre las mujeres (obviamente incluyen maternidad) y se compensan con menores gastos en educación y, sobre todo, en seguridad social. Ello explica por qué las mujeres captan una porción mayor de los programas universales (54%) y una menor porción en los programas contributivos (19%, contra 28% en los hombres).
- Un total de 46.012 demandas por violencia doméstica presentadas en el 2002, 78.424 llamadas realizadas ese mismo año al servicio de emergencias 911 solicitando apoyo por situaciones de agresión doméstica, 65.411 procesos de pensiones alimentarias activos al finalizar el año y más de 4.000 denuncias por delitos sexuales intra y extrafamiliares, dan una idea de la magnitud del problema de la violencia contra las mujeres, tomando en cuenta que sólo una parte de las víctimas recurre a estos espacios.
- La iniciativa de los COVIRENAS creció a 188 comités a nivel nacional en el 2002, con la participación de 400 mujeres, que representan un 20% del total.
- De los 81 alcaldes electos, 74 son hombres y solamente 7 son mujeres. Entre los alcaldes suplentes el 56% son mujeres. Las mujeres alcanzan más escaños cuando el criterio de asignación es de representación proporcional, que cuando es de representación mayoritaria.
- De las 456 plazas de síndicos municipales propietarios, 128 son mujeres (28,1%).
- Un factor que ha permitido trabajar con mayor constancia y profundidad el tema de género en la Asamblea Legislativa, es la existencia de la Comisión Permanente Especial sobre la Mujer. En el 2002, esta Comisión se centró principalmente en la discusión del proyecto de ley sobre penalización de la violencia contra las mujeres, al cual se dedicó el 50% de las sesiones.
- En el 2002, once mujeres murieron por violencia doméstica en circunstancias en las que medió una relación de pareja, cuatro por violencia sexual, cinco por violencia doméstica a manos de otros familiares y cuatro por crímenes pasionales.
- Con base en una muestra de alrededor del 53% de las denuncias de violencia doméstica ingresadas en el 2002 es posible establecer que el 86,4% de los casos fue interpuesto por una mujer.
- Persisten las desigualdades de género en Centroamérica. En el índice de desarrollo relativo al género (IDG), la brecha más significativa está en el nivel de ingreso per cápita, que en la mejor situación para las mujeres apenas representa el 50% del ingreso de los hombres (Panamá). Una diferencia notable es la brecha en las tasas de alfabetismo entre hombres y mujeres, especialmente en Guatemala.
- Hay diferencias por países en los hogares pobres con jefatura femenina, pues Costa Rica y Honduras muestran mayores porcentajes, pero sucede lo contrario en Nicaragua y Panamá. Vale resaltar que la jefatura femenina de los hogares es una situación que se presenta con mayor fuerza en las áreas urbanas.
- De los centroamericanos entre 15 y 64 años sin grado educativo, 2,5 millones son mujeres y 1,9 millones son hombres.
- El promedio de años de estudio para las mujeres centroamericanas de 15 a 64 años de edad, que representan el 52,6% del total de ambos sexos, es de 5,5 años, mientras que el de los hombres es de 5,8 años.

Oportunidades, estabilidad y solvencia económicas

Los datos del capítulo “Oportunidades, estabilidad y solvencia económicas” indican claramente que la economía costarricense generó pocas oportunidades en el 2002. Aunque se logró la meta de una inflación de un dígito (9,7%), el PIB real por persona creció apenas un 1%, y el ingreso real disponible por persona un 1,2%. Hay que señalar que ese crecimiento se dio, sin embargo, en un año en que el panorama internacional fue negativo, debido al escaso crecimiento de las grandes economías. Las exportaciones crecieron un 6,8%, pero las importaciones lo hicieron en un 13,6%, con lo cual el déficit de la balanza comercial pasó del 5% del PIB en el 2001 a 9,2% en el 2002, la tasa más alta en diez años.

El crecimiento de la producción obedeció a un incremento en la demanda agregada, y sobre todo en la demanda interna, que aumentó un 4% del PIB. En ese crecimiento jugaron un papel importante las inversiones del ICE y de las empresas de zona franca, que si bien contribuyeron sustancialmente a la formación bruta de capital fijo, también incrementaron el déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos y, en el caso del ICE, el déficit fiscal, al no haber tenido superávit en el año. Si esas inversiones se reflejan en el corto plazo en un aumento de la producción y las exportaciones, entonces puede ser que se compensen sus efectos sobre la balanza de pagos. De lo contrario, ésta pasaría a constituir un flanco altamente vulnerable de la economía costarricense, al alcanzar niveles insostenibles de déficit, en especial si a lo anterior se agrega el endeudamiento de corto plazo que representó la entrada de capital en inversiones en títulos de deuda, crédito comercial e inversiones en moneda y depósito.

La recuperación de la producción en el 2002 no se tradujo en un incremento de las oportunidades de empleo para las y los costarricenses. La tasa de ocupación disminuyó en 0,6 puntos porcentuales y la tasa neta de participación se mantuvo estancada en 55,4%. El desempleo abierto se incrementó levemente, de 6,1% a 6,4%, la cifra más alta desde 1985, y el subempleo visible llegó a 4,9% en el 2002, la tasa más alta desde 1986. Al comparar el crecimiento de los sectores productivos con las tasas de empleo generadas por ellos queda clara la falta de asociación entre las variables. Mientras el sector de manufactura creció un 2,3%, la población ocupada en esta industria disminuyó en un 2,8%. Por su lado el

sector agrícola, que vio disminuida su producción en 2%, absorbió más empleo en el 2002 que en el 2001. En términos espaciales la generación de empleo y desempleo muestra también diferencias importantes entre regiones y entre éstas y la región Central (mapa 1.1).

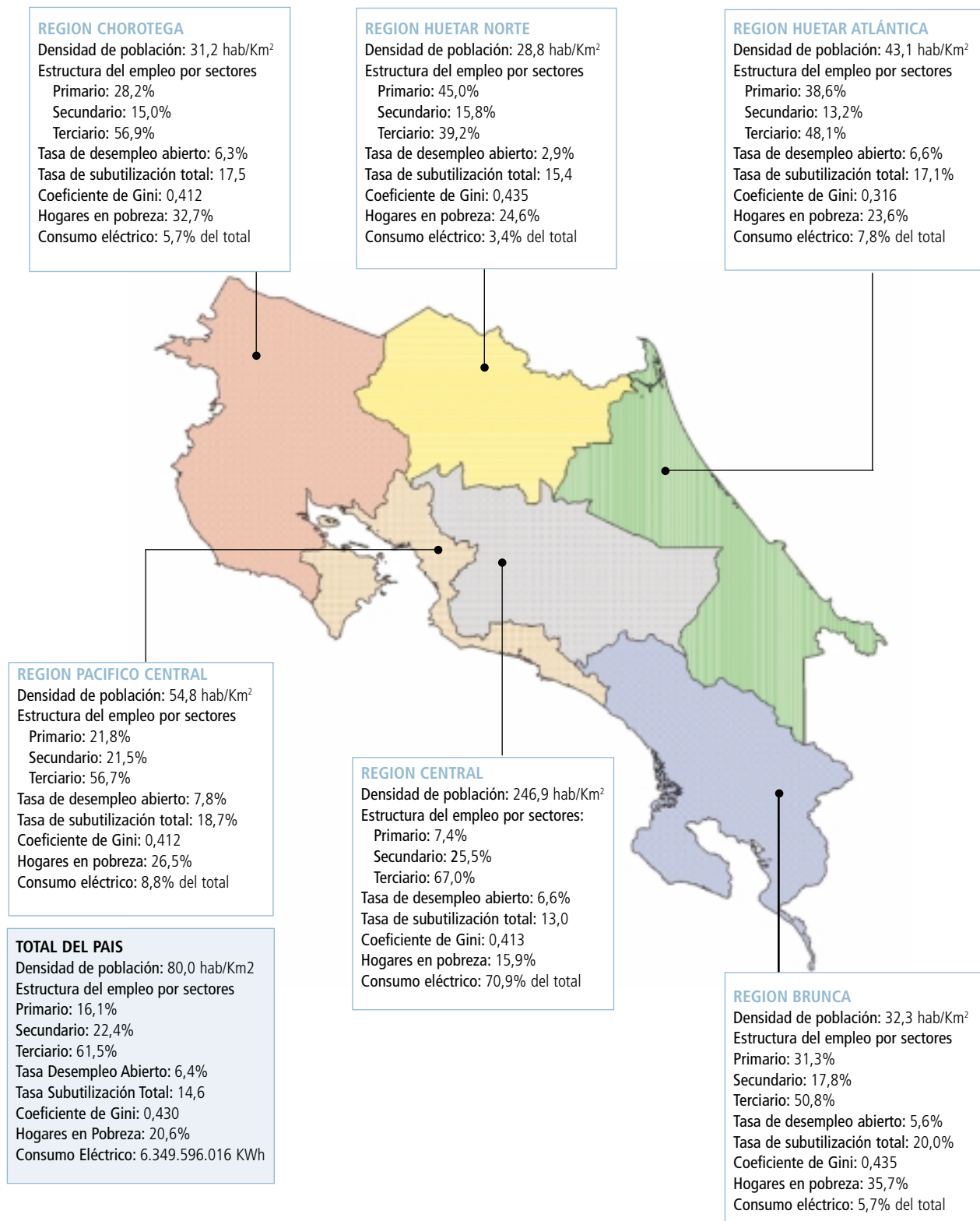
Según el Banco Central, la formación bruta de capital de las empresas que producen para el mercado interno muestra un ritmo “relativamente deprimido”. Con una baja inversión de las empresas, y el consumo limitado por ingresos familiares que no crecen, puede afirmarse que el mercado interno sigue siendo un “motor apagado” de la economía nacional. Esto a pesar de que el crédito al sector privado ha crecido en torno al 11% en los últimos dos años, sobre todo en las áreas de consumo, vivienda y comercio. Los altos márgenes de intermediación financiera, principalmente en la banca estatal (11,76%), permiten que la banca privada aumente sus márgenes de utilidad, pero no parecen disuadir al sector privado de acudir al crédito. Por otra parte, los fondos de inversión y de pensiones han crecido de modo exponencial, hasta alcanzar una masa crítica de ahorro que rebasa la capacidad de absorción del mercado nacional de valores. Las dificultades del sector privado costarricense para emitir acciones o títulos para financiar proyectos (relacionadas con el tamaño de sus carteras y el elevado costo de fondeo por oferta pública), hacen que hasta el momento se desperdicien esos nuevos mecanismos de canalización del ahorro. Es ahora imprescindible desarrollar los instrumentos financieros que los inversionistas institucionales requieren, como la titularización de carteras hipotecarias estandarizadas y proyectos de infraestructura pública con flujos de ingresos garantizados.

Un signo positivo de la economía fue la fuerte recuperación que experimentó la inversión extranjera directa en el 2002, al registrar el monto más alto en su historia (661,9 millones de dólares), con lo cual colocó al país como el mayor receptor per cápita de inversión extranjera directa neta de América Latina (149,6 millones de dólares). El significativo avance en la inversión en la última década resulta importante para el financiamiento del déficit comercial (alrededor del 75% del déficit de la cuenta corriente).

El panorama de la producción nacional muestra, a grandes rasgos, una serie de sectores claramente diferenciados en su situación y perspectivas. Las industrias de zona franca, por ejemplo, han exhibido en los últimos años un intenso dinamismo, aunque sujeto a fluctuaciones;

MAPA 1.1

Costa Rica: indicadores seleccionados, por región. 2002



Fuente: INEC, CCP-UCR, ICE y Sauma, 2003.

según el Banco Central, pasaron de representar un 4,3% de las exportaciones en 1991, al 49,8% en el 2002. Son generadoras de empleo, pero incorporan todavía poco valor agregado nacional, pese a los esfuerzos recientes para que más empresas locales se conviertan en sus proveedores. La permanencia de muchas de estas empresas en el país será incierta a partir del año 2007, cuando regulaciones de la Organización Mundial del Comercio obligarán a retirarles uno de sus principales incentivos: la exoneración del impuesto sobre la renta.

Por otro lado, el sector industrial que produce para el mercado local muestra tasas de crecimiento. Este sector no parece estar en condiciones de impulsar, por sí mismo, una nueva etapa de crecimiento. Ni el comercio centroamericano, ni los tratados de libre comercio recientemente suscritos con México, Chile y República Dominicana, han ejercido un efecto apreciable sobre el sector. No se puede ignorar, por otra parte, que estos tratados constituyen también una amenaza para las industrias con baja eficiencia y competitividad. En el caso particular de las pequeñas y medianas empresas, que son la gran mayoría, en los últimos años se ha aprobado normativa y se ha puesto en práctica una serie de programas institucionales para ayudarlas a incrementar su productividad, fundamentalmente con acciones genéricas y con bajos niveles de coordinación. Por lo reciente de esas iniciativas, todavía es temprano para valorar sus resultados.

El sector agropecuario, que pierde cada año participación en el PIB y en la generación de empleo, está conformado por actividades tradicionales que experimentan decrecimiento o dificultad para crecer (granos básicos, caña de azúcar, banano, café, ganadería vacuna), a la par de otras de desarrollo más reciente que muestran un mayor dinamismo, como la piña, el melón, la naranja, los lácteos, la acuicultura y la pesquería. El sector agropecuario vive un proceso de transición que resulta traumático por la pérdida de empleos, pero que al mismo tiempo muestra signos esperanzadores, gracias a su diversificación, especialmente en la medida en que nuevas prácticas de libre comercio le permitan expandir sus horizontes.

El sector turismo ha venido registrando tasas de crecimiento sostenidas a lo largo de tres lustros, pero en el año 2002 la llegada de turistas disminuyó en 1,6%, en gran medida a causa de los ataques terroristas del 11 de setiembre del 2001. Un estudio de la evolución de esta industria subraya la necesidad de un mayor compromiso del sector

con la conservación de las áreas protegidas, a fin de preservar y fortalecer la “marca” o imagen de Costa Rica como destino para el turismo ecológico.

Finalmente el sector exportador, que ha mostrado un gran dinamismo en los últimos años, en especial en los rubros de productos no tradicionales, tiene un importante problema de concentración de la oferta exportable, tanto si se valora por productos o por número de empresas, como destino de las ventas nacionales. A esto se agrega el problema de la falta de encadenamientos productivos, reiterado ya en varios Informes. Los datos del 2002 indican que 5 empresas aportan el 37% de las exportaciones industriales y en el caso del sector agrícola un número similar de empresas aporta el 24,7%. Además, entre las empresas que más exportan, 14 pertenecen al sector industrial y contribuyen con el 50% de las exportaciones totales.

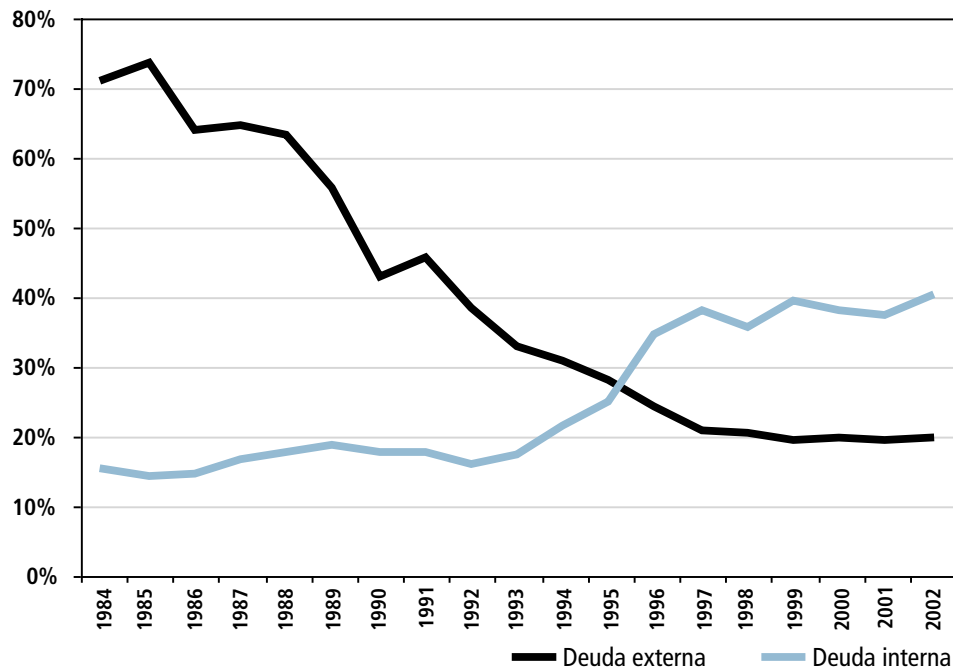
Como se ha reseñado en ediciones anteriores de este Informe, la competitividad está asociada tanto a factores internos de las empresas, como a otros creados por las políticas económicas estatales; con respecto a estos últimos, la infraestructura y el sistema financiero han sido señalados como los principales limitantes de la competitividad empresarial en el país. Costa Rica ocupó en el 2002 el tercer lugar en competitividad, según el *ranking* que define todos los años el Foro Económico Mundial. Este año el Informe incorpora dos estudios especiales sobre temas relacionados con estas materias: el flujo de fondos de inversión y el estado de la red vial.

La principal amenaza a la estabilidad de la economía costarricense proviene del campo fiscal, y concretamente de la deuda pública y el déficit fiscal sostenido. En efecto, aunque la deuda pública total de Costa Rica (interna y externa) representa cerca del 60% del PIB, lo cual no es en sí mismo alarmante o inusual, el 67,2% de esa deuda es interna, está financiada en condiciones desfavorables de plazo y tasa, y debe ser renovada en forma constante, en condiciones cambiantes de mercado, según lo exija el déficit del sector público. El financiamiento de la deuda reduce las posibilidades de inversión pública y la calidad de los servicios del Estado, crea incertidumbre sobre su solvencia y afecta negativamente las tasas de interés y la inflación.

En el plano fiscal el 2002 no fue un buen año. Como resultado de un aumento de los gastos (1,25 puntos porcentuales del PIB) y una reducción de los ingresos (0,12 puntos porcentuales del PIB) el déficit del Gobierno Central fue del 4,3% del PIB, y el del sector público global

GRAFICO 1.2

Costa Rica: evolución de la deuda pública interna y externa en relación con el PIB. 1984-2002



Fuente: Departamento Monetario, División Económica, BCCR.

restringido del 5,4%, su nivel más alto en doce años. Esto se debió en parte al restablecimiento del llamado ciclo electoral de las finanzas públicas. En efecto, los gobiernos tienden a aumentar el gasto en el último año de su administración, con el fin de favorecer a los candidatos del partido en el poder. La administración Figueres Olsen (1994-1998) había roto ese ciclo, al mostrar una reducción del gasto público en el último año de su gestión, para cerrarlo con un déficit del Gobierno Central por debajo del 3% del PIB. La administración Rodríguez Echeverría, sin embargo, incrementó sustancialmente el gasto en los últimos meses de su gobierno, lo cual se refleja en el déficit del año 2002. Ese déficit fue financiado en parte con recursos acumulados en caja por el Gobierno, inicialmente previstos para capitalizar al Banco Central. Ello evitó que el financiamiento del déficit tuviera un efecto mayor sobre la inflación o las tasas de interés. Sin embargo, contribuye a mantener el elevado endeudamiento del Banco, que se ve obligado a financiarse con operaciones de mercado abierto, generando un efecto de “bola de nieve” insostenible en el largo plazo.

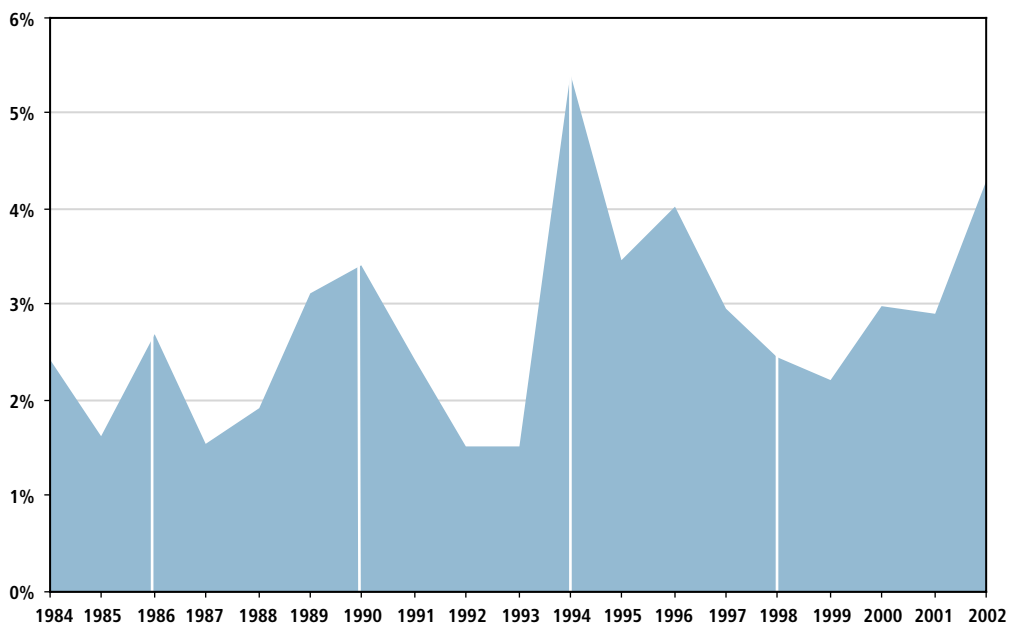
La política monetaria del Banco Central en el 2002 evidenció un cierto endurecimiento, pero

este pudo haber sido mayor, como lo muestra el hecho de que la base monetaria aumentó un 12,5%, y el medio circulante creció aun más que la base monetaria, un 22,3%, la cifra más elevada en los últimos cinco años. La liquidez total, que incluye depósitos de ahorro, depósitos a plazo y otros, tanto en moneda nacional como en moneda extranjera, creció un 21,4%. En cuanto a las tasas de interés, el Banco se limitó a mantener el premio por invertir en colones, lo cual fue favorable para la balanza de pagos en la medida en que atrajo capitales. La política cambiaria mantuvo, con leves oscilaciones, la estabilidad que la ha caracterizado en años recientes, apoyada por reservas monetarias internacionales netas que representan 3,6 meses de importaciones, y que en el 2002 alcanzaron un máximo histórico (con saldos al mes de diciembre) de 1.494,7 millones de dólares.

Hacia el final del año bajo análisis fue aprobada la Ley de Contingencia Fiscal, como medida transitoria para allegar recursos al Estado mientras la Asamblea Legislativa elabora una reforma tributaria más amplia, basada inicialmente en las recomendaciones que hiciera una comisión de exministros de Hacienda.

GRAFICO 1.3

Costa Rica: déficit del Gobierno Central en relación con el PIB 1984-2002



Fuente: Ministerio de Hacienda y BCCR.

Armonía con la naturaleza

El rico patrimonio natural del país tiene varios componentes: bosques, biodiversidad, suelos, aguas superficiales, aguas subterráneas, costas y mar territorial. Conforme se tiene un mejor conocimiento acerca del acervo, el potencial y los riesgos asociados a cada uno de esos recursos, la sociedad costarricense descubre nuevas oportunidades, amenazas y desafíos para el desarrollo humano sostenible. El año 2002 no fue la excepción.

Los bosques fueron el punto de partida del interés nacional por la conservación de la naturaleza, a partir de la década de los setenta. Desde entonces se ha logrado revertir la tasa de deforestación, aunque persiste controversia respecto al porcentaje de cobertura boscosa recuperada; la mayor parte de ésta corresponde a bosques secundarios, producto del abandono de potreros y tierras de cultivo, que todavía no han alcanzado plena madurez ambiental, especialmente en términos de su capacidad para albergar poblaciones de fauna silvestre. No obstante, esos bosques nuevos juegan un papel importante, en sí mismos y como parte de corredores biológicos.

El consumo nacional de madera es de poco más de un millón de metros cúbicos por año. En el período 1998-2001 este consumo fue abastecido por árboles fuera de bosques (43,5%), bosques naturales (23,5%) y plantaciones forestales y sistemas agroforestales (33%). Esa elevada participación de los árboles fuera de bosques en la oferta nacional de madera es motivo de preocupación. Investigaciones de campo hechas por FUNDECOR han puesto en evidencia la práctica de "socolar" bosques para luego presentarlos como potreros con árboles remanentes y solicitar los permisos de corta. Esta práctica aprovecha debilidades de la Ley Forestal, que no tipifica esa práctica como delito, ni tiene definiciones precisas de bosque, bosque secundario o siquiera tala ilegal.

La conservación de los bosques y las áreas silvestres es una tarea en la que convergen los esfuerzos del sector público y los del sector privado. El 38,7% de las áreas protegidas (más de medio millón de hectáreas, el 10% del territorio nacional) es de propiedad privada. Existen en el país 188 Comités de Vigilancia de los Recursos Naturales (COVIRENAS) en los que participan 2.450 voluntarios. En el 2002 se crearon los

comités regionales de las once áreas de conservación en que está dividido el país. En algunas de esas áreas, como Tortuguero y Amistad-Caribe, diversos tipos de organizaciones locales participan en la gestión, incrementando la eficiencia y ahorrando recursos al Estado. Por su parte, el Colegio de Ingenieros Agrónomos realiza una valiosa labor de fiscalización de las regencias forestales.

Llama la atención que uno de los principales instrumentos del Estado para promover la conservación del bosque, el pago por servicios ambientales (PSA) siga recibiendo montos inferiores a los asignados por ley. En el 2002 le correspondían al FONAFIFO 4.310 millones de colones provenientes al 3,5% del impuesto único a los combustibles y solamente le fueron entregados 3.067 millones, es decir, quedó pendiente una diferencia de 1.243 millones de colones.

De especial importancia ambiental y social es el acceso de los pueblos indígenas, cuyos territorios están cubiertos de bosques en un 61,5%, al pago por servicios ambientales. En el año 2000, 11 de los 22 territorios indígenas solicitaron en su ingreso en el sistema, y 9 de ellos cumplieron los requisitos, por lo cual recibieron sumas significativas en los años siguientes. Aparte de algunas resistencias de orden cultural, la principal barrera para la incorporación de los territorios indígenas al PSA es la falta de titulación de sus tierras. En el 2002, la Sala Constitucional acogió favorablemente un recurso planteado por la Asociación de Desarrollo Integral de la Reserva Indígena de Rey Curré, y obligó al IDA a proceder de inmediato a la titulación de los territorios indígenas.

Las aguas superficiales y subterráneas son recursos seriamente amenazados. Las aguas superficiales resienten el impacto de los desechos industriales y domésticos sin tratar, además del elevado uso de plaguicidas en la agricultura costarricense, que asciende a 18 kilogramos de ingrediente activo por hectárea, por año. Se ignora el impacto real de esas sustancias en la salud de los agricultores, pues se estima que más del 90% de las intoxicaciones no se reporta. Se han detectado residuos de agroquímicos en los tejidos de delfines en el golfo Dulce. En este campo, una nota positiva la da el desarrollo local de un nematocida natural, a partir de un árbol del bosque tropical seco. Además, algunas empresas bananeras y productoras de helechos han puesto en práctica políticas ambientales destinadas a obtener certificaciones internacionales, que incluyen el control del uso de plaguicidas.

La amenaza más seria sobre las aguas subterráneas, además de la infiltración de agroquímicos,

procede de la ausencia de alcantarillado y plantas de tratamiento de aguas negras, que obliga a casi toda la población a utilizar tanques sépticos, o a verter aguas crudas en cauces superficiales. Ya se han observado señales de contaminación por nitratos en el acuífero Barva. Sin duda, este constituye uno de los principales desafíos ambientales del país para los próximos años.

Costa Rica apenas empieza a adquirir verdadera conciencia de su patrimonio marítimo, y de las oportunidades y retos que éste presenta. El nuevo mapa oficial de la República, elaborado por el Instituto Geográfico Nacional, muestra por primera vez los 598.682 km² de espacios marinos. Un convenio firmado entre los gobiernos de Ecuador, Colombia, Panamá y Costa Rica crea un vasto corredor marítimo entre las islas Galápagos y la isla del Coco. En torno a esta última se han incrementando los esfuerzos de vigilancia y conservación. Es sabido, sin embargo, que el país carece de los recursos necesarios para vigilar apropiadamente su mar continental, lo cual permite que flotas extranjeras pesquen ilegalmente en sus aguas. Dentro de lo visible, causa alarma la sobrecaptura de tiburones en busca de sus aletas, que llevó al INCOPECA a prohibir el desembarco de tiburones desaletados desde el 2001. Para controlar esa y otras prácticas, ese Instituto firmó en el 2002 un convenio con el Colegio de Biólogos, destinado a crear un sistema de regencias en materia de pesca responsable.

La actividad pesquera costarricense se desplaza mar adentro, hacia la captura de especies pelágicas como dorado y tiburón, mientras disminuye la captura de especies costeras, diezmadas por la sobrepesca. Preocupa, en este campo, la negativa de los pescadores artesanales del golfo de Nicoya a observar la veda del año 2002, apremiados por la necesidad de mantener a sus familias y la falta de otras fuentes de ingreso. Cabe señalar aquí que la producción de tilapia en Cañas, Guanacaste, superó en volumen a la pesca total en el Golfo. También aumentó sustancialmente la pesca de sardinas, estimulada por la creciente demanda de la industria enlatadora Sardimar. La Ley de Pesca sigue esperando aprobación en la Asamblea Legislativa.

La producción y el manejo de desechos sólidos están entre los problemas ambientales que Costa Rica ha enfrentado con más dificultad y lentitud. La producción de desechos alcanzó en el 2002 la cifra récord de 1,1 kg/persona/día, con un notorio aumento de los embalajes y empaques de alimentos. Aunque en algunas zonas ha mejorado la tecnología de disposición de esos

materiales, y existen iniciativas puntuales de reciclaje, la mayoría de las municipalidades sigue depositándolos en botaderos a cielo abierto. Se desconoce la forma en que las industrias disponen de residuos peligrosos o altamente contaminantes. De las 36.500 toneladas de aceites lubricantes importadas por el país en el 2001, menos del 5% se recuperó y colocó en sitios apropiados. En cuanto a desechos hospitalarios, no fue sino en el año 2000 que la CCSS estableció una política al respecto, y en el 2002 inició la medición de los desechos producidos en clínicas y hospitales.

En lo referente a la contaminación del aire hubo algunos progresos, sobre todo con la revisión técnica de vehículos automotores a cargo del consorcio español Riteve. Solamente el 48% de los vehículos superó la revisión la primera vez, lo que obligó a sus propietarios a efectuar ajustes para obtener sus permisos de circulación. Sin embargo, el constante crecimiento del parque automotor, y su funcionamiento en condiciones viales de suma estrechez, siguen contribuyendo a la contaminación del aire en los centros urbanos. En el año 2002 se publicaron por primera vez reglamentos oficiales sobre inmisión y emisión de contaminantes atmosféricos para las industrias. Las mediciones efectuadas en el Valle Central dieron resultados dentro de lo aceptable, gracias a las favorables condiciones de circulación del viento en esa zona.

En materia de gestión del riesgo persisten los problemas de vulnerabilidad debidos principalmente al clima, a la falta de aplicación de las regulaciones y a la ausencia de una previsión sistemática y eficaz. Un doloroso episodio de deslizamientos en el cerro Loaiza de Orosi, y daños sustanciales ocasionados por una marejada al rompeolas de Caldera, pusieron en evidencia una vez más esas debilidades. Deficiencias en la Ley Nacional de Emergencias han impedido consolidar el Sistema Nacional de Previsión de Riesgos y Atención de Emergencias.

El ámbito institucional público de la conservación sigue en situación precaria. Los recursos del MINAE disminuyeron en un 3,9% entre el 2001 y el 2002. Persiste el problema de que el 15% del área de los parques nacionales y el 46% de las reservas biológicas permanecen en manos privadas, debido a la incapacidad del Estado para indemnizar a sus propietarios. El SINAC continúa mostrando serias debilidades presupuestarias, administrativas y de planificación, que se reflejan en el mal estado de las instalaciones en los parques nacionales y otras áreas bajo su cargo. A pesar de ello, el número de visitantes

extranjeros a los parques superó por primera vez el umbral de los 400.000, y el de los costarricenses el de los 500.000. Un caso particularmente grave es el de la SETENA, entidad a cargo de evaluar todos los estudios de impacto ambiental que se realizan en el país, y que sólo cuenta con 19 profesionales prestados por otros entes, con equipamiento y recursos claramente insuficientes. Esta situación se ha prolongado ya por varios años -de hecho, desde que se creó la Secretaría- sin que se le dé solución.

Fortalecimiento de la democracia

En el año 2002 tuvieron lugar elecciones para Presidente de la República, diputados a la Asamblea Legislativa, regidores municipales y, por primera vez en la historia, alcaldes cantonales, síndicos y concejales de distrito electos por votación popular. Ello elevó a 4.900 el número de puestos de elección pública, que antes eran 1.062. Sin duda alguna este paso es trascendental en el fortalecimiento y la profundización de la democracia costarricense.

Los resultados de la elección presidencial, que por primera vez hubo de efectuarse en dos rondas, y la conformación de la nueva Asamblea Legislativa y de los concejos municipales, fueron analizados en el Octavo Informe, como se hace normalmente en año electoral. La elección de alcaldes, síndicos y concejales, que también debió hacerse en dos partes (diciembre del 2002 y enero del 2003) debido a trastornos climáticos en diez cantones, se caracterizó por un abstencionismo aún mucho más alto que el de las elecciones nacionales: 70,3%. Dos hechos podrían haber incidido en este fenómeno: la falta de una conciencia histórica sobre la trascendencia de la elección de alcaldes, y el desgaste financiero y organizativo de los partidos políticos, luego de las dos arduas rondas electorales realizadas pocos meses antes. Esos mismos factores podrían haber pesado en el relativo éxito de los partidos tradicionales (PUSC y PLN) en la elección de alcaldes. La mayor experiencia y capacidad de movilización de sus estructuras, así como la lealtad tradicional de sus núcleos militantes, les habrían permitido ganar 75 de las 81 alcaldías en disputa (48 el PUSC y 27 el PLN), aunque en muchos casos por estrecho margen sobre el partido emergente con la mayor votación. La configuración de los gobiernos municipales, en general sin predominio claro de un partido, y por lo tanto sin que los alcaldes puedan contar con mayorías automáticas, representa un interesante desafío para

estos cuerpos políticos. Otro de los grandes retos que deben enfrentar es el financiero. La mayoría de las municipalidades tuvo en el 2002 un ingreso por habitante inferior a 30.000 colones anuales, y en algunos grandes cantones ese ingreso es inferior a los 10.000 colones. Los pendientes de cobro son más del 40% de los ingresos municipales.

Los procesos electorales del 2002 pusieron en evidencia graves defectos de la legislación que regula el financiamiento a los partidos políticos. Por ejemplo, carece de disposiciones relativas a una segunda ronda electoral, no comprende financiamiento para las elecciones cantonales, y no establece responsabilidades personales por las transgresiones a esa misma legislación, con lo cual, en la práctica, resulta inocua. Las potestades que asigna al TSE en este campo son limitadas e imprecisas.

El financiamiento estatal del gasto electoral, establecido por ley para esta elección en el 0,1% del PIB, cubre solamente los tres meses y medio de la campaña oficial, pero ninguna regulación impide a las agrupaciones políticas hacer campaña antes de ese periodo. Además, nuevas prácticas de democracia interna en el seno de los partidos, tales como las elecciones distritales y cantonales, incrementan sus gastos. Por lo tanto, las erogaciones efectivas son mucho más altas que las que cubre el financiamiento estatal. Aun restringiéndose a la campaña oficial, en el proceso electoral del 2002 el subsidio representó apenas el 56,7% del gasto reportado por los partidos, mientras en 1990 había representado el 86,9%, con lo cual queda claro que el sistema está generando más dependencia del financiamiento privado para las campañas. Esta situación ha dado lugar a un intenso escrutinio sobre el fenómeno, tanto en el sector privado, por medio de la prensa y organizaciones como Transparencia Internacional, como en el sector público, donde la Asamblea Legislativa designó una comisión investigadora y la Contraloría General de la República acusó penalmente a dirigentes de varios partidos por irregularidades en las declaraciones de gastos.

Con su nueva y compleja conformación, la Asamblea Legislativa ha tenido dificultades para la aprobación de leyes, pero ha intensificado visiblemente sus funciones de control político. El número de sesiones del Plenario dedicadas al tema aumentó de 30% a 42% y se duplicó el número de comisiones investigadoras. Un cambio importante se dio en el hecho de que, por primera vez en la historia reciente, la Comisión de Asuntos Hacendarios no fue controlada por

diputados del partido en el poder. Además, la activa gestión de la Comisión Especial para el Control del Ingreso y el Gasto Públicos se concentró en la fiscalización del gasto y la rendición de cuentas. En este campo tiene especial relevancia la entrada en vigencia de la Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos y de la Ley General de Control Interno, que, junto con la reforma al artículo 11 de la Constitución Política aprobada en el año 2000, configuran un conjunto de instrumentos para someter a la Administración a criterios de economía, eficiencia, eficacia, planificación, evaluación y responsabilidad de los funcionarios en el cumplimiento de metas. Entre otras cosas, por primera vez se otorga al Plan Nacional de Desarrollo un carácter vinculante. Empero, la metodología para elaborar el Plan muestra debilidades, así como la forma de vincularlo con los presupuestos, de manera que exista coherencia entre estos y los informes de resultados que luego se presentan a la Contraloría General de la República.

En materia de legislación, el interés de los partidos en el 2002 estuvo concentrado en proyectos de orden político, que conformaron más del 40% de las iniciativas presentadas, incluyendo las propuestas de reforma al Reglamento Interno de la Asamblea. En leyes aprobadas es notorio el aumento de las de tema político (de 13 en 1998 a 34 en el 2002). En términos generales, la legislación costarricense tiende a ser "garantista": más del 60% de la normativa aprobada en el 2002 amplía derechos, concede nuevos derechos o establece obligaciones al Estado para protegerlos. No obstante, esas leyes no asignan recursos ni crean instrumentos para asegurar el efectivo cumplimiento de tales garantías.

Un experimento interesante fue la integración, dentro de los cánones fijados por el Reglamento legislativo, de la Comisión Especial Mixta para la Reforma Fiscal. Esta instancia fue formada por diputados de cuatro fracciones (PUSC, PLN, PAC y ML), así como por representantes de los gremios empresarial, sindical, cooperativo y solidarista, estos últimos con voz pero sin voto, al igual que el representante del Gobierno. Los debates en la Comisión fueron intensos y sus resultados iniciales exitosos, ya que se logró formular y llevar al Plenario la Ley de Contingencia Fiscal, que fue aprobada. La Comisión continuó luego elaborando la propuesta de reforma fiscal que se ha discutido en el año 2003.

Siguen existiendo problemas de información y transparencia que dificultan el seguimiento de la ciudadanía a las labores parlamentarias.

A pesar de que las actas de las sesiones son accesibles para los ciudadanos por vía electrónica, no existe un registro que les permita a las personas conocer los patrones de votación de sus representantes.

El Poder Judicial continúa sus esfuerzos por brindar justicia pronta y cumplida a una sociedad altamente proclive al litigio, como es la costarricense. En el 2002 ingresó al sistema casi un millón de nuevos casos, con un aumento del 6,7% en relación con el 2001. No obstante, si se excluyen las infracciones de tránsito simples y sin oposición, así como los casos en que se dictaron incompetencias, la “entrada neta” de casos fue de aproximadamente 460.000, y mostró un crecimiento del 3,7% respecto del año anterior. Aun así, ello significa que, en promedio, cada juez atendió 706 casos en el año, lo que equivale a 14 casos nuevos por semana, con diferentes grados de complejidad. En el ámbito penal, preocupa especialmente la carga de trabajo de las fiscalías. En el 2002 los casos activos sumaron 78.700 expedientes, cifra que tiende a incrementarse como resultado de las nuevas disposiciones del Código Procesal Penal aprobado en 1998. Ello repercute, entre otras cosas, en el número de personas sometidas a prisión preventiva mientras se tramita su juicio, el cual casi se duplicó entre el 2001 y el 2002. Actualmente uno de cada nueve detenidos pertenece a ese grupo.

La Corte Suprema de Justicia ha recurrido a diversos mecanismos administrativos para agilizar el trabajo de los tribunales, con resultados positivos pero todavía insuficientes. En el 2002 se formalizó un nuevo contrato con el BID para continuar el proceso de modernización del Poder Judicial, mejorando su eficiencia y sus capacidades gerenciales, y fortaleciendo al Ministerio Público, la Defensa Pública y la prevención del delito. La Corte nombró en propiedad a 154 jueces que se encontraban en condición de interinazgo (cerca del 25% del total de jueces) y además avanzó en la apertura al escrutinio público, poniendo a funcionar la Contraloría de Servicios y creando una página *web* para ofrecer información al público. Por su parte, la Asamblea Legislativa, al sustituir a tres magistrados por jubilación, procuró establecer métodos objetivos para valorar los atestados de las y los candidatos, y así sustraer esa importante selección de los criterios de política partidista. También conformó una comisión investigadora para evaluar el funcionamiento del Poder Judicial, de cuyo trabajo aún no se conocen resultados.

En cuanto a convivencia ciudadana, hay que señalar que uno de sus indicadores principales, la tasa de homicidios por 100.000 habitantes, se mantiene prácticamente inalterada desde 1999, y figura entre las más bajas de América Latina (6,38 en el 2002). En los datos disponibles al momento de elaborar este Informe, correspondientes al primer semestre del 2002, tampoco se perciben modificaciones significativas en la tasa de delitos contra la propiedad ni en la de delitos sexuales. Siguen aumentando las denuncias sobre violencia doméstica, pero también se incrementa el número de casos terminados por no comparecencia de la víctima. En este tema se observa una tendencia creciente de los jueces a mantener las medidas provisionales, que generalmente consisten en obligar al denunciado a permanecer fuera del hogar; en el 2002 esa medida se elevó al 46% de los casos.

El año estudiado fue relativamente apacible en materia de actos colectivos de protesta que perturbaran la tranquilidad ciudadana o el derecho de circulación. Las únicas excepciones fueron los bloqueos efectuados por productores de arroz opuestos a la importación del grano, y los grupos opositores a la concesión de la revisión vehicular a un consorcio español.

La política exterior costarricense mantuvo en el 2002 sus orientaciones tradicionales, con algunas excepciones significativas. Lo más sobresaliente fue la aprobación, por la Asamblea General de la ONU, del Protocolo Facultativo a la Convención contra la Tortura, iniciativa que Costa Rica había impulsado por muchos años cuya adopción puede considerarse un triunfo diplomático para el país. Por otra parte, Costa Rica planteó la necesidad de que la ONU desarrolle un sistema de indicadores sobre la observancia de los derechos humanos en todo el mundo -similar al que sirve de base para la elaboración del *Informe sobre Desarrollo Humano* del PNUD- a fin de eliminar la selectividad ideológica y la polarización en este importante tema. En próximos informes se dará seguimiento a la evolución de esta propuesta.

El país se apartó de su tradición diplomática en dos ocasiones. Al discutirse en la ONU la crisis de Irak, Costa Rica se abstuvo de pronunciarse en favor de la paz, como preludeo a la polémica posición que adoptaría posteriormente, al integrarse al grupo de naciones que apoyaron abiertamente la invasión de ese país. También sorprendió la negativa del Gobierno a apoyar la candidatura de una costarricense para ser electa

juez de la Corte Internacional de La Haya. La candidatura fue presentada por Panamá, y la jurista nacional fue electa en la primera de 16 rondas de votaciones.

En el ámbito hemisférico Costa Rica jugó un importante papel en la aplicación, por primera vez, de la Carta Democrática Interamericana, a raíz de la crisis constitucional en Venezuela. Además prosiguió con los esfuerzos para fortalecer el Sistema Interamericano de Derechos Humanos y logró la ampliación del presupuesto asignado a la Corte y la Comisión Interamericanas. En el espacio regional se vieron los primeros frutos del Plan

de Reactivación de la Integración Centroamericana, que el expresidente Rodríguez había presentado en el 2001: se creó un mecanismo para la solución de controversias comerciales y se firmó un tratado sobre servicios e inversiones, propuestas en las que Costa Rica había trabajado durante tres años.

En lo bilateral, el Gobierno llegó a un acuerdo con el de Nicaragua para “congelar” por tres años la disputa por los derechos de navegación en el río San Juan. Mientras algunas personas consideran esto un logro, otras encuentran que implica una renuncia a derechos indiscutibles del país.

RECUADRO 1.3

Características generales y limitaciones del Noveno Informe

El *Noveno Informe Estado de la Nación* continuó con el marco conceptual definido por el Consejo Consultivo del Proyecto en 1994. Este marco ha sido enriquecido año con año, a la luz de la situación del país y la experiencia de investigación y análisis lograda en los diferentes temas. En el presente Informe se trabajan cuatro temas contemplados en dicho marco: equidad e integración social, oportunidades, estabilidad y solvencia económicas, armonía con la naturaleza y fortalecimiento de la democracia. Esta edición contiene un capítulo especial que incluye la sinopsis del *Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá*, publicado en el 2003.

Al igual que en años anteriores, se ha realizado un esfuerzo por incorporar temas, variables e indicadores nuevos. El “Compendio Estadístico” incorpora un anexo especial con estadísticas básicas, utilizando como fuentes principales los tres últimos censos de población y vivienda (1973, 1984 y 2000). También se incorpora un nuevo recurso, denominado “miniforo”, para el tratamiento de temas de amplia discusión nacional, tales como el mercado de valores, las negociaciones para un tratado de libre comercio entre Centroamérica y Estados Unidos (conocido como CAFTA por sus siglas en inglés), el control y gestión de obras públicas, garantías ambientales y navegación por el río San Juan.

El capítulo “Equidad e integración social” da seguimiento a los indicadores de pobreza y distribución del ingreso (coeficiente de Gini, razones entre el ingreso promedio de los deciles o quintiles extremos de la distribución) e incorpora una nueva medición de desigualdad en la distribución de los salarios, llamada

“índice de Theil”. Este año el capítulo incluye también un amplio análisis sobre el tema del mercado laboral y explora los vínculos entre empleo y pobreza. Además se profundiza en el estudio de las brechas y rezagos del sistema educativo formal y se indaga en temas nuevos, como el acceso de los y las costarricenses a la oferta artística.

En el capítulo “Oportunidades, estabilidad y solvencia económicas” se tratan temas como la problemática fiscal y la situación macroeconómica del país. Asimismo, se trabaja con temas específicos, como la política industrial, la infraestructura y los fondos de ahorro colectivo.

En “Armonía con la naturaleza” se siguió avanzando hacia una evaluación más integrada, a partir del concepto de gestión ambiental. Nuevamente se analizan los problemas que afectan al SINAC, se profundiza en el tema de los recursos marítimos y se da seguimiento a la situación de los recursos hídricos, a la vez que se incorporan asuntos nuevos, como valores ambientales, pueblos indígenas y conservación, cambio climático y desechos industriales, entre otros.

En “Fortalecimiento de la democracia”, se actualiza la información recopilada en el Octavo Informe y se analizan temas nuevos, como los resultados de las elecciones municipales de diciembre de 2002-enero de 2003 y el financiamiento de los partidos políticos. Asimismo, se incorporan nuevas metodologías para valorar la producción legislativa desde el punto de vista de su contribución al desarrollo humano y se incluye un estudio sobre las consultas a la Sala Cuarta efectuadas por la Asamblea Legislativa, en el caso de las reformas constitucionales.

RECUADRO 1.3 (continuación)

CUADRO 1.1

Noveno Informe Estado de la Nación: avances y temas nuevos

Equidad e integración	<ul style="list-style-type: none"> ■ Indicadores de concentración del ingreso : índice de Theil ■ Brechas y rezagos en el sistema educativo formal ■ Pensiones ■ Relación empleo-pobreza ■ Acceso a la oferta artística
Oportunidades, estabilidad y solvencia económicas	<ul style="list-style-type: none"> ■ Política industrial ■ Infraestructura ■ Situación fiscal ■ Fondos de inversión
Armonía con la naturaleza	<ul style="list-style-type: none"> ■ Gestión de las áreas de conservación ■ Pueblos indígenas y conservación ■ Valores ambientales ■ Recursos marino-costeros ■ Uso de plaguicidas ■ Cambio climático ■ Desechos industriales
Fortalecimiento de la democracia	<ul style="list-style-type: none"> ■ Análisis de las elecciones municipales 2002-2003 ■ Financiamiento de los partidos políticos ■ Producción legislativa ■ Consultas a la Sala Cuarta efectuadas por la Asamblea Legislativa, en materia de reformas constitucionales ■ Política exterior
Capítulo especial	<ul style="list-style-type: none"> ■ Sinopsis del <i>Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá</i>

Centroamérica: el imperativo de la equidad

El presente informe incluye como capítulo especial la sinopsis del *Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá* (Proyecto Estado de la Región-PNUD, 2003). La relación de Costa Rica con el resto de Centroamérica se ha modificado a lo largo del tiempo. Descartados los intentos unionistas y federalistas de la primera mitad del siglo XIX, el país evolucionó de espaldas a sus vecinos, diferenciándose crecientemente de ellos en lo político y en lo social. Mientras en las demás naciones del área se mantenían estructuras de rígida división social, con una alta concentración de la riqueza protegida por el aparato político-militar, Costa Rica desarrolló una sociedad más civilista, en la que la

inversión pública en educación y salud constituyó un importante factor de movilidad social y facilitó la estabilidad de la democracia. Los primeros pasos de la integración económica regional, en la década de los sesenta, encontraron a Costa Rica en una posición más favorable que las de sus vecinos en términos de PIB per cápita, distribución del ingreso, alfabetización e indicadores de salud. Esas diferencias tendieron a incrementarse con el tiempo, en la medida en que el país mantuvo sus políticas de inversión social y el respeto al Estado de derecho. Las otras naciones centroamericanas, además, sufrieron intensas crisis político-militares en el último cuarto del siglo, que afectaron negativamente sus procesos de desarrollo humano. La pacificación del área trajo consigo nuevas esperanzas de desarrollo, algunas

de las cuales han comenzado a cumplirse. Además se instauró un nuevo espíritu de cooperación y diálogo entre los gobernantes centroamericanos, que no produjo muchos resultados tangibles, pero al menos planteó una agenda y fortaleció la institucionalidad regional. Recientemente, la formulación del Plan Puebla-Panamá, con participación del gobierno de México, la propuesta del Plan de Reactivación de la Integración Centroamericana y la decisión de negociar en forma conjunta un tratado de libre comercio con los Estados Unidos de América, han contribuido a poner los afanes integracionistas en el terreno de lo concreto.

En estas circunstancias, es vital para Costa Rica comprender las características de las restantes naciones centroamericanas, que son sus socios y acompañantes en una nueva etapa de desarrollo. Si bien es cierto que la región ha experimentado cambios dramáticos en la última década, especialmente en términos de convivencia política, no se puede ignorar que muchas de las condiciones que dieron lugar a las crisis del pasado siguen existiendo. Algunos países del área están entre los más inequitativos de Latinoamérica, que a su vez es la región del mundo con la peor distribución del ingreso. La inequidad sigue siendo el rasgo más notable de Centroamérica, por encima de las diferencias económicas, culturales o políticas. Esa característica está estrechamente asociada con el papel del Estado, que tradicionalmente fue muy parco en la promoción del desarrollo social, con las conocidas excepciones. En este orden de cosas, pese a los innegables progresos de los años recientes, los países centroamericanos están obligados a invertir grandes esfuerzos en la construcción institucional de sus Estados nacionales. Tal como lo reconocen hoy los organismos multilaterales, esta es una condición *sine qua non* para el desarrollo, y en Centroamérica es una tarea incipiente.

En el año 2001, el 50,8% de la población centroamericana se encontraba en situación de pobreza, y el 23% en pobreza extrema. La incidencia del fenómeno es mucho mayor en el campo, donde vive el 67% de los pobres de la región y el 76,6% de las personas en condición de pobreza extrema. Con importantes diferencias entre países, 3 de cada 5 hogares presentan al menos una necesidad básica insatisfecha. Por otra parte, el 26,7% de la población centroamericana mayor de 15 años es analfabeta, y el 46,8% no cuenta con educación primaria completa.

La existencia de una fuerte desigualdad en la distribución del ingreso en la región implica que,

para reducir la pobreza, se requerirán mayores tasas de crecimiento económico. Una estimación de PNUD, IPEA y CEPAL sobre las posibilidades de avance en este sentido señala que, en virtud de los niveles de desigualdad existente, aun cuando los países mantuvieran sus tasas de crecimiento del período 1990-2000, sólo El Salvador, Panamá y Costa Rica lograrían reducir sus niveles de pobreza a la mitad.

En las sociedades centroamericanas, la superación de la inequidad pasa necesariamente por políticas de inversión social que incrementen las capacidades de la población. Empero, la inversión social de Guatemala, El Salvador y Honduras, como porcentaje del PIB, figura entre las más bajas de América Latina. Cabe indicar, no obstante, que en el caso de Guatemala la inversión social representa el 46,2% del gasto público total, en parte como resultado de los Acuerdos de Paz, pero el monto es bajo debido a la escasa presión tributaria existente en ese país. Considerando a la región en su conjunto, el gasto social per cápita en 1999 fue de 187 dólares, mientras el promedio latinoamericano fue de 540 dólares.

Enfrentar estas agudas desigualdades en el marco de sistemas democráticos requiere instituciones públicas eficientes, capaces de impulsar el desarrollo y apegadas a las normas de un Estado de derecho. Sin embargo, en todos los países, sin excepción, la base tributaria de los Estados es inferior a la que debiera existir, dado el nivel de su desarrollo. Sin recursos fiscales son imposibles la inversión social y la construcción de la infraestructura requerida. Por otra parte, la democratización de los regímenes políticos en Centroamérica no ha sido hasta el momento acompañada por progresos igualmente significativos en la creación de Estados democráticos de derecho.

Casi todos los sistemas de administración de justicia del área, pese a una notable actualización de los marcos constitucionales y jurídicos, continúan con una precaria base presupuestaria y sujeta a los embates de otros poderes del Estado y actores de la sociedad. La poca información comparable de que se dispone sugiere la persistencia de problemas de acceso a la justicia, al derecho a la debida defensa y al goce de una justicia pronta y cumplida. Por otra parte, el reconocimiento y la protección del derecho de petición y rendición de cuentas es una asignatura en gran parte pendiente. No sólo la mayoría de las constituciones y legislaciones nacionales exhibe vacíos, sino que las entidades especializadas en el control de la administración pública (cortes de cuentas, fiscalías y *Ombudsman*)

enfrentan serias dificultades. En varios países, las cortes de cuentas o contralorías enfrentan el triple desafío de la escasez de recursos, potestades contraloras débiles e intentos por cooptarlas políticamente. La excepción -no exenta de dificultades en al menos un país- es el desempeño de los *Ombudsmen*. En ambos temas -administración de justicia y rendición de cuentas- la distancia entre la democracia más antigua de la región, Costa Rica, y las nuevas democracias no se está cerrando. En Guatemala y Honduras el gasto militar sigue siendo más alto que el del Poder Judicial, y en El Salvador y Nicaragua este último es apenas levemente más alto.

Lo anterior no minimiza los esfuerzos de la región para desarrollar Estados democráticos de derecho. En pocos años la mayoría de las naciones centroamericanas ha tenido que enfrentar no sólo el desmontaje de los autoritarismos y la creación de Estados de derecho, sino también el tránsito de la guerra a la paz. Esta situación agrega complejidad a los desafíos, pues cabe recordar que, históricamente, las democracias más antiguas no nacieron con normas e instituciones robustas en materia de administración de la justicia y rendición de cuentas sobre la gestión pública. Estas normas e instituciones fueron desarrollándose a lo largo de, en ocasiones, siglos, hasta alcanzar la importancia que tienen hoy. Este reconocimiento no es una disculpa, pero sí un llamado realista a la definición de prioridades específicas de acción para crear, gradual pero firmemente, modos democráticos de funcionamiento de los Estados centroamericanos, asunto en el que, por su mayor experiencia y logros, Costa Rica puede contribuir de manera importante.

Costa Rica y Panamá son las economías más desarrolladas del istmo. En estos dos países vive una quinta parte de la población de Centroamérica, con un PIB per cápita que asciende a 3.278 dólares. Costa Rica es el mayor exportador del área y, aunque sólo una parte pequeña de sus exportaciones se dirige hacia la región, este volumen es lo suficientemente importante para convertirlo en uno de los principales socios comerciales de los demás países. En contraste, el 33% de las y los centroamericanos vive en naciones que concentran gran parte del territorio y mucha más población -Nicaragua y Honduras-, pero con un PIB per cápita que no alcanza los 1.000 dólares. El tamaño de la economía costarricense es mayor que la suma de la producción de ambos países. A estas dos zonas, que se ubican al sur y en la parte central del istmo, se unen -para completar el panorama regional- dos países

que concentran casi la mitad de la población de Centroamérica (El Salvador y Guatemala) y que, no obstante tener a su haber la mitad de la producción regional en el año 2001 (34.700 de 69.900 millones de dólares), registran un PIB per cápita que asciende a tan sólo la mitad del de Costa Rica y Panamá. Guatemala, el país centroamericano más grande, con una población tres veces mayor a la costarricense, tiene una economía cuyo tamaño es aproximadamente 1,4 veces la de Costa Rica.

En síntesis, en Centroamérica, pujanza y tamaño se distribuyen de manera inversa y desfavorable para una dinámica regional robusta. A diferencia de otras zonas del mundo donde están en marcha procesos de integración (Europa, por ejemplo), en Centroamérica los países más grandes no son los económicamente más avanzados, y los menos desarrollados no son los de menor tamaño, y además están enclavados en el corazón del área. La región se encuentra ante un doble dilema: por una parte, debe equilibrar esas inequidades internas -sin ello los progresos de unos pueden quedar comprometidos por el rezago de otros- pero, por otra parte, como ningún actor local es suficientemente fuerte, ni los mercados suficientemente profundos, la dinámica necesaria no puede generarse sin el aporte extrarregional.

En esta compleja situación, Costa Rica tiene un importante papel que cumplir por su mejor posición de desarrollo, institucionalidad democrática y logros en materia de equidad social. Sin embargo, el país ha mantenido una posición pendular hacia Centroamérica. A épocas de un intenso activismo regional, en las que despliega importantes liderazgos, le siguen épocas de retraimiento, en las que priman actitudes aislacionistas. El resultado de este comportamiento es que, en los últimos años, la contribución de Costa Rica al desarrollo y la integración regionales ha sido menor a la que cabría esperar en razón de sus fortalezas dentro del istmo.

Costa Rica en el Informe Mundial sobre Desarrollo Humano del 2003

Al igual que en años anteriores, el Noveno Informe consigna los resultados del *Informe Mundial sobre Desarrollo Humano*, publicado por el PNUD (PNUD, 2003). El índice de desarrollo humano (IDH), que se calcula para este Informe, es una medida sintética que resume un conjunto de indicadores relativos a salud (esperanza de vida), educación (alfabetismo y matrícula escolar) e ingreso (ingreso per cápita).

En el Informe correspondiente al 2003, en el cual se consigna la situación de los países de acuerdo con información del año 2001, Costa Rica tiene un IDH de 0,832. Este valor ubica al país en la posición número 42 con respecto al total de países para los cuales se calculó el índice (175) y entre los considerados como de desarrollo humano alto (55 países cuyo IDH es superior a 0,800).

Cuando se comparan los países según su PIB per cápita¹ Costa Rica ocupa la posición número 52, es decir, muestra un rezago de 10 posiciones respecto a su posición según el IDH. Esta mejor clasificación en términos de desarrollo humano que en términos de ingreso se debe fundamentalmente a los logros en salud. Cuando se compara Costa Rica con los países de esperanza de vida similar, estos tienen un PIB per cápita que es alrededor de dos veces y media más alto.

En cuanto al índice de pobreza humana, que mide las privaciones de la población en materia de salud (acceso a agua y nutrición), educación e ingresos, Costa Rica ocupa el cuarto lugar entre 94 países en desarrollo. Si el indicador utilizara únicamente la pobreza de ingresos, la posición nacional sería la número 17. En otras palabras, la alta posición del país en este índice se debe principalmente al acceso a educación, salud, agua potable y nutrición que ha tenido la población.

La posición relativa de las mujeres en materia de desarrollo humano se mide a través del índice de desarrollo relativo al género y el índice de potenciación de género. En el primer caso, el índice registra un leve descenso, no así la posición de Costa Rica con respecto a los demás países. Esto se debe, fundamentalmente, a la poca diferencia entre hombres y mujeres en cuanto a salud y educación. Sin embargo, sí existe en las estimaciones del índice una diferencia sustancial en los ingresos percibidos por hombres y mujeres. En el índice de potenciación de género, Costa Rica ocupa el lugar 19, en virtud sobre todo del porcentaje de mujeres legisladoras y altas funcionarias y directivas, no así en lo que respecta a la proporción de mujeres profesionales y técnicas.

Los “Objetivos de desarrollo del milenio”

El *Informe Mundial sobre Desarrollo Humano* del 2003 tiene como eje el examen de los avances en el cumplimiento de los “Objetivos de desarrollo del milenio” Estos objetivos provienen de la *Declaración del Milenio*, aprobada en setiembre de 2000 por 147 jefes de Estado y de gobierno y 191 naciones en la Cumbre del Milenio, de las Naciones Unidas. La Declaración expresa un

conjunto de preocupaciones relacionadas con la paz, la seguridad y el desarrollo, e incluye áreas como el medio ambiente, los derechos humanos y el buen gobierno. Pone también de relieve las necesidades especiales del continente africano. En términos prácticos, el documento incorpora una serie de objetivos de desarrollo interrelacionados que se refuerzan mutuamente en una agenda mundial, así como un conjunto de metas. De la consolidación de ambos surgió la lista de “Objetivos de desarrollo del milenio” (PNUD, 2001).

Lo anterior no menoscaba en modo alguno los acuerdos adoptados en las cumbres y conferencias mundiales celebradas durante el decenio de los noventa; antes bien, incorpora la mayor parte de los objetivos y metas establecidos en ellos. Los “Objetivos de desarrollo del milenio” concentran su interés en ocho temas prioritarios:

- Erradicar la pobreza y el hambre.
- Lograr la enseñanza primaria universal.
- Promover la equidad de género y fortalecer la posición de las mujeres.
- Reducir la mortalidad infantil.
- Mejorar la salud materna.
- Combatir el VIH/SIDA, la malaria y otras enfermedades.
- Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente.
- Fomentar una coalición mundial para el desarrollo.

Para cada objetivo se han fijado metas numéricas que deberán alcanzarse, en la mayoría de los casos, durante el período de veinticinco años comprendido entre 1990 y 2015. La *Declaración del Milenio* incluye además una serie de indicadores para que tanto las Naciones Unidas como los países en forma individual puedan valorar el progreso hacia cada una de las metas.

Para el logro de estas metas se ha señalado la necesidad de un pacto que permita compartir los objetivos de desarrollo entre las naciones ricas y las pobres, por medio de un sistema de responsabilidades compartidas a distintos niveles. De acuerdo con el Informe, el primer paso es “el reconocimiento de que cada país debe seguir una estrategia de desarrollo que responda a sus necesidades específicas”. Este pacto es lo que permitiría superar la pobreza a países o regiones que no han recibido los beneficios de la globalización y la apertura comercial o incluso han visto retrocesos. El crecimiento económico sostenido ha demostrado ser un poderoso instrumento para vencer la pobreza, pero los logros no son automáticos. Para alcanzar los objetivos de desarrollo

del milenio se requieran acciones que garanticen que las naciones y personas pobres participen del crecimiento general y tengan un mayor acceso a activos clave.

De manera más específica, el Informe señala que existe un conjunto de elementos estructurales, como el tamaño de los países, la magnitud de la deuda externa heredada por los gobiernos y las barreras comerciales, que además se ven agravados por un rápido crecimiento de la población. Este tipo de impedimentos estructurales - que en algunos casos existen también al interior de los países- genera círculos viciosos o una “trampa de la pobreza”, que mantiene un crecimiento económico bajo o negativo.

Para escapar de este círculo vicioso, el Informe plantea la necesidad de alcanzar umbrales críticos en materia de sanidad, infraestructura, educación y gobernabilidad. Para ello, sugiere un conjunto de medidas que se refieren a la inversión en desarrollo humano, a fin de potenciar la productividad de la mano de obra, aumentar la productividad de los pequeños agricultores, invertir en infraestructura, desarrollar políticas que fomenten actividades no tradicionales con especial atención en las pequeñas y medianas empresas, promover los derechos humanos y la equidad social, impulsar la sostenibilidad ambiental y mejorar la gestión urbana.

En lo que respecta a la inversión en desarrollo humano, el Informe subraya la existencia de una relación recíproca entre desarrollo humano y crecimiento económico. La experiencia de los países muestra que, aun habiendo empezado desde niveles similares de ingreso, aquellos con mejores niveles de desarrollo humano tuvieron tasas de crecimiento económico mayores. De esta manera, el aumento en el nivel de educación y salud de una población, además de tener un valor intrínseco, potencia el crecimiento económico, lo que a su vez permite mantener los progresos sociales. Las inversiones en educación y salud, sin embargo, no son efectos inmediatos del crecimiento económico, y requieren un esfuerzo de los gobiernos y de la cooperación internacional.

Los desafíos nacionales

En sus ediciones anteriores, el *Informe Estado de la Nación* ha planteado un conjunto de desafíos para el desarrollo humano sostenible de Costa Rica, que han sido identificados como producto del análisis sistemático de la realidad nacional en los últimos ocho años.

A continuación se repasa una vez más los desafíos nacionales reseñados, porque siguen pendientes y se ha insistido en que es a partir de su superación -y no de la búsqueda de metas teóricas o ideales- que la nación como un todo dará pasos firmes hacia el desarrollo humano.

- Recuperar la fe en la política y en sus instituciones, y mejorar la calidad de la democracia: Informes 2 (1996), 3 (1997) y 4 (1998).
- Crear empleos y oportunidades empresariales de mejor calidad y productividad, y articular las nuevas exportaciones con el resto de la economía: Informes 2 (1996), 3 (1997) y 5 (1999).
- Modernizar la infraestructura de transportes y comunicaciones del país: Informes 2 (1996) y 3 (1997).
- Controlar la deuda interna: Informes 2 (1996) y 3 (1997).
- Cerrar las brechas en el desarrollo entre las regiones del país: Informes 2 (1996), 3 (1997) y 5 (1999).
- Cerrar las brechas sociales, económicas y políticas entre los géneros: Informes 3 (1997), 5 (1999) y 7(2000).
- Adoptar políticas nacionales en temas clave como régimen tributario, reactivación del mercado interno, deserción en secundaria, la migración y las relaciones con Nicaragua: Informe 5 (1999).
- Atreverse a experimentar: Informes 4 (1998) y 5 (1999).
- Ampliar la cobertura, mejorar la calidad y diversificar la educación secundaria: Informe 2 (1996), 3 (1997), 4 (1998), 5 (1999), 6 (2000), 7 (2001), 8 (2002).
- Universalizar el acceso efectivo a la secundaria completa, como mecanismo para dar pasos firmes hacia la reducción de la pobreza y la ampliación de las oportunidades para las futuras generaciones: Informe 6 (2000), 7 (2001), 8 (2002).
- Mejor representación política y mayor participación ciudadana (Auditoría ciudadana sobre la calidad de la democracia, ACCD, 2001).

- Una reforma del Estado de cara a la población: (ACCD, 2001).
- Descentralización gradual y selectiva del Estado (ACCD, 2001).
- Conexión entre democracia y equidad social (ACCD, 2001).
- Encarar el deterioro acumulado en la equidad Informe 8 (2002) .

Notas

1 El Informe utiliza el PIB per cápita ajustado por paridad del poder adquisitivo en dólares de Estados Unidos.

**CAPÍTULO
1**

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

El Consejo Consultivo discutió y aprobó el capítulo en reunión celebrada en San José el 30 de setiembre del 2003.