

# Estado de la Nación

EN DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE

UN ANALISIS  
AMPLIO Y OBJETIVO  
SOBRE LA COSTA RICA  
QUE TENEMOS,  
A PARTIR DE  
LOS INDICADORES  
MAS ACTUALES  
(1999)





# ESTADO DE LA NACION EN DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE

*Un análisis amplio y objetivo  
sobre la Costa Rica que tenemos  
a partir de los indicadores más actuales  
(1999)*

PROYECTO ESTADO DE LA NACION  
APDO. 1174-2100 PAVAS, COSTA RICA  
[www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

PRIMERA EDICION: 2000

DISEÑO Y DIAGRAMACION:  
ERICK VALDELOMAR / NeoGráfica S.A.  
PORTADA: ERICK VALDELOMAR

## INDICES

# Indices

## Indice General

<b>PRESENTACION</b>	35
<b>RECONOCIMIENTOS</b>	41
<b>PROLOGO AL SEXTO INFORME</b>	41
<b>Sentido de los Informes</b>	41
Características, orientaciones y algunos resultados	42
Rigor académico	42
Legitimidad social	43
Amplitud en la difusión	43
<b>Nuevo mecanismo de financiamiento: independencia e imparcialidad del Proyecto</b>	44
<b>CAPITULO 1</b>	
<b>SINOPSIS DEL ESTADO DE LA NACION DURANTE 1999</b>	51
Equidad e integración social	53
Oportunidades, estabilidad y solvencia económicas	56
Armonía con la naturaleza	58
Fortalecimiento de la democracia	60
La Región Chorotega	62
Los desafíos nacionales	65
<b>Anexo</b>	
<b>Propuesta preliminar para el estudio de la calidad de vida en Costa Rica</b>	67
<b>Introducción</b>	67
<b>Nuestro concepto de calidad de vida</b>	68
Definición	68
Alcance del concepto	68

Un ejercicio inicial sobre valores compartidos	69
Escogencia preliminar de indicadores para medir la calidad de vida	69
<b>Importancia de la idea de calidad de vida</b>	<b>73</b>
<b>Esbozo de las discusiones conceptuales sobre calidad de vida</b>	<b>73</b>
La bibliografía disponible no proporciona una clara definición del concepto	73
Los esfuerzos por medir o mejorar la calidad de vida son también dispersos	76
El concepto de calidad de vida tiene una creciente importancia política	77
<b>Ilustración de algunos asuntos relevantes para la calidad de vida en Costa Rica</b>	<b>77</b>
<b>Factores del contexto que sugieren la importancia de estudiar la calidad de vida</b>	<b>78</b>
La producción crece rápido, pero no lleva aparejada una mejoría en los ingresos	78
Dedicamos a la inversión en las personas una proporción del PIB menor de lo que creíamos	79
<b>Ejemplos importantes en los diversos componentes de la calidad de vida de la población</b>	<b>79</b>
Calidad de la salud y de la longevidad	79
Calidad de la educación	79
Calidad del empleo	80
Calidad de la vivienda	80
Calidad del ambiente	81
Calidad del disfrute de la vida	82
<b>CAPITULO 2</b>	
<b>EQUIDAD E INTEGRACION SOCIAL</b>	<b>87</b>
<b>Hechos relevantes en 1999</b>	<b>87</b>
<b>Aspiraciones</b>	<b>88</b>
<b>Introducción</b>	<b>89</b>
<b>Valoración general en 1999</b>	<b>90</b>
<b>Brechas de equidad y fisuras en la integración social</b>	<b>93</b>
<b>Contrastes en el logro de una vida larga y sana</b>	<b>94</b>
Acceso a los servicios de salud	94
Mortalidad infantil	95
Enfermedades transmitidas por vectores	96
<b>Acceso a la educación y el conocimiento</b>	<b>96</b>
<b>Problemas en la generación de ingreso para una vida digna</b>	<b>98</b>
Características de los hogares pobres	101
Intensidad y severidad de la pobreza	103
La distribución del ingreso de los hogares	106
Mercado de trabajo y pobreza	107
<b>Disminuye el acceso a la vivienda</b>	<b>110</b>
<b>La población migrante: un grupo vulnerable</b>	<b>111</b>
<b>La violencia intrafamiliar: factor disruptor de la integración social</b>	<b>115</b>
<b>Esfuerzos para promover la equidad y las oportunidades sociales</b>	<b>116</b>

<b>La inversión social es un 16,5% del PIB</b>	<b>117</b>
<b>Seguimiento a compromisos internacionales</b>	<b>119</b>
<b>Avances en la reforma del sector salud</b>	<b>120</b>
Los EBAIS: limitaciones y potencialidades de la estrategia	121
Los compromisos de gestión	122
"Buenas prácticas" en el ejercicio de la rectoría en el espacio local	123
El derecho a la salud reproductiva	125
<b>Innovaciones educativas crean nuevas oportunidades</b>	<b>126</b>
<b>Políticas de vivienda de interés social</b>	<b>126</b>
<b>El Triángulo de Solidaridad</b>	<b>126</b>
<b>Una prometedora experiencia en el seguimiento y evaluación de programas sociales</b>	<b>128</b>
<b>La amnistía migratoria: un paso adelante</b>	<b>130</b>
Resultados generales	130
Políticas sociales y migrantes	130
<b>Normas y políticas de prevención y atención de la violencia intrafamiliar</b>	<b>132</b>
<b>Desafíos: la agenda del desarrollo social</b>	<b>133</b>
<b>CAPITULO 3</b>	
<b>OPORTUNIDADES, ESTABILIDAD Y SOLVENCIA ECONOMICAS</b>	<b>137</b>
<b>Hechos relevantes en 1999</b>	<b>137</b>
<b>Aspiraciones</b>	<b>138</b>
<b>Introducción</b>	<b>139</b>
<b>Desempeño económico en 1999</b>	<b>140</b>
<b>Crecimiento económico y las oportunidades que generó</b>	<b>145</b>
<b>La economía sigue creciendo y el país ocupa el primer lugar en América Latina y el Caribe</b>	<b>145</b>
<b>Industria impulsa el crecimiento económico</b>	<b>146</b>
<b>Internacionalización de las empresas: crítico para el sector industrial</b>	<b>151</b>
<b>Limitado crecimiento a lo interno: un análisis de la demanda global</b>	<b>153</b>
La demanda interna	153
La demanda externa	153
El crédito	154
<b>Banca costarricense domiciliada en el extranjero: actividades no cuantificadas</b>	<b>156</b>
<b>Oportunidades de empleo escasas en 1999</b>	<b>158</b>
Los indicadores laborales se estancaron	158
El desempleo afecta principalmente a personas entre 12 y 24 años	161
Incierta la tendencia del empleo público	161
Se generan oportunidades de empleo para mujeres con educación, pero con ingresos inferiores a los reportados para los hombres	162
Disminuye la creación de puestos	163

La creación de empleos en la Región Central fue deficiente	163
<b>No todos los sectores aprovechan las oportunidades del comercio internacional</b>	<b>163</b>
<b>Cambia el perfil exportador de Costa Rica en Centroamérica</b>	<b>166</b>
Grado de preparación del país en materia comercial, en el contexto del proceso de integración hemisférica	167
<b>Solvencia en las cuentas externas y oportunidades de mejora</b>	<b>170</b>
Se estancó el sector exportador si no se consideran las ventas de CEM	170
No se reduce el déficit en cuenta corriente a pesar del superávit comercial	170
Colocación de bonos y tasas activas altas provocaron ingresos de capital	172
Aumentan las reservas ante el ingreso de capitales	173
Tipo de cambio estable	173
El país sigue al día con sus compromisos externos	173
<b>Transferencia neta de capitales: una visión integral</b>	<b>174</b>
Capitales de largo plazo al sector público	174
Capitales de largo plazo al sector privado	174
El balance neto global	175
<b>Solvencia fiscal y gasto público</b>	<b>176</b>
Ligera reducción en el déficit fiscal	176
Crecen los gastos en términos reales y como porcentaje del PIB	177
Ingresos tributarios aumentaron con el crecimiento económico	177
Deuda pública interna: la más alta de la década	178
<b>Mejoras leves en la estabilidad del costo de vida y los ingresos familiares</b>	<b>179</b>
Se reduce la inflación	179
Condiciones de vida de la población	181
<b>Percepciones de los sectores sociales en relación con el desempeño económico y social de 1999</b>	<b>181</b>
<b>Anexo</b>	
Actualización del Sistema de Cuentas Nacionales del Banco Central de Costa Rica	185
<b>CAPITULO 4</b>	
<b>ARMONIA CON LA NATURALEZA</b>	<b>187</b>
Hechos relevantes en 1999	187
Aspiraciones	188
<b>Introducción</b>	<b>189</b>
El concepto de gestión ambiental	189
Balance general: una gestión ambiental con grandes contrastes	190
Organización del capítulo	195
<b>Gestión del patrimonio</b>	<b>196</b>
<b>Avances en la gestión nacional de la biodiversidad</b>	<b>196</b>
La conservación <i>in situ</i>	196
Continúa el debate sobre la cobertura boscosa en Costa Rica	197



Los visitantes de las áreas protegidas pagaron más de 700 millones de colones	197
Las reservas privadas contribuyen activamente a la conservación	198
Uso de los elementos de la biodiversidad	198
Los centros de conservación <i>ex situ</i>	200
<b>El rico pero vulnerable patrimonio de agua</b>	202
La Costa Rica azul: el extenso mar territorial	202
Las aguas subterráneas: un extenso mar interno	204
<b>La gestión del cambio social</b>	204
<b>La gestión de los recursos boscosos: buenas y malas noticias</b>	204
Oferta maderera: disminuye el volumen extraído de bosque natural	205
La industria de transformación secundaria enfrenta serios problemas	206
Incentivos forestales y pago por servicios ambientales	206
<b>Mal uso del agua puede poner en peligro ese patrimonio</b>	210
Las cuencas más utilizadas son las menos forestadas	210
La población demanda mayor calidad del agua, pero contamina más	211
Se usa el agua para satisfacer una creciente demanda eléctrica	212
Un desarticulado y contradictorio marco legal e institucional	214
Bosques por agua, una nueva modalidad de servicio ambiental	215
<b>El modelo energético de Costa Rica tiene serios problemas de sostenibilidad</b>	215
Una creciente dependencia de energía fósil importada	215
Control ambiental y conflictos por el desarrollo energético	217
<b>Un país líder en la cooperación internacional a favor del ambiente</b>	218
<b>Creación y modificación de instrumentos jurídicos establecen nuevas obligaciones</b>	220
<b>La participación ciudadana puede mejorar la gestión del cambio: dos ejemplos</b>	220
La agricultura orgánica es una fuerza productiva y social en crecimiento	220
Participación y consulta en la formulación de políticas ambientales	223
<b>La gestión del riesgo</b>	224
<b>La desordenada metropolización crea una fuerte vulnerabilidad del centro neurálgico del país</b>	224
La mancha urbana creció un 80% en once años	224
Graves consecuencias de la metropolización desenfrenada	225
<b>Los desechos sólidos son un serio problema ambiental</b>	226
El país genera una gran cantidad de desechos	226
Los esfuerzos de separación y reciclaje son todavía débiles	226
La disposición final de los desechos sólidos: muchos problemas, pocas esperanzas	228
Mayores esfuerzos en materia de desechos hospitalarios	229
Las deyecciones industriales: una experiencia positiva en la agroindustria cafetalera	230
Una respuesta gubernamental insuficiente	232
<b>El control ambiental está poco desarrollado</b>	232
La SETENA: debilidad administrativa e inestabilidad financiera	232
La Fiscalía del Ambiente: ocupada con denuncias en la península de Osa	233
<b>La respuesta ante los desastres y la nueva Ley de Emergencias</b>	233
1999: un año sin mayores desastres	234
Se modificó la Ley Nacional de Emergencias	234

Persisten los conflictos ambientales	236
Desafíos de la gestión ambiental	236
<b>CAPITULO 5</b>	
<b>FORTALECIMIENTO DE LA DEMOCRACIA</b>	<b>241</b>
Hechos relevantes en 1999	241
Aspiraciones	242
Introducción	243
Perspectivas democráticas al cierre del siglo XX	243
Balance del año 1999	244
Organización del capítulo	247
El gobierno costarricense	248
<b>Altibajos en el Poder Ejecutivo</b>	<b>248</b>
La herencia del Proceso de Concertación Nacional	249
Principales iniciativas políticas del Poder Ejecutivo	249
Problemas en el manejo político de la cuestión agrícola	249
La reforma de los sectores de energía y telecomunicaciones fue un objetivo importante	249
Diversificación y conflictos marcaron la política exterior del país	251
<b>El Poder Judicial: más trabajo y demandas de cambio en la administración de justicia</b>	<b>252</b>
Modernización y conflictos en el Poder Judicial	252
Acelerado ritmo de crecimiento de los litigios	253
Los juicios de tránsito inflan la cantidad de litigios	254
Aumentó el volumen de trabajo de las salas de la Corte Suprema de Justicia	255
<b>El Parlamento ejerce débiles controles políticos</b>	<b>256</b>
Un mayor entendimiento político estimula la producción de leyes	256
Las dificultades del Congreso para ejercer control político	257
Pocas instituciones públicas presentan informe de labores	258
<b>Reforma electoral en Costa Rica: un proceso pendiente</b>	<b>259</b>
Respeto por los derechos humanos, pero problemas para proteger a los grupos vulnerables	261
Una larga tradición de defensa de los derechos humanos	261
La evolución reciente es satisfactoria	262
La difícil tarea de defender a los grupos vulnerables	263
Problemas en el cumplimiento de los derechos laborales	263
Aumenta el trabajo de los organismos controladores de la administración pública	265
La Contraloría General de la República en proceso de reorganización	265
Incremento en la actividad de la Procuraduría General de la República	267
La Defensoría de los Habitantes abrió expedientes contra varias entidades	268
La crítica función reguladora de los servicios públicos que desarrolla la ARESEP	269
Avances y reformas en la regulación del mercado de valores	270
Falta de instrumentos eficaces en la Comisión para Promover la Competencia	270
La defensa de los consumidores está en sus primeras etapas	270

Las contralorías de servicios tienen una presencia y un funcionamiento limitados	271
Tribunal Ambiental Administrativo alerta sobre la duplicidad de funciones	272
<b>El debate sobre la libertad de prensa y el derecho de respuesta</b>	<b>272</b>
Los eventos de 1999 evidencian una pugna sobre la libertad de prensa	272
Intentos por modificar el marco legal	272
Aplicación del marco legal	273
Denuncias de presiones sobre medios de comunicación y periodistas	273
Cambios en la propiedad de medios de comunicación	273
Visiones contrapuestas sobre el ejercicio de la libertad de prensa	274
<b>Participación ciudadana en la gestión pública en 1999: ¿una sociedad apática?</b>	<b>275</b>
El Triángulo de Solidaridad en 1999: avances e incertidumbre	275
La Oficina de Iniciativa Popular de la Asamblea Legislativa	276
Participación ciudadana en la adopción de políticas de la ARESEP	276
Mayor participación ciudadana en la CCSS y el MOPT	277
<b>La sociedad civil costarricense: evidencias de un déficit ciudadano</b>	<b>278</b>
En Costa Rica existe una sociedad civil diversificada	278
Evidencias de un bajo nivel de participación ciudadana	280
Indicios de problemas de funcionamiento democrático en la sociedad civil	280
<b>Percepción social sobre la gestión pública en 1999: una campanada de alerta</b>	<b>280</b>
Evidencias de una pérdida de apoyo ciudadano al sistema político	281
Predominaron las percepciones negativas sobre el Poder Ejecutivo y la gestión presidencial	281
Percepciones sobre la Asamblea Legislativa y la labor de los diputados	281
Percepciones sobre el Poder Judicial	283
<b>Fortalecimiento municipal: sin avances importantes</b>	<b>283</b>
Casi dos décadas de discusiones sobre descentralización, con magros resultados	283
Persiste la debilidad en las finanzas municipales	284
Pocas novedades en la democracia local	285
Eventos relevantes en la gestión de asuntos locales	287
<b>Anexo</b>	
Diez años de la Sala Constitucional (1989-1999)	289
<b>Introducción</b>	<b>289</b>
<b>La reforma de 1989 a la jurisdicción constitucional</b>	<b>290</b>
El control de la constitucionalidad antes de la reforma	290
La creación de la Sala Constitucional	290
Los remedios jurisdiccionales al alcance de las personas	291
La acción de inconstitucionalidad	291
Las consultas de constitucionalidad	292
Recurso de hábeas corpus	293
Recurso de amparo	294
Conflictos de competencias constitucionales	295

<b>El funcionamiento de la Sala Constitucional</b>	<b>295</b>
<b>Análisis crítico de la jurisprudencia de la Sala Constitucional</b>	<b>297</b>
<b>Limitaciones a la propiedad privada en razón de prioridades ambientales</b>	<b>297</b>
<b>Libertad de expresión</b>	<b>300</b>
Libertad sin censura previa	300
El derecho de respuesta	301
<b>El derecho a un debido proceso legal</b>	<b>302</b>
<b>Conflictos constitucionales</b>	<b>303</b>
<b>El futuro de la Sala Constitucional</b>	<b>304</b>
<b>CAPITULO 6</b>	
<b>TEMA ESPECIAL: LOS DESAFIOS DE LA REGION CHOROTEGA</b>	<b>307</b>
<b>Hechos relevantes en 1999</b>	<b>307</b>
<b>Aspiraciones del desarrollo humano sostenible en el ámbito subnacional</b>	<b>307</b>
<b>Introducción</b>	<b>309</b>
<b>Una región plural y fragmentada</b>	<b>310</b>
Contexto histórico del desarrollo en Guanacaste	311
Auge y crisis de la economía regional (1950 – 1990)	311
Una región en transición (1990-2000)	312
Microrregiones contrastantes	313
Actores de la pluralidad social	314
<b>Desafíos regionales</b>	<b>317</b>
<b>El ambiente: soporte del desarrollo</b>	<b>318</b>
<b>El rico patrimonio natural de la región</b>	<b>318</b>
La disponibilidad de recursos hídricos plantea un serio desafío regional	319
El potencial agropecuario y forestal se reparte desigualmente	320
<b>La gestión del patrimonio natural</b>	<b>320</b>
La energía producida en Guanacaste mueve al país	320
El sistema de áreas protegidas se expande, pero es vulnerable	321
El fuego: amenaza permanente del patrimonio natural de Guanacaste	321
Cambios en el uso del suelo: incertidumbre en materia de cobertura boscosa	322
Los incentivos forestales no detienen el desgaste del recurso boscoso	323
La mayoría del suelo fuera de las áreas protegidas está sobre o subutilizado	323
Un conflicto en ciernes: el uso del agua como fuente de vida y sumidero	324
No existe una adecuada disposición de los desechos sólidos	326
<b>Evolución de las oportunidades y dinámica económica</b>	<b>327</b>
<b>Profundos cambios en la dinámica de empleo</b>	<b>327</b>
Pierde importancia el sector agropecuario como fuente de empleo regional	327
Crece el empleo, especialmente el femenino, pero no su calidad	327

<b>Un dinamismo económico fuerte, pero territorialmente concentrado</b>	<b>329</b>
El crecimiento del consumo eléctrico en la región es superior al del país	329
El sector servicios se ha convertido en un fuerte consumidor de energía	330
La infraestructura de carreteras está concentrada en los cantones más dinámicos	331
<b>Dinámica poblacional y condiciones de vida</b>	<b>332</b>
<b>Casi 300.000 personas viven en la región</b>	<b>332</b>
<b>Un bajo nivel de desarrollo social caracteriza a los cantones</b>	<b>333</b>
<b>Mejoran las oportunidades de salud</b>	<b>333</b>
La mortalidad infantil es similar al promedio nacional	333
La desnutrición no es un problema extendido	334
<b>Una situación intermedia en las oportunidades educativas</b>	<b>334</b>
La mitad de los establecimientos escolares es unidocente	336
Algunos avances en la educación técnica y superior, pero persisten problemas	336
<b>Guanacaste es la región del país con mayor nivel de pobreza</b>	<b>336</b>
La pobreza se estancó en los últimos seis años	337
La pobreza es mayor en la agricultura y entre las personas con menor instrucción	337
<b>Las oportunidades no llegan para todos: el caso de las comunidades pesqueras</b>	<b>337</b>
<b>Aproximaciones sectoriales a los pilares del desarrollo regional</b>	<b>338</b>
<b>El sector agropecuario muestra poco dinamismo</b>	<b>339</b>
Una referencia especial: la producción campesina	341
El café muestra una baja productividad, pero una comercialización innovadora	343
Un mercado de servicios de apoyo a la producción poco efectivo	346
Política agropecuaria hacia los pequeños productores: sin estrategia integral de largo plazo	346
<b>La difícil articulación del turismo a la economía regional</b>	<b>347</b>
Casi 400.000 turistas visitaron Guanacaste en 1999	347
Fuerte inversión turística	347
El turismo se concentra en las playas del norte	349
Modestas cifras de generación de empleo directo en el turismo	350
Poca articulación entre el turismo de playa y el de conservación	350
Impactos sociales y ambientales del turismo son objeto de discusión pública	350
La política pública turística es débil e incipiente	351
<b>La gestión local del desarrollo</b>	<b>351</b>
<b>Acciones dispersas caracterizan la presencia del Estado</b>	<b>351</b>
<b>Los gobiernos locales guanacastecos son de los más pobres del país</b>	<b>352</b>
La acción municipal cuenta con un escaso soporte técnico	354
<b>El esfuerzo organizativo en Guanacaste es amplio y diverso</b>	<b>354</b>
Importantes diferencias territoriales en los niveles organizativos	354
Marcadas diferencias territoriales en el tipo de organización social	354
Limitaciones de las organizaciones sociales	356
Escasas experiencias de concertación local	358

<b>BIBLIOGRAFIA</b>	<b>361</b>
<b>COMPENDIO ESTADISTICO</b>	<b>377</b>
Presentación	377
Estadísticas sociales	379
Desarrollo humano	379
Demografía	379
Empleo	380
Gasto público	382
Salud	383
Seguridad social	384
Educación	387
Vivienda	390
Pobreza e ingresos	391
Estadísticas económicas	393
Cuentas nacionales y producción sectorial	393
Infraestructura	394
Telecomunicaciones	394
Transporte	394
Comercio exterior	395
Finanzas públicas	396
Sector financiero	397
Precios	399
Estadísticas ambientales	400
Tierra	400
Atmósfera	400
Desechos	401
Consumo de energía	401
Recursos pesqueros	401
Estadísticas políticas	402
Organización ciudadana	402
Control ciudadano	402
Seguridad pública y privada	402
Administración de justicia	402
Delitos y agresiones	404
Medios de comunicación	404
Gobiernos locales	404
Formación de leyes	404
Fuentes, definiciones y notas técnicas	405

## Indice de cuadros

1.1	Prioridades para definir la calidad de vida de la población en Costa Rica, según los participantes en el Juicio Grupal Ponderado	70
1.2	Propuesta de indicadores mínimos y máximos para medir la calidad de vida de la población en Costa Rica	71
1.3	Fortalezas y debilidades del concepto de calidad de vida	74
1.4	Situación y percepciones de empleados públicos y asalariados de la maquila sobre sus derechos laborales	81
1.5	Condición de las viviendas según hacinamiento y servicios por zona. 1992, 1994 y 1997	82
2.1	Equidad e integración social en perspectiva. 1997-1999	91
2.2	Población de 7 a 17 años que no asiste a la educación regular. 1999	96
2.3	Tasa de cobertura de la educación según ciclo. 1990-1999	97
2.4	Evolución de la indigencia y la pobreza total, a nivel nacional y por zonas. 1990-1999	99
2.5	Evolución de la indigencia y la pobreza total según regiones. 1990-1999	101
2.6	Características laborales de los ocupados según condición de pobreza del hogar. 1999	102
2.7	Incidencia, intensidad y severidad de la pobreza en los hogares a nivel nacional. 1990-1999	104
2.8	Análisis de las brechas de pobreza. 1990-1999	105
2.9	Medidas de desigualdad en la distribución del ingreso familiar per cápita. 1990-1999	105
2.10	Variación en el ingreso familiar promedio y en la participación en el ingreso total, según estratos de ingreso familiar per cápita. 1998-1999	107
2.11	Principales características de los hogares, por estratos de ingreso familiar per cápita. 1990-1999	108
2.12	Variación en el ingreso familiar per cápita, por estrato de ingreso. 1990-1999	109
2.13	Población por nacionalidad, según sexo y grupos de edad. 1997, 1999	112
2.14	Tasa neta de participación laboral en Costa Rica y Nicaragua, según sexo. 1995 y 1999	113
2.15	Población nacida en Costa Rica de madres nicaragüenses. 1982-1999	113
2.16	Población ocupada por nacionalidad y sexo, según grupo ocupacional. 1999	114
2.17	Casos de violencia doméstica entrados al sistema judicial, según provincia. 1997-1999	116
2.18	Distribución del número de denuncias tramitadas ante el Ministerio de Seguridad Pública, según tipo. 1999	117
2.19	Cumplimiento de las metas del Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo	120
2.20	Población cubierta por el modelo readecuado de atención: resumen de Areas y EBAIS, según región. 1999	122
2.21	Juntas de Salud según tipo de establecimiento sanitario	123
2.22	Alcance de los proyectos del Triángulo de Solidaridad	128
3.1	Diferencia en indicadores seleccionados según nuevas cuentas nacionales. 1998	139
3.2	Resumen de indicadores económicos más relevantes	144
3.3	Contribución al crecimiento del PIB en 1999	149
3.4	Estimación de los establecimientos y trabajadores de las micro y pequeñas empresas no agrícolas. 1998	150
3.5	Subsectores industriales según su crecimiento en 1999	151
3.6	Saldo de crédito del Sistema Bancario Nacional por actividad económica. 1991-1999	155
3.7	Algunas características de grupos financieros privados	155
3.8	Tasas de interés activas reales. 1990-1999	156

3.9	Grupos financieros autorizados por el CONASSIF	157
3.10	Bancos <i>off shore</i> pertenecientes a grupos financieros supervisados por la SUGEF	157
3.11	Fuerza de trabajo por condición de empleo. 1994-1999	159
3.12	Evolución de la fuerza de trabajo según sexo. 1994-1999	161
3.13	Tasa de desempleo abierto por grupos de edad. 1999	161
3.14	Población ocupada del sector público según diversas fuentes de información. 1994-1999	162
3.15	Ingreso promedio primario mensual por sexo, según rama de actividad. 1999	162
3.16	Creación de nuevos puestos de trabajo. 1990-1999	163
3.17	Evolución de la población ocupada según rama de actividad. 1995-1999	165
3.18	Estados Unidos y Europa: productos en los que Costa Rica es un suplidor importante. 1999	166
3.19	Centroamérica: cifras sobre su inserción internacional. 1990 y 1998	167
3.20	Costa Rica: grado de preparación para participar en el ALCA	168
3.21	Transferencia neta de capital al sector público. 1992-1999	174
3.22	Transferencia neta de capital al sector privado. 1992-1999	175
3.23	Transferencia neta de capital. 1992-1999	175
3.24	Composición porcentual de los ingresos tributarios en 1999	177
3.25	Evolución del precio de los hidrocarburos en 1999	179
4.1	Resumen de indicadores ambientales	192
4.2	Áreas silvestres protegidas según categoría de manejo	196
4.3	Estado del conocimiento de las especies según grupo taxonómico	200
4.4	Acuerdos de bioprospección del INBio. 1999	201
4.5	Vulnerabilidad de los acuíferos	205
4.6	Aprovechamiento anual de madera según tipo de fuente. 1997-1999	206
4.7	Empresas y organizaciones asociadas a la Cámara Costarricense Forestal. 1999	207
4.8	Distribución de aserraderos del país por provincia, según condición de actividad. 2000	208
4.9	Incentivos al sector forestal. 1979-1995	209
4.10	Nuevas hectáreas incorporadas al programa de PSA, según modalidad. 1997-1999	210
4.11	Distribución de los contratos de PSA por área bajo contrato, según modalidad. 1998-1999	211
4.12	Montos recaudados por el impuesto selectivo de consumo a los combustibles y montos asignados por el Estado para el PSA y el CAF. 1996-1999	211
4.13	Evolución de la generación eléctrica. 1997-1999	214
4.14	Costo de producción de electricidad según fuente. 1999	214
4.15	Resumen de PLAMA Mora y PLAMA Virilla	216
4.16	Evolución del marco normativo en materia ambiental. 1999	221
4.17	Participación ciudadana en instancias nacionales del sector de recursos naturales, por sexo	222
4.18	Algunos indicadores de la recolección municipal de desechos	227
4.19	Proyectos de participación ciudadana en el manejo de desechos	229
4.20	Contaminación en la cuenca del río Tárcoles. 1999	231
4.21	Pérdidas y daños directos durante las inundaciones del río Tempisque. Setiembre y octubre, 1999	234
4.22	Resumen de conflictos ambientales ocurridos durante 1999	237
5.1	Evolución de indicadores políticos. 1995-1999	246
5.2	Casos entrados en las oficinas judiciales de primera instancia, según materia. 1993-1999	253
5.3	Recursos de casación votados sobre el fondo, por materia y duración promedio según sala. 1999	255
5.4	Proyectos analizados por las comisiones permanentes de la Asamblea Legislativa según tipo de dictamen. 1998-1999	257
5.5	Principales propuestas de reforma electoral presentadas ante el Tribunal Supremo de Elecciones. 1999	260
5.6	Aporte estatal a los partidos políticos en las campañas de 1994 y 1998	261
5.7	Denuncias por persecución sindical interpuestas ante el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. 1990-1999	265
5.8	Contraloría General de la República: casos tramitados según principales funciones realizadas. 1997-1999	266
5.9	Procuraduría General de la República: casos tramitados según principales funciones. 1998-1999	267
5.10	Defensoría de los Habitantes: número de expedientes abiertos y cerrados por área de atención	268
5.11	Resoluciones de la ARESEP ante solicitudes de aumento tarifario en dos sectores, según dictamen. 1999	269
5.12	Contralorías de servicios según sector. 1997-1999	271
5.13	Audiencias públicas y quejas registradas en la ARESEP, según sector. 1999	276



5.14	Proyecto de Mejoramiento de la Gestión de la Conservación Vial Municipal: resumen de avance	277
5.15	Densidad organizativa de la sociedad civil, según provincia	279
5.16	Percepción de la gestión del presidente Rodríguez	281
5.17	Percepción de la labor de la Asamblea Legislativa	283
5.18	Ingresos y egresos municipales: carga y presión tributarias. 1992-1999	285
5.19	Mecanismos democráticos en 15 municipalidades del país	286
5.20	Resoluciones dictadas por la Sala Constitucional en hábeas corpus, recursos de amparo y acciones de inconstitucionalidad. 1990-1999	296
5.21	Duración promedio de los casos entrados a la Sala Cuarta, por tipo de recurso. 1990-1999	298
6.1	Guanacaste: área concentrada en fincas mayores de 500 hectáreas, como porcentaje del área total catastrada por cantón	314
6.2	Guanacaste: uso-cobertura de la tierra. 1979, 1992 y 1996-1997	322
6.3	Guanacaste: consumo estimado de aguas superficial y subterránea, por sector productivo	325
6.4	Guanacaste: total de acueductos por tipo de administración	326
6.5	Región Chorotega: población ocupada según rama de actividad y región. 1987-1999	328
6.6	Costa Rica y Región Chorotega: crecimiento del consumo eléctrico. 1998-1999	329
6.7	Índice de desarrollo social para los cantones de la Región Chorotega y otros cantones seleccionados del resto del país. 1999	332
6.8	Tasas trienales de mortalidad infantil en Costa Rica y cantones de la Región Chorotega. 1993-1995 y 1997-1999	334
6.9	Región Chorotega: estado nutricional de niños y niñas menores de 6 años. 1998-1999	335
6.10	Región Chorotega: hogares con ingreso conocido según niveles de pobreza. 1987-1999	337
6.11	Región Chorotega: características laborales de los ocupados por condición de pobreza del hogar, según sector productivo y nivel educativo. 1999	338
6.12	Región Chorotega: área, rendimiento y producción de los principales productos agrícolas. 1990-2000	342
6.13	Guanacaste: caracterización de la actividad agropecuaria	344
6.14	Guanacaste: fases del desarrollo turístico. 1960-2000	348
6.15	Región Chorotega: estimación de turistas. 1999	349
6.16	Región Chorotega: perfil institucional de los gobiernos locales	353
6.17	Región Chorotega: presencia de organizaciones por cantón, según tipo. 1999	355
6.18	Algunas iniciativas apoyadas por la cooperación internacional	357

## Índice de recuadros

0.1	Resultados de seis años de trabajo (1995-2000)	42
0.2	El Consejo Consultivo del Estado de la Nación	44
1.1	Los informes sobre el estado de la nación: definición	52
1.2	Hay que mejorar los estudios sobre la distribución del ingreso	54
1.3	Costa Rica en el <i>Informe de Desarrollo Humano</i> del PNUD	55
1.4	Veinticuatro afirmaciones sobre la situación de las mujeres en el Sexto Informe sobre el Estado de la Nación	57
1.5	Características generales y limitaciones del Sexto Informe	63
1.6	Propuestas para definir el concepto de calidad de vida en Costa Rica	75
1.7	Algunos esfuerzos por medir o mejorar la calidad de vida en distintos países	76
1.8	La Costa Rica del siglo XXI que anhela la juventud costarricense	83
1.9	Lazos de cooperación entre países por medio de las organizaciones de extranjeros en Costa Rica	84
2.1	El concepto de integración social será estudiado con mayor precisión en los próximos Informes	90
2.2	SINAMI: balance de logros y limitaciones. 1999	95
2.3	Situación de pobreza de los hogares con ingreso cero o ignorado	100
2.4	Incidencia, intensidad y severidad de la pobreza: conceptos y fórmula de cálculo	103
2.5	Mejorando la estimación de las brechas de pobreza	105
2.6	Objetivos de corto plazo del Plan de Acción Regional	119
2.7	La noción de "buena práctica"	124
2.8	100% en bachillerato: una alianza estratégica	127
2.9	Triángulo de Solidaridad: fortalezas y debilidades	129
3.1	Nuevos retos en materia de información para el desarrollo	147
3.2	Cambios en la estructura productiva costarricense	148
3.3	Las micro y pequeñas empresas en Costa Rica	150
3.4	Competitividad del sector <i>software</i> y vinculación de empresas de la zona franca con empresas locales: proyectos clave apoyados por el BID-FOMIN	152
3.5	Concentración de los grupos financieros privados	155
3.6	Participación de Costa Rica en negociaciones comerciales	164
3.7	Tratado de Libre Comercio Costa Rica-México	166
3.8	Ley de Protección al Trabajador	180
4.1	Tres dimensiones de la gestión ambiental	190
4.2	Una vez más, las limitaciones de información	195
4.3	Auditoría a planes de manejo en el Área de Conservación Tortuguero	208
4.4	Hacia la consolidación de la forestería comunitaria	210
4.5	La sedimentación como proceso de degradación de humedales	213
4.6	Contaminación del aire y salud pública	218
4.7	La participación de las mujeres en las instituciones públicas relacionadas con el ambiente	222
4.8	El banano orgánico de Talamanca: condiciones para la sostenibilidad	223

4.9	Planes estratégicos urbanos: ejemplos de participación para un mejor manejo del territorio	225
4.10	El relleno manual de Cervantes	230
4.11	El sumidero del Valle Central: externalidades y costo ambiental en el golfo de Nicoya	231
4.12	Antecedentes de la nueva Ley de Emergencias	235
5.1	Legitimidad democrática y la evaluación de la vida política	244
5.2	La seguridad ciudadana se ha convertido en un tema de alta prioridad política	250
5.3	Detenciones y condenas relacionadas con violaciones a la Ley de Psicotrópicos	254
5.4	Dato preocupante: en muchos casos de violencia doméstica, la denunciante no comparece y se levantan las medidas contra el agresor	256
5.5	La función del Parlamento como controlador de las políticas económicas del Estado: un ejemplo concreto a la luz de una consulta constitucional	258
5.6	Cambios en la legislación nacional a favor de las mujeres luego de la Conferencia Mundial Beijing +5	262
5.7	El enorme reto de eliminar la violencia doméstica	263
5.8	Derechos de la niñez y la adolescencia	264
5.9	Servicios públicos sometidos a la regulación de la ARESEP	269
5.10	Tendencia internacional: la inversión de la carga de la prueba y la primacía de la libertad de información sobre asuntos públicos	274
5.11	Pérdida progresiva del apoyo al sistema político costarricense. 1978-1999	282
5.12	Principales reformas jurídicas e institucionales experimentadas por el régimen municipal costarricense en el período 1995-1999	284
5.13	Sala Constitucional: mejoras en la celeridad de resolución de casos en los últimos cuatro años	298
5.14	El caso de Stephen Schmidt y su adopción por la Sala Constitucional	301
5.15	La Sala Constitucional elimina la censura previa	301
5.16	Conflictos entre la Sala Constitucional y el Tribunal Supremo de Elecciones	304
6.1	¿Por qué se escogió la Región Chorotega?	310
6.2	Metodología y fuentes de información	311
6.3	La gran propiedad en Guanacaste: un esfuerzo de aproximación	314
6.4	Productores agropecuarios y sus visiones sobre Guanacaste	315
6.5	Protección y conservación de la cuenca del río Tempisque	318
6.6	Experiencia innovadora de producción y aprovechamiento de energía renovable	321
6.7	Inconsistencia entre mapas de uso-cobertura del suelo: el caso de la Estación Forestal Experimental Horizontes	324
6.8	El Distrito de Riego	325
6.9	Manejo participativo de una cuenca: la Reserva Forestal Monte Alto	326
6.10	Contaminación del río Cañas por desechos de la actividad pesquera	327
6.11	La vivienda de interés social en Guanacaste	333
6.12	Falta de oportunidades sociales para los pescadores artesanales	339
6.13	La diversificación agrícola: un proceso a mitad de camino	340
6.14	La participación de las ciudadanas en Guanacaste	356
6.15	Región Chorotega: apoyo de la cooperación internacional	357

## Índice de gráficos

1.1	Crecimiento del PIB real y el ingreso promedio real. 1992-1999	78
2.1	Población de 15 a 17 años que no estudia ni trabaja, según sexo. 1997-1999	98
2.2	Índice de vulnerabilidad a la pobreza y porcentaje de hogares vulnerables. 1990-1999	104
2.3	Índice de accesibilidad habitacional sin bono. 1992-1999	111
2.4	Evolución del gasto público social. 1991-1999	118
2.5	Composición del gasto público social por sectores. 1991-1999	118
3.1	Crecimiento del ingreso nacional disponible real per cápita. 1992-1999	146
3.2	Estructura productiva según principales actividades. 1950-1999	148
3.3	Tasas de variación de la población ocupada y del PIB per cápita. 1992-1999	158
3.4	Evolución de la tasa de desempleo abierto según sexo. 1992-1999	159
3.5	Déficit de la cuenta comercial en relación con el PIB. 1992-1999	171
3.6	Saldo de la cuenta de capital y financiera en relación con el PIB. 1992-1999	173
3.7	Déficit fiscal del Gobierno Central en relación con el PIB. 1992-1999	176
4.1	Visitantes a las áreas silvestres protegidas. 1999	217
4.2	Aporte de la generación privada de energía eléctrica con respecto al total. 1990-1999	219
4.3	Generación de desechos sólidos según origen de recolección. Varios años	227
5.1	Opinión sobre el principal problema que afecta a la ciudadanía. Febrero de 1999	250
5.2	Detenidos por violaciones a la Ley de Psicotrópicos. 1990-1999	254
5.3	Asociaciones civiles inscritas en el Registro Nacional según período de creación	279
5.4	Apoyo al sistema político. 1978-1999	282
5.5	Porcentaje de resoluciones dictadas con lugar en relación con el total de sentencias dictadas por la Sala Constitucional, según tipo de caso. 1994-1999	297
6.1	Población con bajo nivel educativo según región. 1999	335
6.2	Región Chorotega: evolución del área sembrada de granos básicos. 1990-2000	341

## Indice de mapas

4.1	Costa Rica: límites del territorio	203
6.1	Ubicación espacial de la Región Chorotega	308
6.2	Hidrogeología de la Región Chorotega	319
6.3	Consumo promedio de electricidad residencial y oferta hotelera en la Región Chorotega	330
6.4	Región Chorotega: densidad de asociaciones por cada 10.000 habitantes	355

## Siglas

### A

<b>ACA</b>	Area de Conservación Arenal
<b>ACA-T</b>	Area de Conservación Arenal-Tempisque
<b>ACCD</b>	Auditoría ciudadana sobre la calidad de la democracia
<b>ACCVC</b>	Area de Conservación Cordillera Volcánica Central
<b>ACG</b>	Area de Conservación Guanacaste
<b>ACIAR</b>	Fundación Asociación de Consultores para la Integración y Acción Regional
<b>ACIPLAST</b>	Asociación Costarricense de la Industria del Plástico
<b>ACNUR</b>	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
<b>ACORDE</b>	Asociación Costarricense para Organizaciones de Desarrollo
<b>ACOSA</b>	Area de Conservación de la Península de Osa
<b>ACT</b>	Area de Conservación Tempisque
<b>ACTo</b>	Area de Conservación Tortuguero
<b>AECO</b>	Asociación Ecologista Costarricense
<b>AFAORCA</b>	Asociación de Familias Agricultoras Orgánicas de la Región de Carraigres
<b>AFE</b>	Administración Forestal del Estado
<b>AGECO</b>	Asociación Gerontológica Costarricense
<b>AGEF</b>	Auditoría General de Entidades Financieras
<b>AGICUP</b>	Asociación de Grupos e Intérpretes de Cultura Popular Costarricense
<b>AGROPAL</b>	Asociación de Productores de Palmito
<b>AID</b>	Agencia Internacional de Desarrollo, Estados Unidos de América
<b>ALCA</b>	Acuerdo de Libre Comercio de las Américas
<b>ALIDES</b>	Alianza Centroamericana para el Desarrollo Sostenible
<b>AMITUFOR</b>	Asociación de Microempresarios Turísticos de La Fortuna
<b>AMSJ</b>	Area Metropolitana de San José
<b>ANAO</b>	Asociación Nacional de Agricultura Orgánica
<b>ANC</b>	Partido Alianza Nacional Cristiana
<b>ANEP</b>	Asociación Nacional de Empleados Públicos
<b>APAIFO</b>	Asociación de Productores Agro-Industriales y Forestales
<b>APREFLOFAS</b>	Asociación Preservacionista de Flora y Fauna Silvestre
<b>APROMUJER</b>	Asociación Nacional de Asesoría y Capacitación para la Mujer
<b>APRONAGE</b>	Asociación Pro Hospital Nacional de Geriátría y Gerontología " Dr. Raúl Blanco Cervantes"
<b>ARAO</b>	Asociación Regional de Agricultores Orgánicos (San Carlos)
<b>ARCOSAN</b>	Complejo Hidroeléctrico Arenal, Corobicí y Sandillal
<b>ARESEP</b>	Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos

<b>ASDI</b>	Agencia Sueca de Cooperación y Desarrollo Internacional
<b>ASEPALECO</b>	Asociación Ecológica Paquera, Lepanto y Cóbano
<b>ASIS</b>	Análisis de Situación de Salud
<b>ASP</b>	Áreas Silvestres Protegidas
<b>ATAP</b>	Asistentes Técnicos de Atención Primaria

**B**

<b>BANCOOP</b>	Banco Cooperativo Costarricense
<b>BANHVI</b>	Banco Hipotecario de la Vivienda
<b>BCAC</b>	Banco Crédito Agrícola de Cartago
<b>BCCR</b>	Banco Central de Costa Rica
<b>BCIE</b>	Banco Centroamericano de Integración Económica
<b>BCR</b>	Banco de Costa Rica
<b>BEM</b>	Bonos de Estabilización Monetaria
<b>BEP</b>	Barriles Equivalentes de Petróleo
<b>BFV</b>	Bono Familiar de Vivienda
<b>BICSA</b>	Banco Internacional de Costa Rica
<b>BID</b>	Banco Interamericano de Desarrollo
<b>BM</b>	Banco Mundial
<b>BNCR</b>	Banco Nacional de Costa Rica
<b>BNV</b>	Bolsa Nacional de Valores
<b>BOLCEN</b>	Asociación Centroamericana de Bolsas de Comercio
<b>BPDC</b>	Banco Popular y de Desarrollo Comunal
<b>BTG</b>	Grupo Tecnológico Británico (sigla en inglés)

**C**

<b>CAAR</b>	Comités Administradores de Acueductos Rurales
<b>CAF</b>	Certificado de Abono Forestal
<b>CAFA</b>	Certificado de Abono Forestal Adelantado
<b>CAFMA</b>	Certificado de Abono de Manejo de Bosque
<b>CANAIMA</b>	Cámara Nacional de Industrias de la Madera
<b>CANAMEC</b>	Cámara Nacional de Medios de Comunicación
<b>CANAPROMA</b>	Cámara Nacional de Productores de Madera
<b>CANARA</b>	Cámara Nacional de Radio
<b>CANARDES</b>	Cámara Nacional de Empresarios Recuperadores y Recolectores de Desechos Sólidos
<b>CANATUR</b>	Cámara Nacional de Turismo
<b>CANEFOR</b>	Cámara Nacional de Empresarios Forestales
<b>CAPEL</b>	Centro de Asesoría y Promoción Electoral
<b>CAPROSOFT</b>	Cámara de Productores de Software
<b>CAT</b>	Certificado de Abono Tributario
<b>CATIE</b>	Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza
<b>CATSA</b>	Central Azucarera del Tempisque S.A.
<b>CATUSA</b>	Cámara de Turismo de Sarapiquí
<b>CATUZON</b>	Cámara de Turismo de la Zona Norte
<b>CAUCA</b>	Código Aduanero Uniforme Centroamericano
<b>CBDS</b>	Convenio Bilateral de Diversidad Biológica Costa Rica/Holanda
<b>CBI</b>	Iniciativa de la Cuenca del Caribe (sigla en inglés)
<b>CCAB-AP</b>	Consejo Centroamericano de Bosques y Área Protegidas
<b>CCAD</b>	Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo
<b>CCAP</b>	Consejo Centroamericano de Áreas Protegidas
<b>CCB</b>	Consejo Centroamericano de Bosque
<b>CCCC</b>	Centro Costarricense de la Ciencia y la Cultura

<b>CCCN</b>	Centro Cultural Costarricense Norteamericano
<b>CCF</b>	Cámara Costarricense Forestal
<b>CCIG</b>	Comité Contra Incendios de Guanacaste
<b>CCPC</b>	Centro Costarricense de Producción Cinematográfica
<b>CCSS</b>	Caja Costarricense de Seguro Social
<b>CCT</b>	Centro Científico Tropical
<b>CDB</b>	Convenio sobre la Diversidad Biológica
<b>CDN</b>	Convención Internacional de los Derechos de los Niños
<b>CECADE</b>	Centro de Capacitación para el Desarrollo
<b>CEDAL</b>	Centro de Estudios Democráticos para América Latina
<b>CEDARENA</b>	Centro de Derecho Ambiental y Recursos Naturales
<b>CEDECO</b>	Corporación Educativa para el Desarrollo Costarricense
<b>CEFEMINA</b>	Centro Feminista de Información y Acción
<b>CEFSA</b>	Consultores Económicos y Financieros, S. A.
<b>CEGESTI</b>	Centro de Gestión Tecnológica e Informática Industrial
<b>CELADE</b>	Centro Latinoamericano de Demografía
<b>CEM</b>	Componentes electrónicos para microprocesadores
<b>CEMPASA</b>	Cementos del Pacífico, S. A.
<b>CEN</b>	Centro de Educación y Nutrición
<b>CENAC</b>	Centro Nacional de la Cultura
<b>CENADI</b>	Centro Nacional de Didáctica
<b>CENAP</b>	Centro Nacional de Acción Pastoral
<b>CENCE</b>	Centros de Educación, Nutrición y Comedor Escolar
<b>CENDEISS</b>	Centro de Desarrollo Estratégico e Información en Salud y Seguridad Social
<b>CENPRODECA</b>	Centro de Promoción y Desarrollo Campesino Empresarial
<b>CEPAL</b>	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
<b>CEPPI</b>	Centro de Proyectos y Preinversión
<b>CER</b>	Reducción de emisiones de carbono (sigla en inglés)
<b>CERCA</b>	Centro de Recursos para el Desarrollo Sostenible de los Asentamientos Humanos en Centroamérica
<b>CGR</b>	Contraloría General de la República
<b>CI</b>	Conservación Internacional
<b>CIA</b>	Centro de Investigaciones Agronómicas (UCR)
<b>CICA</b>	Centro de Investigaciones en Contaminación Ambiental (UCR)
<b>CICAD</b>	Centro de Inteligencia Conjunta Antidrogas
<b>CID</b>	Consultoría Interdisciplinaria de Desarrollo
<b>CIDE</b>	Centro de Investigación en Docencia y Educación
<b>CIDH</b>	Corte Interamericana de Derechos Humanos
<b>CIEA</b>	Comisión Internacional de Energía Atómica
<b>CIEDES</b>	Centro de Investigaciones en Desarrollo Sostenible (UCR)
<b>CIF</b>	En el puerto de entrada (sigla en inglés)
<b>CINAI</b>	Centros Infantiles de Nutrición y Atención Integral
<b>CINDE</b>	Coalición Costarricense de Iniciativas de Desarrollo
<b>CINPE</b>	Centro Internacional en Política Económica
<b>CINTERPEDS</b>	Centro Internacional de Política Económica para el Desarrollo Sostenible (UNA)
<b>CIPA</b>	Centro de Investigación en Protección Ambiental
<b>CIPD</b>	Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo
<b>CIRCA</b>	Centro de Información y Referencia sobre Centroamérica y el Caribe (UCR)
<b>CITES</b>	Convención sobre Comercio Internacional de Especies en Peligro de la Flora y la Fauna Silvestres (sigla en inglés)
<b>CMCA</b>	Consejo Monetario Centroamericano
<b>CMF</b>	Centro Nacional para el Desarrollo de la Mujer y la Familia
<b>CNAA</b>	Cámara Nacional de Agricultura y Agroindustria
<b>CNC</b>	Comisión Nacional del Consumidor
<b>CNE</b>	Comisión Nacional de Emergencias



<b>CNFL</b>	Compañía Nacional de Fuerza y Luz
<b>CNP</b>	Consejo Nacional de Producción
<b>CNT</b>	Compañía Nacional de Teatro
<b>COABIO</b>	Comisión Asesora en Biodiversidad
<b>COCIM</b>	Convenio de Cooperación Intermunicipal
<b>CODECE</b>	Asociación para la Defensa de los Cerros de Escazú
<b>CODEFORSA</b>	Comisión de Desarrollo Forestal de San Carlos
<b>CODEHU</b>	Comisión Costarricense de Derechos Humanos
<b>CODEHUCA</b>	Comisión para la Defensa de los Derechos Humanos en Centroamérica
<b>CODESA</b>	Corporación Costarricense de Desarrollo
<b>COLOPES</b>	Comités Locales de Pesca
<b>COMEX</b>	Ministerio de Comercio Exterior
<b>CONACOOOP</b>	Consejo Nacional de Cooperativas
<b>CONAGEBIO</b>	Comisión Nacional para Gestión de la Biodiversidad
<b>CONAM</b>	Consejo Nacional del Ambiente
<b>CONAO</b>	Consejo Nacional de Organizaciones No Gubernamentales y Organizaciones Sociales
<b>CONARE</b>	Consejo Nacional de Rectores
<b>CONASSIF</b>	Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero
<b>CONAVI</b>	Consejo Nacional de Vialidad
<b>CONICIT</b>	Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas
<b>COOCAFE</b>	Consorcio de Cooperativas de Guanacaste y Montes de Oro
<b>COP</b>	Conferencia de las Partes
<b>CORBANA</b>	Corporación Bananera Nacional
<b>CORENA</b>	Programa de Conservación de Recursos Naturales
<b>CORECA</b>	Consejo Regional de Cooperación Agrícola
<b>CORIM</b>	Comisión de Reforma Integral Municipal
<b>CORYCC</b>	Consejo Rural y Campesino de Costa Rica
<b>COSEFORMA</b>	Proyecto de Cooperación en los Sectores Forestales y Maderero
<b>COVIRENA</b>	Comités de Vigilancia de los Recursos Naturales
<b>CPB</b>	Certificado para Protección de Bosque
<b>CPC</b>	Comisión de Promoción de la Competencia
<b>CRRH</b>	Consejo Regional de Recursos Hidráulicos
<b>CSE</b>	Consejo Superior de Educación
<b>CTM</b>	Certificados Transferibles de Mitigación
<b>CTO</b>	Certifiable Tradeable Offsets
<b>CUNA</b>	Colegio Universitario de Alajuela

**D**

<b>DANIDA</b>	Agencia Danesa de Cooperación Internacional
<b>DECAFOR</b>	Programa de Desarrollo Campesino Forestal
<b>DESAF</b>	Dirección General de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares
<b>DGAC</b>	Dirección General de Aviación Civil
<b>DGF</b>	Dirección General Forestal
<b>DGT</b>	Dirección General de Tributación
<b>DHR</b>	Defensoría de los Habitantes de la República
<b>DINADECO</b>	Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad
<b>DIS</b>	Dirección de Inteligencia y Seguridad
<b>DRAE</b>	Diccionario de la Real Academia Española
<b>DSE</b>	Dirección Sectorial de Energía

**E**

<b>EARTH</b>	Escuela de Agricultura de la Región Tropical Húmeda
--------------	---

<b>EBAIS</b>	Equipos Básicos de Atención Integral en Salud
<b>EBI</b>	Empresa Berthierville Incorporada
<b>EHPM</b>	Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples
<b>EIA</b>	Evaluación de impacto ambiental
<b>EMAT</b>	Empresas multinacionales de alta tecnología
<b>ENF</b>	Encuesta Nacional de Fecundidad
<b>ENISO</b>	Encuesta de Inversión Social
<b>ENSR</b>	Encuesta Nacional de Salud Reproductiva
<b>EOSL</b>	Laboratorio de Sistemas de Observación Terrestre (sigla en inglés)
<b>ESPH</b>	Empresa de Servicios Públicos de Heredia

**F**

<b>FANAL</b>	Fábrica Nacional de Licores
<b>FAO</b>	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
<b>FAOS</b>	Frente Agrario de Organizaciones Campesinas
<b>FCL</b>	Fondo de Capitalización Laboral
<b>FD</b>	Partido Fuerza Democrática
<b>FDF</b>	Fondo de Desarrollo Forestal
<b>FECAP</b>	Federación de Centros Agrícolas Cantonales
<b>FECON</b>	Federación Costarricense para la Conservación del Ambiente
<b>FECRUNAPA</b>	Federación Cruzada Nacional de Protección al Anciano
<b>FEDECOOP</b>	Federación de Cooperativas
<b>FEDEPRICAP</b>	Federación de Empresas Privadas de Centroamérica
<b>FENASCO</b>	Federación Nacional de Asociaciones de Consumidores
<b>FERTICA</b>	Fertilizantes de Centroamérica
<b>FEUNA</b>	Federación de Estudiantes de la Universidad Nacional
<b>FIDA</b>	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
<b>FITTACOR</b>	Fundación para la Investigación y Transferencia de Tecnología Agropecuaria
<b>FLACSO</b>	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
<b>FMI</b>	Fondo Monetario Internacional
<b>FOB</b>	En el puerto de salida (sigla en inglés)
<b>FOD</b>	Fundación Omar Dengo
<b>FODESAF</b>	Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares
<b>FOMIC</b>	Fondo de Microproyectos Costarricenses
<b>FOMIN</b>	Fondo Multilateral de Inversiones
<b>FONAFIFO</b>	Fondo Nacional de Financiamiento Forestal
<b>FONASOL</b>	Fondo Nacional de Solidaridad y Desarrollo Humano
<b>FOSS</b>	Federación de Obreros del Sector Salud
<b>FOSUVI</b>	Fondo de Subsidios a la Vivienda
<b>FRC</b>	Fondos rotativos de crédito
<b>FUDEU</b>	Fundación para el Desarrollo Urbano
<b>FUNDATEC</b>	Fundación Tecnológica de Costa Rica
<b>FUNDEA</b>	Fundación de Educación Ambiental
<b>FUNDECA</b>	Fundación para el Desarrollo Integral de la Familia Campesina
<b>FUNDECOCA</b>	Fundación Unión y Desarrollo de la Comunidad Campesina
<b>FUNDECOOPERACION</b>	Fundación de Cooperación para el Desarrollo Sostenible
<b>FUNDECOR</b>	Fundación para el Desarrollo de la Cordillera Volcánica Central
<b>FUNDEMUCA</b>	Fundación para el Desarrollo y el Fortalecimiento Municipal de Centroamérica
<b>FUNDEVI</b>	Fundación de la Vicerrectoría de Investigación (UCR)
<b>FUNEM</b>	Fundación Niños en nuestras Manos
<b>FUPROVI</b>	Fundación Promotora de Vivienda

## G

<b>GAM</b>	Gran Area Metropolitana
<b>GEF</b>	Global Environmental Fund
<b>GRUCAN</b>	Grupos de Concertación y Apoyo a Nivel Nacional
<b>GTZ</b>	Agencia Alemana de Cooperación

## H

<b>HNN</b>	Hospital Nacional de Niños
------------	----------------------------

## I

<b>IBI</b>	Impuesto sobre bienes inmuebles
<b>ICAA</b>	Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados
<b>ICAFE</b>	Instituto del Café
<b>ICAP</b>	Instituto Centroamericano de Administración Pública
<b>ICBG</b>	Grupos Internacionales de Cooperación en Biodiversidad (sigla en inglés)
<b>ICE</b>	Instituto Costarricense de Electricidad
<b>ICELEC</b>	Instituto Costarricense de Electricidad-Energía
<b>ICER</b>	Instituto Costarricense de Educación Radiofónica
<b>ICETEL</b>	Instituto Costarricense de Electricidad-Telecomunicaciones
<b>ICT</b>	Instituto Costarricense de Turismo
<b>IDA</b>	Instituto de Desarrollo Agrario
<b>IDEAS</b>	Instituto para el Desarrollo y la Acción Social
<b>IDESPO</b>	Instituto de Estudios Sociales en Población
<b>IDG</b>	Indice de desarrollo relativo al género
<b>IDH</b>	Indice de desarrollo humano
<b>IDS</b>	Indice de desarrollo social
<b>IED</b>	Inversión extranjera directa
<b>IFAM</b>	Instituto de Fomento y Asesoría Municipal
<b>IGN</b>	Instituto Geográfico Nacional
<b>IICA</b>	Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura
<b>IICE</b>	Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas (UCR)
<b>IIDH</b>	Instituto Interamericano de Derechos Humanos
<b>IIMEC</b>	Instituto de Investigaciones para el Mejoramiento de la Educación Costarricense
<b>ILANUD</b>	Instituto Latinoamericano de Naciones Unidas para la Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente
<b>IMAS</b>	Instituto Mixto de Ayuda Social
<b>IMILA</b>	Investigaciones de la Migración Internacional en Latinoamérica
<b>IMN</b>	Instituto Meteorológico Nacional
<b>INA</b>	Instituto Nacional de Aprendizaje
<b>INAMU</b>	Instituto Nacional de la Mujer
<b>INBio</b>	Instituto Nacional de Biodiversidad
<b>INCIENSA</b>	Instituto Costarricense de Investigación y Enseñanza en Nutrición y Salud
<b>INCAE</b>	Instituto Centroamericano de Administración de Empresas
<b>INCOFER</b>	Instituto Costarricense de Ferrocarriles
<b>INCOP</b>	Instituto Costarricense de Puertos del Pacífico
<b>INCOPESCA</b>	Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura
<b>INEC</b>	Instituto Nacional de Estadística y Censos
<b>INFOCOOP</b>	Instituto Nacional de Fomento Cooperativo
<b>INISA</b>	Instituto de Investigaciones en Salud (UCR)
<b>INS</b>	Instituto Nacional de Seguros
<b>INTECO</b>	Instituto de Normas Técnicas de Costa Rica
<b>INVU</b>	Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo

<b>IPC</b>	Indice de precios al consumidor
<b>IPEC</b>	Instituto Profesional en Educación Comunitaria
<b>IPG</b>	Indice de potenciación de género
<b>IPH</b>	Indice de pobreza humana
<b>IRET</b>	Instituto Regional de Investigación en Sustancias Tóxicas
<b>ITCR</b>	Instituto Tecnológico de Costa Rica
<b>IVM</b>	Invalidez, vejez y muerte
<b>J</b>	
<b>JAPDEVA</b>	Junta de Administración Portuaria de la Vertiente Atlántica
<b>JASEC</b>	Junta Administrativa de Servicios Eléctricos de Cartago
<b>JPSSJ</b>	Junta de Protección Social de San José
<b>JUNAFORCA</b>	Junta Nacional Forestal Campesina
<b>L</b>	
<b>LAICA</b>	Liga Agrícola Industrial de la Caña de Azúcar
<b>LIBOR</b>	London Inter Bank Offering Rate
<b>LIMO</b>	Liga de Municipalidades del Oeste
<b>M</b>	
<b>MAC</b>	Museo de Arte Costarricense
<b>MACORI</b>	Maderas de Costa Rica
<b>MADC</b>	Museo de Arte y Diseño Contemporáneo
<b>MAG</b>	Ministerio de Agricultura y Ganadería
<b>MCCA</b>	Mercado Común Centroamericano
<b>MCJD</b>	Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes
<b>MDL</b>	Mecanismo de desarrollo limpio
<b>MEIC</b>	Ministerio de Economía, Industria y Comercio
<b>MEP</b>	Ministerio de Educación Pública
<b>MICYT</b>	Ministerio de Ciencia y Tecnología
<b>MIDEPLAN</b>	Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
<b>MINAE</b>	Ministerio del Ambiente y Energía
<b>MIVAH</b>	Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos
<b>MNC</b>	Mesa Nacional Campesina
<b>MOPT</b>	Ministerio de Obras Públicas y Transportes
<b>MP</b>	Ministerio de la Presidencia
<b>MTSS</b>	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social
<b>N</b>	
<b>NAFTA</b>	Tratado de Libre Comercio de Norteamérica, suscrito por los Estados Unidos de América, Canadá y México. Siglas en inglés
<b>NBI</b>	Necesidades básicas insatisfechas (método de cálculo de la pobreza)
<b>NCHS</b>	National Center for Health Statistics
<b>NIH</b>	National Institute of Health (Estados Unidos)
<b>NORAD</b>	Agencia Noruega de Cooperación Internacional
<b>NPD</b>	Nuevo Partido Democrático
<b>O</b>	
<b>OCDE</b>	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
<b>OCIC</b>	Oficina Costarricense de Implementación Conjunta
<b>ODRES</b>	Asociación para el Desarrollo Sostenible de la Región Chorotega

OEA	Organización de Estados Americanos
OET	Organización de Estudios Tropicales
OFI	Organismos financieros internacionales
OFIARROZ	Oficina del Arroz
OIJ	Organismo de Investigación Judicial
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMC	Organización Mundial de Comercio
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONF	Oficina Nacional Forestal
ONG	Organización no gubernamental / organizaciones no gubernamentales
ONU	Organización de las Naciones Unidas
ONUDI	Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial
OPES	Oficina de Planificación de la Educación Superior
OPS	Organización Panamericana de Salud
OSB	Organización social de base / organizaciones sociales de base
OSJ	Orquesta Sinfónica Juvenil
OSN	Orquesta Sinfónica Nacional
OTAI	Oficina Técnica de Atención Inmediata
OTIC	Ordenamiento Territorial Integral Costarricense
OVSICORI	Observatorio Vulcanológico y Sismológico de Costa Rica

## P

PAL	Partido Auténtico Limonense
PALA	Partido Acción Laborista Agrícola
PAN	Partido Agrario Nacional
PANI	Patronato Nacional de la Infancia
PAO	Proyecto de Agricultura Orgánica
PASA	Programa de Ajuste Sectorial Agropecuario
PCP	Programa Centroamericano de Población
PEA	Población económicamente activa
PFP	Proyecto Forestal Privado
PGI	Partido Guanacaste Independiente
PIB	Producto interno bruto
PIBA	Producto interno bruto agropecuario
PIE	Programa de Informática Educativa
PLANNOVI	Plan Nacional para la Atención y la Prevención de la Violencia Intrafamiliar
PLN	Partido Liberación Nacional
PMIB	Proyecto de Manejo Integrado del Bosque Natural
PNAO	Programa Nacional de Agricultura Orgánica
PNCP	Plan Nacional de Combate a la Pobreza
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PNUMA	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
PPA	Paridad del poder adquisitivo
PPUNA	Programa de Plaguicidas de la Universidad Nacional
PPZN	Proyecto para Pequeños Productores de la Zona Norte
PRAT	Proyecto de Riego Arenal/Tempisque
PRC	Partido Renovación Costarricense
PREALC	Programa de Empleo para América Latina y el Caribe
PROARCAS	Proyecto Ambiental Regional para Centroamérica
PROCOMER	Promotora del Comercio Exterior de Costa Rica
PRODAF	Programa de Desarrollo Forestal (GTZ)
PRODAPEN	Proyecto de Desarrollo Agrícola de la Península de Nicoya
ProDUS	Programa de Investigación en Desarrollo Urbano Sostenible

<b>PROEBI</b>	Programa de Educación en Biodiversidad (INBio)
<b>PROGRESS</b>	Programa de Desarrollo Humano Sostenible
<b>PROLED</b>	Programa de Lenguas Extranjeras para el Desarrollo
<b>PROMECE</b>	Programa de Mejoramiento de la Calidad Educativa
<b>PROMICRO</b>	Proyecto de Apoyo a Programas de Microempresa
<b>PRONAMYPE</b>	Programa Nacional de Apoyo a la Micro y Pequeña Empresa
<b>PROUDESA</b>	Productores Unidos para el Desarrollo
<b>PSA</b>	Pago de Servicios Ambientales
<b>PUSC</b>	Partido Unidad Social Cristiana
<b>PYME</b>	Pequeñas y medianas empresas
<b>PZA</b>	Programa Zona Atlántica

**R**

<b>RACSA</b>	Radiográfica Costarricense S.A.
<b>RAMSAR</b>	Conferencia de las Partes Contratantes en la Conservación sobre Humedales
<b>RCRP</b>	Red Costarricense de Reservas Privadas
<b>RECOPE</b>	Refinadora Costarricense de Petróleo
<b>REM</b>	Régimen de enfermedad y maternidad
<b>RICYT</b>	Red Iberoamericana de Indicadores de Ciencia y Tecnología
<b>RIVM</b>	Régimen de invalidez, vejez y muerte
<b>RNC</b>	Régimen no contributivo de pensiones

**S**

<b>SAL</b>	Sociedades Anónimas Laborales
<b>SCIJ</b>	Sistema Costarricense de Información Jurídica
<b>SCMCA</b>	Secretaría del Consejo Monetario Centroamericano
<b>SCN</b>	Sistema de Cuentas Nacionales
<b>SENARA</b>	Servicio Nacional de Aguas Subterráneas, Riego y Avenamiento
<b>SEPSA</b>	Secretaría Ejecutiva de Planificación Sectorial Agropecuaria
<b>SERIO</b>	Servicio Regional de Información Oceanográfica
<b>SETENA</b>	Secretaría Técnica Nacional Ambiental
<b>SFNV</b>	Sistema Financiero Nacional de Vivienda
<b>SFZN</b>	Sistema Financiero de la Zona Norte
<b>SGP</b>	Sistema Generalizado de Preferencias
<b>SIA-PAZ</b>	Sistema Internacional de Areas Protegidas para la Paz
<b>SICA</b>	Sistema de Integración Centroamericana
<b>SICAP</b>	Sistema Centroamericano de Areas Protegidas
<b>SIDE</b>	Servicios Internacionales para el Desarrollo Campesino Empresarial
<b>SIDES</b>	Sistema de Indicadores sobre Desarrollo Sostenible
<b>SIECA</b>	Secretaría de Integración Económica de Centroamérica
<b>SIG</b>	Sistema de Información Geográfica
<b>SIMED</b>	Sistema para el Mejoramiento de la Educación
<b>SINAC</b>	Sistema Nacional de Areas de Conservación
<b>SINADES</b>	Sistema Nacional de Desarrollo Sostenible
<b>SINAES</b>	Sistema Nacional de Acreditación de la Educación Superior
<b>SINALEVI</b>	Sistema Nacional de Legislación Vigente
<b>SINAMI</b>	Sistema Nacional de Análisis de la Mortalidad Infantil
<b>SINART</b>	Sistema Nacional de Radio y Televisión
<b>SINE</b>	Sistema Nacional de Evaluación
<b>SIPO</b>	Sistema de Información de la Población Objetivo
<b>SNITTA</b>	Sistema Nacional de Investigación y Transferencia de Tecnología
<b>SOAGAM</b>	Sistema de Ordenamiento Ambiental de la Gran Area Metropolitana
<b>SPNF</b>	Sector público no financiero

STAP	Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria
SUGEF	Superintendencia General de Entidades Financieras
SUGEVAL	Superintendencia General de Valores
SVIP	Sistema de vigilancia de intoxicaciones con plaguicidas
<b>T</b>	
TAA	Tribunal Ambiental Administrativo
TDA	Tasa de desempleo abierto
TGF	Tasa global de fecundidad
TIR	Tasa interna de retorno
TLC	Tratado de libre comercio
TMI	Tasa de mortalidad infantil
TNP	Tasa neta de participación
TO	Tasa de ocupación
TPS	Total de partículas en suspensión
TRIPS	Aspectos de los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio (sigla en inglés)
TS	Triángulo de Solidaridad
TSE	Tribunal Supremo de Elecciones
<b>U</b>	
UACA	Universidad Autónoma de Centroamérica
UCCAEP	Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones de la Empresa Privada
UCR	Universidad de Costa Rica
UE	Unión Europea
UICN	Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza
ULACIT	Universidad Latinoamericana de Ciencia y Tecnología
UNA	Universidad Nacional
UNA-ZN	Unión Nacional de Aserraderos de la Zona Norte
UNDECA	Unión de Empleados de la Caja
UNED	Universidad Estatal a Distancia
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNFPA	Fondo de Población de las Naciones Unidas
UNGL	Unión Nacional de Gobierno Locales
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
UNIDESO	Unidad de Desarrollo Sostenible
UNOPS	Oficina de Servicios para Proyectos de Naciones Unidas
UNRISD	Instituto de Investigaciones sobre el Desarrollo Social de las Naciones Unidas
UPAGRA	Unión de Pequeños Agricultores del Atlántico
UPANACIONAL	Unión de Pequeños y Medianos Productores
UPAP	Unión de Productores Agrícolas de Puriscal
UPAZ	Universidad para la Paz
USIS	Sistema Informativo y Cultural de los Estados Unidos de América
<b>W</b>	
WIDER	World Institute for Development Economics Research
WRI	World Resources Institute
WSPA	World Society for the Protection of Animals
WWF	World Wild Found
<b>Z</b>	
ZCI	Zona de Convergencia Intertropical
ZEE	Zona Económica Exclusiva

## Presentación

Desde su creación en 1994, el Proyecto Estado de la Nación ha realizado un esfuerzo continuo para poner al alcance de la sociedad costarricense información que le permita sopesar su propia realidad y, con base en ello, dar curso y orientación a sus acciones futuras. Una sociedad informada oportuna y ampliamente es fundamental para el funcionamiento de la democracia. Esta ha sido la visión orientadora y el propósito esencial del Proyecto.

La concreción de tal propósito, consecuentemente, implica la producción de un análisis amplio y riguroso de la realidad, combinando procesos de investigación y consulta con la sociedad civil y, en igual medida, la construcción de vías de difusión que aseguren a los habitantes del país el acceso a ese conocimiento.

El Primer Informe, publicado en 1995 con datos del año anterior, permitió ubicar con propiedad rasgos fundamentales del ser y las circunstancias de la nación costarricense. El Segundo Informe permitió validar el marco conceptual del desarrollo humano sostenible e incorporar la experiencia acumulada en el proceso de difusión del informe anterior. Ambas ediciones contribuyeron a sentar las bases de una amplia legitimidad social de los informes y sus resultados, los cuales fueron objeto de discusión y análisis profundo por parte de diversos grupos y sectores en diferentes regiones del país. Esta legitimidad se plasmó en el Tercer Informe, con la elaboración de un capítulo especial sobre el mundo rural en transición, cuyo análisis fue solicitado por organizaciones campesinas.

La validación social del Informe, así como una mayor conciencia sobre sus limitaciones, resultaron de suma importancia para la preparación del Cuarto Informe, en el que se

evaluaron los acontecimientos de 1997, al tiempo que se realizó un profundo análisis sobre una subregión específica del país, la Huetar Norte. Ese estudio permitió identificar fortalezas, debilidades, oportunidades y tensiones generadas por las profundas transformaciones de Costa Rica en los últimos tiempos.

El Quinto Informe, publicado en 1999, amplió el examen de algunos temas tratados en las ediciones anteriores, procurando una mayor profundidad en la investigación, e incorporó la Sinopsis del Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible, con lo cual se enriqueció el análisis nacional con la perspectiva regional.

Al presentar este Informe, nuevamente encontramos un valioso instrumento para acercarnos al conocimiento del desarrollo humano sostenible en Costa Rica, así como los resultados de un amplio estudio sobre la Región Chorotega (provincia de Guanacaste).

Al igual que en años anteriores, las limitaciones del Sexto Informe están asociadas principalmente a la calidad, continuidad o existencia de información para estudiar con más detalle y precisión la compleja realidad nacional y darle seguimiento. Superar esta limitación es una tarea urgente, que requiere el esfuerzo conjunto de las diferentes instancias relacionadas con la investigación y la producción de estadísticas.

Al hacer entrega del *Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible* correspondiente a 1999, queremos dejar constancia de nuestro reconocimiento a Miguel Gutiérrez Saxe, encargado del Proyecto, al igual que al equipo técnico que, bajo su coordinación, tuvo a cargo la realización de este trabajo.

A los integrantes del Consejo Consultivo, manifestamos nuestra renovada gratitud por su



orientación y valiosos aportes en cada una de las distintas etapas de elaboración del Informe.

Asimismo, expresamos nuestro agradecimiento a todos aquellos que, por distintos medios, han nutrido este esfuerzo con comentarios y aportes sobre su contenido, y a quienes mediante su estudio, discusión y divulgación hacen que esta iniciativa resulte útil para la promoción del desarrollo humano sostenible en Costa Rica.

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

San José, Costa Rica  
24 de octubre del 2000



**Sonia Marta Mora**  
Rectora  
Universidad Nacional  
President1, CONARE

**Sandra Pizsk**  
Defensora de los  
Habitantes de la República

**Virginia Trimarco**  
Representante Residente  
PNUD



**Juan Manuel Cordero**  
Defensoría  
de los Habitantes

**José Andrés Masís**  
Director, Oficina de  
Planificación de la  
Educación Superior, OPES



**Alejandro Cruz**  
Rector  
Instituto Tecnológico  
de Costa Rica



**Gabriel Macaya**  
Rector, Universidad  
de Costa Rica



**Rodrigo Arias**  
Rector  
Universidad  
Estatad a Distancia

### Consejo Consultivo

Rodrigo Aguilar, Mayi Antillón, Rolando Barrantes, Marta Campos, Wilson Campos, Jorge Arturo Chaves, Astrid Fischel, Luis Fournier, Leonardo Garnier, Miguel Gómez, Ronulfo Jiménez, Guido Miranda, Andrés Rodríguez, Samuel Rovinski, Marco Vinicio Ruiz, Pablo Sauma, Constantino Urcuyo, Gloria Valerín, Albino Vargas, Guido Vargas, Saúl Weisleder, Samuel Yankelewitz, Joyce Zürcher

### Consejo Directivo

Juan Manuel Cordero, Miguel Gutiérrez Saxe, José Andrés Masis, Sandra Piszcz, Virginia Trimarco.

### Coordinador del Proyecto

Miguel Gutiérrez Saxe

### Equipo Técnico

Alberto Mora, Marcela Román Forastelli, Elisa Sánchez, Jorge Vargas Cullell, Evelyn Villarreal

### Consultores Temáticos

Isabel Román, Coordinadora  
Manuel Barahona, Helio Fallas, Pascal Girot,  
Jaime Ordóñez

### Editores

Marcela Román Forastelli  
Jorge Vargas Cullell  
Alexandra Steinmetz

## Reconocimientos

**D**urante el proceso de investigación, redacción y consulta de este Informe, se contó con la participación de numerosas personas e instituciones a quienes el Proyecto y sus auspiciadores desean expresar su gratitud, aun a riesgo de omitir mencionar algunas de ellas.

Coordinaron las áreas temáticas del informe: Manuel Barahona (Equidad e integración social), Helio Fallas (Oportunidades, estabilidad y solvencia económicas), Pascal Girot (Armonía con la naturaleza) y Jaime Ordóñez (Fortalecimiento de la democracia). La coordinación general correspondió a Isabel Román, quien también tuvo a cargo el capítulo especial; “Los desafíos de la Región Chorotega”. Se agradece el valioso apoyo institucional de la Universidad nacional para la coordinación general. Particular reconocimiento para Carlos Francisco Echeverría, por su valioso aporte en la preparación de la Sinopsis del Informe.

Elaboraron estudios específicos para el capítulo de Equidad e integración social: Carlos Castro Valverde (integración social de la población migrante), Pablo Sauma (mercado laboral, distribución del ingreso y pobreza), Luis Bernardo Villalobos (la reforma del sector salud: una perspectiva desde lo local) y Ana Hidalgo (violencia intrafamiliar en Costa Rica: incidencia, marco legal y políticas públicas). Por el apoyo institucional para la preparación del estudio sobre violencia doméstica se agradece al INAMU, y por su contribución para temas específicos de este informe a Roslyn Jiménez, a la Mesa tripartita de seguimiento de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, Arodys Robles y la Secretaría del Triángulo de Solidaridad. Bernal Rodríguez, Greivin Salazar, Melissa Sánchez y Christian Vargas participaron en la recolección y procesamiento de datos en diversas áreas temáticas. Enriquecieron el contenido de

este capítulo con información y comentarios Marta Campos, Astrid Fischel, Miguel Gómez, Luis Carlos Hernández, Guido Miranda y Luis Rosero Bixby. Este trabajo fue realizado mediante un acuerdo suscrito con la Escuela de Economía de la Universidad Nacional. Colaboraron en su edición final Miguel Gutiérrez y Alberto Mora.

En el capítulo sobre Oportunidades, estabilidad y solvencia económicas participaron como investigadores Ronney Zamora y Keisy Rodríguez (desempeño económico), José Angulo (transferencia neta de recursos y naturaleza y alcance de los grupos financieros *off shore*), Mónica Castillo (información estadística de variables sociales, percepción de los sectores sociales sobre el desempeño económico y grado de preparación de Costa Rica para participar en el ALCA). Por sus valiosos comentarios y apreciaciones para este capítulo se agradece a Rodrigo Aguilar, Edgar Chacón, Douglas Esquivel, Miguel Gutiérrez, Jorge Hernández, Luis Carlos Hernández, Ronulfo Jiménez, Eugenio Pignataro, Erick Quirós, Edgar Robles, Marcela Román, Marco Vinicio Ruiz y Albino Vargas. Especial reconocimiento merecen Mariam Cover y el personal del Departamento de Contabilidad Social del Banco Central de Costa Rica, por sus comentarios y colaboración en el suministro de información sobre los cambios en el Sistema de Cuentas Nacionales.

Formaron parte del equipo de investigadores en el tema de Armonía con la naturaleza Vivienne Solís y Patricia Madrigal (gestión nacional de la biodiversidad), Edgar Ortiz (gestión de los recursos boscosos), Alejandro Jiménez, Alejandra Aguilar y Eduardo Rodríguez (patrimonio agua y manejo de los recursos hídricos), Hernán Alvarado (desechos sólidos) y Gilbert López, Allan Lavell y Antonio Arenas (gestión del riesgo). Colaboraron en la preparación de estos estudios: Isabel Avendaño,

Alexander Berrocal, Luis Guillermo Brenes, Isis Campos, Carlos Drews, Randall García, Myleni León, Javier Mateo, Freddy Miranda, Lourdes Morales, Vilma Obando, Franklin Paniagua, Rosendo Pujol, Denis Salas y Francisco Solano. Para la preparación de la secciones sobre recursos marino costeros y gestión del cambio resultaron muy valiosas las contribuciones de Manuel Amador, Carlos Borge, Carlos Brenes, Leidy J. Dalorzo, Oscar Lücke, Moisés Mug, Jorge Rodríguez y Daniel Vartanian. La edición final estuvo a cargo de Jorge Vargas y Marcela Román. Adelaida Chaverri, Jorge Fallas y Oscar Lücke aportaron valiosos comentarios y apreciaciones sobre los resultados de las investigaciones. La preparación de este capítulo contó con el respaldo de la Escuela de Geografía de la Universidad de Costa Rica.

También colaboraron con la elaboración de este capítulo: Rosario Alfaro, Dagoberto Araya, Jenny Asch, Miguel Ballester, Yamileth Bermúdez, Róger Blanco, Alicia Brenes, Magda Campos, Ana Carmona, Jaime Echeverría, Sonia Espinoza, Héctor Feoli, Alvaro Fernández, Marvin Fonseca, Alicia Gómez, José Pablo González, Javier Guevara, Eduardo Guzmán, Alexander Hernández, Alicia Jiménez, Marta Marín, Alex May, Olman Morales, Jorge Polimeni, Vera Quesada, Walter Quirós, Gerardo Ramírez, Jenny Reynolds, Dagoberto Rodríguez, Juan Rodríguez, Luis Rojas, Carlos Rosas, Alexandra Sáenz, Juan Sánchez, Olman Segura, Roberto Spesny, Jorge Torres, Gloria Villa y Rosario Zúñiga.

Para el capítulo Fortalecimiento de la democracia elaboraron estudios específicos: Jaime Ordóñez, Vanessa Retana y Sofía Salas (el gobierno de los costarricenses), Nora González y Sofía Salas (control institucional sobre decisiones públicas y participación ciudadana en la gestión pública), Jaime Ordoñez y Jorge Vargas (libertad de prensa y derecho de respuesta), Evelyn Villarreal (organizaciones de la sociedad civil costarricense), Olman Villarreal (descentralización y fortalecimiento de los gobiernos locales) y Fabián Volio, quien elaboró un estudio especial sobre el décimo aniversario de la Sala Constitucional. Apoyó la investigación en este capítulo Marcela Bravo Aguilera. La edición final estuvo a cargo de Jorge Vargas y Evelyn Villarreal.

Por sus valiosos comentarios y su colaboración en secciones específicas de este capítulo se agradece a: José Manuel Arroyo, Rocío Carro, Max Esquivel, Armando González, Otto Guevara, Sonia Navarro, Adolfo Rodríguez, Manuel Rojas, Emilio

Solana, Román Solís, José Thompson y Constantino Urcuyo. Especial reconocimiento merecen Mitchell A. Seligson (Universidad de Pittsburg), por brindar la versión completa del estudio *Trouble in Paradise: the erosion of system support and the centroamericanization of Costa Rica*, y Jorge Rovira, por facilitar una versión traducida al español de ese estudio.

Igualmente, se testimonia el agradecimiento por su colaboración a: Ronald Alpizar, Agustín Castro, Mauricio Castro, Carlos Cortés, Cristina de la Puerta, Jorge Escobar, José Gerardo González, Mariangelina Gómez, Magaly Hernández, Arturo Herrera, Darling López, Ligia Martín, Jorge Matamoros, Mónica Nagel, Claudio Ordóñez, José Joaquín Orozco, Yorleny Quesada, Raúl Rojas, Rodrigo Paniagua, Jorge Sáenz, Adrián Torrealba-Navas, Constantino Urcuyo, Ricardo Valverde, José Luis Vega y Joyce Zürcher.

El documento base para el estudio de la calidad de vida en Costa Rica fue elaborado por Arlette Pichardo, Directora del Centro Internacional de Política Económica para el Desarrollo Sostenible (CINPE) de la Universidad Nacional. Jorge Vargas, del Proyecto Estado de la Nación, redactó la primera sección y, junto con Miguel Gutiérrez, estuvo a cargo de la edición del documento. Colaboraron con valiosos comentarios para el desarrollo de esta sección: José Araya (contaminación sónica), Carmen Camacho, Hans de Kruijf, Carlos Murillo y Keynor Ruiz. Especial reconocimiento al Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad de Costa Rica, por sus aportes para la conceptualización del tema y al Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) por su apoyo financiero para realizar estas investigaciones. Contribuyeron a precisar los conceptos y el enfoque de este tema, durante una sesión de juicio grupal ponderado: Carmen Camacho, Yolanda Chamberlain, Pablo Díaz, Zaida Esquivel, Clotilde Fonseca, Edgar Fürst, Miguel Gómez, Alejandro González, Carlos Herrera, José Andrés Masís, Guido Miranda, Jorge Mora, Alejandra Muñoz y Oldemar Pérez. Se agradece a René Martorell la conducción de esa actividad.

El capítulo especial, Los desafíos de la Región Chorotega, es el resultado de una iniciativa conjunta del Proyecto Estado de la Nación y el Proyecto de Desarrollo Agrícola de la Península de Nicoya (PRODAPEN), que contó con el apoyo del FIDA y el BCIE. Este trabajo propició el estudio de las principales tendencias y características del desarrollo humano sostenible en Guanacaste y

algunas investigaciones específicas, cuyos principales resultados se presentan en este capítulo. Participaron como investigadores en esta sección: José Angulo (actividad económica: una aproximación), Mauren Ballesteros (el desafío del agua), Alfredo Bermúdez y José Angulo (desarrollo turístico), Carlos Castro (desarrollo humano y equidad: brechas y oportunidades), Pedro Cordero (tenencia de la tierra), Jorge Fallas (uso de la tierra y cobertura forestal), Laura González (dinámica de las comunidades pesqueras), Yorlery León y José Angulo (caracterización del mercado de servicios financieros), German Masís (características del desarrollo agropecuario reciente de Guanacaste), Alberto Mora (caracterización del mercado de servicios de apoyo a la producción), Rosendo Pujol y Jonathan Agüero (el uso de los SIG para el estudio del desarrollo humano sostenible), Rodolfo Quesada (características y tendencias de la participación ciudadana), Rocío Rodríguez, Hernán Gutiérrez y Omar Arrieta (Guanacaste: rostros de la multiculturalidad), Vivienne Solís, Patricia Aguilar e Ivania Ayales (patrimonio natural y gestión ambiental) y Olman Villarreal (gestión municipal e institucional 1990-1999: tendencias y desafíos). Se agradece el apoyo de la Escuela de Economía de la Universidad Nacional para la preparación del estudio sobre el sector agropecuario.

Por el apoyo brindado a esta iniciativa, se deja constancia de un especial agradecimiento a María del Rocío Díaz (Directora Ejecutiva) y Lourdes Arroyo de PRODAPEN, Miriam Valverde (UTN-RUTA), así como Manuel Fournier del BCIE. Nos distinguieron con su participación en un grupo especial como asesores: Mauren Ballesteros, Gerardo Barboza, Nelson Brizuela, Oscar Campos, Marisol Clachar, Yorlery Córdoba, Walter Cruz, Marco Tulio Gardela, Harry Gutiérrez, Julio César Jáen, Cristina López, Roberto Mata, Marvin Mora, Ms Héctor Morera, Alexis Murillo, Ciro Navarro, Richard Pfiher, Olger Sánchez, Leonardo Vado, Floribeth Venegas.

Merecen especial reconocimiento por su disponibilidad y anuencia a atender entrevistas para este estudio, así como por la valiosa información suministrada: Agnes Acosta, Marcos Aguilar, Nery Aguirre, José Joaquín Alvarado, Marvin Alvarado, Benedicto Angulo, Cristina Angulo, Fernando Araya, Gerardo Araya, Víctor Manuel Araya, Elías Baldioceda, Wilfredy Bertharioni, Soleida Bogantes, Tobías Briceño, Valentín Briceño, Nelson Brizuela, Ferdinando Bustos, Mayer Bustos, Gerardo Campos, Ana Yetty Cantón, Gastón Castro, Ulderico

Carrillo, Esperanza Castillo, Oscar Castillo, Adán Chacón, Carlos David Chacón, Genaro Chavarría, Santos Chavarría, Alvaro Chinchilla, Angel Corde-ro, María Ester Dávila, Oscar del Cid, José Díaz, Vilma Díaz, María Luscinda Dieges, Carlos Francisco Echevarría, David Edward, Lesmer Espinoza, Armando Esquivel, Luis Fallas, Alvaro Garro, Cesar Gutiérrez, Lilliam Gutiérrez, Pastora Gutiérrez, Ricardo Gutiérrez, Johnny Hernández, Lorena Hernández, Luis Hernández, Daniel Janzen, Eduardo Lezama, Rodrigo Marchena, Wilma Matarrita, Carlos Méndez, Marcelo Méndez, Sonia Montiel, María Elena Mora, Marvin Mora, Ademar Morales, Pablo de Jesús Munguía, Juan Rafael Muñoz, Heiner Murillo, Rafael Murillo, William Muri-lló, Ciro Navarro, Guillermo Ocampo, Jorge Orozco, Oscar Pacheco, María del Rosario Palomo, Adonay Peña, Wilson Pérez, Pizarro Angulo, Di-mas Rojas, Jaime Salazar, Lisímaco Salazar, Adela Sequeira, Flor Sequeira, Sergio Somarribas, Car-melino Rodríguez, Emel Rodríguez, Gerardo Ro-dríguez, Margarita Rodríguez, Carlos Manuel Ro-mero, Leonarda Ruiz, Ricardo Ruiz, Luis Salazar, Otilio Salazar, Olger Sánchez, José Rafael Solórza-no, Walter Trejos, Leonardo Vado, Oldemar Vás-quez, José Marco Vega, Francisco Venegas, Emilia-no Viales, Floribeth Viales, Edwin Villegas, Juan Villegas, Leonidas Villegas, Guiselle Villegas, Gui-llermo Zeledón, y William Zúñiga. Además se ex-pressar nuestra gratitud a las 34 productoras y pro-ductores agropecuarios de Guanacaste que participación en grupos focales. Carlos Pomareda enriqueció el documento con sus valiosos comen-tarios.

Por su participación en talleres de consulta y validación, o bien en el suministro de información se agradece a: Fausto Aguilar, Jorge Alfaro, Dama-ris Alvarado, Armando Alvarez, Esteban Arata, Ga-motiel Arias, Tirso Baltodano, Francisco Barboza, Gabriel Barrantes, Mayra Beltrán, Juan Manuel Be-navides, Ileana Blanco, Roger Blanco, Carlos Boni-lla, Ileana Calvo, Jorge Campos, Oscar Campos, Xinia Campos, Saray Cascante, Carlos Centeno, Cristobalina Chacón, Carlos Chacón, Mario Cha-cón, William Chavarría, Marvin Chaverri, Walter Cruz, Claribel Cubillo, Gladys Dávila, Miguel Es-calante, Daniel Espinoza, Gustavo Fallas, María de los Angeles Fernández, Domingo Flaqué, Heida Fonseca, Jorge Fonseca, Nora Fonseca, Francisca García, Randall García, Jorge Godínez, Freddy Gó-mez, Pastor Gómez, Virginia Gómez, Edgar Gua-damuz, César Gutiérrez, Luis Roberto Gutiérrez, Martín Gutiérrez, José Herrera, Jorge Jiménez,

Melvin Jiménez, Manuel Larios, Carlos Leiva, María Elena López, Henry Marín, Juan Marín, Sigifredo Marín, Juan Bautista Méndez, Luis Fernando Méndez, José Ángel Montiel, Dinorah Montoya, Gustavo Mora, Randall Moya, José Joaquín Muñoz, Heiner Murillo, Ulfrán Murillo, Kemly Nema, Fidel Palacios, Ninoska Páramo, Julio Peña, Julio Peñaranda, Wilson Pérez, Luis Ángel Picado, José Esteban Ponce, Jairo Ponce, Gerardo Quesada, Bernal Redondo, Judith Rivas, Guisselle Rodríguez, Omar Rodríguez, Osvaldo Rodríguez, Rebeca Rodríguez, Manuel Romero, Griselda Rosales, Oscar Rosales, Hermes Ruiz, Jaime Salazar, Luis Salazar, Agustín Sanabria, Mario Solano, Damaris Solórzano, Sergio Somarribas, Carlos Torres, Celedonio Torumo, Walter Trejos, Pacífica Valdés, Jorge Vargas, Miguel Valverde, Sonia Velez, Roberto Villalobos, Olga Villalta, José Villegas y Julio Villegas. Especial reconocimiento a Warner Moreno, de la Sede Chorotega de la Universidad de Costa Rica, por su apoyo a esta iniciativa. Este trabajo fue ejecutado como parte de las actividades del área de estudios subnacionales impulsada por el Proyecto Estado de la Nación, cuya coordinación está a cargo de Marcela Román Forastelli.

Valiosos comentarios y recomendaciones de numerosos profesionales, funcionarios y representantes de diversos sectores sociales enriquecieron las investigaciones durante los talleres y las reuniones de consulta sobre los distintos temas, lo que permitió incorporar nueva información y precisar los enfoques y resultados de este estudio, entre ellos: Patricia Allen, Manuel Amador, Claudio Arce, Luis Fernando Arce, Víctor Borge, Carlos Brenes, Dixie Brenes, Luis Guillermo Brenes, José Antonio Calvo, William Calvo, Ana Lorena Camacho, José Joaquín Campos, César Castillo, Silvia Castro, María Teresa Cerdas, Ana Rita Chacón, Maruja Chacón, Franklin Charpentier, Jazmín Charpentier, Adelaida Chaverri, Marco Chaves, Mariam Cover, Nohemi Espinoza, Sonia Espinoza, Juan Carlos Fernández, Roberto Gallardo, Daniel García, Ronald García, Olga Goldenberg, José Granados, Ludwig Güendel, Estrella Guier, Fernando Guier, Francisco de Paula Gutiérrez, Carlos Hernández, Luis Carlos Hernández, Tricia Hernández, Ernesto Jiménez, Emma Lizano, Oscar Lücke, Alfredo Marty, Mauricio Menjívar, Freddy Miranda, Marielos Miranda, Jorge Mora, Minor Mora, Sergio Muñoz, Amparo Pacheco, Franklin Paniagua, Mercedes Peñas, Alvaro Ramírez, Patricia Ramírez, Silvia Ramírez, Pilar Ramos, Ciska Raventós, Germán Retana, Arodys Robles, Edgar Robles, Eduardo Rodríguez, Florisabel Rodríguez, Jorge Rodríguez, Donald Rojas, Emile Rojas, Luis Rojas, Manuel Ro-

jas, Johnny Rosales, Luis Rosero, Jorge Rovira, Alberto Salas, Patricia Salgado, Irma Sandoval, Miguel Sobrado, Carlos Sojo, Emilio Solana, Diego Solís, Carlos Soto, Grettel Soto, Levi Sucre, María Teresa Torres, Juan Diego Trejos, José Luis Vega, Víctor Villalobos, Silvia Víquez, Ileana Vives, Javier Weiss y Carmen Lilia Zumbado.

De igual forma, muchas instituciones brindaron valiosa información, tanto para las investigaciones en las diversas áreas que analiza el Informe, como para la actualización del Compendio Estadístico, entre ellas: Áreas de Conservación (SINAC), Áreas de Salud de la Región Chorotega, Asamblea Legislativa, ARESEP, ASEPALECO, Asociación Montaña Verde, ASOTEM, Banco de Costa Rica, Banco Nacional de Costa Rica, BANHVI, BCCR, Cámara Costarricense de la Construcción, CCSS, CEDARENA, Centro Científico Tropical, CICAD, CIMAR-UCR, CINPE-UNA, CITIES-MINAE, Comisión Nacional del Consumidor (MEIC), Comisión Nacional de Emergencias, Comisión Técnica Nacional de Bioseguridad, Comisión para la Promoción de la Competencia (MEIC), Compañía Nacional de Fuerza y Luz S.A., CONARE, Consejo Nacional de Producción, Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial, Contraloría General de la República, COOCAFE, COOPRENA, COOPEGUANACASTE, Defensoría de los Habitantes, Despacho de la Primera Dama de la República, Dirección General de Aviación Civil, Dirección Sectorial de Energía, FECON, FONAFIFO, FUDEU, Fundación Neotropical, Fundación Omar Dengo, FUNDECOCA, FUNDECOR, Gerencia del Proyecto de Modernización de la CCSS, Hospital San Juan de Dios, IAFA, ICAFE, ICE, ICT, IFAM, INA, INCIENSA, INCOPECSA, INFOCOOP, INS, Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados, Instituto Meteorológico Nacional, Instituto Nacional de Estadística y Censos, Instituto Nacional de las Mujeres, INVU, IRE-COSMAR, Laboratorio de Hidrología (UNA), Laboratorio de Química de la Atmósfera y de Calidad del Aire (UNA), MEP, Mesa Nacional Campesina, Mesa Nacional Indígena, MIDEPLAN, Ministerio de Agricultura y Ganadería, Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes, Ministerio de Hacienda, Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, Ministerio de Salud, Ministerio de Seguridad Pública, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Ministerio del Ambiente y Energía, MIVAH, MOPT, MUCAP, Municipalidades de la Provincia de Guanacaste, Observatorio del Desarrollo, Oficina Costarricense de Implementación Conjunta, Oficina Nacional de Semillas, PLAMA Mora, PLAMA Virilla, Poder Judicial, PROCOMER, Procuraduría General de la

República, Programa del Corredor Mesoamericano, Proyecto de Pequeñas Donaciones GEF, Proyecto Hidrológico Centroamericano, RACSA, RECOPE, Red Costarricense de Reservas Privadas, Reserva Biológica Bosque Nuboso Monteverde, STAP, SENARA, SEPSA, SETENA, SINAC, SINAMI, SISVAH, SUGEF, TSE, UICN-HORMA, UNICEF, UNIMER RI y la Universidad de Alberta en Canadá.

En la preparación de los cinco Informes previos, el proyecto contó con el valioso apoyo de la Unión Europea.

Por su valioso aporte en el proceso de corrección de estilo y diagramación del Informe se agradece a Alexandra Steinmetz y a Hosana Barquero y Erick Valdelomar.

Finalmente, cabe destacar el aporte de miembros del Proyecto Estado de la Nación que laboran en otras iniciativas: Ricardo Valverde, Nora González (Auditoría Ciudadana sobre la Calidad de la Democracia), Guido Barrientos Pablo Calderón y Vera Brenes (Participación ciudadana en la valoración del estado de la nación) y Arlene Méndez (asistente administrativa). En la recolección y procesamiento de la información se contó con el apoyo de Roslyn Jiménez y Alberto López.

## P R O L O G O   A L   V I I N F O R M E



## Prólogo

**E**l proyecto Estado de la Nación fue concebido en 1994, como una iniciativa independiente cuya misión es mejorar el acceso de la ciudadanía a información amplia, oportuna y veraz sobre los asuntos de interés público. Prácticamente desde un inicio, los *Informes sobre el Estado de la Nación* han reiterado que:

Para enfrentar los desafíos sociales, económicos y ambientales, una democracia requiere ciudadanos informados, con capacidad constructiva y con ilusión. Un ciudadano con información es un ciudadano con poder democrático, pero también con más responsabilidad hacia su comunidad y su país.

Nuestra experiencia a lo largo de estos años permite afirmar que, en efecto, el acceso a la información sigue siendo una necesidad social, muy viva, en nuestro país y en nuestra región. También hemos aprendido que sólo puede cumplirse con la misión original del Proyecto manteniendo el apego a la rigurosidad académica en la búsqueda y tratamiento de la información, y a la consulta permanente con diversos grupos y personas para precisar los análisis.

Con la publicación de este Sexto Informe, el Estado de la Nación procura avanzar en el logro de su propósito original. Este año nos propusimos elevar la calidad del Informe, abordar un segundo estudio detallado de una región del país -Guanacaste-, recuperar el tema de la vida cotidiana y robustecer los procesos de consulta social en la preparación del documento.

Esperamos que la mezcla de nuevas ideas,

lecciones aprendidas y apego a la misión que originó el Informe, amplíen el impacto del Estado de la Nación en el desarrollo de una sociedad más democrática y equitativa. A la luz de la experiencia acumulada, hoy estamos valorando opciones para afianzar la vigencia de esta iniciativa.

### Sentido de los Informes

La constatación de que la ciudadanía no tiene acceso generalizado, fácil y oportuno a la información, lo que dificulta un conocimiento lúcido de su situación, y de que en el país existe la necesidad de contar con instrumentos que suministren una imagen detallada del estado de la nación y su evolución, -tanto para ilustrar su desempeño exitoso en materia de desarrollo humano, como para identificar los desafíos nacionales en ese ámbito- el Proyecto se plantea con el sentido general de emprender una acción desde y para la sociedad, cuyo propósito fundamental es:

Ampliar la democracia, promover la efectiva participación de la sociedad civil, favorecer la gobernabilidad, al proporcionar a los habitantes, a las organizaciones e instituciones públicas y privadas, un estudio desagregado del desarrollo humano sostenible y complementario al Índice de desarrollo humano, publicado por el PNUD.

En términos más explícitos, la tarea básica del Proyecto es dotar a la sociedad civil de instrumentos de fácil acceso para conocer su



## RECUADRO 0.1

**Resultados de seis años de trabajo (1995-2000)**

- Seis informes nacionales sobre el desarrollo humano en Costa Rica, producidos cada año mediante redes de más de 30 investigadores y centros de investigación de las universidades públicas.
- Un informe regional centroamericano, que sistematizó más de 800 documentos e involucró a cerca de 70 investigadores.
- Apoyo a iniciativas en cinco países centroamericanos en la preparación de informes nacionales sobre desarrollo humano. Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua han publicado ya informes.
- Más de 30 títulos publicados, algunos de ellos orientados a la educación secundaria y primaria, con un tiraje acumulado superior a los 85.000 ejemplares.
- Cursos sobre la realidad nacional y actividades de capacitación dirigidas a los más variados sectores de la sociedad civil. En el último año se efectuó al menos 76 presentaciones del Quinto Informe a poco más de 3.000 personas.
- 20 historietas electrónicas sobre el Estado de la Nación preparadas por niños y niñas en el marco del Programa de Informática Educativa de la Fundación Omar Dengo y presentado en un disco compacto; 200 paquetes de información elaborados por el Kiosco de Información del Ministerio de Educación Pública y muchas horas de capacitación a docentes y asesores en todo el país.
- El Quinto informe originó cerca de 30 reportajes amplios en la prensa escrita nacional, gran cantidad de referencias en los medios de comunicación y una reputación de fuente imparcial y confiable.
- 400.000 visitas anuales al sitio <http://www.estadonacion.or.cr>

evolución, desarrollar instancias de rendición de cuentas, fortalecer mecanismos de participación y negociación, y contribuir a la formación de consensos nacionales -y, por extensión, regionales- tan necesarios en una época de profundas reformas, además de ser ejercicios imprescindibles en una sociedad democrática.

La iniciativa procura conocer el país que tenemos y pensar el país que deseamos, sin invadir competencias políticas y sin adjudicarse responsabilidades propias del Estado. En este sentido, el Informe no es gubernamental, pero tampoco antigubernamental y como método y práctica corresponde a un análisis surgido desde y para la sociedad civil.

#### Características, orientaciones y algunos resultados

La ejecución del Proyecto Estado de la Nación se basa en tres orientaciones: rigor académico, legitimidad social y amplitud en la difusión. La creación de un consorcio con instituciones nacionales que han acogido la iniciativa expresa estas orientaciones, pues incorpora a todas las universidades públicas del país, agrupadas en el Consejo Nacional de Rectores, y a la Defensoría de los Habitantes (*Ombudsperson*), además de los organismos de cooperación internacional que han apoyado decididamente este esfuerzo, todos ellos con gran trayectoria en la promoción del desarrollo y los derechos humanos: Programa de

las Naciones Unidas para el Desarrollo, Unión Europea, Convenio Bilateral de Desarrollo Sostenible Costa Rica-Holanda y Gobierno de Suecia.

#### Rigor académico

El rigor académico se fundamenta en las prácticas, por cierto muy consistentes con el ejecutor nacional del proyecto (el CONARE), de articulación de centros de excelencia e investigadores nacionales, en el proceso de producción del *Informe sobre el Estado de la Nación*.

La articulación de capacidades de investigación académica de las universidades públicas ha permitido obtener información y análisis pertinentes y de calidad, sin que fuera necesario crear estructuras complejas. Cada año, para el caso de Costa Rica, se sistematiza cerca de 300 referencias bibliográficas y se emprende alrededor de 30 investigaciones específicas. Para el informe regional centroamericano, como se señala en el recuadro 0.1, cerca de 800 referencias documentales fueron sistematizadas y se creó una red de cerca de 70 investigadores de diversos países del istmo. Esta práctica ha generado una corriente de investigación sobre el desarrollo humano sostenible y nuevas políticas de investigación, en los niveles regional, nacional y subnacional.

Por otra parte, se ha logrado una amplia sistematización de datos de muy variadas fuentes, con incidencia real en la formulación de indicadores, desde su identificación hasta los métodos

empleados, pasando por el abordaje de temas anteriormente poco tratados, tales como violencia familiar, equidad de género, grupos vulnerables y calidad de la democracia, entre otros.

### Legitimidad social

Para obtener arraigo y legitimidad en la sociedad se ha diseñado un conjunto de mecanismos y formas de operación que constituye una parte fundamental del proceso de preparación de los Informes. Algunos de estos mecanismos son:

- Identificación participativa de los temas y aspectos por investigar.
- Integración de un Consejo Consultivo, legítimo y activo, con personalidades de la sociedad costarricense, reconocidas por su amplia trayectoria, sus contribuciones en asuntos del desarrollo y sus nexos en muy variados sectores de la sociedad o del gobierno.
- Realización de talleres de consulta con académicos y actores de la sociedad en al menos tres fases de la preparación del Informe (definición de abordajes de investigación, revisión de avances, discusión de síntesis preliminares por temas).
- Establecimiento de contactos cotidianos con actores sociales y políticos y búsqueda de nuevos mandatos de investigación, nacionales o subnacionales.
- Promoción del diálogo social sobre políticas públicas en variados temas (vivienda, concerciones bilaterales entre sectores empresariales y laborales, género, etc.).

Para abordar este tema conviene detenerse en los mecanismos de consulta utilizados en la preparación del Informe. Las consultas tienen como propósito validar socialmente las acciones del Proyecto y cimentar la independencia técnica y la imparcialidad política de los Informes, sobre la base de la participación plural y pluralista del Consejo Consultivo, el arreglo institucional básico del Proyecto y la búsqueda del rigor académico y la objetividad. Finalmente, las consultas procuran consolidar un grupo de representantes de la sociedad civil para establecer y desarrollar redes de información y comunicación.

### Amplitud en la difusión

La tercera orientación es lograr la máxima difusión de los Informes, de otras publicaciones y del Proyecto como tal, entre la población del

país. Algunas características de esta estrategia o de las acciones asociadas a ella, son:

- Énfasis en la relación directa, lo que genera una gran cantidad de presentaciones a grupos o sectores, talleres de capacitación, foros. A la fecha se tiene un módulo de capacitación orientado a la sociedad civil y programas de capacitación dirigidos a sectores sociales y, recientemente, a funcionarios públicos en el marco del sistema de Servicio Civil.
- Cursos dirigidos a hombres y mujeres privados de libertad.
- Promoción de publicaciones, artículos y reportajes en la prensa escrita, entrevistas en radio y televisión y programas para televisión. Los resultados señalan una gran avidez de los medios de comunicación y una significativa credibilidad del Informe, que se constata por la referencia frecuente y legitimadora del mismo en reportajes, editoriales, etc. de los principales medios de comunicación.
- Portal en Internet con un elevado volumen de visitas, tanto de nacionales como desde el exterior.
- Desarrollo del programa “Conversemos sobre el Estado de la Nación” con la Defensoría de los Habitantes, y otras acciones comunales para llegar a muchos y variados lugares del país.

Un aspecto de particular importancia es la vinculación del Proyecto con el sistema de educación formal. Este ha sido un asunto prioritario en la difusión de los Informes, que se ha expresado en una gran cantidad de acciones, tales como:

- Patrocinio al Kiosco de Información del Ministerio de Educación Pública, para la elaboración de cerca de 200 paquetes de información sobre el Estado de la Nación, para uso de docentes y estudiantes.
- Realización de cursos de actualización para docentes y preparación de asesores y responsables de los cursos de estudios sociales y cívica en relación con los Informes y otras publicaciones del Proyecto.
- Elaboración de historietas electrónicas y un disco compacto sobre el Estado de la Nación, con la Fundación Omar Dengo, en el marco del Programa de Informática Educativa del MEP.
- Preparación, impresión y reimpresión del libro *Costa Rica contemporánea, raíces del estado de la nación*, para la educación secundaria y cursos introductorios universitarios.
- Uso de las publicaciones en los cursos sobre realidad nacional que se imparte en las universidades.

- Producción de materiales didácticos: Módulo de Primer y Segundo Ciclo (educación primaria), Módulo de Secundaria, Módulo de Población y Migraciones, para ser utilizado, en las escuelas a las que asisten niños y niñas migrantes.

Bajo la responsabilidad del equipo técnico del Proyecto se han emprendido otras acciones importantes, tanto de carácter nacional como de cobertura regional. Por una parte está el mencionado apoyo a las oficinas del PNUD en cinco países centroamericanos para iniciar la preparación y publicación de informes nacionales (cuatro de ellos tienen al menos un informe publicado y otro está por iniciar el proceso). Por otra parte, se encuentra la preparación y publicación del primer informe regional centroamericano, que ha tenido un notable impacto. Finalmente cabe señalar la generación de otras iniciativas, con amplio potencial académico y cívico, como la Auditoría ciudadana sobre la calidad de la democracia.

### Nuevo mecanismo de financiamiento: independencia e imparcialidad del proyecto

En los meses recientes se ha avanzado en la identificación y establecimiento de un mecanismo de financiamiento permanente que consolide las mejores prácticas en materia de consulta y participación sociales. En esta línea, se negocia la modificación del Convenio que ha regido la operación del Proyecto para incorporar nuevos considerandos y nuevas disposiciones.

Los nuevos considerandos reflejan apreciaciones de las instituciones auspiciadoras -CONARE, Defensoría de los Habitantes, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo y el Convenio Bilateral de Desarrollo Sostenible Costa Rica-Holanda y del propio Gobierno de la República. Estos considerandos son:

- El prestigio de que goza el *Informe sobre el Estado de la Nación*, y la importancia que tiene su imparcialidad para orientar la opinión nacional

## RECUADRO 0.2

### El Consejo Consultivo del Estado de la Nación

El Consejo Consultivo es el órgano principal de consulta para la preparación y difusión de los *Informes sobre el Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. Sus propósitos son afianzar la legitimidad social del Informe, su carácter independiente y no gubernamental, y acompañar el proceso de elaboración de éste para garantizar su imparcialidad y rigurosidad académica. Tiene a su cargo la conducción sustantiva del Informe.

Esta instancia está constituida por personas seleccionadas por el Consejo Directivo del Proyecto, quienes participan a título personal, de manera voluntaria y por invitación. El Consejo Consultivo es una instancia plural y pluralista, que procura llegar a consensos mediante la precisión de las apreciaciones o conclusiones del Informe.

Le corresponde al Consejo Consultivo:

- Validar y enriquecer con sus comentarios, observaciones y recomendaciones el marco conceptual del Informe, los componentes, variables e indicadores por considerar, así como los alcances y enfoques de los diversos estudios, además de seleccionar el tema especial de cada año.
- Solicitar la inclusión de temas en la agenda de investigación, aún en etapas avanzadas del proceso de preparación del Informe.
- Auspiciar, junto con las instituciones participantes y el Proyecto,

consultas más amplias para fomentar la incorporación efectiva, en círculos más abarcadores de la sociedad.

- Facilitar el establecimiento y desarrollo de redes de información y comunicación que aporten material y datos relevantes para la evaluación del desempeño nacional.

Todo miembro del Consejo Consultivo tiene los siguientes deberes y derechos:

- Derecho de acceso a la información que se recopile en el curso de las investigaciones.
- Derecho a formular sus observaciones. En caso de que no sean aceptadas por los demás miembros del Consejo, tiene derecho a que su opinión quede consignada en el Informe.
- Derecho a estar enterado de las observaciones recibidas de otras personas del Consejo, relativas a los diversos capítulos del Informe.
- Derecho a y deber de participar, por los medios que considere convenientes, sea participando en las reuniones o talleres, por comunicación oral o escrita, en las actividades de preparación y validación del Informe.
- Derecho a ser reconocido como tal en el Informe sobre el Estado de la Nación.

y las decisiones administrativas, hacen necesario explicitar en la normativa del Convenio los mecanismos que han sido fundamento de la imparcialidad y la neutralidad política del Proyecto, sus Informes y otros productos.

- Son dignos de reconocimiento los aportes del Consejo Consultivo a la ejecución del Proyecto, en lo que concierne a su independencia, legitimidad y rigor académico.
- La disposición del Poder Ejecutivo, de incrementar anualmente el Fondo Especial de la Educación Superior (FEES), en el marco del Convenio de Financiamiento de la Educación Pública Estatal, en un monto equivalente a las dos terceras partes del costo por financiar del Proyecto, que equivale al 0,25% del FEES y la disposición del Consejo Nacional de Rectores de financiar el tercio restante, tienen como

consecuencia que el Proyecto adquiriera una apropiada condición de independencia económica y autonomía técnica.

Para el futuro de los *Informes sobre el Estado de la Nación* es importante la consolidación del mecanismo de participación ciudadana en su preparación, lo cual es posible por la implementación de buenas prácticas en el proceso de validación de los informes por parte del Consejo Consultivo. Esto, además de ser una garantía para el futuro, es un reconocimiento y un homenaje muy merecido.

Hace siete años nos propusimos construir una herramienta para el seguimiento del desarrollo nacional. Hoy es tiempo para reconocerla en sus logros y en sus limitaciones. También es tiempo de consolidarla.



Miguel Gutiérrez Saxe  
Coordinador  
*Proyecto Estado de la Nación*

## FICHA 1

**El informe final de la Auditoría ciudadana sobre la calidad de la democracia será publicado en abril de 2001**

El propósito de la Auditoría ciudadana sobre la calidad de la democracia es examinar el tipo de convivencia democrática que las y los costarricenses forjamos en nuestro diario quehacer. Pretende ofrecer una imagen lo más detallada posible de la democracia que tenemos, con el fin de identificar sus fortalezas y debilidades y facilitar un debate informado y sereno sobre el tema.

El Proyecto Estado de la Nación desarrolló esta iniciativa entre junio de 1998 y junio de 2000. Durante ese período, se definió, mediante consulta social, los estándares para evaluar la democracia costarricense y se realizó el trabajo de campo. Diez paneles de evaluadores, 34 personas en total, analizaron los resultados y calificaron la situación del país con base en los estándares de calidad democrática. Los temas evaluados fueron: opinión pública, cultura cívica, gobierno muni-

cipal, trato de las instituciones a la ciudadanía, procesos electorales, partidos políticos, formación de leyes, administración de la justicia, participación ciudadana y sociedad civil. Al momento de la publicación del presente Informe, el Equipo técnico del Estado de la Nación se encuentra elaborando el informe final.

La Auditoría es una herramienta al servicio de las y los ciudadanos para fortalecer las prácticas democráticas en sus instituciones políticas. Una vez publicado el informe, se realizarán actividades de discusión en diversas regiones del país.

La Auditoría ciudadana es financiada por el PNUD y el Gobierno de Suecia. Tiene un Consejo Consultivo formado por 42 personas, provenientes de diferentes sectores sociales, políticos y académicos. En el trabajo de campo participó una red de más de 50 investigadores costarricenses.

## FICHA 2

## El Estado de la Nación y el sistema educativo

Desde sus inicios, el Proyecto Estado de la Nación planteó como un asunto de interés prioritario de su estrategia de difusión el establecimiento de vínculos y el desarrollo de actividades con el sistema educativo. Cada año esta relación se ha ido profundizando y consolidando, e incluso se ha ampliado más allá del sistema de educación formal.

En 1999, el Proyecto elaboró un *Módulo Educativo para Educación Primaria*, con el fin de trabajar los temas del desarrollo humano sostenible con las niñas y niños del país. Este material, un cuaderno de docencia, es un instrumento para conocer y reflexionar sobre el desarrollo humano sostenible y, a la vez, un apoyo para el docente en el estudio de temas económicos, sociales, políticos y ambientales, mediante el uso de técnicas didácticas novedosas que hacen posible el aprendizaje a partir de la práctica permanente. La participación, la creatividad, la capacidad de expresión y la relación con la vida cotidiana de los y las estudiantes son indispensables para el aprendizaje y la promoción de valores y actitudes relacionados con el desarrollo humano sostenible.

A setiembre del 2000 se han distribuido 2.500 ejemplares del Módulo por medio de actividades de capacitación dirigidas a maestros y maestras de diversas regiones del país, estudiantes y autoridades universitarias, direcciones regionales del Ministerio de Educación Pública, así como a los educadores ambientales del SINAC-MINAE, quienes facilitarán los procesos de capacitación en sus respectivas áreas de conservación.

... se fomenta la Identidad Nacional, porque a través de la realización de las actividades sugeridas en las diferentes temáticas, los y las estudiantes palpan de verdad el ser costarricense porque:

- Adquieren conciencia de los problemas reales del país.
- Se les pone en contacto directo con la cultura nacional.

- Tienen la oportunidad de vivenciar el concepto de Democracia (Docentes de la Escuela Universitaria de Heredia)

En 1999 se estableció un convenio entre el MEP y el Proyecto Estado de la Nación con el fin de promover la educación para el desarrollo humano sostenible, a través del programa de Trabajo Comunal Estudiantil. Se ha dado capacitación a más de 70 estudiantes de secundaria de 11 colegios del Área Metropolitana: Colegio Superior de Señoritas, Liceo de Costa Rica, Liceo José María Castro Madriz, Liceo Luis Dobles Segreda, Liceo de Alajuelita, Liceo de Moravia, Liceo Rodrigo Facio, Liceo J. J. Vargas Calvo, Liceo Roberto Gamboa, Liceo Roberto Brenes Mesén y Colegio Santa María de Guadalupe. Los estudiantes han sido capacitados como facilitadores para la aplicación del *Módulo sobre Desarrollo Humano Sostenible para la Sociedad Civil* (también preparado por el Estado de la Nación), de donde se obtendrá insumos que servirán para la elaboración y ejecución de propuestas de trabajo comunal proyectadas hacia las comunidades o instituciones educativas.

El Proyecto Estado de la Nación apoya una novedosa iniciativa educativa, el Colegio de Telesecundaria de los Centros de Adaptación Integral (CAI), creado mediante un convenio de cooperación entre la Dirección de Telesecundaria del Ministerio de Educación Pública y el Ministerio de Justicia y Gracia. Esta iniciativa abre la posibilidad de concluir el tercer ciclo, así como aspirar al bachillerato por madurez, a personas privadas de libertad. El módulo de capacitación diseñado especialmente para este fin, *El Estado de la Nación somos todos*, ha sido trabajado con personas de séptimo y octavo años en el Ambito D, Mediana Cerrada, del CAI La Reforma, y en el Programa de Telesecundaria Virginia Pelletier, del CAI El Buen Pastor.

... desde que empecé a llevar este curso me he dado cuenta lo importante que es

nuestro país y muchas cosas que antes no sabía (...) lo importante que es nuestra sociedad, y lo mucho que podemos hacer por ella ...  
(Privada de libertad, CAI Buen Pastor)

En 1999, en el marco de un convenio suscrito entre la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) y el Proyecto Estado de la Nación, se produjo el módulo educativo *Población, desarrollo y migraciones*, un cuaderno de docencia para ser utilizado con estudiantes de tercer ciclo. Este documento propone la comprensión del fenómeno migratorio, aplicado esencialmente a la realidad costarricense, a través de la promoción de valores y actitudes que privilegien el respeto a los derechos humanos e impidan la extensión de prácticas basadas en estereotipos y prejuicios y, más peligroso aún, en la xenofobia.

Un acuerdo de cooperación entre el Kiosco de Información del CENADI y el Proyecto Estado de la Nación, vigente desde 1997, ha puesto a disposición de docentes y estudiantes de todo el país, vía telefónica o por fax, información sobre los temas del desarrollo humano sostenible contenidos en los *Informes sobre el Estado de la Nación*. Se contabilizan más de 200 artículos sobre temas específicos, así como módulos cantonales, con información sobre la historia y datos relevantes de las comunidades. Hasta el momento se han elaborado 7 módulos, sobre los cantones de Alajuelita, Corredores, Desamparados, Limón, Nicoya, Puntarenas y Siquirres.

Además del material producido para primaria, el Proyecto elaboró el módulo *Desarrollo Humano Sostenible: Módulos para Educación Secundaria*, un conjunto de cuadernos de Docencia para el tercer ciclo y la educación diversificada, que proponen estrategias metodológicas, conceptos, planteamientos, valores y criterios para analizar y reflexionar sobre la realidad actual desde el paradigma de desarrollo humano sostenible.

## FICHA 3

## Capacitación y fortalecimiento institucional

El trabajo con entidades o sectores específicos para el fortalecimiento institucional a través de la capacitación en temas del desarrollo humano sostenible, es otro de los énfasis de la estrategia de difusión de los *Informes sobre el Estado de la Nación*.

El Proyecto Estado de la Nación, a solicitud del Banco Popular y de Desarrollo Comunal, implementó durante 1999, y por segundo año consecutivo, el Plan de Capacitación a los y las Delegadas y Suplentes de la Asamblea de Trabajadores, el cual tiene como objetivo promover el conocimiento de las determinantes del desarrollo en el país y sus regiones, profundizar la concepción de desarrollo humano sostenible y proveer instrumentos adecuados para fortalecer el desempeño de la Asamblea y del Banco en el desarrollo del país y el bienestar de los trabajadores.

En agosto de este año, cumplimos dos años de trabajo conjunto con el Estado de la Nación. Para nosotros, en la Asamblea de Trabajadores ha sido una experiencia enriquecedora, que nos ha aportado elementos de primera fuente para nuestros delegados y delegadas sobre los indicadores de desarrollo humano sostenible de nuestro país y para precisar la capacitación que requerimos para fortalecer el Banco Popular y de Desarrollo Comunal. (Representante ante la Asamblea de Trabajadores del Banco Popular y de Desarrollo Comunal)

Por otra parte, el Proyecto Estado de la Nación y la Dirección General de Servicio Civil (DGSC), a través del Centro de Capacitación y Desarrollo, han iniciado un plan conjunto para llevar a los empleados públicos cubiertos por el régimen de Servicio Civil los resultados de los *Informes sobre el Estado de la Nación*. La primera entidad ha capacitado técnica y metodológicamente a un grupo de profesionales, los cuales tendrán la responsabilidad de difundir los conocimientos adquiridos.

El Proyecto y la DGSC comparten la opinión de que los temas del desarrollo humano sostenible representan un insumo fundamental para el servidor público. La DGSC ha dispuesto recursos profesionales de la red de unidades de capacitación que componen el ámbito de su cobertura, para capacitar, motivar y proveer instrumentos que permitan conocer la Costa Rica que, en el caso de los servidores públicos, contribuyen a gobernar.

Asimismo, el Instituto de Fomento Cooperativo (INFOCOOP) a través de su Directorio Nacional solicitó el apoyo del Proyecto para la elaboración de una estrategia general de desarrollo de la organización vinculada con el desarrollo humano sostenible. Con este fin se realizaron talleres con los directores de departamento y la Junta Directiva, para la construcción de una propuesta de plan estratégico.

La Municipalidad de Desamparados solicitó apoyo para la preparación de un diagnóstico institucional y cantonal en desarrollo humano sostenible. Se efectuaron sesiones de trabajo con funcionarios municipales, quienes escucharon charlas sobre diversos temas: la importancia de la información como base para la toma de decisiones, los componentes del desarrollo humano sostenible, y el análisis e interpretación de información estadística para el cantón de Desamparados. Esta iniciativa es el resultado de un convenio conjunto entre la Municipalidad, la Agencia de Cooperación Alemana GTZ y el Proyecto Estado de la Nación.

La Defensoría de los Habitantes está desarrollando el proyecto Promoción y Defensa de los Derechos del Habitante en todas las regiones del país. En estrecha coordinación con esta entidad, el Proyecto Estado de la Nación presenta en los espacios de capacitación una síntesis del Informe, así como información específica de cada región. A setiembre del 2000 se habían desarrollaron actividades en las regiones Chorotega, Brunca, Huetar Atlántica y Huetar Norte, con la participación de más de 500 personas.







## CAPÍTULO 1

# Sinopsis del estado de la nación durante 1999

En 1999, el estado de la nación es el de un país retraído, que sigue sin (re)conciliar sus fortalezas con sus oportunidades. Sentimos que somos capaces de construir un país mejor que el que tenemos, pero no logramos desamarrar las fuerzas para hacerlo; que nuestros logros históricos en desarrollo humano son una preciada herencia, pero dudamos sobre el patrimonio que legaremos a las próximas generaciones; que este patrimonio nos da seguridad, pero que frecuentemente trocamos esa seguridad en conformismo; que nuestra sociedad está cambiando rápidamente en algunos aspectos, pero en otros, quizá hasta más importantes, está frenada o cambia más allá de nuestro control. Estamos retraídos, pues “la procesión va por dentro”.

Cambiar o no cambiar no es, como se cree, nuestro dilema. Es qué cambiar, para qué y cómo, lo que nos incomoda. Seguimos teniendo dificultades para hacer converger una mayoría de aspiraciones e intereses sobre una propuesta de desarrollo. Tenemos muchas cartas sobre la mesa, pero no logramos reconocer ninguna mano ganadora. Y es que nos atenaza la desconfianza. No sólo dudamos de las soluciones, sino de los motivos y la integridad de los demás. Somos una sociedad perpleja ante la intuición de ser, dependiendo de lo que haga en los próximos años, una nación con mucho que ganar y, a diferencia de otras, con mucho que perder también.

Para describir esta situación podríamos utilizar la imagen de un estanque, cuya superficie

estática sugiere que las aguas no se mueven, pese a que aquí o allá se asome una burbuja. No obstante, bajo esa superficie se agitan corrientes nuevas. Algunas son persistentes y profundas, como la creciente preeminencia del sector terciario (comercio y servicios). Otras quizá tienden a desvanecerse, como la maquila amparada a incentivos fiscales. En algunas partes el estanque se enturbia, por fenómenos como la contaminación de las aguas o el incremento en los accidentes y la violencia; en otras partes se aclara, al aumentar la cobertura de servicios como la educación secundaria y la atención básica de la salud. Y en el fondo del estanque, para seguir empleado esa imagen, se abren amenazadoras algunas grietas: la desconfianza ciudadana, la pobreza que no cede y la deuda interna.

El *Informe sobre el Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible* es un análisis en profundidad acerca de la sociedad costarricense. Por ello, no se detiene en las cifras y estadísticas globales. Con todo y su gran importancia, éstas nos pueden hacer pensar en un país promedio que en realidad no existe, sino que se compone de numerosos fragmentos desiguales. El ir más allá de esos datos generales, y buscar en el mosaico de la realidad nacional los aspectos específicos más relevantes, es uno de los cometidos del Informe. Para ello, registra el devenir de Costa Rica en dos planos distintos: el de la realidad en sí y el de la aprehensión de esa realidad.

## RECUADRO 1.1

**Los informes sobre el estado de la nación: definición**

Los informes sobre el estado de la nación son una auditoría ciudadana sobre el proceso de desarrollo del país. Auditoría porque se trata de un examen integral, detallado e independiente, y ciudadana porque se realiza desde fuera de las esferas del poder. Una auditoría es importante en la medida en que ayuda a identificar tendencias y cursos de acción, discriminando, en este caso, entre los que son favorables al desarrollo humano sostenible y los que no lo son. Se trata, ante todo, de un instrumento de apoyo para la toma de decisiones y la adopción de posiciones sobre los asuntos de interés nacional.

Hasta la fecha, estos informes conservan una estructura básica similar, que se va modificando y enriqueciendo año tras año, con el fin de identificar y seguir tendencias importantes, para el análisis del desempeño nacional. Esa estructura contempla:

- Cinco capítulos permanentes: Equidad e integración social, Oportunidades, estabilidad y solvencia económicas, Armonía con la naturaleza, Fortalecimiento de la democracia, Relaciones primarias, relaciones sociales y valores (que en este Informe se incluye como una propuesta preliminar de conceptualización a partir de la noción de calidad de vida).
- Un compendio estadístico con más de 210 variables, más los niveles de desagregación según distintos criterios (sexo, zona, región, grupos de edad, sectores productivos o institucionales, etc.), provenientes de 32 fuentes oficiales de información.
- Un capítulo especial, que año con año permite profundizar el conocimiento de la situación de regiones, sectores, temas o grupos específicos.

Por otro lado, los informes tienen como punto de referencia, en el plano internacional, el *Informe sobre Desarrollo Humano* que anualmente publica el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Ese informe contiene el índice de desarrollo humano (IDH), mediante el cual se clasifica a las naciones de acuerdo con sus logros en tres áreas básicas para la gente: el disfrute de una vida prolongada y saludable, la adquisición de conocimientos, y los ingresos necesarios para una vida decente. El resultado es un conjunto de información que ha mostrado ser altamente valioso para quienes deben tomar decisiones o adoptar posiciones sobre el futuro de las sociedades.

En este último plano puede afirmarse que 1999 fue un año de importantes rectificaciones. Entre las más visibles están las que tienen que ver con el nuevo cálculo de las cuentas nacionales, en particular del PIB, a partir de una base histórica actualizada. Por la importancia del PIB como referencia para muchas otras variables, ese nuevo cálculo implicó un reajuste en la percepción del desempeño económico y social del país. Por ejemplo, encontramos que el déficit fiscal no era tan alto como creíamos, como tampoco lo es la carga tributaria. También descubrimos que los recursos invertidos en desarrollo social eran inferiores al 20% que anteriormente se pregonaba.

Otro ajuste en la percepción de la realidad es el hecho de que en 1999 se cobró conciencia, en forma generalizada, del débil vínculo que existe entre el conjunto de la economía y los resultados de las zonas francas, una de las actividades que más contribuyen al crecimiento del PIB. Por lo

tanto, se ha sentido la necesidad de acudir a otras variables, como el ingreso nacional bruto (también revisado, como parte que es de las cuentas nacionales), y a análisis sectoriales más detallados, para conocer el verdadero estado de las cosas.

Precisamente, la observación atenta de la “realidad en sí” insinúa que Costa Rica es, en este momento de su historia, un país desarticulado, o, para usar un término más fuerte que nos ofrece el idioma, un país descoyuntado. Ya en el Informe anterior habíamos tomado nota del desfase, por falta de encadenamientos productivos, entre las nuevas industrias de exportación y el resto de la economía. Pero ese no es el único; existen otros, no menos importantes: el desfase tributario entre los sectores dinámicos de la economía y el resto de los contribuyentes; el desfase cívico entre la ciudadanía y las instituciones políticas; el desfase entre el Gobierno Central y las municipalidades; entre el sistema educativo y las

demandas del mercado laboral; entre la prosperidad del sector financiero y la escasez de crédito para vivienda; entre el empeño conservacionista y el descuido ante la contaminación ambiental. La lista podría ser muy larga. Sugiere, en todo caso, la necesidad de un mejor desarrollo del capital social de Costa Rica, entendido como la capacidad de personas, organizaciones y sectores para apoyarse recíprocamente, compartiendo información y visiones prospectivas, con miras al logro de propósitos comunes.

Costa Rica posee un considerable acervo de capital social de base. Es, además, una nación de fuerte identidad cívica y con un régimen de derecho consolidado. El conjuntar esos recursos hacia metas compartidas de desarrollo requiere, naturalmente, liderazgo político y social, así como capacidad de diálogo y concertación para encontrar soluciones prácticas y respetuosas de nuestra herencia para enfrentar dilemas. Esto nos puede sacar progresivamente del estado de retraimiento en que nos encontramos. Pero esos factores dependen a su vez, y en alto grado, de la información con que contemos para poder tomar decisiones apropiadas, e incluso para generar confianza en todas las partes sobre la urgencia, necesidad y sinceridad de las soluciones propuestas. Los informes sobre el estado de la nación procuran ser un aporte en ese sentido. A continuación se reseña, de manera concisa, los principales hallazgos correspondientes a 1999 en las distintas áreas que cubre el Informe.

### Equidad e integración social

En 1999, los hogares pobres representaron el 20,6% del total, de acuerdo con la nueva metodología de medición del INEC (que no es estrictamente comparable con la de años anteriores, como se explica más adelante). Dado que esos hogares, tienen un número promedio de miembros mayor que el de las familias no pobres, resulta, además, que el 23,7% de los costarricenses, casi una cuarta parte de la población, vive bajo la línea de pobreza, es decir, que carece de los ingresos necesarios para adquirir una canasta de bienes y servicios básicos. En el extremo inferior de ese estrato social se encuentran los indigentes, que son quienes carecen del ingreso necesario para cubrir sus necesidades alimentarias, y que fueron el 6,7% de los hogares y el 7,5% de las personas en 1999. Con los nuevos cálculos, su pobreza se percibe como más intensa que con la medición de años anteriores, en el sentido de que sus ingresos están más lejos del PIB per cá-

pita, y también es más severa: la distancia entre los ingresos de los indigentes y el ingreso mínimo que define la línea de pobreza es mayor.

Pese a que durante el período 1994-1999 no se presentaron variaciones significativas en la pobreza, la cual afecta a alrededor del 20% de los hogares, el índice de vulnerabilidad a la pobreza, que mide el número de hogares no pobres que se encuentran en peligro de caer por debajo de la línea de pobreza, alcanzó su nivel más elevado de la década, similar a los de 1990 y 1991, cuando la economía estuvo en recesión. Asimismo, con la nueva medición se mantienen, y en algunos casos se acentúan, las brechas de pobreza entre las distintas regiones del país: la Chorotega y la Brunca siguen teniendo los mayores porcentajes de hogares pobres (35,5% y 34,1% respectivamente), y la proporción de éstos en la Región Pacífico Central resulta ser no del 20,8%, como se pensaba en 1998, sino del 28,7% (1999). Del total de los ocupados en condición de indigencia, el mayor porcentaje (48,1%) se ubica en el sector primario.

En otro orden de cosas -y aquí el cambio en la muestra de la Encuesta de Hogares no afecta la comparabilidad de las cifras- el desempleo abierto, que había descendido al 5,6% de la población económicamente activa (PEA) en 1998, subió a 6% en 1999, y las tasas de subutilización de la fuerza de trabajo fueron en general superiores al promedio de la década. El ingreso promedio real por familia mostró un comportamiento irregular a lo largo de la década, con aumentos en 1991-1993 y 1996-1998, pero con caídas en los años restantes. En términos reales, la estimación del ingreso promedio de las familias en 1999 (92.211 colones de 1999) es similar a la de 1994 (92.463 colones de 1999) y 22% más alta que en 1990. El notable crecimiento del PIB no se ha traducido en un incremento de los ingresos de los hogares. Es evidente, entonces, la desarticulación entre los sectores más dinámicos de la economía y el conjunto del cuerpo social.

A pesar de que el comportamiento de la economía en 1999 no parece haber contribuido a mejorar las condiciones de vida de los costarricenses, el Estado, por su parte, realizó importantes esfuerzos en dos ámbitos clave del área social: educación y salud. En la primera se logró un aumento en las tasas bruta y neta de escolaridad en secundaria. La tasa bruta pasó de 57,4% en 1996 a 61,2% en 1999; incorporando educación abierta y telesecundaria ésta alcanza el 64,3% para el año en estudio. Respecto a la tasa neta, el cambio también fue positivo, pues pasó de

## RECUADRO 1.2

**Hay que mejorar los estudios sobre la distribución del ingreso**

En los cinco informes sobre el estado de la Nación, el capítulo Equidad e integración social ha dado seguimiento a la distribución del ingreso en Costa Rica, por medio de indicadores básicos como la relación entre grupos de ingresos (quintiles o deciles), o bien mediante el cálculo de índices de Gini, en general sobre la base de la Encuesta Nacional de Hogares. Pese a su importancia, la información de la Encuesta tiene limitaciones; por ejemplo, se basa en una declaración de ingreso y no mide a los sectores más ricos, numéricamente más pequeños.

Adicionalmente, los informes han incorporado otros indicadores del reparto de la riqueza, obtenidos mediante estudios sobre la distribución del crédito y la propiedad, y otras distinciones como las relativas a las regiones o los géneros. En general, estas aproximaciones sugieren una concentración del ingreso, el crédito y la propiedad bastante significativa, aunque inferior, con datos específicos en el caso de los ingresos, a la del resto de América Latina.

Un estudio reciente (Trejos, 1999) va más allá de ese análisis y lo hace, además, empalmando resultados de la Encuesta de Hogares desde 1976 con otros indicadores de cuentas nacionales. Plantea una propuesta metodológica para comparar estadísticas de ambos instrumentos, que podría orientar estudios futuros sobre el tema.

Algo que quizá no fue sugerido por Trejos, pero que sí se inspira en su aproximación al tema, es la relación entre los ingresos registrados en la Encuesta de Hogares y algunos indicadores de cuentas nacionales, como el ingreso nacional disponible y los salarios. La evolución de estos indicadores durante la década de los noventa muestra que los ingresos de la Encuesta de Hogares representan entre el 42% y el 50% del ingreso nacional disponible, y entre el 89% y el 98% de la masa de salarios de las cuentas nacionales.

Este ejercicio lleva a afirmar que, en el mejor de los casos, la Encuesta de Hogares aporta información sobre la distribución del ingreso entre los hogares del país, pero sin precisar sectores de alto ingreso y otros pagos a factores nacionales o extranjeros. Esto queda sugerido por las diferencias tan notables con respecto al producto o el ingreso nacional. Con tanto sin explicar, ¿será posible llegar a conclusiones precisas sobre la distribución del ingreso, en su sentido más amplio, y sus variaciones a lo largo de los años?

Esta reflexión subraya la necesidad de contar con una aproximación más precisa al fenómeno, con mejores fuentes de información, como una Encuesta Nacional de Hogares de Ingresos y Gastos.

46,3% en 1996 a 49% en 1999. Mantener la tendencia ascendente en este indicador es un reto para el país.

En materia de salud destaca el 11,8% registrado en la tasa de mortalidad infantil, que implica una reducción de 17% con respecto al dato de 1997. En 1999, este indicador muestra, al igual que en 1996, la más baja registrada en Costa Rica. Comparando los trienios, 1993-1995 y 1997-1999, la tasa se mantiene estable (13,3% y 12,9%, respectivamente). Un análisis de procedimientos indica que sigue siendo posible mejorar este indicador mediante esfuerzos educativos y un mejor cumplimiento de las normas técnicas de intervención.

El más significativo de los indicadores de salud es el de la esperanza de vida, que constituye uno de los tres pilares fundamentales del índice de desarrollo humano del PNUD. En el Informe anterior se llamó la atención sobre el leve deterioro de ese indicador, que se explicó en buena medida por el incremento en el número de accidentes fatales y otras formas de muerte violenta, de las cuales son víctimas cinco hombres por cada mujer. La diferencia en cuanto a esperanza de vida según género pasó de 1,8 años en 1940 a

5,7 años en 1999, a favor de las mujeres. El indicador está estancado para la población masculina. Es importante señalar que el 70% de las muertes violentas (la mayoría hombres) se debe a accidentes, principalmente de tránsito, a menudo con presencia de alcohol.

Por otra parte, cada año que pasa se conoce mejor la magnitud del problema de la violencia doméstica. Los casos sobre esta materia entrados en los tribunales de primera instancia en el último trienio casi se duplicaron, al pasar de 15.336 a 26.437. También aumentaron los casos presentados ante el Instituto Nacional de las Mujeres y ante la Defensoría de la Mujer. Evidentemente, se está ante la eclosión de un fenómeno que había permanecido oculto, pero que emerge a la luz gracias a la legislación impulsada en los años noventa, en particular la Ley contra la violencia doméstica, promulgada en 1996, y la presentación ante la Asamblea Legislativa, en 1999, de un proyecto de ley para penalizar de mejor manera la violencia contra las mujeres. La tasa de denuncias recibidas por 10.000 habitantes señala que Heredia y Limón son las provincias con mayor incidencia de este tipo de delito. Pero más que el aumento de las denuncias, llama la atención la

gran cantidad de casos en los que el juez levanta la medida contra el agresor porque la víctima no comparece a presentar su testimonio, ya que ello podría deberse a amenazas o manipulación por parte de los agresores. La eficiencia del sistema de prevención, protección y penalización contra la violencia doméstica es un asunto que debe analizarse con mayor detenimiento.

Los progresos más significativos en el sector salud se han dado en el ámbito institucional. Ha seguido aumentando el porcentaje de población cubierta por los Equipos Básicos de Atención Integral en Salud (EBAIS), hasta alcanzar el 70%. Aunque persisten críticas sobre el equipamiento y las funciones de estas instancias, es importante señalar que en 1999 se asignó más de 20.000 millones de colones adicionales para la compra de equipo y la atención de epidemias. Por otra parte, se han logrado claros avances en la reforma institucional del sector, especialmente a partir de la entrada en vigencia de la Ley de Desconcentración Hospitalaria (7852, del 30 de noviembre de 1998). Un número creciente de hospitales y

áreas de salud ha suscrito compromisos de gestión para desconcentrar y simplificar procedimientos administrativos, y ha instalado Juntas de Salud que favorecen la participación ciudadana en la gestión y supervisión de los servicios. Cabe agregar, además, que el progresivo aseguramiento de la población inmigrante, favorecido por la amnistía decretada a fines de 1998, está permitiendo regularizar la atención de ese sector y disminuir su presión sobre los servicios de emergencia.

Entre las áreas de acción social del Estado, sin duda la que experimentó un mayor deterioro fue la de vivienda. En 1999 el índice de accesibilidad habitacional mostró un visible descenso en comparación con los años anteriores. Se entregó casi un 40% menos de bonos de vivienda que en 1998, cuando ya se había registrado un descenso de casi el 67% con respecto a 1997. Esto se explica en parte por el hecho de que el Banco Hipotecario de la Vivienda debió destinar cuantiosos recursos a asistir financieramente a cooperativas de vivienda que enfrentaron serios

### RECUADRO 1.3

#### Costa Rica en el *Informe sobre Desarrollo Humano* del PNUD

Desde el principio de su breve historia, los informes sobre el estado de la nación han tenido como un referente importante el *Informe sobre Desarrollo Humano*, que anualmente publica el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Tanto por su intención de análisis como por su metodología, esa publicación en buena medida ha inspirado este Proyecto, y ofrece un marco de referencia valioso para confrontar el desempeño del país con el de otras naciones, en términos de desarrollo humano sostenible. Por lo tanto, normalmente se consigna y comenta la posición de Costa Rica en el Informe y en los diversos índices que éste evalúa, especialmente el más general, conocido como índice de desarrollo humano (IDH). Desde esa perspectiva, en 1999 Costa Rica tuvo un aparente descenso, del lugar 45 al 48, y pasó del grupo de naciones con alto desarrollo humano al de las naciones con desarrollo humano medio. En esta oportunidad, sin embargo, no se considera relevante analizar ese cambio, por el motivo que a continuación se explica.

El *Informe sobre Desarrollo Humano del 2000* gira en torno a un tema en el cual históricamente Costa Rica ha mostrado una particular fortaleza: los derechos humanos. Por esa razón, el país tuvo el honor de ser escogido como sede para la presentación del Informe en América Latina. En ese acto, la Directora Regional del PNUD para América Latina y el Caribe, Elena Martínez, advirtió:

“Debe tenerse especial cuidado en no comparar el IDH del país con el del año pasado, ya que el Banco Mundial cambió la metodología

del cálculo de uno de los tres componentes del índice: el producto per cápita en valores de poder adquisitivo paritario. Este cambio de metodología por el organismo que provee las estadísticas de ingreso tuvo como resultado alteraciones en el índice de Colombia, Paraguay, Honduras, El Salvador, República Dominicana y Costa Rica. Las cifras utilizadas hasta el año pasado por el Banco Mundial consistían en regresiones hechas con información proyectada desde 1975 y 1980. La nueva metodología trataba de actualizar las cifras, extrapolándolas de un ejercicio estadístico hecho en 1996 y en el cual ninguno de los países mencionados participa. En todo caso, si se observa la tendencia del último decenio con los datos efectivamente comparables, se comprueba que todos los componentes del desarrollo humano de Costa Rica crecen, tanto la longevidad, la matriculación en la educación básica y la educación de adultos, así como el producto per cápita en valores de poder adquisitivo. Esto quiere decir que Costa Rica ha seguido en los años noventa cerrando la brecha que lo separa de los niveles máximos de desarrollo humano. Más aún, sabemos que en Costa Rica se dio un largo proceso de revisión de cuentas nacionales por parte del Banco Central, lo que produjo un resultado ya publicado con una corrección de la subvaluación del PIB cercana al 30%. Cuando esas cifras revisadas las registre el Banco Mundial, y en consecuencia se incorporen a los cálculos que realiza el PNUD para sus informes, el IDH de Costa Rica mejorará considerablemente y el país continuará ubicado en el ámbito del alto desarrollo humano” (Martínez, 2000).

problemas de liquidez. No obstante, cabe destacar los esfuerzos realizados para despejar y ordenar, al menos inicialmente, el confuso panorama institucional del financiamiento y la promoción de la vivienda.

En términos reales, la inversión social per cápita continuó aumentando en 1999 (4,9%), y aunque a una tasa menor que los dos años previos (7,1% y 6% respectivamente), mantiene una tendencia positiva desde 1996. El nuevo cálculo del PIB muestra que, en vez de representar aproximadamente el 20%, la inversión social del Estado equivale al 16,5% de ese indicador y a un 42,6% del gasto público consolidado. También pone de manifiesto que deben realizarse nuevos esfuerzos para cumplir con el mandato constitucional de invertir el 6% del PIB en educación.

### Oportunidades, estabilidad y solvencia económicas

El análisis del desempeño económico del país durante 1999, que presenta nuevamente un crecimiento importante del PIB (8%), está marcado por dos hechos significativos. El primero es que, con la corrección en el cálculo del PIB por parte del Banco Central, se ha modificado la relación entre ese indicador y el resto de las variables de la economía. Por ejemplo, los déficit fiscal y de balanza de pagos, así como la carga tributaria, se han visto reducidos como porcentaje del PIB. Asimismo, la contribución del sector primario al PIB ya no es el 18% que se venía consignando, sino un 11%, aunque este sector sigue representando el 20% de la población ocupada.

El segundo hecho significativo es que el peso de las exportaciones de la empresa Intel en el PIB, y su escaso valor agregado nacional, hacen que el PIB pierda relevancia frente al ingreso nacional bruto, que excluye los pagos al exterior por rentas y utilidades. Estos, que en 1997 sumaron \$60 millones, en 1999 fueron de \$1.481 millones, en gran medida como resultado de las remesas de Intel. Empero, el ingreso nacional disponible bruto creció solamente un 0,8% en términos reales, lo que implica, de hecho, una reducción en la tasa per cápita de ese indicador.

Estas circunstancias obligan a mantener una actitud cautelosa y realista en los análisis económicos, pues, si bien algunas cifras han variado mucho, la realidad que subyace a ellas ha cambiado relativamente poco. Además, esos cambios no siempre han sido positivos. En 1999 el ahorro interno se redujo a su nivel más bajo de la década, se dio un aumento respecto de 1998 en las

tasas de interés activas y en el margen de intermediación financiera, las exportaciones, si se excluyen las ventas de Intel, se redujeron, y sobre todo, se produjo un aumento en el gasto público -en gran parte causado por las altas tasas de interés- y en la deuda interna, que sigue siendo la mayor amenaza para el país en términos de solvencia económica.

Si bien la economía logró mantenerse estable, con una inflación del 10,1% (a pesar de un incremento considerable en el precio de los hidrocarburos), un leve superávit comercial y un tipo de cambio equilibrado, el horizonte no muestra posibilidades de crecimiento real y sostenido, mientras no se consiga un mejor encadenamiento entre los sectores más dinámicos y el resto de la economía, tal como se señaló en el Informe anterior. En esa dirección se encaminan los esfuerzos de los productores locales y el Gobierno, apoyados por el BID-FOMIN, en el campo de la producción de *software* y otros insumos para las industrias de alta tecnología. Esa iniciativa, por un monto de \$2,5 millones, incluye un millón de dólares de contraparte nacional, el 60% aportado por los productores y el 40% por el Gobierno.

Pero los sectores dinámicos no son solamente Intel y las demás industrias de zona franca, cuya permanencia en el país, de todos modos, está en revisión, puesto que en el año 2003 esas empresas perderían muchos de sus incentivos, en virtud de las disposiciones que en esta materia ha establecido la Organización Mundial de Comercio. Actividades como la producción de lácteos, aceites comestibles, yuca, melón, pollo, piña y follajes, junto con la industria turística, también muestran tasas de crecimiento saludables. Otro sector que crece sustantivamente es el financiero, sobre todo en sus operaciones *off shore*. Se estima que los activos externos de los grupos financieros domiciliados en Costa Rica son un 40% mayores que sus activos locales.

El sector agrícola continuó perdiendo importancia dentro del PIB, aunque sigue siendo una de las principales actividades generadoras de empleo. La calidad de los puestos de trabajo aún es deficiente, por cuanto alrededor de una cuarta parte del total de la fuerza laboral sigue teniendo problemas de empleo, ya sea porque está desempleada o porque es subempleada. Las oportunidades en este campo se presentan especialmente en la Región Central, producto de que las nuevas inversiones se concentran en el Área Metropolitana. De esta manera se profundiza la tendencia a un desarrollo regional con grandes desigualdades económicas y sociales entre distintas zonas.

Los mayores niveles de subutilización total de la fuerza laboral se encuentran en las regiones Chorotega (17,9%), Brunca (16,8%) y Huetar Atlántica (16,4%).

Pero una economía en la que casi el 95% de las industrias son medianas y pequeñas, y destinan su producción fundamentalmente al mercado local, no puede crecer en forma sostenida si no se activa la demanda interna. Y en 1999 la demanda interna se estancó. El gasto privado de consumo final aumentó apenas un 0,4%, y la formación bruta de capital fijo se incrementó en un 1,2%. Además, la apertura comercial ha hecho que un porcentaje creciente del gasto se oriente hacia bienes importados. Junto al estancamiento de la demanda interna y el aumento de la competencia extranjera, las pequeñas y medianas empresas nacionales enfrentan, como ya se ha dicho, elevadas tasas de interés, resultado de altos márgenes de intermediación financiera, y en su mayoría no tienen acceso a las fuentes de financiamiento *off shore* que sí están al alcance de

las empresas grandes. La necesidad de impulsar nuevas políticas de crédito y reconversión productiva, tanto en el agro como en el sector industrial, no puede dejar de subrayarse. Las empresas las requieren no sólo para integrarse en la cadena exportadora, sino también para competir más eficientemente en el mercado local.

En 1999 el sector externo de la economía costarricense mostró cambios considerables con respecto a años anteriores, especialmente en cuanto a flujos netos de capital. Los dos flujos de capital más significativos fueron las ya mencionadas remesas de Intel, y la colocación de bonos por \$300 millones que realizó el Gobierno en el mercado internacional, a diez años plazo y con una tasa de interés del 9,33%. Por otro lado, siguió produciéndose un considerable flujo de inversión extranjera directa (3,8% del PIB). Las remesas de Intel neutralizaron en buena medida el efecto de las exportaciones de esa misma empresa en la cuenta corriente. Como resultado de todas esas operaciones, a pesar del importante

#### RECUADRO 1.4

### Veinticuatro afirmaciones sobre la situación de las mujeres en el *Sexto Informe sobre el Estado de la Nación*

- La fuerza de trabajo de las mujeres continúa aumentando. En 1999 ellas representaron el 33,1% de la PEA total, para un estimado de 458.000 mujeres que están trabajando o desean hacerlo.
- Desde 1994 crece más rápidamente la PEA femenina que la masculina (28,3% *versus* un 11,5% y lo mismo ocurre en el caso de la población ocupada (25% *versus* 9,8%).
- En las regiones Pacífico Central y Chorotega es donde más ha aumentado la población ocupada femenina. Entre 1987 y 1999 las mujeres en el Pacífico Central pasaron de representar el 20,9% al 31%, y en la Chorotega de 21,6% a 30,2%.
- En 1999 el desempleo femenino alcanzó un 8,2% (el más alto de la década), frente al 6% del promedio nacional y el 4,9% del desempleo masculino.
- Es mayor la subutilización de la fuerza de trabajo femenina. Para las mujeres el subempleo visible en 1999 fue de 6,6% (57.200 mujeres trabajan turnos menores a los deseados) frente a un 3,9% en el caso de los hombres. La situación se revierte cuando se analiza el subempleo invisible: 2% (34.000 mujeres ganan menos del salario *mínimo minimorum*, a pesar de que trabajan 48 horas semanales o más), comparado con el 3,1% de los hombres.
- En 1999 el ingreso promedio de los hombres que trabajan fue un 29% más alto que el de las mujeres.
- Según la Encuesta de Hogares de 1999, un 23,1% del total de hogares fue jefado por mujeres. Esto representa un aumento significativo respecto a los años previos, en que ese indicador no había superado el 21%.
- En cuanto al ingreso per cápita, la jefatura femenina es significativamente mayor en los hogares del quintil más pobre, 31%, frente a un 21,5% en el quintil más rico.
- En 1999 fueron asesinadas veinticinco mujeres. Los agresores, en su mayoría, tenían un vínculo conyugal con la víctima: esposos (48%), compañeros de hecho (22,5%) y ex-esposos (2,8%).
- En 1999 se recibieron 11.346 llamadas en la línea de atención gratuita "Rompe el silencio", del Instituto Nacional de las Mujeres. En el 57% de los casos la persona agredida tenía entre 20 y 39 años y la persona agresora era el esposo.
- En el transcurso del año, la Delegación de la Mujer atendió 5.188 casos, motivados en su mayoría por situaciones de violencia doméstica.



### RECUADRO 1.4 (continuación)

- Durante 1999 se presentaron ante el Poder Judicial 26.437 denuncias por violencia doméstica, para un incremento del 25,9% respecto al año anterior (más de 5.000 casos). Puntarenas tenía 366 casos por resolver a finales de año, el circulante más alto registrado en el país.
- En la mitad de casos por violencia doméstica terminados en 1999, el juez levantó la medida provisional contra el agresor. El principal motivo para ello fue la no comparecencia de la víctima (8.553 casos, el 70%). Sólo en una de cada cuatro denuncias de violencia doméstica se mantiene la medida impuesta originalmente por el juez. Los juzgados en los que más se mantiene la medida son los de Paraíso y Aserrí; los que menos, son el Juzgado de Familia del Segundo Circuito de San José, el Civil y de Trabajo de Santa Cruz y el de Familia de Pérez Zeledón.
- Según el Informe de la Defensoría de los Habitantes para 1999, el 85% de la población infantil y adolescente que es sometida a explotación sexual corresponde a mujeres.
- En mayo de 1999 se aprobó la reforma de los artículos 20 y 33 de la Constitución Política, para cambiar el término "hombre" por "persona" (Ley 7880).
- Mediante el Decreto Presidencial 27913-5, publicado en *La Gaceta* 111, del 9 de junio de 1999, se constituyó la Comisión Interinstitucional sobre Salud y Derechos Reproductivos y Sexuales, coordinada por el Ministerio de Salud.
- El 25 de noviembre, el Poder Ejecutivo presentó al Congreso el proyecto de Ley de Penalización de la Violencia contra las Mujeres Mayores de Edad.
- El proyecto de ley de reformas electorales presentado en 1999 a la Asamblea Legislativa incluye una propuesta para incorporar el 50% de participación femenina en todas las listas electorales.
- En 1999 el Consejo de Gobierno tomó un acuerdo sobre la elaboración y ejecución de planes de acción para la igualdad y equidad de género. El acuerdo establece la incorporación de compromisos institucionales en materia de equidad de género al SINE; que los presupuestos institucionales incluyan los costos de los planes de acción y que las instituciones rindan ante el Consejo de Gobierno un informe anual de cumplimiento de los mismos.
- Un proceso de diálogo y consulta impulsado por el INAMU en 1999 contó con amplia participación de los diversos sectores de mujeres organizadas y permitió la evaluación y seguimiento de los acuerdos de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer Beijing +5.
- En 1999, 4 de 16 ministerios fueron ocupados por mujeres; las viceministras representaron un 29% del total. En el Poder Judicial sólo el 9% de los puestos de magistrados está a cargo de mujeres.
- El 23 de noviembre de 1999 se instaló la Comisión de la Mujer, en la Asamblea Legislativa.
- El número de mujeres alcaldesas aumentó de 5 a 8.
- En la década de los noventa, los nacimientos de madres adolescentes crecieron casi un 25%. En las mujeres menores de 15 años el crecimiento fue del 65%.

pago a factores externos, las reservas monetarias internacionales netas en poder del Sistema Bancario Nacional tuvieron un incremento de \$480 millones.

El conjunto de circunstancias descritas, y otras que se analizan en detalle en el capítulo 3 de este Informe, muestran un país que mantiene una relativa estabilidad, pero no logra amalgamar los elementos necesarios para un crecimiento económico sostenido que repercuta en el bienestar de toda la población. La presión de la creciente deuda interna es un factor apremiante, detrás del cual viene el deterioro de las condiciones sociales. De la solución oportuna al problema de la deuda, en una forma que encamine al país por un rumbo de competitividad y crecimiento, dependerá que la nueva orientación económica pueda alcanzarse en un clima de paz social.

### Armonía con la naturaleza

En general, el balance en materia de sostenibilidad ambiental indica que el país tiene su mayor fortaleza en la gestión del patrimonio natural, pero preocupantes debilidades en la gestión del cambio social y la gestión del riesgo.

Los principales componentes del patrimonio ambiental de Costa Rica son los bosques, la vida silvestre, los suelos, las aguas superficiales y subterráneas, y el mar territorial. En las últimas décadas se ha adquirido conciencia, principalmente, del valor de dos de esos recursos: los bosques y la vida silvestre, y se ha hecho ingentes esfuerzos por conservarlos. Ese empeño se ha materializado en una amplia red de parques nacionales y otras áreas de conservación, en muchos casos por la vía de expropiaciones que no han sido pagadas en su totalidad por el Estado (se estima

que un 44% de esas tierras está pendiente de pago), lo que constituye una especie de deuda interna no financiera de unos 185.000 millones de colones. En 1999, en parte como resultado de presiones de los expropiados, se inició un esfuerzo apreciable para pagar esa deuda y se logró cancelar un total de 4.883 millones de colones. Además, con base en estudios de las universidades públicas, el Instituto Nacional de Biodiversidad y otros centros de investigación del exterior, ha sido posible identificar sitios prioritarios dentro de las áreas de conservación, para asegurar su protección mediante los pagos respectivos.

El mecanismo de las expropiaciones para conservación ha llegado a su límite, si el país no consigue identificar nuevas fuentes de recursos. Cobran entonces especial relevancia los mecanismos de pago por servicios ambientales (PSA), mediante los cuales se compensa a propietarios de bosques por conservarlos, y se estimula la reforestación. Entre incentivos fiscales y pagos directos, se estima que el Estado costarricense invirtió más de \$100 millones en las dos últimas décadas. A partir de 1997, cuando se estableció un impuesto sobre los combustibles para dotar de recursos al PSA, el Fondo Nacional de Financiamiento Forestal financió más de 700 operaciones, por 1.534 millones de colones. El PSA ha logrado crear un sistema de protección privada de bosques que en 1999 cubría el 3,8% del territorio nacional. Sin embargo, en 1999 el Ministerio de Hacienda continuó reteniendo la mayor parte de los fondos para los PSA y ello generó una contracción en este mecanismo.

En el año en estudio, los árboles aprovechados en terrenos agrícolas pasaron a ser la principal fuente de madera, seguidos por los extraídos de plantaciones forestales. Si se proyecta el crecimiento de la madera ya sembrada en esas plantaciones, Costa Rica podría prescindir por completo de la madera proveniente de otras fuentes en el año 2010. Este cambio implica ajustes en la industria de transformación de la madera, pero conlleva claros beneficios desde el punto de vista ambiental. Para ello, no obstante, se requiere estabilizar los fondos públicos para fines forestales. En materia de planes de manejo forestal, en 1999 la Fiscalía Ambiental recibió 145 denuncias por violaciones a Código Ambiental, de las cuales 120 correspondieron a planes de manejo forestal en la península de Osa que presentaban serias irregularidades.

La investigación sobre biodiversidad continuó avanzando, especialmente en el INBio y las universidades públicas, en las áreas de biopros-

pección y taxonomía. Algunos de estos esfuerzos se realizan en asocio con compañías farmacéuticas internacionales, y derivan beneficios económicos para otras instituciones del país vinculadas a la conservación, así como para empresas que hacen uso de la biodiversidad. Empero, la investigación del patrimonio genético del país sigue siendo incipiente.

En 1999 se avanzó en la reglamentación de la Ley de uso, manejo y conservación de suelos, publicada en mayo de 1998, y se comenzó a aplicar algunas de sus disposiciones.

La atención que Costa Rica ha prestado a sus aguas superficiales y subterráneas, a los ecosistemas marino-costeros y al mar territorial es muy inferior a la que se ha puesto en los bosques y la biodiversidad. Esa situación tiene graves resultados, especialmente en lo que se refiere al agua, recurso ambiental crítico en el siglo XXI. En efecto, quizá el problema ambiental más serio que tiene hoy el país es la contaminación del río Grande de Tárcoles y el golfo de Nicoya. Se calcula que la cuenca del Tárcoles recibe 96 Tm<sup>3</sup> por día, o 4.000 litros por segundo, de aguas negras. La contaminación aportada por los ríos Tárcoles, Barranca y Tempisque afecta severamente al golfo de Nicoya, importante núcleo de pesca y reproducción de especies marinas, y amenaza el desarrollo turístico de sus costas.

También las aguas subterráneas están amenazadas de contaminación, por infiltración de agroquímicos y de residuos de los tanques sépticos que utilizan muchos hogares. Sin embargo, la investigación en este tema es escasa. En materia de aguas existe un desarticulado y contradictorio marco legal e institucional. La no actualización de la legislación vigente, que data de 1942, genera vacíos importantes, como por ejemplo la falta de claridad sobre cuál instancia tiene potestad para otorgar concesiones de agua para generación hidroeléctrica.

Otra presión sobre el ambiente proviene de la disposición de los desechos sólidos y líquidos. De los rellenos sanitarios y los simples botaderos de basura sólo un 20% se maneja bajo normas técnicas aceptables. El 47% de las municipalidades dispone de los desechos en vertederos a cielo abierto sin ningún control.

El problema de la recolección y disposición final de los desechos sólidos siguió sin resolverse en gran parte del país, pese a que el Gobierno ha propuesto la construcción de seis rellenos sanitarios regionales y nueve locales, y realizó gestiones administrativas para convertir en rellenos sanitarios los vertederos a cielo abierto de 38

de los 42 cantones que disponen de los desechos de esa manera. Se estima que un tercio de los desechos sólidos no es recolectado, situación que en el área rural alcanza el 60%. La provincia de San José genera el 46% del total de los desechos sólidos.

A las formas de contaminación mencionadas habría que agregar la del aire, especialmente en la Gran Área Metropolitana. Se calcula que un 75% de la contaminación atmosférica proviene del sector transporte; otro 23% se deriva de la actividad industrial y la generación de energía. Cada día entran a San José 360.000 vehículos, de los cuales el 72% son particulares y transportan apenas al 29% de los pasajeros. En 1999 se superó el medio millón de vehículos en circulación. La OMS ha determinado  $75\mu\text{g}/\text{m}^3$  como el nivel máximo de contaminación aceptable. Pese a ello, en 1995 la contaminación en San José alcanzó  $253\mu\text{g}/\text{m}^3$ ; en los años siguientes esa tasa bajó, gracias a la introducción obligatoria de convertidores catalíticos y, en menor medida, a los marchamos ecológicos. De esta forma se llegó en 1999 a  $187\mu\text{g}/\text{m}^3$ , pero el control sobre la contaminación vehicular sigue siendo deficiente.

Uno de los principales generadores de presiones sobre el ambiente en el país es el acelerado y desordenado crecimiento de la ciudad capital, cuya extensión aumentó en un 80% en los últimos once años. Se ha construido en terrenos no aptos: cerca de ríos, en terrenos inestables y en suelos que deberían preservarse para la recarga de acuíferos. Ahí, en sólo un 6% del territorio nacional, se encuentran concentrados el 85% de las industrias y el 88% del parque automotor.

Todo lo anterior indica un desempeño deficiente en la gestión del cambio social. En materia de gestión del riesgo, si bien en 1999 Costa Rica no experimentó graves amenazas naturales, con excepción de las inundaciones en Guanacaste en setiembre y octubre, se presentan riesgos compuestos, en gran medida como resultado de la acción humana. La concentración demográfica en el Valle Central, y su urbanización desordenada, amenazan con hacer colapsar el centro neurálgico del país. Pese a haberse aprobado en 1999 una nueva Ley de Emergencias, la capacidad de respuesta institucional ante los desastres sigue siendo excesivamente centralizada y rígida.

El órgano técnico del Estado que se encarga de regular lo relativo al deterioro ambiental, mediante la evaluación y el seguimiento de los estudios de impacto ambiental que exigen las leyes, es la Secretaría Técnica Nacional Ambiental (SE-TENA). Esa dependencia opera con funcionarios

cedidos por otras instituciones, presenta una alta rotación y, por lo tanto, una escasa especialización del personal, y no dispone del presupuesto y los medios materiales necesarios para desarrollar su labor. En 1999 esta instancia tuvo cuatro secretarios generales.

### Fortalecimiento de la democracia

El elevado abstencionismo en las elecciones de 1998, y la desconfianza hacia los gobiernos y la Asamblea Legislativa que muestran las encuestas de opinión, incluyendo una serie de sondeos, con idénticas preguntas, que vienen realizándose desde 1978, ponen de manifiesto las dudas ciudadanas sobre la representatividad de la democracia costarricense. El Tribunal Supremo de Elecciones recogió en 1999 los resultados de dos importantes iniciativas suyas para mejorar esa representatividad: la creación de una Comisión Consultiva sobre Reformas Electorales y la suscripción de un convenio con el Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL). Las recomendaciones emanadas de ambas instancias son en muchos sentidos coincidentes, y comprenden reformas a la Constitución Política y al Código Electoral. Estas buscan, entre otras cosas, fortalecer al propio Tribunal y sus órganos asociados; ampliar las oportunidades de participación en los procesos electorales; perfeccionar los mecanismos de cómputo de votos y de financiamiento a los partidos políticos, y mejorar la composición estructural de la Asamblea Legislativa. El que las reformas propuestas conduzcan en efecto al logro de esos objetivos es materia de discusión. En todo caso, las iniciativas esperan el correspondiente debate parlamentario.

El año 1999 fue el segundo de la administración Rodríguez Echeverría. Normalmente, los segundos años de cada administración se caracterizan por un especial dinamismo, pues el equipo de gobierno, una vez consolidado su control institucional, procura impulsar cambios que luego, conforme se acercan las siguientes elecciones, se van tornando más difíciles. El año en referencia muestra sin duda signos de esa presión hacia el cambio por parte del Poder Ejecutivo, pero con pocos resultados -particularmente en aquellas iniciativas que requieren trámites parlamentarios- pese al esfuerzo de concertación efectuado en 1998. En este contexto el logro más importante fue la aprobación de la Ley de protección al trabajador, que amplía y fortalece el régimen de invalidez, vejez y muerte de la CCSS, universaliza las pensiones para los adultos mayores en si-

tuación de pobreza, y establece y regula las pensiones complementarias obligatorias para todos los trabajadores. Con ello se procura mejorar las perspectivas de bienestar de la población y se crean importantes fondos de ahorro e inversión, con beneficiosos efectos de largo plazo sobre la economía. Es temprano todavía, sin embargo, para ponderar los efectos reales de esta ley.

Otras iniciativas gubernamentales, en los campos de la liberalización comercial en el sector agrícola, la apertura de monopolios y la privatización de activos del Estado, por ejemplo, encontraron fuerte oposición sectorial o legislativa, y produjeron un notable desgaste en la capacidad del Gobierno para impulsar reformas. Hay que abonarle, no obstante, esfuerzos en el control de la corrupción (especialmente los abusos con CAT) y en el mantenimiento de la infraestructura vial.

Las relaciones internacionales del país estuvieron marcadas por el diferendo con Nicaragua en torno a la navegación de guardias civiles armados por el río San Juan, y, ocasionalmente, por asuntos relativos a la población nicaragüense inmigrante en Costa Rica.

La Asamblea Legislativa aprobó legislación de relevancia en el campo social. Además de la citada Ley de protección del trabajador, promulgó la Ley integral para la persona mayor; la Ley contra la explotación sexual de personas menores de edad; un impuesto especial a los licores, la cerveza y los cigarrillos, para atender necesidades de grupos en desventaja social, y una autorización al IMAS para condonar créditos hipotecarios sobre viviendas de interés social. Se aprobó un total de 127 leyes, 76 de ellas propuestas por el mismo Poder Legislativo y 51 por el Poder Ejecutivo, pero quedaron en estudio 295 iniciativas más en las distintas comisiones permanentes. Por otra parte, la Asamblea ejerció débilmente su función de control político, en alguna medida por limitaciones que le imponen su propio reglamento y la Constitución Política. En otros casos, sin embargo, ello no obedece a un problema legal; así por ejemplo, aunque la mayoría de las instituciones públicas está obligada a presentar informes anuales de labores a la Asamblea, solamente el 10% lo hizo en 1999.

Los diversos órganos de control de la gestión pública con que cuenta el Estado costarricense mostraron un considerable dinamismo en 1999. La Contraloría General de la República, con un nuevo reglamento orgánico desde el mes de mayo, incrementó sustancialmente el número de sus informes de auditoría y estudios especiales,

estos últimos motivados en parte por la prevención contra posibles fallas informáticas debidas al cambio de siglo (Y2K). También creció el trámite de objeciones y apelaciones a procesos de contratación administrativa, al haber aumentado el número de carteles.

La Procuraduría General de la República, por su parte, también incrementó en forma notable el número de opiniones jurídicas emitidas y consultas de constitucionalidad, además de que asumió nuevas funciones notariales. Su propuesta tecnológica de un único sistema costarricense de información jurídica representa un importante avance en la materia.

También la Defensoría de los Habitantes aumentó el número de expedientes gestionados, que incluyeron expedientes abiertos contra la ARESEP, los ministerios de Hacienda y Economía y la Caja Costarricense de Seguro Social. La Defensoría ha insistido en que la ARESEP incorpore el componente de calidad de los servicios prestados al realizar fijaciones tarifarias. Sobre este punto se mantuvo una diferencia entre las dos instituciones.

La ARESEP, por su parte, elaboró propuestas de reglamentos tarifarios en materia de hidrocarburos y telecomunicaciones, y resolvió numerosas solicitudes de ajuste de precios en otros servicios públicos, manteniendo en general una tendencia a aprobar aumentos menores que los solicitados, o a no modificar las tarifas. En menos del 20% de los casos autorizó los incrementos en el monto solicitado por los proveedores de los servicios.

Más lento ha sido el progreso de los mecanismos reguladores de la actividad privada, tales como la Superintendencia General de Valores y la Comisión para Promover la Competencia. En el primer caso, la legislación es insuficiente para promover la profundización del mercado bursátil, y en algunos aspectos contiene sanciones excesivamente drásticas. En la promoción de la competencia sucede lo contrario: tanto las sanciones como el órgano que las aplica son todavía muy débiles. Un ámbito en el que existe un fuerte debate es el de la libertad de prensa. Los tribunales de justicia han sido muy severos en la aplicación del derecho de respuesta, como lo muestra el hecho de que obligaran al diario *La Nación* a publicar una sentencia condenatoria en su contra de 114 folios, el 26 de octubre de 1999.

El centralismo continúa siendo característico del sector público costarricense. La descentralización territorial en la asignación de recursos es

escasa, puesto que los presupuestos se elaboran y manejan en forma centralizada y poco flexible. Los recursos municipales, por su parte, siguen representando sólo el 2% del gasto público total. Aparte de lo dispuesto en la Ley de desconcentración de hospitales y clínicas de la CCSS, los intentos de desconcentración administrativa desde el interior de las instituciones son tímidos o inexistentes. Por su parte, la ciudadanía no reclama activamente espacios de participación institucional y aprovecha poco los que existen, aunque algunos procesos logran finalmente atraer su atención.

En 1999 se puede documentar los esfuerzos realizados en el marco del Triángulo de Solidaridad en procura de la descentralización y la participación, mediante la concertación en el nivel local.

En otro orden de ideas, y con motivo de cumplirse diez años de la promulgación de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, 7531, del 11 de octubre de 1989, el *Sexto Informe sobre el Estado de la Nación* contiene una reseña analítica del desempeño de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, principal órgano encargado de la aplicación de esa Ley, que constituye probablemente la modificación más profunda en el régimen de derecho costarricense en la segunda mitad del siglo XX. La Sala Constitucional, conformada por siete magistrados, goza de un alto grado de autonomía y poder determinativo; resuelve ella misma sobre su propio ámbito de competencia y tiene incluso la potestad de anular la vigencia de leyes o partes de éstas, a la luz de las interpretaciones que hace del contenido de la Constitución Política. La Sala desempeña funciones consultivas ante los jueces y ante la Asamblea Legislativa, y resuelve acciones de inconstitucionalidad, recursos de amparo y de hábeas corpus, así como conflictos de competencias constitucionales.

### La Región Chorotega

Todos los años, el *Informe sobre el Estado de la Nación* incluye un capítulo especial sobre un tema, sector o región de particular interés desde la perspectiva del desarrollo humano sostenible. Para esta edición del Informe se escogió la Región Chorotega, que abarca la provincia de Guanacaste, debido al interés mostrado por el Proyecto de Desarrollo Agrícola de la Península de Nicoya (PROPADEN) y varias organizaciones regionales de la sociedad civil, y porque ésta es una región que ha experimentado grandes transformaciones en las últimas décadas, y que hoy se

hallará en una encrucijada, entre estilos de vida y producción tradicionales y otros, novedosos, vinculados a la integración del país en los mercados internacionales. A pesar de cubrir el 20% del territorio costarricense (10.140,71 km<sup>2</sup>), su población representaba apenas el 8,2% del total nacional en 1999, 281.312 habitantes (INEC, 1999).

En la actualidad, esta región experimenta el tránsito de una economía exclusivamente agropecuaria a una en la que los servicios adquieren significativa importancia. Este cambio ha atraído cuantiosas inversiones y ha generado nuevas oportunidades empresariales y laborales para ciertas zonas y actividades, creando así nuevos “polos” de desarrollo local. Paralelamente, se ha extendido la cobertura territorial de las áreas bajo protección ambiental, lo que ha permitido neutralizar la depredación de ciertas zonas de gran valor ecológico. Sin embargo, estos nuevos impulsos de desarrollo, que se reflejan por ejemplo en un creciente consumo de energía eléctrica, no han sido capaces todavía de mejorar los indicadores de ingresos. La Región Chorotega sigue siendo la más pobre en ingresos del país, y la que muestra el indicador más elevado de subutilización de la fuerza de trabajo, con un 17,9% en 1999, en gran medida porque el empleo que generan varias de sus principales actividades -caña, melón, turismo- es estacional. Los pequeños productores son los más pobres, especialmente los de granos básicos.

Persiste la tradicional desarticulación productiva, social e institucional, entre las microrregiones guanacastecas y se generan nuevas (y viejas) presiones sobre su patrimonio natural. De no implementarse una gestión responsable de los recursos naturales pueden crearse serios cuellos de botella para el desarrollo futuro de la región. La Chorotega arrastra, sin indicios claros de que disminuyan las brechas, preocupantes rezagos con respecto a la Región Central, aunque ocupa posiciones ventajosas respecto a las otras regiones en lo que concierne a indicadores de educación y de salud. Muchos guanacastecos y guanacastecas se siguen viendo obligados a buscar oportunidades de trabajo en otros lugares del país, aunque su migración se ve compensada por el ingreso de otros migrantes: costarricenses que vienen a incorporarse a las nuevas industrias, en especial el turismo, o nicaragüenses que aprovechan el empleo estacional, a menudo en condiciones de miseria.

El acceso de las y los guanacastecos a los servicios públicos básicos muestra un panorama de

claroscuros. El 100% de la población está cubierto por los EBASIS, se ha logrado acercar la tasa de mortalidad infantil al promedio nacional y la desnutrición moderada o severa es inferior al promedio nacional. Sin embargo, hay graves amenazas en el campo de la sanidad ambiental: el suministro de agua potable es deficiente en los acueductos no administrados por el ICAA, no se recolecta la mitad de los desechos sólidos, y muy pocos vertederos de basura cumplen con normas técnicas básicas. En materia educativa la situación es más favorable: la Región Chorotega es la segunda en el país en cobertura y escolaridad, después de la Región Central. También muestra una considerable presencia de la educación superior, en la cual destaca el interés de los estudiantes por las carreras de las áreas de educación, administración de empresas y turismo. Es importante destacar los logros que en materia de

salud y educación, a pesar de ser una de las regiones más pobres del país, alcanza esta provincia. En el índice cantonal de desarrollo social de MIDEPLAN, en el cual el cantón de Flores, en Heredia, marca el límite superior (100), los cantones de Guanacaste tienden a ubicarse en posiciones intermedias: desde el 43,1 de Abangares, hasta el 63,2 de Tilarán, aunque el cantón de La Cruz tiene el segundo índice más bajo del país (16,4) después de Talamanca.

El patrimonio natural de la Región Chorotega tiene gran relevancia desde el punto de vista de la biodiversidad, la producción, el turismo y la calidad de vida de las personas. Sus áreas de conservación -la de Guanacaste, en el norte, la de Arenal y la del Tempisque- albergan ecosistemas de gran valor, ya sea por su escasez, como el bosque tropical seco, o por su importancia para la migración y la reproducción de especies, como

#### RECUADRO 1.5

### Características generales y limitaciones del Sexto Informe

El *Sexto Informe sobre el Estado de la Nación* continuó con el marco conceptual definido por el Consejo Consultivo del Proyecto en 1995. 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 trabaja cuatro temas de los cinco contemplados en dicho marco: Equidad e integración social; Oportunidades, estabilidad y solvencia económicas; Armonía con la naturaleza y Fortalecimiento de la democracia. En relación al quinto tema, se presenta una contribución especial que busca sentar las bases conceptuales, metodológicas y técnicas para dar seguimiento, en los próximos Informes, al tema de calidad de vida de los y las costarricenses.

El Sexto Informe se ve también enriquecido por un capítulo especial sobre la Región Chorotega, con lo cual se da continuación a la línea de estudios subnacionales inaugurada en el Cuarto Informe, cuando se incorporó un capítulo especial sobre la Región Huetar Norte.

Al igual que en años anteriores, se ha realizado un esfuerzo por incorporar temas, variables e indicadores nuevos en los diferentes capítulos. El análisis del capítulo sobre Oportunidades, estabilidad y solvencia económicas utiliza la nueva serie de cuentas nacionales del Banco Central, que toma como base el año 1991. Las nuevas cuentas modifican los valores que se venían manejando sobre algunas de las principales variables de la economía nacional, a la vez que permiten profundizar en el estudio de los diferentes sectores productivos del país. Asimismo, en este capítulo se aborda dos temas nuevos e importantes para el país: el de la banca *off shore* y el de la transferencia neta de capitales.

El capítulo sobre Equidad e integración social continuó mejorando los indicadores de pobreza y su relación con el mercado laboral. En 1999 se produjo un reajuste en la muestra de la Encuesta de Hogares,

relacionado con la distribución de la población entre rural y urbana. Ese reajuste implicó una modificación en los indicadores utilizados para definir la línea general de pobreza. La modificación no es de tal naturaleza que pueda proyectarse en forma retrospectiva. En consecuencia, las cifras de 1999 no son estrictamente comparables con las de los años previos, tanto en lo relativo a la pobreza en general como a la pobreza extrema o indigencia. El capítulo presenta además un análisis detallado sobre las condiciones de vida de la población nicaragüense residente en el país y aborda el tema de la reforma del sector salud.

En el capítulo Armonía con la naturaleza se avanza hacia un análisis más integrado del tema, a partir del concepto de gestión. Se tratan nuevos temas, como el crecimiento urbano, y se profundiza en problemas asociados con este crecimiento, entre ellos el de los desechos sólidos.

En Fortalecimiento de la democracia se realiza un esfuerzo por continuar generando indicadores nuevos en los diferentes temas que trata el capítulo. Se trabaja en forma especial el tema de la Sala Constitucional, al cumplirse sus primeros diez años de existencia. Al igual que en el Quinto Informe, este capítulo ha sido enriquecido con datos primarios generados por la Auditoría Ciudadana sobre la Calidad de la Democracia, del Proyecto Estado de la Nación.

La disponibilidad de datos y series comparables sigue implicando limitaciones importantes para el análisis de la realidad nacional. Las áreas más problemáticas continúan siendo las estadísticas demográficas y las ambientales. Las primeras podrán actualizarse con los resultados del Censo de Población realizado en julio del 2000. Las segundas siguen presentando problemas de comparabilidad entre las fuentes, así como falta de regularidad en la generación de información por parte de las instituciones responsables. Los problemas de falta de información son mayores al abordar el análisis subnacional, por la ausencia de un sistema de cuentas regionales en el país.

RECUADRO 1.5 (continuación)

## Avances y temas nuevos

<b>Equidad e integración social</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mejores indicadores de pobreza.</li> <li>• Condiciones de vida de la población nicaragüense residente en el país.</li> <li>• Reforma del sector salud en el ámbito local.</li> <li>• Cumplimiento de compromisos internacionales asumidos por el país en materia social.</li> </ul>
<b>Oportunidades, estabilidad y solvencia económicas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cálculos basados en la nueva serie de cuentas nacionales.</li> <li>• Análisis sectorial.</li> <li>• Banca <i>off shore</i>.</li> <li>• Análisis de las transferencias netas de capital.</li> </ul>
<b>Armonía con la naturaleza</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Perspectiva de gestión ambiental (gestión del patrimonio natural, gestión del cambio, gestión del riesgo).</li> <li>• Crecimiento urbano.</li> <li>• Desechos sólidos.</li> </ul>
<b>Fortalecimiento de la democracia</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Elaboración de nuevos indicadores.</li> <li>• Reseña de los diez años de la Sala Constitucional.</li> <li>• Incorporación parcial de información de la Auditoría Ciudadana sobre la Calidad de la Democracia.</li> </ul>
<b>Calidad de vida</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Propuesta preliminar de conceptualización (noción de calidad de vida e indicadores).</li> </ul>
<b>Capítulo especial</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Datos básicos de la Región Chorotega.</li> <li>• Principales fracturas regionales.</li> <li>• Desafíos.</li> </ul>
<b>Compendio estadístico</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Incorporación de una sección con estadísticas políticas.</li> </ul>

los parques nacionales Palo Verde y Las Baulas. La cobertura forestal, que se había perdido en gran medida a causa de la expansión ganadera, ha venido recuperándose lentamente con el declive de esa actividad, y gracias a la aplicación de incentivos fiscales y pago por servicios ambientales. Al igual que sucede a escala nacional, el recurso más amenazado en la actualidad es el agua, debido principalmente a la sobreexplotación de acuíferos para consumo humano, lo que adquiere características aún más graves en las zonas turísticas, por la amenaza de salinización de los pozos. Salvo que nuevas investigaciones revelen la existencia de reservas desconocidas de agua subterránea -lo cual es posible, dado que la investigación realizada hasta la fecha es escasa- el ICAA prevé una crisis en el suministro de agua potable para el año 2015. Tanto el desordenado desarrollo de la zona costera, como la vulnerabilidad a inundaciones en otras áreas, ponen de relieve la necesidad de políticas de ordenamiento territorial que hasta hoy han estado ausentes.

El dinamismo de la economía guanacasteca, hoy en día impulsada fundamentalmente por el sector privado, es grande: desde la introducción de las cocinas solares y la comercialización creativa del café, hasta la transformación del sector azucarero y los nuevos desarrollos turísticos. La acción del Estado en favor de la reconversión, por su parte, ha sido débil y desarticulada: las instituciones nacionales actúan en forma descoordinada, y las municipalidades son aun más débiles que en otras regiones del país.

En los últimos veinte años el Estado ha impulsado megaproyectos en tres áreas específicas: infraestructura de riego, servicios aeroportuarios e infraestructura turística. Recientemente se concretó el proyecto para la construcción del puente sobre el río Tempisque, mediante una donación del gobierno de Taiwán. Aunque la región cuenta con una base de infraestructura importante, la ausencia de una propuesta integral de desarrollo no permite aprovechar estas inversiones a favor de un desempeño regional más articulado y equitativo.

Existe una gran variedad de organizaciones, la mayoría de las cuales actúa en forma localista y dispersa, y son escasas y poco sostenibles las experiencias de concertación regional. En ese sentido, Guanacaste muestra en un microcosmos el déficit de encadenamientos -lo que al inicio del capítulo se calificó de “descoyuntamiento”- entre lo tradicional y lo nuevo, las oportunidades para los originarios de la zona y la capacidad de éstos para aprovecharlas.

### Los desafíos nacionales

En sus cinco ediciones anteriores, el *Informe sobre el Estado de la Nación* ha planteado un conjunto de desafíos para el desarrollo humano sostenible de Costa Rica. Esos desafíos son, a la vez, retos y obstáculos por vencer, cuya importancia trasciende intereses y aspiraciones particulares. Vistos como retos, los desafíos nacionales requieren mancomunar esfuerzos, recursos e ideas, pues ninguna persona o grupo de la sociedad puede enfrentarlos por sí solo. Son asuntos que afectan las oportunidades económicas y sociales de la mayoría de las y los habitantes, o son situaciones inaceptables a la luz de los compromisos internacionales suscritos por el país o los derechos y garantías constitucionales. Vistos como obstáculos por vencer, son desviaciones en la senda hacia el desarrollo que comprometen a la sociedad entera. Es a partir de su superación -y no de la persecución de metas teóricas o ideales- que se darán pasos firmes hacia el desarrollo.

Por ello conviene repasar los desafíos

nacionales reseñados en los anteriores Informes:

- 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) y 5 (1999).
- Adoptar políticas nacionales en temas clave como régimen tributario, reactivación del mercado interno, deserción en secundaria y migración y relaciones con Nicaragua: Informe 5 (1999).
- Atreverse a experimentar: Informes 4 (1998) y 5 (1999).

En el presente Informe se da cuenta de los avances y rezagos en la atención de estos desafíos. En general, son desafíos vigentes, que constituyen el telón de fondo sobre el que se proyectan los esfuerzos nacionales hacia el desarrollo.





## A N E X O

# Propuesta preliminar para el estudio de la calidad de vida en Costa Rica

## Introducción

Calidad de vida es una idea complicada. Constituye una expresión frecuentemente empleada en la vida política y académica, y hasta en la vida cotidiana, para denotar “algo” deseable para todas las personas. De manera intuitiva, se la asocia con la noción de “vivir mejor”, o de “una buena vida”. Hoy en día, por ejemplo, existe un creciente consenso sobre el postulado de que la calidad de vida, su mejoramiento, es la meta última del desarrollo humano (PNUD, 1990-1999). Sin embargo, en concreto, ¿qué significa calidad de vida? ¿cómo medir su evolución? Las respuestas a estas preguntas son, lamentablemente, poco alentadoras. Como lo mostramos de manera sucinta en este documento, no se trata de un concepto definido con precisión; hay relativamente pocos y dispersos intentos por medir su evolución y muchos de los indicadores que suele emplearse para examinar el desempeño económico, social, ambiental y político no están claramente relacionados con el tema.

El presente trabajo es una exploración preliminar sobre el tema de la calidad de vida en Costa Rica. Su propósito es sentar las bases conceptuales, metodológicas y técnicas para dar seguimiento, en las próximas ediciones del *Informe sobre el Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*, a los asuntos relacionados con la calidad de vida de las y los habitantes del país. Como toda exploración, es una iniciativa en proceso y, en ciertos casos, plantea más problemas

que los que resuelve. Empero, es una iniciativa que encierra una promesa. Creemos que con el tema de calidad de vida podremos aproximarnos progresivamente a la manera en que los grupos sociales experimentan en su vida diaria los frutos del desarrollo del país. En otras palabras, queremos ponerle rostro de carne y hueso al desarrollo humano de Costa Rica.

También por el hecho de ser una exploración, este documento está especialmente necesitado de críticas y mejoras. Sólo así a partir del 2001 el *Informe sobre el Estado de la Nación* podrá desarrollar un sistema de seguimiento académico y técnicamente consistente y relevante desde el punto de vista social. Invitamos, pues, a un debate -que esperamos sea vivo, abierto y enjundioso- sobre nuestra propuesta para estudiar el tema de la calidad de vida.

Esta contribución especial se inicia con una presentación de nuestro concepto de calidad de vida y una propuesta de indicadores que servirán de parámetros para evaluar el desempeño de Costa Rica en este campo en los años venideros. Luego se esboza brevemente algunos antecedentes conceptuales y metodológicos que ilustran diversos intentos por tratar el tema en diversas partes del mundo. Finalmente, en la última sección se realiza una identificación de ciertos hallazgos presentados en otros capítulos del Informe desde la perspectiva del tema de calidad de vida. Las dos últimas secciones se basan en el trabajo realizado por la investigadora Arlette Pichardo y sus colaboradores del Centro

Internacional de Política Económica para el Desarrollo Sostenible (CINPE) de la Universidad Nacional. La definición del concepto de calidad de vida es propia del equipo técnico del Proyecto Estado de la Nación.

Para ello se tomó como referencia principal la elaboración conceptual y metodológica de la "Auditoría ciudadana sobre la calidad de la democracia en Costa Rica" (ACCD), cuyo informe final será publicado a inicios del 2001. Partes de esta sección se beneficiaron del trabajo de Pichardo y el CINPE, especialmente el recuadro sobre los indicadores máximos y mínimos.

## Nuestro concepto de calidad de vida

### Definición

Por calidad de vida se entiende el grado en que las personas o grupos sociales viven en forma libre, digna, saludable, segura, creativa, solidaria y sin discriminación de ningún tipo (Proyecto Estado de la Nación, 2000)<sup>1</sup>. Hablaremos de una buena calidad de vida cuando, en general, las condiciones y estilos de vida de las personas, individualmente consideradas, o los grupos sociales a los que pertenecen, permiten una existencia en la cual se cumple con los valores de libertad, dignidad, seguridad, creatividad, solidaridad y equidad en el trato, que son, para nuestros efectos, las aspiraciones de una buena vida en la Costa Rica contemporánea. Por el contrario, hablaremos de una mala calidad de vida cuando las condiciones y estilos de vida de las personas o los grupos sociales a los que pertenecen son tales que, en la práctica, las personas no ejercitan o experimentan, o lo hacen de una manera socialmente considerada como muy deficitaria, los valores propios de una buena vida.

Como puede verse, esta definición combina componentes descriptivos, normativos y evaluativos. El componente descriptivo incluye a las personas, los grupos sociales y sus condiciones y estilos de vida, lo que en la definición se resume escuetamente en la expresión "viven". El componente normativo son los valores antes citados y el evaluativo, la noción de "grado en que" la vida real se acerca a las aspiraciones de una buena vida. Esta combinación es propia del concepto de calidad de vida, pues la definición misma de "calidad", según el Diccionario de la Real Academia Española, supone al menos dos cosas: una proporción variable de un atributo y una forma de medir esa proporción (Vargas Cullell, 2000).

Esta es, además, una definición enumerativa y no esencial en lo que a sus componentes normativos se refiere. Con ello quiere decirse que denota los valores que la componen, pero no establece su necesidad teórica -¿por qué se incluyen esos y no otros valores?- ni su jerarquía interna -¿hay valores más importantes que otros?

### Alcance del concepto

Esta definición es, claramente, una herramienta de trabajo. No pretende resolver las complejas discusiones teóricas y políticas que sobre la idea de calidad de vida existen, sino perfilar un instrumento que sea útil para nuestros efectos. Esto no significa que la definición sea infundada, es decir, que no abreve de estas discusiones; por ello, se dedica un apartado de esta contribución a identificar esfuerzos teóricos y metodológicos en la materia. Pero sí significa que en estas discusiones participamos con un interés práctico, el de establecer un sistema de seguimiento de la calidad de vida en Costa Rica, y no tanto con una intención académica.

Pero, ¿no es cierto que calidad de vida es una idea subjetiva o autorreferenciada? Con razón puede argüirse que cada persona puede tener nociones distintas sobre la buena vida, de acuerdo con su historia, sus necesidades generales y particulares, sus expectativas, intereses y visión de mundo. Esto es cierto y nuestro concepto no niega la libertad de las personas para establecer sus prioridades y aspiraciones vitales. Sin embargo, en la vida social personas con prioridades y aspiraciones muy diversas son capaces de relacionarse entre sí y de llegar a ciertos acuerdos sobre asuntos que son de interés común. Estos asuntos compartidos no eliminan las diferencias personales, pero son los que crean la posibilidad de actuar conjuntamente para resolver problemas colectivos y alcanzar objetivos comunes.

Es en este segundo nivel de los asuntos compartidos que se ubica nuestro concepto de calidad de vida. Las aspiraciones de la buena vida enumeradas en la definición son, en efecto, aspiraciones socialmente compartidas por amplios grupos de costarricenses, acuerdos sobre lo que es deseable, hoy por hoy, que cualquier habitante de nuestro país, por el mero hecho de serlo, pueda vivir en la práctica. Se trata de "características deseables" de la vida social en Costa Rica (Proyecto Estado de la Nación, 2000c) que son, además, un horizonte común a la sociedad en general, o más propiamente, una

fusión de horizontes. Analógicamente, las aspiraciones funcionan como un máximo común denominador entre grupos y personas muy diversos, sobre la buena vida. Por supuesto que, más allá de éstas, las personas, familias y otros grupos sociales pueden y de hecho tienen todo tipo de aspiraciones. Pero ello, como hemos argumentado, no lesiona la eficacia de nuestro concepto.

Por último, calidad de vida es un concepto "situado". Las ideas sobre lo que una buena vida es o debe ser son distintas como distintas son las sociedades y, además, dentro de una misma sociedad, es muy probable que cambien con el tiempo. Pensemos, por ejemplo, en las aspiraciones sociales en la Costa Rica de hace cien años, a inicios del siglo XX. En esa época, este era un país con un analfabetismo cercano al 70%, la esperanza de vida al nacer rondaba los 35 años, una mayoría calificada de la gente era pobre y menos del 20% de la población adulta ejercía el voto, todos hombres, en votaciones invariablemente fraudulentas. El horizonte tecnológico de esa sociedad era muy limitado, en comparación con el que tenemos hoy. En este contexto, las aspiraciones de una buena vida eran, probablemente, muy diferentes a las de ahora. Por ello, no hablamos de calidad de vida en general, sino de calidad de vida en la Costa Rica contemporánea.

### Un ejercicio inicial sobre valores compartidos

En junio del 2000, el Proyecto Estado de la Nación reunió a catorce personas provenientes de diversos grupos sociales, con el propósito de observar si, a partir de una libre discusión de ideas, y en un ambiente abierto y espontáneo, eran capaces de llegar a ciertos acuerdos sobre lo que significa calidad de vida. La técnica empleada fue la de Juicio Grupal Ponderado<sup>2</sup> y la pregunta generadora fue: ¿cuáles elementos o componentes deberían considerarse para definir la calidad de vida de la población de Costa Rica?

La reacción inicial permitió establecer 54 respuestas. Con base en esta primera lluvia de ideas se identificó un conjunto más reducido de asuntos, los componentes de la calidad de vida. Las y los participantes elaboraron el orden de prioridades descrito en el cuadro 1.1.

Los tres primeros elementos, a juicio de quienes participaron en el ejercicio, son los más significativos y, por lo tanto, en su opinión, expresarían mejor la calidad de vida de la población en Costa Rica. El componente de "buena salud

física, síquica, emocional y social", que ocupó el más alto rango entre los elementos deseables para definir calidad de vida, es considerado como uno altamente deficitario en nuestra sociedad. El componente "vivir en un ambiente saludable, estético, seguro, agradable y sostenible" presenta, a juicio de las personas participantes, el mayor déficit en la práctica. Esto significa que el país deberá orientar fuertemente sus acciones en este sentido si quiere responder a las aspiraciones ciudadanas de este componente. El componente "tener un trabajo digno, gratificante y adecuadamente remunerado", en la práctica, también resulta ser un elemento con debilidad en materia de logros alcanzados.

### Escogencia preliminar de indicadores para medir la calidad de vida

Con la contribución del Juicio Grupal Ponderado, así como con el aporte de la revisión bibliográfica que se comenta más adelante, se formuló una propuesta de indicadores en materia de calidad de vida. Esta propuesta se acoge a la práctica usual en los Informes sobre el Estado de la Nación, en los cuales se valora el desempeño del país a partir de un conjunto de indicadores relacionados con las aspiraciones de desarrollo humano aprobadas por su Consejo Consultivo. En este caso, por ser todavía una propuesta preliminar, la formulación contenida en el cuadro 1.1 está abierta a discusión antes de ser acogida formalmente. Cabe subrayar que no es una enumeración exhaustiva de asuntos, sino una selección intencionada que se pretende sirva como punto de partida para el seguimiento de la calidad de vida en Costa Rica. La experiencia permitirá ir agregando (o desechando) temas.

Como calidad de vida es un atributo variable -las personas pueden tener mejor o peor calidad de vida-, los indicadores están divididos en mínimos y máximos. Los indicadores mínimos están asociados a un "piso" de condiciones objetivas para la satisfacción de necesidades humanas básicas, referidas a alimentación, salud, empleo, educación y vivienda. Los indicadores máximos se relacionan con los valores asociados con una alta calidad de vida y las prioridades establecidas por los participantes en el Juicio Grupal Ponderado (cuadro 1.2).

Cabe señalar varios puntos. En primer lugar, esta es una propuesta no exhaustiva de indicadores. En segundo lugar, se ha procurado incluir aquellos sobre los que existe información

CUADRO 1.1

### Prioridades para definir la calidad de vida de la población en Costa Rica, según los participantes en el Juicio Grupal Ponderado

Tema	Conteo votos	Rango <sup>a/</sup> (valor esperado)	Cociente de éxito <sup>b/</sup>	Tanto F <sup>c/</sup> (valor observado)	Diferencia <sup>d/</sup>	Rango por magnitud de diferencia
1 Buena salud física, síquica, emocional y social	23	10	0,76	7,60	2,40	8
2 Vivir en un ambiente saludable, estético, seguro, agradable y sostenible	17	9	0,54	4,86	4,14	10
3 Tener un trabajo digno, gratificante y adecuadamente remunerado	17	9	0,56	5,04	3,96	9
4 Gozar de libertad de movimiento, expresión y participación individual y social	13	7	0,70	4,90	2,10	6
5 Práctica social efectiva del régimen de derecho	12	6	0,66	3,96	2,04	5
6 Tener espacios de participación en la toma de decisiones que le afectan al interior de la familia, la comunidad y el país	11	5	0,54	2,70	2,30	7
7 Seguridad económica, personal, jurídica y ciudadana	9	4	0,61	2,44	1,56	4
8 Acceso a actividades, espacios y medios adecuados para la recreación y el deporte	5	3	0,75	2,25	0,75	1
9 Gozar de apoyo emocional y acceso a redes sociales	5	3	0,62	1,86	1,14	2
10 Acceso a las oportunidades y a la movilidad social	5	3	0,61	1,83	1,17	3
<b>Totales</b>		<b>59</b>		<b>37,44</b>		

a/ El rango mide la jerarquía, en orden decreciente, de la característica deseada con base en el número de votos obtenido. 10 es el valor que obtiene la afirmación con mayor cantidad de votos. Si dos o más afirmaciones tienen los mismos votos, obtienen el mismo rango.

b/ El cociente de éxito es la valoración, en una escala de 0 a 100, de los participantes acerca del grado en que en la realidad se cumple la característica deseada. El resultado está expresado en decimales, en vez de porcentajes, porque su rango oscila entre 0 y 1.

c/ Dado que el Tanto F = Rango x Cociente de éxito; el *cociente de éxito* es el porcentaje del *valor esperado* que fue *observado* en cada componente o elemento.

d/ Diferencia = Rango – Tanto F; muestra la diferencia entre lo que se esperaba y lo observado para cada elemento. También indica los valores que aún tienen que ser ganados a través del mejoramiento del programa.

Fuente: Proyecto Estado de la Nación.

CUADRO 1.2

### Propuesta de indicadores mínimos y máximos para medir la calidad de vida de la población en Costa Rica

	Indicadores asociados a mínimos de calidad de vida	Indicadores asociados a máximos de calidad de vida
<b>Calidad de la salud-nutrición</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Baja mortalidad infantil.</li> <li>■ Baja incidencia de enfermedades previsible por vacunación.</li> <li>■ Alta expectativa de vida al nacer.</li> <li>■ Ingesta suficiente de nutrientes básicos por toda la población residente en el país.</li> <li>■ Baja incidencia de enfermedades asociadas a estilos de vida.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Dieta balanceada, baja en grasas polisaturadas y azúcares simples, consumo de productos naturales y rutina de ejercicios físicos moderados.</li> <li>■ Buena salud oral de la población.</li> <li>■ Alta cobertura en la atención de las causas sociales e individuales que generan desequilibrios emocionales.</li> </ul>
<b>Calidad de la educación</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Alta cobertura del sistema educativo en todos los ciclos de la educación preescolar, primaria y secundaria, sin diferencias por región, etnia, nivel socioeconómico, nacionalidad o grupo de edad.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Pertinencia de los planes de estudio, estrategias didácticas y actividades extra-clase.</li> <li>■ Alta cobertura de las nuevas tecnologías de información y comunicación en la población, sin diferencias por región, etnia, nivel socioeconómico, nacionalidad o grupo de edad.</li> <li>■ Formación educativa basada en las competencias estratégicas requeridas por el mundo del trabajo.</li> </ul>
<b>Calidad del empleo</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Alto nivel de ocupación plena.</li> <li>■ Bajo nivel de subutilización de la fuerza de trabajo (desempleo y subempleo).</li> <li>■ Mantenimiento del valor real de los salarios mínimos y promedio en todos los sectores de actividad económica.</li> <li>■ Cumplimiento de los derechos laborales incluidos en las convenciones suscritas por el país con la OIT en los establecimientos de trabajo del país.</li> <li>■ Ingresos familiares que cubran el costo de la canasta básica.</li> <li>■ Acceso a recursos para las personas que trabajan de manera independiente.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Cumplimiento de estándares internacionales en las condiciones de trabajo, normas de seguridad e higiene, protección social de las mujeres y grupos específicos (menores, población con discapacidad y adultos mayores).</li> <li>■ Alta cobertura de los sistemas de pensiones y condiciones que permitan cubrir al menos las necesidades básicas.</li> <li>■ Ingresos reales provenientes del trabajo crecientes.</li> <li>■ Relaciones equilibradas y armoniosas entre trabajadores y empleadores, mediante la resolución expedita y justa de controversias y conflictos laborales.</li> </ul>

CUADRO 1.2 (continuación)

	Indicadores asociados a mínimos	Indicadores asociados a máximos de calidad de vida de calidad de vida
<b>Calidad de la vivienda</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Bajo nivel de viviendas en mal estado y tugurios.</li> <li>■ Bajo nivel de hogares en viviendas hacinadas.</li> <li>■ Alto nivel de cobertura de los servicios básicos de saneamiento ambiental (sistemas de colectores de basura y aguas negras y servidas).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Alta calidad del espacio geográfico en que se ubican las viviendas: accesibilidad a servicios de infraestructura básica y educativa, espacios productivos, áreas comerciales y recreativas, equipamientos colectivos, transporte, vías de comunicación, facilidades para la interacción social, estética del espacio y mantenimiento de su valor.</li> </ul>
<b>Calidad del ambiente</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Niveles de contaminación del aire, agua y polución sónica tolerables bajo los parámetros internacionales.</li> <li>■ Protección efectiva de la flora y la fauna en las áreas de conservación del país.</li> <li>■ Baja proporción de población en condiciones de vulnerabilidad y fragilidad ambiental.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Producción agrícola e industrial con el mínimo de sustancias tóxicas, utilización de envases ambientalmente sanos.</li> <li>■ Alta difusión de las prácticas de reciclaje de los desechos sólidos.</li> <li>■ Alto empleo de tecnologías limpias y fuentes de energía renovables.</li> <li>■ Alta cobertura y solidez financiera de las políticas de pago de servicios ambientales.</li> <li>■ Alta cobertura de eficientes mecanismos institucionales y redes locales para enfrentar riesgos y desastres naturales.</li> </ul>
<b>Calidad del disfrute de la vida</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Bajos y decrecientes niveles de delitos contra la propiedad y la vida.</li> <li>■ Bajos y decrecientes niveles de muertes violentas.</li> <li>■ Bajos y decrecientes niveles de violencia doméstica.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Alta cobertura de los servicios para el cuidado de la niñez y las personas de la tercera edad.</li> <li>■ Prácticas extendidas entre la población de uso del tiempo libre en actividades culturales, deportivas y recreativas.</li> </ul>
<b>Calidad de la vida pública</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Cumplimiento de los derechos humanos, civiles y políticos o sanción expedita y eficaz a las personas, instituciones o empresas que los violen.</li> <li>■ Elecciones libres, limpias y competidas para escoger a las personas que ejercerán los cargos públicos, cuya selección se realiza mediante procesos electorales.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Trato diligente y equitativo a la población por parte de las instituciones encargadas de la provisión de servicios públicos.</li> <li>■ Mecanismos eficaces y sistemáticos para la rendición de cuentas de los funcionarios públicos.</li> <li>■ Alta participación de la población en la gestión de los asuntos públicos.</li> <li>■ Altos niveles de confianza pública en el sistema político.</li> </ul>

que se actualiza periódicamente. En tercer lugar, los indicadores mínimos y máximos no deben interpretarse como los extremos de un continuo. Debe recordarse que responden a ideas distintas: los mínimos a un "piso" de satisfacción de necesidades básicas (condiciones objetivas) y los máximos a ciertos valores y aspiraciones de la buena vida.

Finalmente, al introducir el tema de la calidad de vida se procura subrayar la responsabilidad compartida entre el Estado y la ciudadanía en esta materia. En ese sentido, dos factores juegan un papel importante: por una parte, la inversión social en las personas, el equipamiento colectivo y la infraestructura básica de servicios y comunicación en las instituciones y organizaciones y por otra, el tiempo y el esfuerzo que las personas dedican a construir institucionalidad, tanto pública como privada, y en el nivel local a lo que Coleman (1990) y Putnam (1994) han popularizado con el nombre de "capital social"<sup>3</sup>.

### Importancia de la idea de calidad de vida

La idea de dar seguimiento a la calidad de vida de las y los habitantes de Costa Rica es social y académicamente relevante. Desde un punto de vista social, calidad de vida ayuda a engarzar las tendencias macro del desarrollo con la vida de las personas. Esto puede ser particularmente útil para comprender las razones por las cuales, cuando se examina los grandes números, el país marcha bien, pero cuando se pregunta a las personas, ellas creen que el país está al páiro. La idea de calidad de vida puede ser una de las llaves que ayuden entender ese misterio cada vez más frecuente en la vida nacional. Adicionalmente, parafraseando a Lutero, nos permitirá "poner el oído cerca de la boca del pueblo". En otras palabras, calidad de vida hará posible examinar el desarrollo desde la vida de las personas.

Desde el punto de vista académico, la idea de calidad de vida puede contribuir al desarrollo de nuevas investigaciones, sistemas de información y evaluaciones más precisas sobre la sociedad costarricense.

Empero, el uso de una idea tan compleja como la de calidad de vida implica limitaciones que conviene destacar. Por un lado, el poco desarrollo de la reflexión metodológica y técnica sobre el tema hace que sea necesario "abrir trocha". Esto trae consigo la ausencia de indicadores o de información sobre aspiraciones importantes en torno al buen vivir. Nussbaum y Sen (1997) señalan que cuando nos preguntamos acerca de la

prosperidad de una nación o región del mundo, y acerca de la calidad de vida de sus habitantes, surgen una serie de preguntas, entre ellas: ¿cómo determinar la calidad de vida? ¿qué información requerimos? ¿qué criterios son relevantes? Para responder tales interrogantes plantean que se debe saber sobre una variedad importante de asuntos, pero además, no limitarse a medirlos en sus expresiones más generales. Por otro lado, los múltiples componentes de la idea de calidad de vida obligan a emplear instrumentos de medición de diversa naturaleza y complejidad. Ello, a su vez, impone retos en materia de compilación e interpretación de la información.

No obstante lo anterior, creemos que la importancia social y académica de la idea compensa con creces estas limitaciones (cuadro 1.3).

### Esbozo de las discusiones conceptuales sobre calidad de vida

#### La bibliografía disponible no proporciona una clara definición del concepto

En la literatura de finales de 1960 y principios de 1970 el término calidad de vida irrumpe con relativa fuerza<sup>4</sup>. Luego tiende a apagarse, particularmente frente al restablecimiento del equilibrio financiero como meta de primer orden de las economías afectadas por la crisis de principios de la década de 1980.

La bibliografía sobre calidad de vida es poco abundante y dispersa y no aborda de manera integral la conceptualización del tema, menos su operatividad. Se asocia tanto con fenómenos globales como el crecimiento económico (Clarke, 1977), la expansión demográfica (Lassonde, 1997), productividad (Drucker, 1983 y García, 1983), participación y búsqueda de satisfacción de necesidades individuales (Morgan y Murgatroyd, 1994, Stanley, 1994, Holcombe, 1995)<sup>5</sup>. Menciones interesantes de la calidad de vida como expresión del desarrollo integral y no tanto como la cantidad disponible de bienes y servicios se encuentran en Toffler (1980), de manera reiterada en los *Informes de Desarrollo Humano* (PNUD, 1990-2000) y en Iglesias (1993), quien señala que las insuficiencias en este nivel y en la formación de recursos humanos plantean uno de los principales obstáculos para un desarrollo más moderno, más competitivo y más dinámico en el futuro. Sin embargo, en ninguno de estos casos se desarrolla una propuesta conceptual clara sobre estas conexiones.



CUADRO 1.3

## Fortalezas y debilidades del concepto de calidad de vida

**Fortalezas**

1. Se vincula con el tema de las necesidades humanas.
2. Refiere a estilos de vida de los grupos sociales.
3. Plantea compromisos y responsabilidades compartidas entre la esfera pública (de las instituciones y organizaciones) y la esfera privada (de las personas y sus familias), sus niveles e interrelaciones.
4. Podría contribuir a redefinir al crecimiento económico como estrategia y no sólo como un fin en sí mismo.
5. Articula visiones de futuro.
6. Permite establecer órdenes de prioridades de intervención gubernamental y social.
7. Se podría constituir en un eje de negociación entre la búsqueda del bienestar individual y el colectivo.

8. Contribuye a buscar respuestas frente a los dilemas del desarrollo económico y social.

**Debilidades**

1. Está asociado a una relativa ausencia de reflexión metodológica.
2. Está relacionado con valores de difícil medición y seguimiento.
3. Los instrumentos de medición requeridos son de diversa naturaleza y complejidad, y debe utilizarse una combinación de técnicas cuantitativas y cualitativas.
4. Las escalas de valores corren los riesgos inherentes a la subjetividad.
5. No existe un indicador único de calidad de vida y no es relevante la construcción de un índice general.

El tratamiento más completo sobre calidad de vida aparece en la compilación bajo el mismo título realizada por Nussbaum y Sen (1997)<sup>6</sup>. En este volumen, Sen discute la racionalidad del enfoque de capacidades, entendidas como las habilidades o potencialidades de hacer o ser algo para lograr cierta función. Cohen incluye en su examen otros enfoques, tales como el utilitarista, el de Rawls, centrado en los bienes primarios, y el de Dworkin, en los recursos naturales. Según el enfoque de capacidades, la vida se compone de varios estadios del hacer y el ser, los cuales son genéricamente llamados funciones. Estas funciones varían y la capacidad de una persona se refiere a varias combinaciones de funciones, algunas de las cuales pueden adquirirse por elección propia. La capacidad de una persona corresponde a la libertad que ésta puede tener para elegir una clase de vida u otra. Por su lado, Erikson y Allardt discuten algunos métodos y estrategias para medir la calidad de vida<sup>7</sup>. Nussbaum examina la calidad de vida en función de una lista de necesidades humanas básicas, a partir del enfoque aristotélico; la lista coincide con las propuestas de Sen, Erickson y

Allardt, a pesar de provenir de tradiciones intelectuales diferentes.

Una manera de acercarse al concepto de calidad de vida es por medio de su vinculación con las necesidades humanas. Maslow (1972) parte de las necesidades más básicas, que aseguran la subsistencia de las personas, hasta llegar la realización espiritual y el desarrollo de las potencialidades humanas. El tema de las necesidades sociales ha sido ampliamente debatido desde hace varias décadas. Sin querer reproducir aquí la polémica, un elemento clave que puede ayudar a entenderlo es el de las carencias, entendidas como aquello que no se tiene en cantidades consideradas suficientes. En la medida en que las carencias se refieren a cosas o estados considerados imprescindibles, éstas se transforman en necesidades, condicionadas por los niveles de conciencia. Esta noción básica de necesidades sociales puede especificarse con varios elementos adicionales. Por un lado, la satisfacción de necesidades está históricamente condicionada. Por otro lado, el tipo e intensidad de las necesidades está relacionado con los procesos productivos y sociales, lo que determina el surgimiento de

nuevas necesidades o la modificación de la manera de satisfacer las preexistentes. Las necesidades humanas varían de un contexto a otro y aún en una misma persona, dependiendo de su edad, sexo, historia de vida y otras características individuales y sociales.

Max Neef y otros (1986) señalan que en la determinación de necesidades y la búsqueda de formas para satisfacerlas, los valores culturales juegan un papel muy importante. Las necesidades son siempre las mismas, pero los satisfactores -la forma en que la gente las satisface- cambian. Siempre existe la necesidad de vestido, comida o techo, pero hay diferentes tipos de satisfactores. Hay satisfactores que son violadores o destructores; por ejemplo, el armamentismo que surge ante la necesidad de protección, pero la satisface destruyendo o violando; la limosna que satisface momentáneamente una necesidad apremiante, pero constituye una falsa satisfacción, porque no es sostenible en el tiempo. Los satisfactores inhibidores, como el paternalismo o la sobreprotección, obstaculizan la satisfacción de otras necesidades. Los satisfactores singulares son aquellos que sirven para satisfacer una sola necesidad, como por ejemplo el suministro de alimentos: la gente come hoy y mañana sigue buscando. Por último, hay satisfactores sinérgicos, que generan satisfacción de varias necesidades al mismo tiempo; un buen ejemplo es la lactancia materna, que en principio satisface la necesidad de alimentación, pero a partir de ahí se genera todo un proceso de estimulación afectiva madre-hijo<sup>8</sup>.

Recientemente, varios autores han trabajado el concepto de exclusión social para dar cuenta, a partir de los derechos humanos, de las condiciones de vida de diversos grupos sociales cuyas carencias no son consideradas en el diseño de las políticas públicas (Gacitúa, Sojo y Danis, 2000). Aunque exclusión social y calidad de vida son conceptos distintos, pueden estar relacionados. De hecho, el incumplimiento de ciertos mínimos socialmente aceptados en materia de calidad de vida puede estar asociado a situaciones de exclusión social.

Esta somera revisión conceptual permite sugerir que el concepto de calidad de vida procura denotar procesos sociales complejos. Por ello, parece tratarse de un concepto que tiene múltiples componentes y su medición requerirá diversas variables. El seguimiento de la calidad de vida en un país requiere, entonces, un sistema de indicadores de validez relativa para cierta época histórica y para contextos determinados.

#### RECUADRO 1.6

### Propuestas para definir el concepto de calidad de vida en Costa Rica

"La calidad de vida puede definirse como la capacidad que posee el grupo social ocupante de satisfacer sus necesidades con los recursos disponibles en un espacio natural dado." (Gildenberger, 1998).

"En la esfera política la calidad de vida comprende la libertad de pensar y actuar protegido por las garantías constitucionales, entre ellas la libertad de reunión y asociación, la libertad ideológica y la libre expresión. Asimismo, la calidad política debe incluir la capacidad del ciudadano de exigir cuentas a los gobernantes y funcionarios del Estado sobre la efectividad de sus políticas y el uso sostenible y eficiente de los recursos. En el campo político, implica fortalecer la democracia y, a la vez, hacer más eficaz el gobierno y la ejecución de políticas públicas en general, la eliminación de prácticas impropias (corrupción), la descentralización administrativa, el mejoramiento del sistema político y la eficientización de los procesos legislativos. En el campo económico, la calidad de vida supone fortalecer la economía doméstica para garantizar la sostenibilidad de la estabilidad macroeconómica en largo plazo (...) En el campo social la calidad de vida sostenible implica un indicador de desarrollo humano cada vez más alto y equitativo, no sólo en relación con la población nacional, sino sobre todo, desde el punto de vista de género, de las minorías y de los sectores más necesitados..." (Fallas, 2000).

"La calidad de vida se concibe como el nivel óptimo de bienestar social que alcanza una persona o grupo humano, una vez que logra trascender el nivel de satisfacción de las necesidades básicas y gozar de una condición económica y material mínima, respecto a su acceso a un empleo pleno, el capital o bienes económicos suficientes y a una proporción de tierra suficiente para subsistir, en el caso del trabajador en el agro. Por lo tanto, la calidad de vida se refiere a la ampliación de las oportunidades y el desarrollo pleno de las capacidades de las personas, por lo que se encuentra estrechamente relacionada con el uso satisfactorio y la distribución equitativa del tiempo, los recursos, la calidad de bienes y servicios (públicos o privados), la participación política o social, el aprovechamiento de la recreación, la cultura y el ocio en el desarrollo personal. Por lo tanto, la calidad de vida está relacionada con un mayor nivel del bienestar humano en forma integral e interdimensional." (Camacho, 2000).

"Calidad de vida: Grado en que las personas viven en forma libre, digna, saludable, segura, creativa, productiva, solidaria y sin discriminación de ningún tipo." Proyecto Estado de La Nación, 2000b.

Su marco referencial está en función de las necesidades, expectativas, intereses y capacidades de los grupos y personas, a partir de sus patrones de vida y vivencias cotidianas<sup>9</sup>.

En Costa Rica, los intentos más cercanos para definir calidad de vida aparecen en Gildenberger (1998), Fallas (2000) y Camacho (2000) (recuadro 1.6). Como se demuestra en este recuadro, aunque estas definiciones son, todavía, esfuerzos preliminares que requieren mayor precisión, sí sugieren la importancia de poner atención a las personas y sus necesidades en la formulación de políticas públicas.

### Los esfuerzos por medir o mejorar la calidad de vida son también dispersos

Las experiencias prácticas e institucionales por mejorar o medir la calidad de vida en distintos países reflejan énfasis similares a los mencionados en la clasificación de la literatura existente. En tal sentido destacan esfuerzos de laboratorios, universidades y comunidades norteamericanas y europeas en cuestiones de salud, como dolencias respiratorias y enfermedades terminales (el cáncer y el SIDA), personas mayores, personas con discapacidades, o bien personas con

#### RECUADRO 1.7

### Algunos esfuerzos por medir o mejorar la calidad de vida en distintos países

1. The Quality of Life Index for the Grand Traverse Region es un esfuerzo comunitario que identifica medidas y reportes anuales en diez áreas diferentes (cultura y recreación, economía, educación, ética y normas civiles, gobierno y política, salud, infraestructura y transporte, ambiente natural, seguridad pública y ambiente social) que afectan la calidad de vida de esa región. El reporte es usado por la ciudadanía, representantes oficiales, organizaciones y agencias comunitarias, fundaciones y grupos económicos ([www.nmc.edu](http://www.nmc.edu)).
2. The Kingston Quality of Life Index es un esfuerzo del Consejo de Planificación Social de Kingston y otras comunidades alrededor de Ontario. La calidad de vida es definida como "el producto de la interacción entre las condiciones sociales, de salud, económicas y ambientales, que afectan el desarrollo humano y social" ([www.advantagekingston.on.ca](http://www.advantagekingston.on.ca)).
3. The Colorado Task Force on Quality of Life Standards identificó seis grandes áreas que contribuyen a la calidad de vida de las personas: relaciones construidas, presencia comunitaria y participación, escogencia, preferencias personales, futuro personal, respeto y dignidad ([www.supporting.com/outcomes.htm](http://www.supporting.com/outcomes.htm)).
4. El Centro para Mejorar los Cuidados para Morir, basados en 54 artículos publicados entre 1983 y 1997, el Centro para Mejorar el Cuidado de la Muerte, de la Universidad George Washington, identificó una serie de instrumentos para ayudar a las personas a morir dignamente ([www.ugw.edu/ncicd/toolkit/quality.htm](http://www.ugw.edu/ncicd/toolkit/quality.htm)).
5. La Universidad Maharishi de Administración cuenta con una gran cantidad de experiencias empíricas de mejoramiento de la calidad de vida en aspectos específicos como el desempleo, la criminalidad, la adicción a drogas y la reducción del estrés, por medio del efecto Maharishi y la meditación trascendental. ([www.miu.edu/tm\\_research\\_tm\\_biblio/socio\\_c.htm](http://www.miu.edu/tm_research_tm_biblio/socio_c.htm)).
6. The Research Institute of Human Engineering for Quality Life, con sede en Japón, es un instituto dedicado a compilar y divulgar información sobre la ingeniería de la vida humana; esto involucra el desarrollo de metodologías para la medición física, fisiológica y de factores psicológicos para el mejoramiento de la forma de vida de las personas y los ambientes de trabajo ([www.hgl.or.jp/gpd/eng/www/index.htm](http://www.hgl.or.jp/gpd/eng/www/index.htm)).
7. La Unión Europea, en 1998, en el marco del Quinto Programa Marco inició el proyecto "Calidad de vida y gestión de los recursos vivos", cuyo objetivo fundamental es la mejora de la competitividad de la industria europea y de la calidad de vida del ciudadano de la Unión Europea. Este programa se articula en torno a seis acciones clave: alimentación, nutrición y salud, control de las enfermedades infecciosas, fábrica celular, medio ambiente y salud, agricultura, pesca y silvicultura sostenibles, envejecimiento de la población y discapacidades.

desórdenes traumáticos como producto de efectos de guerra, así como acceso a recursos y redes de información, espiritualidad y condiciones de trabajo. De igual modo, sobresalen experiencias de instituciones y organizaciones internacionales inscritas en los esfuerzos recientes de búsqueda de sostenibilidad.

Las experiencias más recientes de formulación de indicadores coinciden en cuestionar el PIB como indicador del desarrollo y procuran incluir aspectos relacionados con la calidad de vida de las personas. Sin embargo, estos esfuerzos no se han orientado de manera directa y sistemática a la medición de la calidad de vida. Aun así, constituyen iniciativas útiles para el *Informe sobre el Estado de la Nación*; entre ellas cabe destacar las siguientes:

- El proyecto Sistemas Ambientales Venezolanos, ejecutado a finales de la década de 1970 e inicios de 1980. Este proyecto efectuó una medición territorial de las condiciones de vida o el grado de satisfacción de las "necesidades básicas operativas", definidas como el conjunto mínimo de necesidades humanas universales, materiales y no materiales, cuya satisfacción es esencial para incorporar adecuadamente a una persona a su cultura y sociedad, al tiempo que se prestan a una mejora directa por medio de acciones concertadas de tipo social e institucional.
- El Índice de Progreso Social, desarrollado a finales de la década de 1980 e inicios de 1990, procuró sustituir al PIB como indicador de desarrollo e incorporó asuntos sociales en la medición de la evolución de un país, sin restringirse al tema de la pobreza.
- En la década de los noventa, el PNUD desarrolló el Índice de Desarrollo Humano (IDH), cuyo propósito principal es fijar la atención en las personas como centro del desarrollo y procurar la comparación entre los países. El IDH mide la evolución del ingreso, la educación y la salud de las personas. Posteriormente, el PNUD agregó otros índices, tales como el Índice de desarrollo de la mujer (IDM), el Índice de Potenciación de Género (IPG) y el Índice de Pobreza Humana (IPH).

### El concepto de calidad de vida tiene una creciente importancia política

Durante los últimos años, y con más frecuencia en la presente década, el concepto de calidad de vida, asociado al de desarrollo sostenible, ha entrado en forma vigorosa en la escena política.

Algunas definiciones son parciales e inconclusas, y no siempre ha emergido con la misma fuerza la calidad de vida como un componente central de esa noción de desarrollo. Con el impulso y difusión del desarrollo sostenible, específicamente a partir de la divulgación del *Informe Brundtland* y de la Conferencia de Río 92 se retoma, aunque todavía en forma tímida, el interés por la calidad de vida, particularmente en el ámbito de iniciativas locales y experiencias de planificación urbana.

La primera mención en una declaración política aparece en la "Estrategia para el futuro de la vida", lanzada por la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN) en el plan de acción denominado "Cuidar la Tierra"<sup>10</sup>, y aunque para la Cumbre de las Américas realizada en Bolivia en 1996, el Informe Nacional Sociedad Civil-México plantea el acceso a mejor calidad de vida como uno de los temas de discusión, éste no aparece en las resoluciones finales de esa reunión. En el plano político centroamericano, la consideración más explícita sobre calidad de vida aparece en la Declaración de la Alianza Centroamericana para el Desarrollo Sostenible (ALIDES), firmada en 1994 por los gobiernos del área. En efecto, el tema se plantea como uno de los puntos centrales, aunque en términos operativos aparece como un aspecto resultante y no como un elemento estratégico del proceso de desarrollo.

### Ilustración de algunos asuntos relevantes para la calidad de vida en Costa Rica

En este apartado se presenta un conjunto reducido, pero muy relevante, de los asuntos identificados como componentes de la calidad de vida y que pueden ser ilustrados con indicadores o hechos nacionales. Con esto se busca dar concreción a la propuesta conceptual que se discute en los primeros acápites e ilustrar las promesas de entregar en el futuro un capítulo que sintetice la evolución de nuestras aspiraciones y realidades en materia de calidad de vida humana. En ese sentido, se aprovecha las breves presentaciones de asuntos para concluir con preguntas que, desde la perspectiva de la calidad de vida, surgen de los hallazgos de los capítulos usuales del Informe. Para efectos de presentación estos ejemplos fueron agrupados en dos apartados: factores del contexto y dinámica reciente de los componentes relevantes de la calidad de vida.

### Factores del contexto que sugieren la importancia de estudiar la calidad de vida

La producción crece rápido,  
pero no lleva aparejada una mejoría en los ingresos

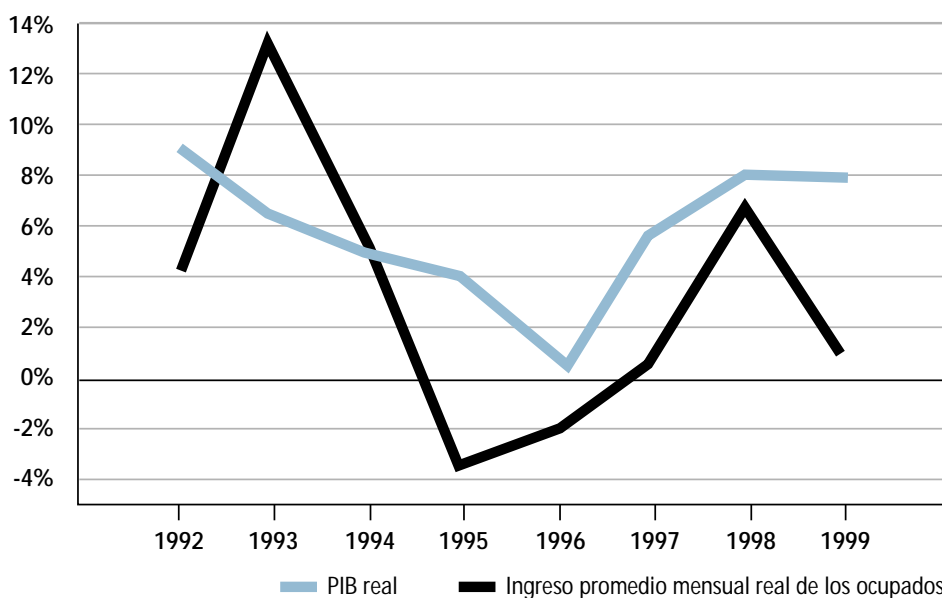
Es claro que el aseguramiento de la calidad de vida para amplios sectores de la población está fuertemente influido por el crecimiento económico. No obstante, es posible que exista crecimiento económico sin que ello lleve -necesariamente- a un aumento en la calidad de vida. Se requiere, entonces, un crecimiento acompañado de mecanismos de distribución de la riqueza y los ingresos que garanticen canales eficientes de movilidad social. ¿Está ocurriendo eso en Costa Rica? (gráfico 1.1). En los años recientes se ha separado el crecimiento del PIB de la evolución del salario medio real de las personas, como se analiza con amplitud en el capítulo "Oportunidades, estabilidad y solvencia económicas". ¿En Costa Rica, pues, cuán robusto es el vínculo entre crecimiento económico y el bienestar de las personas? ¿Tendrán las oscilaciones o el lento crecimiento de los salarios algo que ver con el descontento general de la población?

La información proveniente de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples no arroja evidencias para plantear que se ha producido una mayor concentración de los ingresos. ¿Será esto consistente con la valoración de la distribución funcional de los ingresos en las cuentas nacionales, en particular con el pago a factores externos? ¿Han acomodado los hogares sus niveles de consumo a las condiciones de ingresos familiares, privilegiando las necesidades de subsistencia?

Una encuesta de percepción realizada en junio del 2000 por el Instituto de Estudios Sociales en Población (IDESPO), de la Universidad Nacional, resalta el hecho de que en general los hogares manifiestan haber tenido que realizar ajustes en su estructura de consumo; esto fue expresado en un 41% por personas de estratos medios y altos, y en un 48% por personas de estratos de bajos ingresos. Las indagaciones en profundidad observan que para los estratos medios y altos los mayores ajustes se dan en educación, dos de cada tres personas así lo indican, y en segundo orden en transporte, mientras que para los estratos bajos los mayores ajustes se han hecho en transporte y en segundo y tercer orden han sido la alimentación y la recreación, respectivamente.

GRAFICO 1.1

#### Costa Rica: crecimiento del PIB real y el ingreso promedio real 1992-1999



Año base 1991=100

Fuente: Departamento Monetario, BCCR; Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, INEC.

### Dedicamos a la inversión en las personas una proporción del PIB menor de lo que creíamos

Aunque en Costa Rica la inversión social real per cápita es mayor que la de otras naciones del hemisferio, parece estar desenganchada de la evolución del PIB real. Hasta ahora se había pensado que el país era un caso de rezago económico frente a los avances logrados en materia de desarrollo humano. Sin embargo, nuevos cálculos del PIB señalan que es un 30% superior a lo que se estimaba en el pasado. Las nuevas evidencias ¿modifican la apreciación anterior? Efectivamente, las nuevas cifras muestran con claridad que algunas apreciaciones que teníamos no son correctas: ni estamos sobre los valores recomendados por la inversión social, ni cumplimos con algunas definiciones nacionales, como el mandato constitucional de dedicar el 6% del PIB a la educación. ¿Será que las actividades dinámicas de la nueva economía, en particular las de exportación, no generan recursos fiscales suficientes para invertirlos en las personas?

### Ejemplos importantes en los diversos componentes de la calidad de vida de la población

#### Calidad de la salud y de la longevidad

En Costa Rica la inversión social, característica del estilo de desarrollo desde hace más de cinco décadas, contribuyó a una disminución progresiva de la tasa de mortalidad infantil y a un aumento sostenido de la expectativa de vida al nacer, indicadores tradicionales para medir la situación de salud de un país. Ciertamente se pueden documentar progresos, pero también nuevos desafíos muy relacionados con la calidad de vida.

Dos ejemplos pueden ilustrar el punto: nutrición y salud dental. La última Encuesta de Nutrición, realizada en 1996, muestra resultados elocuentes en cuanto a malos hábitos alimenticios de la población. Las deficiencias de hierro en la niñez y en las mujeres embarazadas afectan a más de la mitad de la población en estos grupos. Asimismo, el exceso de grasas polisaturadas y la contribución de azúcares al valor energético total en la población adulta sobrepasa los estándares médicos recomendados y constituye un caldo de cultivo para el envejecimiento con baja calidad de vida, por la disminución del efecto protector contra el cáncer, las enfermedades cardiovasculares, diabetes, accidentes vasculares

cerebrales, y otras dolencias que ocupan los primeros lugares en las causas de mortalidad general. Estudios de caso recientes confirman estas tendencias; así por ejemplo, Fernández, Murillo y Gómez, en su trabajo *Descripción de los factores de riesgo de la enfermedad de las arterias coronarias en jóvenes de la Universidad de Costa Rica*, recopilan evidencias sobre los inadecuados hábitos de alimentación de este grupo de población: alto consumo de grasas saturadas y bajo consumo de frutas, verduras y vegetales. Otro estudio, *Desarrollo de Comunidades Centinelas sobre Alimentación y Nutrición* (Ministerio de Salud, 1999), realizado en el distrito de Damas, en Desamparados, San José, determina que la anemia y la deficiencia de vitamina A y de ácido fólico afectan principalmente a la población infantil.

En otro orden, a partir de 1984, con la adición de fluoruro a la sal como medida preventiva de la salud oral, la prevalencia de caries dental, medida por el índice de piezas con caries, pérdidas y obturaciones, disminuyó en 74%, para situarse en 2,4% en 1999 (INCIENSA, 1999). No obstante, prevalecen diferencias y aparecen otras patologías. En la población de adolescentes, la presencia de caries dental es más marcada que para otros grupos de edad y más severa en la Región Huetar Norte, donde la necesidad de tratamiento restaurativo es más urgente. Asimismo, los problemas de maloclusión y anomalías dentofaciales afectan al 53% de la población entre 12 y 15 años.

Por otra parte, el envejecimiento progresivo de la población, asociado con los procesos de modernización y los avances tecnológicos para la atención de enfermedades prevenibles por vacunación, requiere una atención en salud más costosa, así como una creciente responsabilidad individual para el desarrollo de hábitos alimenticios y de vida más saludables, frente a la prevención y tratamiento de enfermedades crónico-degenerativas, el aumento de trastornos mentales y la aparición de nuevas enfermedades. La calidad de vida se puede expresar también en esos términos.

#### Calidad de la educación

La tasa de analfabetismo de la población de 15 años y más en Costa Rica no refleja procesos de exclusión social, ni diferencias significativas en las mujeres; la tasa neta de incorporación en primer grado es de 100%. Empero, la deserción escolar crece conforme se avanza en los ciclos

educativos: en primaria, para 1999, es de 4,4%, y en secundaria de 11,3%. El efecto del desgranamiento, indicador popularizado por la CEPAL para dar cuenta de la deserción por cohortes, es para 1999 de 31,2% para la primaria y de 65,9% en el tercer ciclo. En otras palabras, un tercio de quienes ingresan a la primaria y dos tercios de quienes lo hacen en el tercer ciclo se quedan en el camino (capítulo 2 y Compendio Estadístico).

¿Obedecerá esta situación sólo a causas socioeconómicas, o estará también asociada a la pertinencia de los planes de estudio y la utilización de estrategias didácticas estimuladoras y actividades extra-clase capaces de retener a la población estudiantil en las aulas? No existen estudios sistemáticos al respecto.

En los últimos años se han ampliado las horas del ciclo lectivo y se ha puesto en marcha algunos programas en la educación pública con el fin de atender los nuevos requerimientos del desarrollo tecnológico, entre ellos el PROLED (Programa de Lenguas Extranjeras para el Desarrollo) y el PIE (Programa de Informática Educativa). La enseñanza del inglés en la educación primaria se inició en 1994, en 29 escuelas; en 1995 se extendió a 278; en 1996, a 398; y en 1997 a un total de 569 escuelas, hasta llegar a atender en 1999 a la mitad de la población matriculada en primaria. El uso de computadoras para favorecer el pensamiento lógico, la creatividad y la resolución de problemas, en este último año, cubría al 52% de la población matriculada en la educación primaria, y al 42% en la educación secundaria. Ahora bien, ¿será este acceso a tecnologías de información y comunicación una pista para encaminarnos hacia una educación de calidad, activo neto y motor principal de la movilidad social ascendente?

### Calidad del empleo

De acuerdo con la información proporcionada en el capítulo 2 del presente Informe, Costa Rica ha mantenido niveles estables (y bajos) de desempleo abierto y subempleo, aunque sensiblemente superiores en las regiones periféricas. La mujer sigue en desventaja en relación con el hombre, pero su ritmo de incorporación al mercado laboral se ha acrecentado, lo mismo que el aumento de la población en edad de trabajar<sup>11</sup>. La fuerte presencia de población nicaragüense, que se inserta fácilmente en puestos de trabajo con menores requerimientos en la escala ocupacional, fue también documentada. Además, en el capítulo 5 se presenta información sobre las

denuncias ante la OIT por violaciones a los convenios ratificados por el país<sup>12</sup>. Finalmente, la calidad del empleo, un concepto ampliamente impulsado por la OIT como antítesis de la precariedad laboral y del crecimiento desmedido en algunas ciudades de la informalidad urbana, no mejoró ni se deterioró en el período comprendido entre 1990 y 1997, según las estimaciones consignadas en el *Cuarto Informe sobre el Estado de la Nación*<sup>13</sup>.

Un punto relativamente poco estudiado en Costa Rica en materia de calidad de empleo es el de los derechos laborales. Un trabajo reciente de Pérez Sáinz (1998) analiza las experiencias históricas y la percepción sobre los derechos laborales de dos grupos de trabajadores: los empleados públicos, en el caso de Costa Rica maestros, y un grupo de trabajadoras asalariadas en las actividades de maquila ubicadas en el parque industrial de las inmediaciones de Guadalupe de Cartago. Los resultados del estudio muestran que no hay diferencias sustanciales en el cumplimiento de condiciones laborales para ambos grupos de trabajadores (prueba Chi-cuadrado). Contrario a lo esperado, las trabajadoras de maquila muestran una conciencia menos inclinada hacia el salario como reivindicación. Más de la mitad de los entrevistados resalta la necesidad de organizarse, pero se plantea una diferencia en cuanto a la modalidad de organización preferida: el sector público se inclina por el sindicato y las trabajadoras de maquila por las asociaciones solidaristas.

### Calidad de la vivienda

En Costa Rica, los indicadores relacionados con la calidad de la vivienda muestran comportamientos disímiles<sup>14</sup>. La información de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples muestra que las viviendas con hacinamiento y las que carecen de servicios básicos disminuyeron durante la década de 1990. Además, proporcionalmente, los tugurios son una parte reducida de las viviendas existentes. En el país existen 302 precarios y el número total de familias que viven en ellos es de un poco más de 33.000, de las cuales casi la mitad (49%) se ubica en San José y el 42% corresponde a familias extranjeras.

Sin embargo, aunque la condición de las casas parece mejorar, no ocurre lo mismo con su entorno, especialmente en las ciudades. Aquí ocurre un acelerado y desordenado crecimiento urbano. Como se señala en el capítulo 4, la mancha urbana metropolitana aumentó cerca de un 80% en once años, sin que se ampliara

CUADRO 1.4

### Situación y percepciones de empleados públicos y asalariadas de la maquila sobre sus derechos laborales

Variables (n=100)	Empleados públicos (n=199)	Asalariadas maquila N <sub>i</sub> =200	Total
<b>Condiciones laborales</b>			
Antigüedad (promedio en años)	14,6	3,8	9,2
Jornada laboral (promedio en horas semanales)	47,2	47,4	47,3
<b>Cotización al Seguro Social</b>			
Sí	99,0	100,0	99,5
No	1,0	0,0	0,5
Ingreso mensual (promedio en \$)	706,7	270,5	488,6
<b>Principales derechos laborales identificados</b>			
<b>Primer derecho (%)</b>			
Económico	47,0	33,0	40,0
No económico	53,0	67,0	60,0
<b>Segundo derecho (%)</b>			
Económico	2,0	35,0	29,0
No económico	7,0	65,0	71,0
<b>Tercer derecho (%)</b>			
Económico	1,0	12,0	15,0
No económico	82,0	88,0	85,0
<b>Necesidad de organización (%)</b>			
Sí	74,0	69,0	71,5
No	26,0	31,0	28,5
<b>Tipo de organización (%)</b>			
Sindicato	50,7	19,1	35,3
Organización solidarista	7,0	47,1	26,6
Otro tipo	42,3	33,8	38,1

Fuente: Pérez Sáinz, 1998.

correlativamente la infraestructura de transporte y de servicios a la población. ¿Cómo afecta esto los tiempos de desplazamiento de la población entre sus hogares y sus trabajos? ¿De qué manera incide en el acceso oportuno a servicios públicos de buena calidad? ¿Cómo afecta las formas de convivencia cotidiana?

#### Calidad del ambiente

En el capítulo "Armonía con la naturaleza" se da cuenta de las fortalezas y debilidades del país en materia de gestión del patrimonio natural, gestión del cambio social y territorial y gestión del riesgo. Ahí se enfatiza en asuntos que afectan directamente la calidad de vida de la población, en particular lo referido al problema de la contaminación de aguas superficiales, el ma-

nejo de cuencas hidrográficas y el papel que juegan los humedales y la administración de recursos marino-costeros. También se reseña el caso de los desechos sólidos -un problema de escala e impacto nacionales, cuya solución provocó encendidas polémicas en años pasados-, la continuidad del ecomarchamo y la necesidad de tomar medidas frente a la contaminación auditiva y visual, particularmente en el AMSJ.

Un ejemplo, si se quiere particular, pero de gran relevancia, es el de la contaminación sónica. Un trabajo inédito (Araya, 2000) muestra el problema. Las mediciones efectuadas en zonas sensibles de la Gran Área Metropolitana durante los últimos siete años indican que una gran cantidad de costarricenses viven inmersos en un ambiente contaminado por emanaciones sónicas de considerable intensidad. De acuerdo con



CUADRO 1.5

### Condición de las viviendas según hacinamiento y servicios por zona. 1992, 1994 y 1997

Rubro	1992	1994	1997
Viviendas según hacinamiento por dormitorio	667.315	711.527	784.128
Zona urbana	310.974	330.833	356.259
Con hacinamiento	17.692	17.740	17.745
Sin hacinamiento	292.115	311.909	338.514
Hacinamiento ignorado	1.167	1.184	0
Zona rural	356.341	380.694	427.869
Con hacinamiento	42.954	40.552	39.241
Sin hacinamiento	312.456	338.894	288.628
Hacinamiento ignorado	931	1.248	0
Viviendas según condición de servicios básicos	667.315	711.527	784.128
Zona urbana	310.974	330.833	356.259
Tiene servicios	294.503	301.507	351.408
No tiene servicios	15.971	26.995	4.851
Ignorado	500	2.331	0
Zona rural	356.341	380.694	427.869
Tiene servicios	291.839	308.020	409.535
No tiene servicios	63.773	71.480	18.334
Ignorado	729	1.194	0

Fuente: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, INEC.

mediciones efectuadas en 80 ocasiones, distribuidas en 55 sitios (parques, cercanías de hospitales, mercados y alrededores del Teatro Nacional), sólo el 13% de los casos podía considerarse "aceptable" desde el punto de vista (estricto) de las normas de un país avanzado. El 100% de los centros educativos y el 65% de los parques estudiados excedió el nivel medio considerado "aceptable" en términos del impacto ambiental que esos sitios reciben. El 93% de las mediciones en los alrededores de los hospitales mostró valores superiores al límite máximo (75 dbA), lo cual se considera "normalmente inaceptable".

En las áreas densamente pobladas la fuente de contaminación más común es la circulación de vehículos. La actividad industrial, la comercial y la operación de talleres en zonas residenciales constituyen también fuentes importantes de contaminación y provocan por lo general una protesta mayor, que conlleva acciones amparadas en la reglamentación vigente y que corresponde atender al Ministerio de Salud Pública. La Defensoría de los Habitantes lleva un control de quejas que refleja, en buena medida, la falta de

atención en que ha incurrido la sociedad costarricense en cuanto a los problemas de contaminación y, en particular, a la contaminación sónica. Esta última constituye el motivo de queja más frecuente, más del 50% del total de quejas recibidas en el área de la salud. La normativa vigente sobre el ruido (Reglamento sobre Higiene Industrial y Ley de Tránsito, artículo 121) no tiene fundamentación científica y no establece la metodología de medición, lo cual a menudo la convierte en inoperante, en especial la Ley de Tránsito, que en principio regula la fuente que produce mayor contaminación (Araya, 2000).

#### Calidad del disfrute de la vida

En una encuesta sobre la satisfacción con la vida y valores básicos (Gómez, 1998), la familia, el trabajo, el tiempo libre y, en cierta medida, la religión, aparecen como las cosas de mayor importancia; en menor medida se menciona los deportes y la amistad, y en un rango de importancia muy bajo, la política (sólo un 29,4% de las personas entrevistadas la calificó como muy

## RECUADRO 1.8

**La Costa Rica del siglo XXI que anhela la juventud costarricense****Hallazgos más relevantes**

- La paz, la democracia, los recursos y atractivos naturales son aspectos que enorgullecen a la juventud costarricense.
- La juventud ve con desagrado y preocupación la situación económica que atraviesa el país, con su evidente crisis en diversos campos, tales como la pobreza, el desempleo, la seguridad ciudadana, la drogadicción y el deterioro ambiental.
- La juventud detecta en el campo político la génesis de estos problemas.
- La juventud está dispuesta a participar y a servir en la construcción de la Costa Rica actual y futura.

**Manifestación de valores**

- Para las y los jóvenes, la salud, el empleo, el ser inteligente y creativo constituyen los aspectos más importantes para el éxito.
- La juventud valora poco ser líder, tener mucho dinero y trasladarse a vivir en otra comunidad. El dinero se percibe como un medio para alcanzar otros fines, pero no como una aspiración última en la vida.
- La juventud le da gran importancia a la familia y al trabajo y, en menor medida, a la religión y el matrimonio.
- Sus expectativas para la Costa Rica del futuro son trabajar, en su mayoría como profesionales y técnicos, tener una buena condición económica y ser un profesional destacado. Participar en la política ocupa un lugar muy bajo en sus preferencias.

**Calidad de vida de la población costarricense**

- Sus necesidades básicas no están debidamente satisfechas.
- La infancia es el sector de población más vulnerable y, por lo tanto, más urgente de atención.

- La educación universitaria pública es calificada mejor en las zonas urbanas.
- La motivación en el aula es un aspecto importante para mejorar la calidad de la educación.
- Los valores cívicos y la participación ciudadana son de mucha importancia.
- La inteligencia, el estudio, los buenos amigos y la independencia personal son importantes.
- Para triunfar en la vida, además de atributos personales, se requiere apoyo afectivo y solidario de familiares y conocidos.
- La libertad se define como "hacer y ser lo que uno quiere".
- La mayor preocupación son las drogas, la falta de comprensión intergeneracional, la falta de fuentes de trabajo y la pérdida de valores.

**Preocupaciones de presente y futuro ambiental: su articulación con la vida cotidiana**

- El grado de contaminación en los sistemas de soporte de la vida, particularmente el agua y el aire, así como la deforestación.
- La infraestructura vial (estado y limpieza de las calles).
- Legislación más severa para quienes contaminan el ambiente.
- Programas de conservación de los ecosistemas y planes de educación ambiental.
- La responsabilidad de preparar a la población para la preservación del ambiente debe ser una tarea compartida, con mayor grado de responsabilidad por parte de las municipalidades, las escuelas y los colegios.

*Fuente: IDESPO, 1998.*

importante). En el mismo estudio, una pregunta adicional pidió comparar la importancia del tiempo libre y la del trabajo, de la siguiente manera: "Siempre sobre el tiempo libre, ¿en su caso particular usted diría que es el trabajo y no el tiempo libre lo que hace que valga la pena vivir, o es el tiempo libre y no el trabajo, lo que hace que valga la pena vivir?" Las respuestas indican que, si bien para muchas personas ambos son importantes, la mayoría tiende a señalar que es más importante el trabajo. Esta posición es más marcada entre las personas con educación primaria y menor ingreso, y menos acentuada entre las de mayor educación y nivel de ingreso más alto. Un estudio reciente del IDESPO sobre la juventud costarricense sintetiza algunas de estas percepciones en el sector de jóvenes<sup>15</sup>.

Con respecto a la incidencia de la violencia en el disfrute de la vida, un estudio publicado recientemente (Miranda y Del Valle, 2000) documenta la cuantía y características de la misma. De acuerdo con ese estudio, en el trienio 1995-1997 la tasa de muertes violentas es de 3,7 por mil, en comparación con un 2,8 por mil en el trienio 1983-1985 y afecta principalmente a la población entre los 16 y 50 años; por efecto de esta situación, la expectativa de vida de la población de más de 20 años se ha reducido en casi un tercio de año. El estudio también llama la atención sobre los accidentes de tránsito, que representan el 70% de las muertes violentas, y que con mucha frecuencia se producen bajo la influencia del alcohol.

En otro orden de ideas, un componente importante en el disfrute de la vida es el acceso a actividades de enriquecimiento personal y ampliación de horizontes culturales. En este

sentido, una de las opciones con que cuentan las y los costarricenses son las organizaciones culturales de naciones amigas establecidas en el país (recuadro 1.9).

#### RECUADRO 1.9

### Lazos de cooperación entre países por medio de las organizaciones de extranjeros en Costa Rica

En el Registro Nacional se encuentran inscritas 74 asociaciones que se clasifican como organizaciones de extranjeros. Se trata de centros culturales en los que enseñan idiomas, se realizan actividades culturales y, en general, se establecen lazos de cooperación con Costa Rica, usualmente con el patrocinio de los respectivos países, por ejemplo la Alianza Cultural Francesa, el Instituto Cultural Germano Costarricense o la Asociación Cultural Polonia-Costa Rica.

También se incluyen dentro de este grupo las asociaciones de extranjeros residentes en Costa Rica, que tienen miembros mayoritariamente extranjeros y actividades culturales similares, como por ejemplo, la Asociación de Japoneses en Costa Rica, la Asociación de Veteranos Estadounidenses en Costa Rica o la Asociación de Panameños en Costa Rica.

Más del 75% de estas asociaciones fueron constituidas después de 1995. Dos de ellas fueron inscritas en la década de los sesenta y han mantenido y expandido sus actividades hasta hoy: la Asociación China de Costa Rica y el Centro Cultural Costarricense Norteamericano (CCCN).

La Asociación China cumplió cuarenta años de fundada. Tiene su sede en el barrio Francisco Peralta, en San José. Sus actividades se concentran en la promoción de las tradiciones y manifestaciones de la cultura china, tanto dentro de la misma comunidad de residentes en Costa Rica, como en eventos de carácter nacional.

El CCCN fue fundado en 1945 y declarado de interés público en 1993. Su misión es promover el acercamiento entre los pueblos de Costa Rica y Estados Unidos a través de actividades educativas y culturales, como la enseñanza del inglés y el español a 2.800 alumnos, servicios de la Biblioteca y el Centro de Información Mark Twain, asesoría a personas que desean estudiar o participar en intercambios en los Estados Unidos, administración de exámenes oficiales requeridos para ingresar a universidades estadounidenses, y un calendario permanente de actividades musicales, escénicas y plásticas en su Teatro Eugene O'Neill y las galerías Sophia Wanamaker y La Sabana.

*Fuente: Elaboración propia.*

## Notas

1 Esta definición es una paráfrasis de la sucinta definición adoptada en la Auditoría ciudadana sobre la calidad de la democracia. Por calidad de la democracia se entiende el grado en que, dentro de un régimen democrático, una convivencia política se acerca a las aspiraciones democráticas de su ciudadanía. El resto de esta sección adapta reflexiones metodológicas recientes sobre la calidad de la democracia (Vargas C., 2000).

2 Es una técnica aplicada cuando los problemas que se están enfrentando han sido calificados como "no específicos". El ejercicio consiste en identificar un conjunto de personas u organizaciones relevantes que, con la presencia de un moderador y a partir de una pregunta generadora, elaboran una lluvia de ideas, base sobre la cual se realiza un proceso de votación para establecer ponderaciones equilibradas de los juicios emitidos por las personas participantes (Valadez, 1985).

3 "Social capital refers to features of social organization, such as trust, norms and networks that can improve the efficiency of society by facilitating coordinated actions" (Putnam, 1993).

4 En 1970, la OCDE estableció que el crecimiento económico no es un fin en sí mismo, sino un instrumento para crear mejores condiciones de vida, por lo que debe enfatizarse en sus aspectos de calidad.

5 En este sentido Schalok (1996) reconoce ocho dimensiones de la calidad de vida, a saber:

- Bienestar emocional (seguridad, espiritualidad, felicidad).
- Relaciones interpersonales (intimidad, afecto, familia).
- Bienestar material (propiedades, posesiones, seguridad financiera).
- Desarrollo personal (educación, destrezas, competencias personales).
- Bienestar físico (salud, nutrición, recreación).
- Autodeterminación (autonomía, control personal).
- Inclusión social (aceptación, status, roles).
- Derechos (privacidad, debido proceso, elecciones).

6 Conferencia promovida por el WIDER (World Institute for Development Economics Research), Universidad de las Naciones Unidas, Helsinki, 1988.

7 Referido a la experiencia escandinava.

8 Los autores citados en este párrafo también distinguen entre necesidades axiológicas y existenciales, diferenciadas a su vez según los órdenes del ser, el tener, el hacer y el estar. Las necesidades axiológicas son de subsistencia, protección, ocio, afecto, creación, libertad e identidad. Una necesidad de afecto en el nivel del ser es hacer el amor; ciertamente esta no es una necesidad fisiológica, sino de afecto. En el caso de la necesidad de creación, el desarrollo de habilidades y destrezas que permite mejorar los niveles de creación se convierte en una necesidad importante.

9 Levi y Anderson (1980) destacan que un alto nivel de vida objetivo (ya sea por los recursos económicos, el hábitat, el nivel asistencial o el tiempo libre), puede ir acompañado de un alto índice de satisfacción individual, bienestar o calidad de vida. Pero esta concordancia no es biunívoca.

10 En efecto, en 1991, la UICN indicó: "La finalidad del desarrollo es mejorar la calidad de vida humana. Este debe permitir que las personas alcancen su potencial y puedan llevar una vida de dignidad y realización". Así, la estrategia de "Cuidar la tierra" está basada en una ética de cuidado de la naturaleza y las personas.

11 Según una encuesta realizada por CONARE (2000), el 65% de los estudiantes de último año de secundaria entrevistados desea estudiar y trabajar.

12 Entre otros, estos convenios se refieren a la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, negociación colectiva, abolición del trabajo forzoso, eliminación de la discriminación en el empleo e igualdad de remuneraciones.

13 Para la OIT, el progreso laboral se mide por la calidad del comportamiento del mercado laboral, por medio de la tasa de desempleo abierto, la informalidad, el salario real de la industria, el salario mínimo real y la productividad (OIT, 1997). En Costa Rica, el *Cuarto Informe sobre el Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible* (1998), basado en las consideraciones metodológicas anteriores y en un estudio de Ramos (1998), desarrolló un índice de calidad del empleo, utilizando los siguientes criterios: ingresos provenientes del trabajo, condición del subempleo (visible e invisible), estabilidad en el empleo, nivel de instrucción formal de la mano de obra, condición de aseguramiento (para los asalariados) y ubicación del establecimiento (sólo para trabajadores independientes).

14 La principal fuente de información es el módulo de vivienda de la Encuesta de Hogares, que no se ejecuta anualmente, y que da cuenta de la calidad de la vivienda en el país. El Censo del 2000 proporcionará información abundante sobre este tema, además de algunos aspectos importantes de los asentamientos humanos. Tanto las condiciones de las viviendas como la existencia de segmentos con precarios son indicadores de calidad.

15 Resultados de la encuesta realizada por IDESPO a jóvenes de entre 15 y 24 años de edad, quienes en el momento de la estudio residían en viviendas particulares ubicadas dentro del territorio nacional. La muestra abarcó a 2.500 personas, lo que implica un nivel de confianza de 95% y un error máximo de muestreo de alrededor del 3%. Las entrevistas se llevaron a cabo entre el 10 de noviembre y el 19 de diciembre de 1997.

16 "Existe un importante problema con el valor de la tolerancia, el cual se expresa en una marcada falta de sensibilidad hacia la diversidad cultural y en la poca disposición de los costarricenses a aceptar conductas, actitudes y creencias que se separen de la cultura predominante. Esto es el resultado de un proceso formativo de diversas homogeneidades relativas con respecto a aspectos étnicos, sociales e ideológicos a lo largo de la historia costarricense. Si bien estas homogeneidades llegaron a tener un impacto positivo en la reducción de los conflictos explícitos, también éstas se convirtieron en instrumentos de resistencia hacia expresiones alternativas de la vida de los individuos o de los grupos..." Rodríguez, Castro y Espinosa, 1998.





## CAPÍTULO 2 Equidad e integración social

### Resumen de hechos y aspiraciones

#### HECHOS RELEVANTES EN 1999

- En enero inició operaciones la Superintendencia General de Servicios de Salud, entidad que actúa como contralor permanente de la calidad en la atención a los usuarios de los servicios de la Caja Costarricense de Seguro Social.
- El Gobierno lanzó el Plan Solidaridad como estrategia de combate contra la pobreza. La meta global es reducir el nivel de pobreza del 20% a menos del 16% en el año 2002.
- Del 12 al 20 de marzo se efectuó el Festival Nacional de las Artes en Puntarenas.
- El 15 de marzo dio inicio un programa de vacunación masiva para contrarrestar un brote de rubéola y hepatitis.
- La Superintendencia General de Entidades Financieras interviene varias cooperativas vinculadas con el tema de la vivienda.
- El 3 de abril se inauguró el primero de los veintiséis EBAS proyectados para operar en el contexto de un convenio entre la Universidad de Costa Rica y la Caja Costarricense de Seguro Social.
- El 14 de mayo el Presidente de la República y el Ministro de Salud sancionaron el Decreto Ejecutivo 27913-S, mediante el cual se creó la Comisión Interinstitucional sobre Salud y Derechos Reproductivos y Sexuales.
- El 31 de julio expiró el plazo de vigencia del Régimen de Excepción Migratoria para los Inmigrantes Centroamericanos, decretado por el Gobierno de la República para conceder la oportunidad de normalizar la situación de las personas que hubieran ingresado a Costa Rica antes del 9 de noviembre 1998. Un total de 152. 514 personas se acogió al régimen.
- Se ajustó el marco muestral de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM) aprovechando la actualización de la cartografía censal. Por un lado, esto mejora la calidad de los datos recolectados y, por otro, genera problemas de comparabilidad directa para la serie de datos 1987-1999.
- La EHPM de 1999 ubica el nivel de pobreza total del país, medido según criterios de ingreso, en un 20,6% de los hogares. Con los ajustes introducidos en la Encuesta, el nivel de pobreza extrema o indigencia se ubica en un 6,7% de hogares, una cifra considerablemente superior (en 1,4%) a la estimación previa disponible.
- El 3 de agosto se promulgó la Ley 7899, contra la explotación sexual de las personas menores de edad, que incluye importantes sanciones a este delito.

- Ocho hospitales de la CCSS que operan bajo el esquema de desconcentración reportaron, a setiembre de 1999, una disminución del 38,5% en los tiempos promedio de espera en cirugía.
- Mediante la Ley 7927, del 12 de octubre, se reformó la Ley Orgánica del Ministerio de Salud, para autorizar la desconcentración de la gestión administrativa y financiera de esa entidad.
- En octubre, el Gobierno de la República llegó a un entendimiento con la Iglesia Católica en torno a la orientación de las *Guías sobre sexualidad humana*.
- El 25 de octubre se sancionó la Ley Integral para la Persona Adulta Mayor, No. 7935, orientada a garantizar la igualdad de oportunidades para ese segmento de la población.
- El 13 de diciembre la Asamblea Legislativa aprobó en primer debate el proyecto de Ley de Protección al Trabajador, resultante del Proceso de Concertación Nacional efectuado en 1998.
- Por Ley 7948, el 24 de noviembre se aprobó, la Convención Interamericana para la eliminación de todas las formas de discriminación contra las personas con discapacidad.
- La tasa de mortalidad infantil pasó de 12,6 a 11,8 muertes por mil nacidos vivos entre 1998 y 1999. Este nivel, registrado también en 1996, es el más bajo en los anales de ese indicador.

### ASPIRACIONES

---

Las aspiraciones que fundamentan el análisis del tema Equidad e Integración Social son las siguientes:

- Oportunidades ampliadas para el acceso de la población a servicios sociales de calidad que mejoren las condiciones de vida, apoyen los procesos de movilidad y ascenso social y reduzcan las brechas entre los distintos sectores y áreas geográficas.
- Inversión social dirigida a la satisfacción de las necesidades básicas de la población, así como la potenciación de las capacidades productivas del país y su competitividad a escala internacional.
- Posibilidades reales de que los sectores (áreas geográficas o grupos sociales específicos) inmersos en condiciones de pobreza, vulnerabilidad y exclusión social superen tales condiciones, mediante el mejoramiento de las oportunidades de empleo, el disfrute de servicios sociales de calidad y el acceso a recursos productivos y a infraestructura.
- Servicios sociales de calidad garantizados mediante la eficiente operación de redes institucionales que promuevan la participación de todos los sectores y actores sociales (organizaciones no gubernamentales, comunidades, sector privado, Estado).
- Nexos y prácticas solidarias que den cohesión al tejido social y favorezcan la convivencia democrática.
- Un entorno de creciente de equidad, caracterizado por una mejor distribución de la riqueza, el fortalecimiento continuo de la inversión social y el acceso generalizado a las oportunidades de desarrollo y movilidad social, de manera que todas las personas puedan potenciar sus capacidades, sin distinción de su etnia, edad, sexo, ideología o credo religioso.



## CAPÍTULO 2

# Equidad e integración social

## Introducción

El esquema de exposición empleado en este capítulo guarda relación con las aspiraciones nacionales y las dimensiones descritas en el marco teórico conceptual. Concretamente, el capítulo se ha organizado en tres grandes secciones, la primera de ellas dedicada a un balance de la coyuntura social en 1999, a partir de un repaso de las principales tendencias que la tipifican. A modo de soporte, se incluye un cuadro de 22 indicadores seleccionados, que permiten trazar una mirada de conjunto y hacer una valoración de la situación del año 1999, tomando como parámetro de comparación los promedios pertinentes para la década.

La segunda sección, bastante condensada, presenta un panorama más detallado del comportamiento reciente de las brechas de equidad y fisuras en la integración social, particularizando el análisis en aspectos sectoriales (salud, educación, vivienda, etc.) y en la situación de poblaciones específicas. En esta línea, se consideran las tres dimensiones fundamentales que integran el desarrollo humano: el acceso a una vida larga y sana, el acceso a educación y conocimiento, y el nivel de ingreso suficiente para llevar una vida digna. Se enfatiza en el análisis de la pobreza, la violencia intrafamiliar y la migración nicaragüense hacia Costa Rica, por ser temas que dan cuenta de factores que inciden en la integración social. Con respecto a la pobreza, se da continuidad

al esfuerzo de medición de la vulnerabilidad y se amplía el análisis a la distribución del ingreso, así como a la vinculación entre mercado de trabajo y pobreza, aprovechando lo relativamente extenso de las series estadísticas disponibles y recientes estudios sobre esos temas. En materia de violencia intrafamiliar, se revisan las principales tendencias en cuanto a la extensión del fenómeno en la sociedad costarricense, visto como factor disruptor de la integración social. Por el lado de la situación de la población migrante, se utiliza el arsenal estadístico disponible en la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, así como resultados de recientes investigaciones.

En el terreno de las propuestas y de las acciones orientadas a favorecer la integración social y el cierre de las brechas de equidad, la tercera sección describe y analiza las principales iniciativas y resultados obtenidos en 1999. Se aborda el tema de la reforma del sector salud desde el espacio local, con un análisis sobre la marcha del proceso de readecuación del modelo de atención y el ejercicio de la rectoría; se presenta el caso del área de Goicoechea como un ejemplo de buena práctica, interesante para derivar lecciones de utilidad en otros cantones del país. Se menciona también los aspectos concernientes al desempeño del Triángulo de Solidaridad, la evaluación de programas sociales, la política pública de atención de la violencia intrafamiliar y el proceso de amnistía migratoria que estuvo vigente en 1999.

Finalmente, el capítulo señala cuatro grandes desafíos en la agenda del desarrollo social a futuro, que son consistentes con los reseñados en Informes anteriores: la generalización de las oportunidades de desarrollo para todas las personas y el fortalecimiento de redes de protección para quienes no pueden procurarse de manera autónoma un nivel de vida digno.

### Valoración general en 1999

De acuerdo con el undécimo *Informe sobre Desarrollo Humano* (PNUD, 2000.) Costa Rica ha descendido como país en la escala de desarrollo

humano (del puesto 45 al 48). Ahora bien, si se toma en cuenta un conjunto más amplio de indicadores sociales (respecto a las variables que concurren en el cálculo del Índice de Desarrollo Humano) que aluden a insumos de procesos, acceso y resultados, la calificación global del desempeño del país en materia social rondaría la categoría de “satisfactorio” (cuadro 2.1), sin que se pueda encontrar involuciones, ni tampoco avances. Esto aún sin considerar otros elementos, como los generados por el cambio en el Sistema de Cuentas Nacionales, reseñados en el capítulo 3.

#### RECUADRO 2.1

### El concepto de integración social será estudiado con mayor precisión en los próximos Informes

Durante el proceso de preparación del quinto y sexto informes sobre el Estado de la Nación, varias personas señalaron la necesidad de precisar el concepto de integración social y su relación con el de equidad social, así como de mejorar los indicadores para su medición. En marzo de 2000 se convocó a una sesión de trabajo en la que participó un grupo de distinguidos investigadores. Su propósito fue formular sugerencias para que los próximos Informes logren una mejor aproximación al tema de la integración social en Costa Rica.

Las principales conclusiones del taller fueron tres. Primero, equidad social e integración social son conceptos distintos. Segundo, equidad social e integración no se presuponen, es decir, una mayor integración social no necesariamente produce una mayor equidad. Tercero, no toda forma de integración social es deseable, desde el punto de vista del desarrollo humano. Conviene detenerse brevemente en cada una de estas conclusiones.

Integración social es el grado de cohesión de un grupo o una sociedad. Hay cohesión social cuando las personas o grupos tienen muchas y variadas actividades, valores o creencias comunes, lo que les permite desarrollar relaciones de cooperación. Una sociedad integrada es, pues, una sociedad con una alta cohesión social. Así entendida, integración social es un concepto sociológico y no normativo. En cambio, equidad social es la igualdad de capacidades de las personas para funcionar en una sociedad. Capacidad para funcionar significa la libertad de las personas para ser y hacer, para escoger el estilo de vida que más valoren (Sen, 1992; Proyecto Estado de la Nación, 1999).

¿Cómo medir la integración social? Los participantes en el taller formularon varias ideas al respecto; entre ellas pueden destacarse:

- Distribución y calidad de la infraestructura de transporte y comunicaciones en el territorio y su comparación con la densidad poblacional, para examinar las zonas más y menos “conectadas”.
- Encadenamientos productivos y territoriales entre las diversas actividades económicas.
- Distribución territorial de las zonas de residencia de los grupos sociales (¿cuánta segregación espacial existe?).
- Tipos, formas y niveles de violencia social, en tanto factores que obstaculizan la convivencia social.
- Tipos, formas y niveles de discriminación por razones étnicas, de género, edad o preferencia sexual.

Una sociedad desintegrada es, probablemente, una sociedad con fuertes inequidades sociales. No obstante, los participantes formularon algunas advertencias. Puede haber formas perversas de integración social. Por ejemplo, las pandillas juveniles ofrecen a sus miembros un sentido de pertenencia a un grupo, lo mismo que las barras agresivas de aficionados a un equipo deportivo. Además, una sociedad muy integrada puede, de no tener contrapesos, penalizar a las personas “diferentes” en razón de su pensamiento, es decir, puede ser poco pluralista. Por ello es importante estudiar, en concreto, cómo se integran las personas. Finalmente, en una sociedad integrada puede haber grados importantes de inequidad social.

Fuente: Proyecto Estado de la Nación.

CUADRO 2.1

## Equidad e integración social en perspectiva. 1997-1999

Indicador	1997	1998	1999	1990-1999
<b>Desigualdad, exclusión y desintegración social</b>				
Relación entre el ingreso promedio del quintil de hogares más ricos (V) y el de los más pobres (I)	11,6	12,6	13,8	12,4
Hogares en extrema pobreza (%)				
Nacional	5,7	5,3	6,7	7,4
Urbano	3,2	2,9	4,5	4,5
Rural	7,6	7,1	8,5	9,7
Región Central	3,5	3,3	4,4	4,9
Promedio regiones periféricas	9,3	8,5	10,6	11,7
Población no cubierta por REM (%)	11,5	10,6	10,8	13,1
Población no cubierta por RIVM (%)	52,4	51,2	50,1	52,5
Niñas y niños de 15 a 17 años que no estudian ni trabajan (%)	21,3	20,7	20,6	
Tasa de homicidios por 100.000 habitantes	5,7	5,9	6,5	5,2
<b>Brechas de equidad</b>				
Tasa de mortalidad infantil (trienal 1997-1999, por mil nacimientos)				12,9
Porcentaje de deserción escolar en primaria	4,5	4,9	4,4	4,5
Establecimientos públicos <sup>al</sup>	4,7	5,1	4,6	4,9
Establecimientos privados <sup>al</sup>	2,0	1,3	1,5	1,6
Urbano <sup>al</sup>	4,0	4,5	3,9	4,2
Rural <sup>al</sup>	4,9	5,1	4,7	5,0
Porcentaje de promoción en bachillerato				
Establecimientos públicos <sup>bl</sup>	48,2	60,7	52,9	53,9
Establecimientos privados <sup>bl</sup>	83,4	90,6	84,2	86,1
Urbano <sup>bl</sup>	51,6	62,8	52,6	55,7
Rural <sup>bl</sup>	41,2	55,9	53,6	50,2
Ingreso promedio real (colones de 1995 )				
Asalariados	50.467,9	53.557,0	54.225,0	49.549,8
Patronos	74.661,5	84.191,0	83.191,0	77.335,5
Cuenta propia	40.670,7	39.582,0	42.051,0	39.771,6
Hombres <sup>cl</sup>	55.763,9	60.934,2	62.109,0	55.767,0
Mujeres <sup>cl</sup>	46.587,6	47.859,9	48.850,0	45.046,0
Tasa de subutilización total de la fuerza de trabajo				
Urbano	15,2	14,7	15,4	11,2
Rural	10,8	11,0	12,0	12,1
Hombres	12,1	11,5	12,2	10,9
Mujeres	15,0	16,0	16,8	13,6
Jóvenes (15-19 años)	25,6	26,9	26,7	22,8
<b>Oportunidades sociales</b>				
Variación anual del salario mínimo real	1,7	4,3	4,6	0,8
Inversión social per cápita real (colones de 1999)	167.017	178.334	186.362	154.752
Población mayor de 12 años que ha completado al menos 6 años de educación (%)	41,5	42,1	42,1	39,8
Matrícula en educación primaria con acceso a informática educativa <sup>dl</sup> (%)	28,22	34,7	41,9	19,0

CUADRO 2.1 (continuación)

	1997	1998	1999	1990-1999
Matrícula en educación secundaria con acceso a informática educativa <sup>d/</sup> (%)	17,7	49,9	52,1	15,6
Matrícula en educación primaria con acceso a segunda lengua <sup>d/</sup> (%)	28,7	41,4	50,3	15,5
Población cubierta por los EBAIS <sup>a/</sup> (%)	45,8	60,6	68,9	47,1
Bonos Familiares de Vivienda entregados	20.287	10.652	6.602	12.716

a/ Promedio 1995–1999.

b/ Promedio 1997–1999.

c/ Ingreso mensual total, el promedio corresponde a 1991–1999.

d/ Promedio 1994–1999.

¿Qué está pasando realmente en el país? ¿Son engañosos los indicadores de desarrollo humano y de bienestar social? ¿Ha declinado el ritmo de progreso social? ¿Se ha llegado ya a un umbral infranqueable en desarrollo social? Varias preguntas e inquietudes de esta naturaleza se hallan flotando en el ambiente, y quizá las percepciones que resultan de ellas guardan relación con otros fenómenos de la vida nacional, como el llamado desencanto ciudadano con la política.

Respuestas no simplistas pasan por la consideración de un claroscuro, la presencia de luces y sombras, como fue señalado en el *Quinto Informe sobre el Estado de la Nación*. Concretamente en lo que concierne a la situación social del país en 1999, puede afirmarse que la misma sigue el patrón de la década de los noventa, salpicada de fluctuaciones y comportamientos erráticos en el desempeño de los principales indicadores, que ilustran las dificultades para encontrar un ritmo sostenido de progreso social generador de oportunidades para la población en su conjunto.

Desde esa perspectiva, en síntesis, en 1999 se observan tres logros significativos: la reducción de la tasa de mortalidad infantil a su mínimo histórico (11,8 por mil nacimientos, tasa ya alcanzada en 1996), la continuidad de los esfuerzos de reforma en el sector salud y el repunte en varios indicadores del sector educación.

En materia de salud se pueden señalar ciertas fronteras por ahora infranqueables, y avances en algunos indicadores. Entre estos últimos destacan la reducción de la población con acceso deficiente o inequitativo a los servicios y la convergencia en cuanto a mortalidad infantil en las

distintas provincias del país. Alcanzar nuevos e importantes logros en materia social necesariamente supondrá intervenciones de mayor calidad.

El examen de las tasas de escolaridad sintetiza los patrones de asistencia escolar: la educación preescolar avanza, de manera lenta pero sostenida, hacia un proceso de universalización; la cobertura en primaria es prácticamente universal, aunque afectada por problemas de repitencia y extraedad. La principal fisura se encuentra en secundaria, aunque en 1999 se presenta un leve repunte de la cobertura en este nivel. La consideración de factores socioculturales, el desarrollo de ofertas educativas interesantes y nuevos esquemas promocionales de política social parecen ser elementos centrales para una estrategia que haga viable la aspiración de universalizar, al menos, el tercer ciclo de la educación general básica.

En este contexto emergen algunos asuntos de relevancia: el porcentaje de población joven (15 a 17 años) que no estudia ni trabaja ha permanecido estancado, durante el último trienio, en alrededor del 20%; las brechas de rendimiento entre la educación pública y la privada son amplias y sugieren mayores diferencias en la calidad de la educación, tanto en primaria como en secundaria. La mejoría en el rendimiento académico en 1999 es halagadora.

A modo de contrapunto, la persistencia de la pobreza en un nivel que ronda un quinto de los hogares costarricenses, así como la vulnerabilidad ante la misma de una proporción aún mayor, a pesar de haberse alcanzado un sobresaliente,

pero focalizado, nivel de crecimiento económico (8%, explicado en alto grado por una sola firma: Intel), constituye una sombra difícil de abatir y disipar, máxime cuando la medición de la pobreza con las correcciones incorporadas en la Encuesta de Hogares determina un nivel de indigencia (incapacidad de los hogares para satisfacer sus necesidades básicas de alimentación) del orden del 6,7%, superior al que se estimaba característico de la sociedad costarricense.

El análisis de la tendencia en materia de pobreza refleja un estancamiento, pues el nivel es similar a los que han prevalecido desde 1994, por cierto cercanos a los mínimos históricos del país a fines de los años setenta. Esto, en 1999, está muy relacionado con un muy escaso dinamismo en el mercado de trabajo. Su mayor incidencia en la Región Chorotega será objeto de una evaluación más profunda en el capítulo especial de este Informe. Un hallazgo importante cuando se profundiza en la relación entre pobres y mercado de trabajo es que los pobres se ocupan principalmente de las labores agropecuarias.

Desde una óptica de largo plazo (1992-1998), las cifras de distribución de los ingresos de los hogares reflejan que en 1999 se continúa con una tenue pero persistente tendencia hacia la concentración. La perspectiva más global de los ingresos, no sólo referida a la distribución del ingreso entre las familias, es abordada en la Sinopsis del Informe. No obstante, es clara la necesidad de profundizar con investigaciones que amplíen las fuentes y recurran a diversas metodologías para precisar estas mediciones.

Cálculos previos de la capacidad adquisitiva de vivienda de los hogares durante el período 1990-1996 mostraban una tendencia profunda y sistemática a la caída del acceso a la vivienda mediante crédito hipotecario. La actualización de un indicador semejante, aunque no compatible con la anterior estimación, muestra un estancamiento en aquella situación de deterioro de la capacidad adquisitiva de los sectores medios y bajos.

Después de la amnistía migratoria, y con cifras de las Encuestas de Hogares, es posible señalar algunas características de la población nicaragüense migrante en Costa Rica, así como algunos cambios de importancia en su situación. En 1999 la población migrante presentó un rostro más joven y femenino, lo que refleja un mayor asentamiento y la reunificación de las familias; este grupo se ocupa en tareas agropecuarias, industriales y de servicios que generan una gran demanda de empleo no calificado o poco calificado (construcción, empleo doméstico, produc-

ción bananera, vigilancia), que suponen ritmos intensos de trabajo y jornadas muy extensas, poco atractivas para la mano de obra costarricense.

En los últimos cinco años, el impulso de políticas públicas sobre la problemática de la violencia intrafamiliar, incluido el desarrollo de legislación específica y de campañas de sensibilización en los medios de comunicación, ha estimulado la denuncia por parte de las personas afectadas e incrementado la demanda y consecuente oferta de servicios. Esto, a su vez, ha permitido hacer visible el carácter epidémico de este problema, particularmente lo que se refiere a la violencia contra las mujeres, los niños y las niñas. En Costa Rica, en promedio para esta década, han muerto asesinadas dos mujeres cada mes. Esta es sólo una de las más visibles e irreparables consecuencias de esta agresión cotidiana que sufren las costarricenses.

Otro elemento perturbador que emergió en 1999 fue el hecho de que, ante los ajustes en el Sistema de Cuentas Nacionales para mejorar la medición del Producto Interno Bruto, la relación entre la inversión social y ese producto se desplazó hacia magnitudes inferiores al 20%, nivel que era considerado digno de encomio en el ámbito internacional. Sin duda, este obliga a revisar los logros nacionales y los retos pendientes en el campo social desde un nuevo prisma.

Visto ahora desde un plano más estructural, debe reconocerse, por último, que el panorama del desarrollo social se encuentra matizado por una tenaz persistencia de brechas de equidad, fundamentalmente según regiones y zonas, en los terrenos de la educación (diferencias en rendimiento escolar y deserción), la salud (diferencias significativas en el comportamiento de indicadores como la tasa de mortalidad infantil), y las pensiones (un importante contingente de la población económica activa no afiliada al régimen de invalidez, vejez y muerte), para citar tres aspectos relevantes, que constituyen un mentís suficiente para visiones conformistas centradas exclusivamente en la consideración del país promedio, inexistente por lo demás en la geografía.

### Brechas de equidad y fisuras en la integración social

Tomando en cuenta los tres ejes temáticos que configuran la noción de desarrollo humano sostenible (alcanzar una vida larga y saludable, tener acceso a la educación y el conocimiento, y disfrutar de una vida digna) a continuación se intentará realizar un examen de los principales

resultados del desempeño social costarricense en 1999, desde la óptica de la equidad y la integración social.

### Contrastes en el logro de una vida larga y sana

Uno de los indicadores que reconoce con mayor claridad los esfuerzos realizados en Costa Rica para el mejoramiento de los servicios de salud y los hábitos de vida de la población durante la segunda mitad del siglo XX es la esperanza de vida, la cual para 1999 fue de 74,1 años para los hombres y 79,8 años para las mujeres, una de las más altas en América Latina. Sin embargo, saltan a la vista diferencias según sexo que han venido ensanchándose: en 1940 era 1,8 años, en 1990 pasó a 4,9 años y en 1999 fue de 5,7 años. Con respecto a 1998, los hombres perdieron una décima de año y las mujeres ganaron medio año en su esperanza de vida (Rosero, 2000).

Aparte de las causas asociadas a estilos de vida y hábitos alimentarios, la incidencia de la violencia es uno de los elementos que podrían justificar las diferencias en la esperanza de vida entre hombres y mujeres, y la reciente reducción del indicador para los primeros. De acuerdo con una investigación reciente sobre las muertes violentas en Costa Rica (Miranda y Del Valle, 2000) durante los trienios 1983-1985 y 1995-1997 se experimentó un crecimiento significativo, tanto en el número de casos como en las tasas de homicidios, suicidios y accidentes. No obstante, cabe destacar este fenómeno muestra una sobrerrepresentación masculina (mueren 5 hombres por cada mujer), las víctimas son mayoritariamente jóvenes (de 16 a 50 años), el 70% de las muertes se debió a accidentes (mayoritariamente de tránsito) y el alcohol estuvo presente de manera importante en la mayor parte de las víctimas.

Lo anterior sugiere que los logros en la esperanza de vida son, hasta cierto punto, "glorias del pasado". El indicador está estancado, particularmente para la población masculina. "La esperanza de vida de un hombre de 20 años en 1999 es idéntica a la de 1982, e incluso medio año menor que la de 1990" (Rosero, 2000). Sin descuidar la atención de los esquemas de morbilidad, superar la esperanza de vida de la población costarricense implica un reto difícil, pero no imposible: existe una cantidad importante de muertes prematuras y evitables, particularmente las asociadas a la violencia, cuyo control podría incrementar en algunos años la esperanza de vida (Rosero, 2000).

### Acceso a los servicios de salud

Recientemente el Instituto de Investigaciones en Salud (INISA), de la Universidad de Costa Rica, realizó un estudio sobre la oferta y acceso a los servicios de salud, con base en un sistema de información geográfica. Esto permitió la construcción de un índice de acceso a los servicios en el que cada establecimiento recibe una ponderación según su cercanía y tamaño, como alternativa a las medidas tradicionales de acceso, tales como la distancia o el tiempo de viaje al establecimiento más cercano, o la densidad de servicios en una determinada área administrativa. Se trabajó con una muestra representativa de 3.400 hogares de todo el país.

En términos de establecimientos, se consideró un inventario de 777 establecimientos de salud a junio de 1998. No obstante, la cifra se reduce a 646 si se excluyen aquéllos que no ofrecen consulta médica. Hay cinco tipos de establecimientos: hospitales, clínicas, centros y puestos de salud y consultorios comunales. Los tres últimos pueden considerarse menores, pues ofrecen un limitado rango de servicios. Hasta hace pocos años los centros y puestos de salud dependían del Ministerio de Salud. En la actualidad la mayoría ha pasado a depender de la seguridad social, sistema del que también dependen las clínicas, los hospitales y los consultorios comunales. De los 646 establecimientos con consulta médica, el 77% pertenecía a áreas en las que se ha iniciado el proceso de reforma del sector salud.

El principal hallazgo del estudio citado es que: "La proporción de población con acceso deficiente o inequitativo a los servicios de salud pasó de 20% a 15% en las áreas pioneras que iniciaron la reforma en 1995. En cambio, en las áreas que no se ha producido la reforma, la proporción con acceso deficiente se ha mantenido en alrededor de 3,5%. El progreso en las áreas de la primera ola de la reforma fue, sin embargo, mínimo en la equidad de acceso medida por la distancia al establecimiento más cercano. Esto sugiere que las ganancias se han debido, no tanto a la apertura de nuevos establecimientos, sino a la mejora de los existentes, especialmente con la creación de los EBAIS" (Rosero y Güell, 1998).

En la perspectiva de la equidad, este resultado evidencia las bondades de la decisión de iniciar la reforma del sector salud en áreas periféricas, de menor nivel socioeconómico, con una población más dispersa y con menor acceso a servicios y en las cuales los establecimientos de salud son de menor tamaño y complejidad.

## Mortalidad infantil

Considerando el análisis de las tasas trienales de mortalidad infantil de 1993-1995 y 1997-1999, las cuales, con un margen de error del 5%, son similares (13,3 y 12,9 por mil nacidos vivos, respectivamente), en el *Quinto Informe sobre el Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible* se concluía que la tasa de mortalidad infantil (TMI), uno de los indicadores más sensibles para la medición del desarrollo social, se estabilizó en la década de los noventa.

En 1999, esta variable se ubicó en 11,8 muertes por mil nacimientos, igual a la cifra alcanzada en 1996, que representa el mínimo histórico registrado en el país. Cuando se analiza el indicador por provincias, se aprecia el avance hacia una mayor convergencia de cada una de éstas respecto al promedio nacional.

De los casos evaluados por las comisiones locales, hospitalarias y regionales de mortalidad infantil que integran el Sistema Nacional de Análisis de la Mortalidad Infantil (SINAMI), el 38% de

las defunciones se clasificó como prevenible. La clasificación de una muerte infantil como prevenible se basa en el criterio de las comisiones, a partir de la información obtenida de la entrevista familiar y del expediente del caso en la atención ambulatoria y hospitalaria. La información disponible sobre los casos analizados indica que, a la fecha, es posible disminuir el riesgo de muerte en menores de un año, en un máximo de un 42%, si se mejoran las intervenciones en salud y las condiciones de vida de las poblaciones en riesgo.

En cuanto a la asociación de la TMI con indicadores de vulnerabilidad, la evaluación del SINAMI es esclarecedora: en el 55% de los casos el entorno se caracteriza por el predominio de al menos uno de los siguientes aspectos: a) alta dependencia económica: más de tres personas que dependen de un asalariado con una escolaridad de primaria completa o menos; b) vivienda inadecuada: pieza de vecindad, tugurio, techo o piso en malas condiciones, paredes elaboradas con materiales de desecho; c) servicios básicos

### RECUADRO 2.2

#### SINAMI: balance de logros y limitaciones. 1999

##### Principales logros

- Fortalecimiento y desarrollo del trabajo en equipo interdisciplinario e interinstitucional y de la capacidad técnica en la toma de decisiones.
- Fortalecimiento de acciones intersectoriales y de la participación social
- Inclusión de la vigilancia y el análisis de la mortalidad infantil en los compromisos de gestión de las áreas de salud de la CCSS.
- Actividades de promoción y consejerías en materia de salud reproductiva.
- Divulgación de los derechos de la embarazada para la asistencia al control prenatal y aplicación del decreto ejecutivo sobre el Plan Nacional de Prevención de la Mortalidad Infantil.
- Elaboración de planes regionales y locales de prevención de la mortalidad infantil.
- Elaboración de proyectos intersectoriales locales de promoción del control prenatal, del control del crecimiento y el desarrollo y de mejoramiento continuo de la calidad de la atención en estas actividades.

##### Principales limitaciones

- El cumplimiento de las normas básicas del control prenatal se realiza en proporciones críticas, a pesar de que la cobertura en algunas regiones supera el 90%. En los casos analizados, solamente en una región se alcanzó un 70% de cumplimiento. Además existe insuficiencia o ausencia de controles de crecimiento y desarrollo, hecho manifestado por la captación tardía de los niños en el control y por la anotación incompleta o la ausencia de información en los expedientes clínicos.
- En la atención del parto se observa una situación semejante. En el 99% de los 640 casos registrados, la atención del parto se llevó a cabo en establecimientos hospitalarios; sin embargo, en éstos las normas de atención se cumplieron parcialmente, con una variación de un 40% a un 67% en el mejor de los casos.
- En la atención de los recién nacidos se obtiene cifras promedio superiores en la mayoría de las regiones, en lo que respecta al

cumplimiento de normas. Las cifras varían de un 57% a un 87% en ocho de ellas.

- En dos regiones se anota la proporción de partos por cesárea. En ambos casos se supera el promedio nacional, con 33% y 36%.
- Insuficiente educación en salud: las actividades educativas, la comunicación y la información en salud no son las requeridas por la población usuaria.
- Falta de seguimiento a casos de riesgo en el primer nivel.
- Mecanismos inadecuados de referencia y contrarreferencia, que se agravan por el rechazo de los casos referidos al segundo o tercer nivel por el nivel primario de atención.

Fuente: Ministerio de Salud, SINAMI.

inadecuados: sin agua intradomiciliar o sin servicio sanitario (zona rural); d) servicios compartidos con otras familias o con excusado sin conexión a tanque séptico o alcantarillado en área urbana; e) niños de 7 a 12 años que no asisten a la educación formal. Todas estas características presentan cuadros de pobreza según la metodología de necesidades básicas insatisfechas. En cuanto a los logros y debilidades de la respuesta del sector salud a la problemática de la mortalidad infantil, un resumen de las principales conclusiones del SINAMI se presenta en el recuadro 2.2.

#### Enfermedades transmitidas por vectores

El rebrote de enfermedades transmisibles que se suponía desterradas del territorio nacional ha sido un elemento característico del panorama sanitario en la década de los noventa. En el caso del dengue, la epidemia se inició en 1993 con el serotipo 1 y alcanzó su pico en 1997, pero esta vez producido por el serotipo 3, situación que condujo a la declaratoria de emergencia. En 1998 se registraron 2.628 casos, con una mayor prevalencia en las regiones Chorotega (43,2%) y Brunca (32,5%). El panorama se tornó más complicado en 1999, ya que no sólo aumentó la incidencia (6.040 casos), sino que se detectó la circulación del serotipo D3 en la Región Huetar Atlántica y el serotipo D2 en las regiones Chorotega y Pacífico Central. Dos de cada tres casos corresponden a la Región Huetar Atlántica, donde Limón es el cantón más afectado. En términos de género, la incidencia ha sido mayor en las mujeres.

Por su parte, la incidencia de la malaria invirtió la tendencia experimentada en 1998, al reducirse de 5.148 casos a 3.998 en 1999, para una disminución porcentual del 22,3%. Las zonas atlánticas y norte, de atracción para el primer ingreso de población inmigrante desde Nicaragua, continúan siendo las más afectadas. En ellas se acumula el 72,1% de los casos reportados. La declinación experimentada en la Región Huetar Norte fue del orden del 30%, esto es, por encima de la media nacional.

#### Acceso a la educación y el conocimiento

Al igual que en la mayoría de los países latinoamericanos, la expansión cuantitativa de la educación que tuvo lugar en Costa Rica desde la década de los sesenta. Lamentablemente, no se acompañó de saltos significativos en la calidad y

la eficiencia del sistema educativo, situación que ha devenido en una traba importante para que éste pueda responder efectivamente a los requerimientos del desarrollo nacional y a las expectativas de realización personal y movilidad social de la población, que sigue percibiendo los procesos y logros educativos como factores generadores de oportunidades.

Por todo ello, y en el marco de un momento histórico que coloca el conocimiento como elemento clave para el desarrollo, la sociedad costarricense enfrenta el reto de elevar el nivel promedio de escolaridad (menos de seis años por habitante en edad de trabajar) y frenar tendencias hacia un estilo segmentador y diferenciador en el sistema educativo. Esto implica el cierre de brechas en el acceso a servicios de calidad y de desempeño entre zonas geográficas, entre los establecimientos públicos y privados, y dentro de los propios establecimientos públicos.

Una primera constatación de la magnitud del reto la ofrece el hecho de que, si bien la asistencia a centros educativos de primaria tiende a ser universal, la población en edad de estar cursando la secundaria presenta altos niveles de inasistencia, según los resultados que arroja la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (cuadro 2.2).

Si se pasa a las estadísticas oficiales del sistema educativo formal, la matrícula correspondiente a 1999 ascendió a 868.439 estudiantes, de los cuales un 61,6% cursaba la primaria.

El examen de las tasas de escolaridad (tanto brutas como netas) corrobora los patrones de asistencia escolar de la Encuesta de Hogares. El cuadro 2.3 dibuja tres grandes tendencias, ya

CUADRO 2.2

#### Población de 7 a 17 años que no asiste a la educación regular. 1999

	Rango de edad	
	de 7 a 11	de 12 a 17
No asiste	9.928	120.823
Total	400.138	441.324
Porcentaje	2,5	27,4

Fuente: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, INEC.



señaladas en Informes anteriores, a saber: a) la educación preescolar avanza de manera lenta pero sostenida hacia un proceso de universalización; b) las tasas de cobertura bruta en primaria apuntan a la universalización del primero y segundo ciclos de la educación general básica, aunque es una estadística que se muestra afectada por problemas de extraedad, y c) la principal fisura del sistema educativo costarricense se encuentra en la secundaria.

En 1999 hay un ligero repunte en las tasas bruta y neta de escolaridad en secundaria, pero obviamente mantener y lograr el retorno de un importante contingente de adolescentes no es una tarea sencilla. La consideración de factores socioculturales, el desarrollo de ofertas educativas interesantes y nuevos esquemas promocionales de política social parecen ser elementos centrales para una estrategia que haga viable la aspiración de universalizar, al menos, el tercer ciclo de la educación general básica.

La mayor cobertura alcanzada en primaria y secundaria se correlaciona con una mayor capacidad de retención de la población escolar. El total de desertores combinados en primaria y

secundaria se redujo de 59.809 a 52.594 entre 1998 y 1999. La tasa de deserción en primaria se ubicó en 4,4% (descendió 0,5 puntos porcentuales) y la de secundaria se redujo en 2,4%, al situarse en 11,3%.

En términos del rendimiento académico, el panorama de 1999 puede considerarse satisfactorio. En primaria la tasa de aprobación (rendimiento inicial) mejoró en un 3,4%, pues alcanzó un 83,3%, lo que equivale a decir que cuatro de cada cinco estudiantes aprobaron el año. En secundaria la ganancia fue superior (4,6%), pero la tasa como tal se mantuvo en un rango de mediocridad (57,1%).

En 1999, 73.086 personas se encontraban repitiendo algún grado. De ellas, un 69,3% estaba en la primaria. La situación mejoró respecto a 1998, pues la tasa de repitencia pasó de 10,1% a 9,5% en primaria, y de 11,4% a 10,5% en secundaria. Esta última cifra supone el mejor desempeño del período 1990-1999.

En el año en estudio se mantuvo la tendencia hacia un mejor desempeño de los establecimientos privados en cuanto al rendimiento educativo. Los diferenciales en cuanto a rendimiento,

CUADRO 2.3

## Tasa de cobertura de la educación según ciclo. 1990-1999

Indicador	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Tasa bruta de escolaridad <sup>a/</sup>										
Preescolar	61,7	67,5	66,8	66,9	67,3	70,3	72,6	75,7	80,1	82,8
Primaria	102,0	103,8	105,5	106,5	106,9	107,5	108,4	108,3	108,0	108,0
I ciclo	115,2	116,5	119,1	120	118,6	116,9	117,2	117,0	116,4	115,3
II ciclo	88,2	90,4	91,3	92,3	94,5	97,7	99,1	99,3	99,3	100,5
Secundaria <sup>b/</sup>	50,5	52,2	54,7	55,5	56,9	58,4	57,4	59,4	60,2	61,2
III ciclo	57,9	59,6	62,5	64,5	66,9	68,4	66,7	68,8	70,8	72,5
Educación diversificada	38,1	39,8	41,9	41,2	41,2	42,7	42,8	44,6	43,4	43,4
Tasa neta de escolaridad										
Primaria (I y II ciclos)	90,1	89,8	90,5	91,3	93	92,8	94,3	93,4	92,6	91,8
Secundaria (III ciclo y educación diversificada)	39,5	41,3	42,7	43,6	45,2	46,5	46,3	47,0	47,4	49,0

a/ La población de referencia considerada es, para primaria (I y II ciclos), 50% de la población de 6 años, la de 7, 8, 9, 10 y 11 años y el 50% de la población de 12 años. Para el III ciclo se considera el 50% de la población de 12 años, la de 13 y 14 años y el 50% de 15 años. Para la educación diversificada la población de referencia es el 50% de la de 15 años, la de 16 años y el 50% de la de 17 años. A partir de 1990 el cálculo se realizó considerando el *Boletín Demográfico* de CELADE, 1995-2005.

b/ A partir de 1999, se introduce un ajuste para incorporar la educación abierta (pública y privada) y la telesecundaria. Con ello la tasa bruta de cobertura asciende al 64,3%.

Fuente: MIDEPLAN.

deserción, repitencia según zona y establecimiento público y privado se pueden analizar en extenso en el Compendio Estadístico.

Desde el punto de vista social una de las preocupaciones fundamentales tiene que ver con la población joven (entre 15 y 17 años) que no estudia, ni trabaja. Si bien el porcentaje pareció estancado durante el trienio 1997-1999 (alrededor del 20%), presentó patrones inversos en términos de género, favorables a la población femenina (gráfico 2.1).

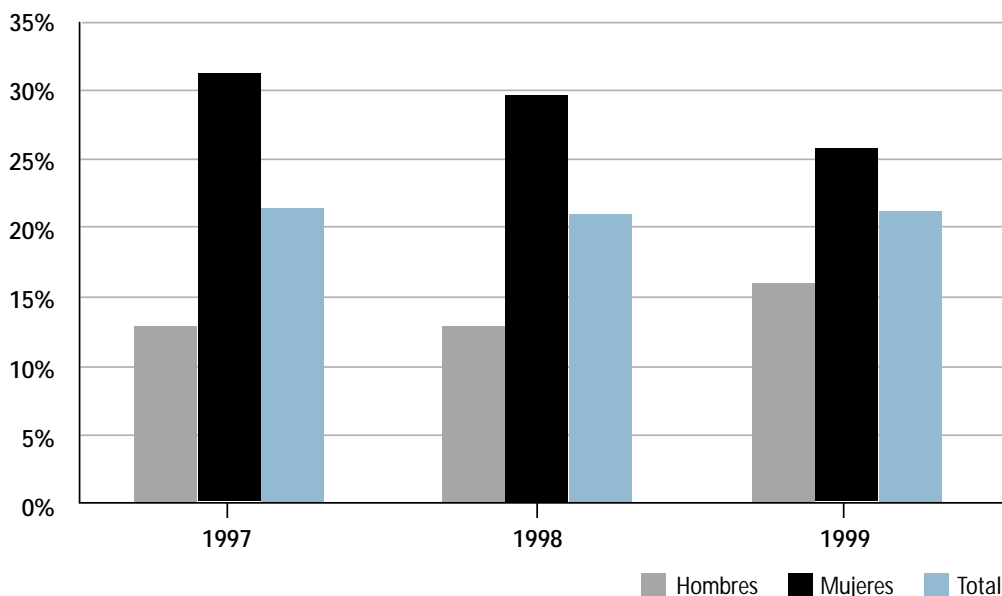
En el terreno de la educación y el conocimiento, conviene prestar atención al nivel de incorporación efectiva de la población al uso de tecnologías de punta y al desarrollo de una nueva brecha de equidad que podría denominarse la "brecha digital". En el caso costarricense, estimaciones de RACSA, señalan que en 1999 había cerca de 100.000 personas usuarias finales de Internet, lo que implica una tasa de 2,7 usuarios por cada cien habitantes. El acceso universal a ese servicio parece ser entonces una reivindicación necesaria y de la mayor importancia en las condiciones actuales, así como un aspecto clave por considerar en la discusión sobre la reforma del sector de las telecomunicaciones.

### Problemas en la generación de ingreso para una vida digna

Un primer aspecto que debe tomarse en cuenta en el análisis de la pobreza es que a partir de 1999 se cambió la muestra de la Encuesta de Hogares, elemento que apunta a un mejoramiento en la calidad de los datos y, por ende, a un mejor conocimiento de la situación del país. Como señalan Céspedes y Calvo (1999): "Con base en la actualización cartográfica realizada en los últimos años, como parte de la preparación de los Censos Nacionales del año 2000, se procedió a elaborar un nuevo marco muestral y (...) una nueva muestra, la cual incorpora tanto los cambios en la distribución de la población como los cambios de áreas originalmente clasificadas rurales a urbanas." El resultado más evidente de la nueva muestra es un aumento en la participación de la población urbana dentro de la población total, que pasó de 43,1% en 1998 a 46,2% en 1999. Ahora bien, lamentablemente, el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) no realizó un levantamiento paralelo con la muestra anterior, que permitiera evaluar el impacto de ese cambio. Hay entonces un problema de

GRAFICO 2.1

#### Costa Rica: población de 15 a 17 años que no estudia ni trabaja, según sexo. 1997-1999



Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, INEC.

comparabilidad entre los datos de 1999 con los de años anteriores; sin embargo, como indican los autores ante citados, “el hecho de que estos cambios en los principales indicadores no sean de magnitud significativa y que, en general, se encuentran dentro de los márgenes de error estadístico aceptables, da fundamento para concluir que la utilización del nuevo marco muestral de viviendas no ha tenido un efecto marcado en la comparabilidad de las cifras del año 1999 con las de años anteriores.” Posteriormente hacen la salvedad de que “por las características de la metodología utilizada para la medición de la pobreza, la actualización de áreas que originalmente eran rurales y que ahora son urbanas, puede mostrar en 1999 un valor superior al que hubiera resultado si en ese año se hubiera mantenido el marco muestral de viviendas de años anteriores.” (Céspedes y Calvo, 1999).

Con la cautela metodológica derivada de las consideraciones anteriores, conviene entonces fijar la atención en la magnitud de la pobreza, medida como insuficiencia de ingresos, y en su tendencia. En 1999, excluyendo los hogares con ingreso cero o ignorado (recuadro 2.3), un 20,6% (147.351) de los hogares vivía en condición de pobreza; en situación de indigencia o pobreza extrema se encontraba un 6,7% (47.805)

de los hogares, para un aumento de 1,4% respecto a la estimación precedente. Al considerar la población a nivel nacional, un 23,7% de las personas (686.400), casi uno de cada cuatro residentes en territorio nacional, se hallaba en situación de pobreza, y un 7,5% (217.415 personas) en pobreza extrema o indigencia.

En términos de tendencia, puede afirmarse que el nivel de pobreza registrado en 1999 es similar a los que han prevalecido desde 1994 (cuadro 2.4). No obstante, por el estrecho vínculo que existe entre la dinámica económica, el mercado laboral y la pobreza, llama la atención el paradójico hecho de que, en presencia de un notable crecimiento económico como el que se experimentó en 1999, no se activase una mejora en los indicadores de pobreza que, por tanto, pueden considerarse estancados.

Independientemente de la múltiple causalidad entre las variables macroeconómicas y las familiares (parte de la cual se analizará con mayor detenimiento más adelante en este capítulo), en términos generales, para que se den reducciones en la pobreza se requiere no sólo crecimiento económico, sino también aumentos en el empleo, reducciones en el desempleo e incrementos en los ingresos reales de los ocupados y las familias. Un análisis del comportamiento de esas

#### CUADRO 2.4

### Evolución de la indigencia y la pobreza total, a nivel nacional y por zonas. 1990-1999

(porcentaje de hogares y de población bajo la línea de pobreza respectiva<sup>a/</sup>)

	Hogares						Personas <sup>c/</sup>					
	Total país		Zona urbana		Zona rural		Total país		Zona urbana		Zona rural	
	Indigencia	Pobres <sup>b/</sup>	Indigencia	Pobres <sup>b/</sup>	Indigencia	Pobres <sup>b/</sup>	Indigencia	Pobres <sup>b/</sup>	Indigencia	Pobres <sup>b/</sup>	Indigencia	Pobres <sup>b/</sup>
1990	9,1	27,1	5,4	23,6	12,4	30,1	9,9	30,7	5,4	27,1	13,4	33,5
1991	11,7	31,9	7,9	28,8	14,7	34,4	12,4	35,4	8,3	31,6	15,5	38,2
1992	9,3	29,4	6,3	27,3	11,9	31,1	10,1	33,1	6,8	31,3	12,6	34,6
1993	6,9	23,2	4,0	19,8	9,2	25,9	7,7	26,4	4,3	22,4	10,3	29,3
1994	5,8	20,0	3,1	15,5	8,0	23,7	6,8	22,9	3,6	18,3	9,1	26,4
1995	6,2	20,4	3,7	16,1	8,3	23,9	7,5	23,5	4,3	19,2	9,8	26,8
1996	6,9	21,6	4,2	17,1	9,0	25,2	7,6	24,6	4,0	19,2	10,3	28,5
1997	5,7	20,7	3,2	16,3	8,3	23,9	6,6	23,9	3,9	19,4	8,6	27,1
1998	5,3	19,7	2,9	16,1	7,1	22,4	5,9	22,1	3,2	18,8	7,7	24,4
1999	6,7	20,6	4,5	17,3	8,5	23,5	7,5	23,7	4,9	20,6	9,6	26,3

a/ Excluyendo hogares y personas en hogares con ingreso cero o ignorado.

b/ Incluye a los indigentes.

c/ Excluye servicio doméstico y pensionistas.

Fuente: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, INEC.

## RECUADRO 2.3

**Situación de pobreza de los hogares con ingreso cero o ignorado**

Como promedio para el período 1987-1999, un 19,3% de los hogares representados en la Encuesta de Hogares ha mostrado ingreso familiar cero o ignorado. Si bien es cierto que el porcentaje se reduce a lo largo del tiempo (pasa de 23,2% en 1987 a 14,6% en 1999), sigue siendo muy elevado. Para efectos del cálculo de pobreza, estos hogares han sido excluidos.

Sauma y Trejos (1999) señalan que la estimación de los ingresos familiares mediante encuestas de hogares presenta cuatro tipos de problemas: a) la no cuantificación de ciertos rubros de ingreso; b) la no respuesta sobre la magnitud de los ingresos indagados; c) la presencia de hogares sin ingresos; y d) la subdeclaración de los ingresos cuando éstos son reportados. Todos ellos tienen un impacto sobre las estimaciones de pobreza.

Con el objetivo de solucionar el problema de la no respuesta y, en parte el de los hogares sin ingresos, esos autores realizan una imputación de ingresos para los casos con información ignorada, atendiendo, en

el caso de los ingresos laborales, a las características personales y ocupacionales, y en el caso de otros ingresos, a las personales.

El resultado de la imputación es que, como promedio para el período 1987-1998, solamente un 18,8% de los hogares con ingreso cero o ignorado corresponde a hogares pobres (un 17,9% de las personas que en ellos residen).

Aplicando estos resultados a las magnitudes generalmente publicadas sobre pobreza, que excluyen a los hogares con ingreso cero o ignorado y a las personas que en ellos habitan, se desprende que cuando las mismas se expresan en términos relativos, sobrestiman la dimensión del fenómeno respecto al resultado que se obtendría si se incorporaran todos los hogares y personas; mientras que cuando se expresan en términos absolutos sucede lo contrario, o sea, subestiman la dimensión de la pobreza.

*Fuente: Sauma y Trejos, 1999.*

variables durante 1999 arroja resultados interesantes. En primer lugar se observa que, si bien el crecimiento total del PIB fue muy elevado (8%), gran parte del mismo se debió al "efecto Intel", de manera que, si se excluye esa empresa, el resultado no es tan elevado, con varias ramas de actividad que crecieron menos que la población. En segundo lugar, según las encuestas de hogares respectivas, entre 1998 y 1999 el empleo total prácticamente no varió<sup>1</sup>. En tercer lugar, siempre de acuerdo con los datos de las mismas encuestas, los ingresos laborales promedio por ocupado aumentaron en términos reales, aunque muy poco (1,8%). Finalmente, no obstante ese aumento en los ingresos laborales promedio, los ingresos totales (laborales más no laborales, transferencias e ingresos de capital) promedio por familia, cayeron en términos reales en un 1,2%.

Dado que no todas las variables se comportaron en el mismo sentido en términos de su impacto sobre la pobreza (aumento o reducción), el resultado final estuvo determinado por la anulación de los efectos de aquellas variables que podrían haber promovido un cambio en la citada tendencia al estancamiento.

Por zonas, tanto en la urbana como en la rural, la estimación de 1999 arroja niveles superiores en la pobreza total y, especialmente, en la pobreza extrema o indigencia (cuadro 2.5). La

incidencia de la pobreza sigue siendo mayor en la zona rural, aunque en el año en estudio, muy probablemente como resultado del cambio muestral, se dio un incremento en el porcentaje de pobres urbanos (totales y extremos) respecto al total, pero sin sobrepasar límites alcanzados en años anteriores. En el caso de la indigencia, el aumento en la incidencia urbana fue muy fuerte: el porcentaje de hogares en situación de indigencia pasó del 2,9% al 4,5%.

En términos de regiones de planificación, la incidencia de la pobreza (total y extrema) en 1999 es sistemáticamente superior respecto a la estimación previa, con excepción de la pobreza total en la Región Brunca, que se mantuvo en el mismo nivel. La mayor variabilidad se presenta en la Región Pacífico Central, donde el porcentaje de hogares en situación de pobreza pasó del 20,8% al 28,7%. Al igual que en los años anteriores, este indicador fue mayor en las regiones Chorotega y Brunca, y menor en la Central (cuadro 2.5).

Considerando la distribución regional de los hogares pobres, en 1999 se mantuvo que prácticamente la mitad de ellos (47,2%) se ubicaba en la Región Central (18,4% en el Área Metropolitana y 28,8% en el resto de la Región). Del total de hogares en pobreza extrema, un 41,1% se encontraba allí.

### Características de los hogares pobres

En 1999 no hubo cambios significativos en las características de los hogares pobres y de las personas que en ellos habitan. Así, respecto a los hogares no pobres, los hogares pobres fueron más numerosos (4,7 miembros en promedio frente a 3,9), y en ellos la relación de dependencia demográfica fue casi el doble que en los hogares no pobres (1,1 y 0,6 respectivamente), o sea, había en ellos más niños y adultos mayores por cada persona en edad laboral (de 15 a 64 años).

En lo que se refiere a la jefatura en los hogares, un 23,1% del total de hogares fue jefado por mujeres, lo cual representa un aumento significativo respecto a los años previos, en que ese indicador no había superado el 21%. Contrario a lo que se podría esperar, no es tan claro que este incremento responda al cambio de muestra, pues si bien la jefatura femenina es una situación principalmente urbana, el porcentaje de mujeres jefas residentes en esa zona en 1999 (56,4%) no es diferente al de años previos, a pesar del aumento en la participación de la población urbana dentro del total, como resultado del cambio muestral.

También creció la incidencia de la pobreza en los hogares con jefatura femenina respecto a 1998 (33,0% frente a 25,8%), pero sin llegar a sobrepasar el límite superior que se había presentado en años previos.

En las características laborales tampoco hubo cambios respecto a los años anteriores. En los hogares pobres el número promedio de ocupados siguió siendo menor y la tasa de desempleo abierto mayor que en los hogares no pobres, lo cual se traduce en una dependencia económica bastante mayor respecto a los hogares no pobres. Adicionalmente, el número de horas semanales trabajadas (en la ocupación principal) por los ocupados en hogares pobres es bastante inferior a la de los no pobres, aspecto relacionado con el subempleo y, probablemente, con otras condiciones de precariedad laboral.

Además de estas condiciones generales, tratadas en los informes anteriores, para el presente Informe se ha considerado importante profundizar en el análisis de otras características laborales de los pobres. En el cuadro 2.6 se incluyen las principales de ellas, que serán examinadas a continuación.

CUADRO 2.5

### Evolución de la indigencia y la pobreza total según regiones 1990-1999

(porcentaje de hogares bajo la línea de pobreza respectiva <sup>a)</sup>)

Pobreza/región	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
<b>Indigencia</b>										
Total país	9,1	11,7	9,3	6,9	5,8	6,2	6,9	5,7	5,3	6,7
Central	5,7	8,7	6,6	4,6	3,1	4,1	4,4	3,5	3,3	4,4
Chorotega	22,7	23,4	19,1	13,8	14,7	13,6	13,2	12,3	11,5	13,2
Pacífico Central	12,9	14,7	11,7	9,0	6,5	5,5	6,6	6,9	5,7	8,2
Brunca	20,9	19,5	18,2	15,2	14,1	14,4	14,8	10,7	11,7	14,8
Huetar Atlántica	6,8	9,3	7,2	5,7	6,2	5,1	8,6	6,8	5,3	6,9
Huetar Norte	14,0	12,9	12,8	7,0	9,4	10,0	11,2	9,5	7,6	8,5
<b>Pobreza total <sup>b)</sup></b>										
Total país	27,1	31,9	29,4	23,2	20,0	20,4	21,6	20,7	19,7	20,6
Central	22,0	27,2	25,5	18,5	14,9	16,0	16,5	15,4	15,0	15,6
Chorotega	45,4	51,7	46,8	38,4	37,5	35,2	34,5	36,0	34,1	35,5
Pacífico Central	33,7	35,4	33,3	26,1	21,9	22,8	22,9	24,8	20,8	28,7
Brunca	45,0	45,1	43,6	39,9	35,8	36,9	37,0	32,3	34,1	34,1
Huetar Atlántica	21,7	26,2	20,6	20,4	19,7	17,1	25,4	25,7	20,7	21,5
Huetar Norte	38,8	34,6	34,4	24,6	26,1	27,6	27,7	27,2	26,4	26,3

a/Excluyendo hogares con ingreso cero o ignorado.

b/Incluye indigentes.

Fuente: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, INEC.

En 1999 solamente uno de cada tres ocupados (31,7%) era mujer, si se considera la totalidad de los ocupados<sup>2</sup>; el porcentaje es ligeramente menor entre los pobres que en los no pobres. En 1990 un 28% de la población ocupada estaba

constituido por mujeres, de manera que el incremento entre esos años es resultado del fuerte aumento en la participación femenina en el mercado de trabajo. Entre 1990 y 1999 la tasa neta de participación para ellas (mujeres activas respecto

CUADRO 2.6

### Características laborales de los ocupados por condición de pobreza del hogar <sup>a/</sup>. 1999

(cifras relativas)

	Todos los ocupados		Ocupados pobres	
	Ocupados no pobres	Ocupados pobres	Todos	Indigentes
Total ocupados	100,0	85,7	14,3	3,6
Sexo	100,0	100,0	100,0	100,0
Hombres	68,3	67,6	72,4	70,3
Mujeres	31,7	32,4	27,6	29,7
Tasa neta de ocupación <sup>b/</sup>	51,1	55,2	35,4	29,0
Hombres	71,4	74,5	57,9	48,4
Mujeres	31,7	35,8	17,5	14,9
Nivel educativo	100,0	100,0	100,0	100,0
Primaria incompleta o ninguna	20,7	17,9	37,6	42,5
Primaria Completa o secundaria incompleta	50,7	49,9	55,8	52,0
Secundaria completa o más	28,6	32,2	6,6	5,5
Categoría ocupacional	100,0	100,0	100,0	100,0
Cuenta propia y patronos	25,0	23,6	33,0	42,1
Asalariados sin servicio doméstico	66,8	69,5	50,5	36,3
Servicio doméstico	5,1	4,3	10,3	11,6
Trabajadores no remunerados	3,1	2,5	6,2	10,0
Sector productivo	100,0	100,0	100,0	100,0
Primario (agropecuario)	20,8	17,7	39,2	48,1
Secundario <sup>c/</sup>	22,7	23,7	16,6	11,6
Terciario	56,6	59,5	44,2	40,3
Servicios básicos <sup>d/</sup>	6,7	7,1	4,0	2,6
Comercio <sup>e/</sup>	24,9	26,1	17,3	12,9
Otros servicios <sup>f/</sup>	25,0	25,3	22,9	24,8
Segmento <sup>g/</sup>	100,0	100,0	100,0	100,0
Formal (urbano y rural)	48,7	53,6	19,9	7,8
Informal (urbano y rural)	30,5	28,7	41,0	44,1
Agropecuario	20,8	17,7	39,2	48,1

a/ Se excluye la población que habita en hogares con ingreso cero o ignorado. Por ese motivo, algunas de las cifras totales aquí consideradas pueden mostrar pequeñas diferencias con las publicadas por el INEC.

b/ La tasa neta de ocupación es el porcentaje de ocupados con respecto a la población en edad de trabajar (12 años y más).

c/ Industria y construcción.

d/ Electricidad y agua; transporte, almacenamiento y comunicaciones.

e/ Comercio, hoteles y restaurantes; establecimientos financieros; bienes inmuebles.

f/ Gobierno general y otros servicios.

g/ El segmento informal incluye a los trabajadores no agropecuarios (urbanos y rurales) sin educación universitaria: por cuenta propia, asalariados en establecimientos de 5 empleados o menos (excluyendo los empleados públicos), servicio doméstico y trabajadores no remunerados. El formal incluye a todos los demás trabajadores no agropecuarios (urbanos y rurales).

Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, INEC.

al total de mujeres de 12 años y más), pasó de 30,3% a 35,5%.

Por su parte, la tasa neta de ocupación, como se observa en el cuadro 2.6, es mayor para los hombres que para las mujeres y, en general, mayor para los no pobres que para los pobres. Entre los pobres, la tasa es bastante menor para los indigentes. Como se ha señalado, esto se traduce en mayores tasas de dependencia económica para los pobres.

En lo que se refiere al nivel educativo, como se esperaba, en el caso de los ocupados pobres es bastante menor que en el de los no pobres, y entre de los pobres, el menor nivel corresponde a los indigentes.

#### RECUADRO 2.4

### Incidencia, intensidad y severidad de la pobreza: conceptos y fórmula de cálculo

La *incidencia* o *extensión* de la pobreza se refiere a la proporción de hogares cuyo ingreso per cápita es inferior a determinada línea de pobreza. La *intensidad* o *brecha* de pobreza se estima relativizando las diferencias entre el ingreso per cápita y esa línea de pobreza, de manera que refleja qué tan pobres son los pobres. La *severidad* de la pobreza se estima de manera similar al indicador anterior, pero da una mayor ponderación a los hogares más pobres, de modo que refleja desigualdades entre los pobres.

Para el cálculo de los índices de pobreza (incidencia o extensión, intensidad o brecha, y severidad) se ha utilizado la fórmula propuesta por Foster, Greer y Thorbecke (1984):

$$Pa = (1/n) * \sum_{h=1}^q [(Z - Y_h) / Z]^a$$

donde:

Pa es el índice de pobreza estimado, donde a = 0, 1, 2:

0 = incidencia, 1 = intensidad, 2 = severidad;

n es el número total de hogares;

Z es la línea de pobreza (total);

Y<sub>h</sub> es el ingreso per cápita de los miembros del hogar h;

q es el número de hogares debajo de la línea de pobreza.

En cuanto a la forma en que los pobres se insertan en el mercado de trabajo, la condición de asalariados es bastante menor entre ellos que entre los no pobres. En cambio, el porcentaje que se inserta como trabajador por cuenta propia o en servicio doméstico es bastante superior. Por sector productivo, los pobres se ocupan principalmente en labores agropecuarias, confirmando el vínculo entre ese tipo de actividades y la pobreza.

Determinar la formalidad o informalidad de las ocupaciones es una labor compleja; sin embargo, utilizando una definición que capta lo esencial de la problemática (cuadro 2.6), es claro cómo la situación de la pobreza está también relacionada con la informalidad. El 41% de los ocupados pobres (44,1% de los indigentes) se inserta en el sector informal, respecto a un 28,7% de los no pobres. Más adelante se retomará el análisis de los vínculos entre mercado de trabajo y pobreza.

#### Intensidad y severidad de la pobreza

Hasta ahora se ha evaluado la incidencia o extensión de la pobreza. En el Informe anterior se incorporó la medición de la intensidad y la severidad de la pobreza (recuadro 2.4), a la cual se le da seguimiento en esta edición.

La conclusión general es que el patrón de incidencia de la pobreza durante 1999 estuvo acompañado de aumentos tanto en la intensidad (los pobres en ese año fueron más pobres que el año anterior), como en su severidad (los más pobres entre los pobres fueron los que más se empobrecieron). Sin embargo, en ninguno de los casos se alcanzan valores fuera de los límites superiores de la década de los noventa (cuadro 2.7). Por zonas, la situación es similar a la de la totalidad del país, es decir, además de aumentos en la incidencia de la pobreza, hubo también aumentos en su intensidad o brecha y en su severidad (cuadro 2.7).

Otra de las innovaciones del *Quinto Informe sobre el Estado de la Nación* fue la incorporación de una medición sobre la *vulnerabilidad a la pobreza de los no pobres*, o sea, cuán vulnerables a alcanzar una situación de pobreza son los hogares cuyos ingresos per cápita superan la línea de pobreza. El grado de vulnerabilidad se determina por cercanía o alejamiento de los ingresos per cápita a la línea de pobreza de los hogares vulnerables, definidos como aquellos hogares cuyo ingreso familiar per cápita supera la línea de pobreza, pero es inferior a 1,4 veces la misma<sup>3</sup>.

En 1999 el porcentaje de hogares vulnerables fue 31,1% a nivel nacional, ligeramente mayor que el del año anterior, pero dentro del rango de la década (cuadro 2.5).

Para facilitar su comprensión, el indicador de vulnerabilidad a la pobreza se presenta en este Informe de manera diferente al anterior. El mismo asume ahora valores entre 0 y 1, donde el

CUADRO 2.7

**Incidencia, intensidad y severidad de la pobreza en los hogares a nivel nacional. 1990-1999**

(en porcentajes)

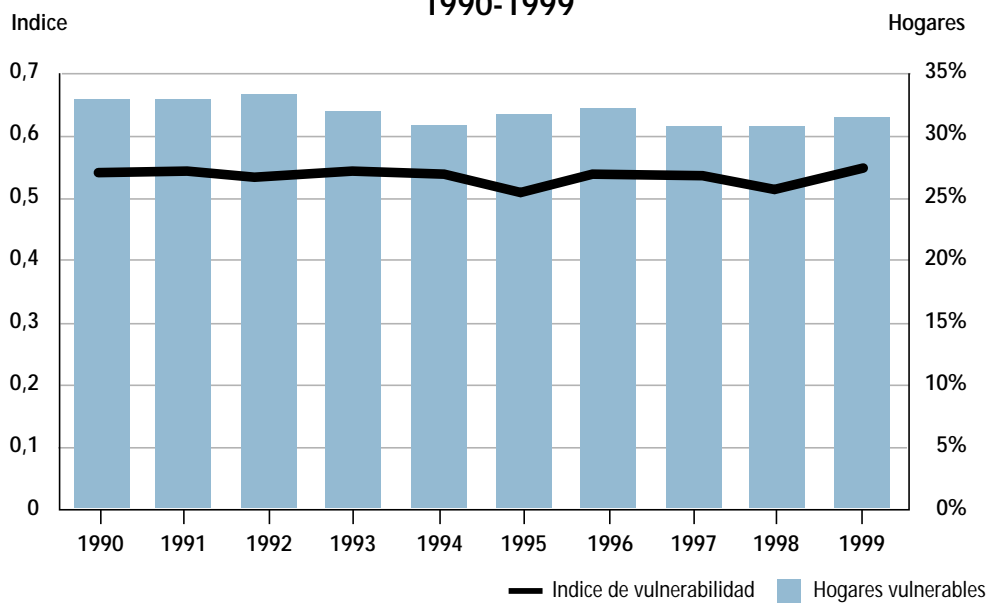
	Total país			Zona urbana			Zona rural		
	P <sub>0</sub>	P <sub>1</sub>	P <sub>2</sub>	P <sub>0</sub>	P <sub>1</sub>	P <sub>2</sub>	P <sub>0</sub>	P <sub>1</sub>	P <sub>2</sub>
1990	27,1	10,7	6,0	23,6	8,2	4,4	30,1	12,8	7,4
1991	31,9	13,0	7,3	28,8	10,8	5,9	34,4	14,8	8,5
1992	29,4	11,4	6,3	27,3	9,6	4,8	31,1	12,9	7,5
1993	23,2	8,7	4,7	19,8	6,6	3,2	25,9	10,5	6,0
1994	20,0	7,4	3,9	15,5	5,1	2,5	23,7	9,2	5,1
1995	20,4	7,5	4,0	16,1	5,3	2,6	23,9	9,4	5,2
1996	21,5	8,4	4,6	17,0	6,1	3,1	25,1	10,2	5,7
1997	20,7	7,4	3,8	16,3	5,6	2,8	24,1	8,7	4,6
1998	19,7	6,8	3,5	16,1	4,9	2,3	22,4	8,3	4,3
1999	20,6	8,0	4,3	17,3	6,4	3,4	23,5	9,3	5,0

P<sub>0</sub> = incidencia. P<sub>1</sub> = intensidad. P<sub>2</sub> = severidad.

Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, INEC.

GRAFICO 2.2

**Costa Rica: índice de vulnerabilidad a la pobreza y porcentaje de hogares vulnerables 1990-1999**



Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, INEC.



## RECUADRO 2.5

## Mejorando la estimación de las brechas de pobreza

En este Informe la estimación de las brechas de pobreza deviene de una metodología específica y no de un mero subproducto de la estimación de la intensidad de la pobreza, a partir de la cual es posible realizar estimaciones diferenciadas para los niveles de indigencia y pobreza total. En virtud del ajuste introducido, no debe extrañar que las magnitudes incluidas en este Informe sean mayores que las del anterior, aunque el resultado general sigue siendo el mismo: la brecha de pobreza en Costa Rica, medida en términos de insuficiencia de ingresos, es relativamente pequeña y, por lo tanto, susceptible de erradicación en un plazo más o menos corto, si se concentra en ello suficientes esfuerzos.

La brecha promedio por persona, indigente o pobre, se refiere al total de colones por mes que, en promedio, requiere cada pobre para alcanzar la línea de pobreza respectiva (indigencia o pobreza total). En 1999 los indigentes requerían 2.527 colones por persona por mes para alcanzar la línea de indigencia (cuadro 2.8), mientras que los pobres, en general, requerían 5.722 colones para alcanzar la línea de pobreza total. En términos reales estas magnitudes aumentan respecto a 1998, y reflejan que superar la pobreza requeriría mayores recursos por persona pobre y también en términos globales, dado el incremento en el número de pobres.

Multiplicando la brecha promedio por pobre por el número de pobres (expandidos según lo indicado en el recuadro 2.4), en 1999 se hubiese requerido cerca de 50.000 millones de colones para cerrar la brecha de pobreza total, cifra coincidente con el gasto total del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares en ese año. Se hubiese necesitado cerca de 7.000 millones de colones para que los indigentes alcanzaran la línea de indigencia, es decir, para erradicar la pobreza extrema pero no la pobreza total. Sin restar importancia a la utilización de transferencias para casos específicos, como ancianos sin pensión contributiva, discapacitados con imposibilidad de trabajar, etc., debe advertirse sobre la debilidad de esa alternativa para enfrentar estructuralmente el problema de la pobreza, en contraste con los resultados que podría obtenerse de utilizar los recursos del citado Fondo en programas que potencien el desarrollo social de los pobres.

Se estimó también la magnitud de las brechas de indigencia y pobreza total respecto al ingreso familiar total, al ingreso de los hogares no pobres y al Producto Interno Bruto (estimación sin corrección). En todos los casos la magnitud relativa de la brecha se incrementó en 1999 respecto a 1998 (cuadro 2.8), pero manteniendo los bajos niveles que han caracterizado a los últimos años del período, y que reflejan la posibilidad real de erradicar la pobreza en el país.

## CUADRO 2.8

## Análisis de las brechas de pobreza. 1990-1999

(cifras absolutas y relativas)

	Como % ingreso no pobres		Como % ingreso familiar total		Como % PIB <sup>a/</sup>		Brecha promedio por pobre <sup>b/</sup>	
	Indigencia <sup>c/</sup>	Pobreza <sup>d/</sup>	Indigencia <sup>c/</sup>	Pobreza <sup>d/</sup>	Indigencia <sup>c/</sup>	Pobreza <sup>d/</sup>	Indigencia <sup>c/</sup>	Pobreza <sup>d/</sup>
1990	0,9	6,3	0,9	5,7	0,4	2,5	2.668	5.709
1991	1,2	8,4	1,1	7,4	0,4	2,9	2.531	5.944
1992	1,0	7,0	0,9	6,3	0,3	2,6	2.642	5.675
1993	0,6	4,5	0,6	4,2	0,2	1,8	2.644	5.473
1994	0,5	3,4	0,4	3,2	0,2	1,5	2.543	5.416
1995	0,5	3,6	0,5	3,4	0,2	1,6	2.354	5.320
1996	0,6	3,9	0,5	3,7	0,2	1,7	2.447	5.300
1997	0,5	3,6	0,4	3,3	0,2	1,5	2.484	5.159
1998	0,4	3,0	0,3	2,8	0,2	1,4	2.421	5.232
1999	0,5	3,6	0,5	3,4	0,2	1,5	2.527	5.722

a/ Para esta estimación las cifras de pobreza fueron expandidas al total de la población, es decir, incluyendo las personas en hogares con ingreso cero o ignorado, para lo cual se utilizaron los resultados obtenidos por Sauma y Trejos (1999), reseñados en el recuadro 2.3. Además se utilizaron los datos del PIB sin corrección.

b/ En colones de 1999 por mes. Deflatado con el IPC (promedio 1999=100%).

c/ Se refiere a lo que les falta a los indigentes para alcanzar la línea de pobreza extrema (o sea, para dejar de ser indigentes, aunque siguen siendo pobres).

d/ Se refiere a lo que les falta a los pobres (todos, independientemente de su grado de pobreza) para alcanzar la línea de pobreza, o sea, para dejar de ser pobres.

Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, INEC.

primer valor corresponde a la menor vulnerabilidad, y el segundo a mayor vulnerabilidad. De esta forma, aumentos en el indicador reflejan aumentos en la vulnerabilidad, y lo contrario, reducciones.

En 1999 el indicador creció, es decir, aumentó la vulnerabilidad a la pobreza de los hogares de referencia (gráfico 2.2). En contraposición a otros resultados analizados en este Informe, el indicador de vulnerabilidad mostró uno de los niveles más elevados de la década, similar al de 1991 (máximo). Dado que este último fue el año más recesivo de la década en materia económica, a diferencia de 1999, es claro que en el año en estudio el valor del indicador es el más elevado en una situación económica no recesiva, lo cual constituye una importante señal de alerta, pues advierte que un cambio negativo en la coyuntura económica podría tener un impacto muy fuerte en términos de pobreza.

#### La distribución del ingreso de los hogares

En 1999 se observa una mayor desigualdad en la distribución del ingreso familiar per cápita respecto a 1998, situación que se refleja tanto en el coeficiente de Gini, como en las razones de ingreso familiar promedio entre los grupos de mayores ingresos en relación con los de menores

ingresos (cuadro 2.9). Llama la atención que los valores que asumen las diferentes mediciones de la desigualdad durante 1999 son muy similares a los que prevalecieron en 1991, año en el que se presentó la situación económica recesiva más fuerte de la década.

Con una perspectiva de largo plazo, las cifras del cuadro 2.9 indican que en 1999 continuó una tenue pero persistente tendencia hacia la concentración en la distribución del ingreso, que ha caracterizado la mayor parte de la década de los noventa, aunque los cambios no son de gran magnitud.

Sobre este último particular, los resultados mostrados son consistentes con tres estudios recientes, que señalan que durante la última década y media no se han producido cambios significativos en la distribución del ingreso en Costa Rica, sino pequeñas variaciones que, contradictoriamente, reflejan leves aumentos o disminuciones en la concentración<sup>4</sup>.

El cuadro 2.10 muestra los cambios en el ingreso familiar promedio entre 1998 y 1999, cuando las familias son ordenadas según su ingreso familiar per cápita. Al incluir la totalidad de las familias, el ingreso promedio real muestra una caída de 1,2% en términos reales, pero con diferencias por estratos de ingreso, pues la caída se reduce a medida que se consideran estratos de

CUADRO 2.9

### Medidas de desigualdad en la distribución del ingreso familiar per cápita <sup>a/</sup>. 1990-1999

Año	X/I decil <sup>b/</sup>	V/I quintil <sup>c/</sup>	Coefficiente de Gini <sup>d/</sup>
1990	17,4	8,2	0,374
1991	19,9	9,1	0,391
1992	17,0	8,1	0,378
1993	16,4	7,8	0,378
1994	17,0	8,5	0,387
1995	16,1	7,9	0,377
1996	18,6	8,8	0,393
1997	15,5	8,0	0,380
1998	16,5	8,5	0,389
1999	19,5	9,1	0,400

a/ Excluyendo los hogares con el ingreso respectivo igual a cero o ignorado.

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

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

d/ Coeficiente de Gini de la distribución respectiva, calculado por deciles.

Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, INEC.

mayores ingresos; en otras palabras, las familias relativamente más pobres fueron las más afectadas, mientras que las relativamente más ricas fueron menos afectadas, e inclusive los estratos más altos vieron crecer su ingreso real.

Resulta importante conocer cómo cambian las características de las familias y de sus miembros por estratos de ingreso. En el cuadro 2.11 se presentan algunas de las principales características de los hogares y sus miembros según este último ordenamiento. Así, el porcentaje de hogares rurales aumenta a medida que se reduce el ingreso, reiterando que el problema de la pobreza en el país es fundamentalmente rural. Los hogares relativamente pobres son más numerosos que los más ricos.

En lo que se refiere a la característica de jefatura femenina del hogar, esta es significativamente mayor en los hogares del quintil más pobre.

El número promedio de ocupados por hogar aumenta a medida que se incrementa el ingreso, mientras que la relación de dependencia económica (inactivos/activos) se reduce. La tasa de desempleo abierto (13,4%) de los hogares relativamente más pobres más que duplica la prevalente a nivel nacional (6,1%).

En el caso de los ocupados, las cifras del cuadro 2.11 confirman que la ocupación en labores

agropecuarias e informales aumenta a medida que se consideran hogares de menores ingresos. Así, mientras un 83,9% de los ocupados del primer quintil de hogares se ocupa en esos sectores (46,3% en el agropecuario y 37,6% en el informal), solamente se ocupa en ellos un 23,6% (6,8% y 16,8% respectivamente) del quinto quintil.

La condición de ocupados asalariados es menor entre los más pobres y aumenta a medida que crece el ingreso.

#### Mercado de trabajo y pobreza

El ingreso familiar está conformado por los ingresos laborales y los no laborales. Los primeros, también denominados renta primaria, los obtienen las familias por la participación de sus miembros en el mercado de trabajo, dependiendo su retribución individual (en dinero o en especie) de si el miembro labora como asalariado (sueldos y salarios) o en forma independiente, por su cuenta o como patrono (ganancias o renta empresarial). Por su parte, los ingresos no laborales captados por las encuestas de hogares incluyen transferencias, que consideran rubros como pensiones y jubilaciones, becas y subsidios y, a partir de 1991, los ingresos de capital, que

CUADRO 2.10

### Variación en el ingreso familiar promedio y en la participación en el ingreso total, según estratos de ingreso familiar per cápita. 1998-1999

Porcentaje de hogares <sup>a/</sup>	Ingreso familiar promedio <sup>b/</sup>			Participación en el ingreso total		
	1998	1999	Variación porcentual	1998	1999	Diferencia
Total	163.817,4	161.794,1	-1,2	100,0	100,0	
10% más pobre	28.647,8	25.041,4	-12,6	1,7	1,5	-0,2
I quintil	44.036,3	41.438,5	-5,9	5,4	5,1	-0,3
II quintil	88.124,1	85.717,1	-2,7	10,8	10,6	-0,2
III quintil	127.233,5	122.837,6	-3,5	15,4	15,2	-0,2
IV quintil	186.303,5	180.594,8	-3,1	23,0	22,3	-0,6
V quintil	373.585,4	378.416,2	1,3	45,5	46,8	1,3
10% más rico	473.670,9	488.607,0	3,2	29,0	30,0	1,0

a/ Ordenados según su ingreso familiar per cápita. Excluyendo los hogares con ingreso cero o ignorado.

b/ En colones de julio de 1999.

Fuente: Estimación propia a partir de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, INEC.

CUADRO 2.11

### Principales características de los hogares, por estratos de ingreso familiar per cápita. 1999

Porcentaje de hogares <sup>a/</sup>	Total	I quintil	II quintil	III quintil	IV quintil	V quintil
Hogares rurales (%)	53,8	74,8	61,5	54,5	47,8	30,2
Mujeres jefas (%)	23,1	31,0	20,4	20,5	21,9	21,5
Tamaño promedio del hogar	4,1	4,6	4,5	4,1	3,8	3,2
Relación de dependencia económica	1,5	2,9	2,0	1,4	1,0	0,8
Promedio de ocupados por hogar	1,5	1,0	1,4	1,6	1,8	1,7
Tasa de desempleo abierto	6,1	13,4	7,4	6,3	3,6	2,1
Porcentaje de ocupados asalariados <sup>b/</sup>	72,0	60,5	72,8	73,5	75,2	73,5
Porcentaje de ocupados agropecuarios	20,8	46,3	27,4	20,2	14,7	6,8
Porcentaje de ocupados informales <sup>c/</sup>	30,5	37,6	37,7	34,3	30,2	16,8

a/ Ordenados según su ingreso familiar per cápita. Excluyendo los hogares con ingreso cero o ignorado.

b/ Incluye servicio doméstico.

c/ Se consideran informales aquellos trabajadores no agropecuarios (urbanos y rurales) sin educación universitaria: por cuenta propia, asalariados en establecimientos de 5 empleados o menos (excluyendo los empleados públicos), servicio doméstico y trabajadores no remunerados.

Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, INEC.

proviene del usufructo de la propiedad de activos, e incluyen ingresos en efectivo como intereses, alquileres, dividendos y derechos de autor.

Los ingresos laborales son los más significativos dentro del ingreso familiar total, pues han representado, como promedio para la década de los años noventa, un 89,3% del total. Por zonas esta situación se repite, aunque con diferencias de magnitud, ya que los ingresos no laborales han sido relativamente más importantes para las familias urbanas que para las rurales, de manera que los ingresos laborales, como promedio para la década, han representado un 86,9% del total de los ingresos familiares urbanos, y un 92,6% de los rurales.

Como se ha señalado reiteradamente en los Informes sobre el Estado de la Nación, la pobreza es un fenómeno complejo, multifacético y heterogéneo. Entre las definiciones alternativas del fenómeno se ha optado por aquella que la considera como una situación de ingresos insuficientes para satisfacer las necesidades básicas del hogar, definición en la cual el mercado de trabajo juega un papel clave, dado que, como se acaba de comprobar, los ingresos laborales son los más importantes para las familias. Ahora bien, en la determinación del fenómeno definido de esta manera interviene un número muy grande de variables económicas y sociales, y de vínculos entre

ellas (relaciones de causalidad), que explican la forma en que los cambios en el mercado de trabajo afectan la pobreza. Pero también la pobreza se ve afectada por cambios en los ingresos no laborales, como resultado de múltiples aspectos, incluyendo la política asistencial del Estado. Un análisis detallado de esa multiplicidad de aspectos escapa a las posibilidades del presente Informe, aunque sí es posible demostrar, al menos parcialmente, cómo algunas variables explican la reducción de la pobreza entre 1990 y 1999.

Siguiendo la metodología utilizada por Somma y Vargas (2000), los cambios en el ingreso familiar per cápita se desagregan como efecto de: a) las variaciones en los ingresos laborales por ocupado; b) las variaciones en la participación y el empleo de los miembros del hogar, y c) las variaciones en los ingresos no laborales (más un efecto residual global adicional a esos tres)<sup>5</sup>.

Entre 1990 y 1999 el ingreso familiar promedio aumentó, en términos reales<sup>6</sup>, en un 22%; mientras que el tamaño promedio del hogar se redujo de 4,4 a 4,1 miembros. Como resultado, el ingreso familiar per cápita aumentó en un 31,5%.

En el cuadro 2.12 se muestran los resultados de la descomposición del cambio en el ingreso familiar per cápita entre 1990 y 1999, desagregados para dos estratos de población: el 30% de las

familias de menores ingresos según su ingreso familiar per cápita, y el 70% restante de las familias. Cuando se considera la totalidad de las familias, las cifras del cuadro 2.12 claramente reflejan que el aumento en el ingreso familiar per cápita entre 1990 y 1999 (31,5%) ha jugado el papel más importante en el incremento de los ingresos laborales por ocupado, pues explica un 65% del mismo. Le siguen en importancia los cambios en la participación y el empleo (19,7%) y, finalmente, el aporte de los ingresos no laborales (16,5%), a pesar de que los ingresos de este tipo captados por las encuestas de hogares se incrementan fuertemente en el período (57,8% en términos per cápita).

Cuando se desagrega el efecto participación y empleo, la reducción en la relación de dependencia económica (número de dependientes por cada activo) surge como el segundo factor en importancia en la explicación del aumento en el ingreso familiar per cápita. Como se ha señalado, entre 1990 y 1999 el tamaño promedio de los

hogares se redujo en 0,3 miembros (pasó de 4,4 a 4,1)<sup>7</sup>, sin variaciones significativas en el número promedio de ocupados y activos por hogar, y con una reducción de 0,4 (de 2,8 a 2,4) en el número promedio de dependientes por hogar. La relación de dependencia económica (dependientes entre activos) se redujo entonces de 1,7 a 1,5.

Por estratos de ingreso familiar per cápita, el aumento en el ingreso de las familias de menores ingresos fue de 21% entre 1990 y 1999, menor que el de las familias relativamente más ricas (32,3%), pero que incide en la reducción de la pobreza entre esos dos años (de 27,1% a 20,6% de los hogares).

Varios aspectos resultan llamativos en la descomposición por estratos de ingreso. En primer lugar, que el aumento en los ingresos laborales por ocupado en las familias relativamente más pobres fue significativamente más importante que en las más ricas, pues para las primeras explica casi un 75% del aumento en el ingreso per cápita, frente a un 60% para las segundas. En

CUADRO 2.12

### Variación en el ingreso familiar per cápita, por estrato de ingreso. 1990-1999

	Todas las familias	30% más pobres <sup>a/</sup>	70% siguiente <sup>a/</sup>
Cambio en el ingreso familiar per cápita (%)	31,5	21,0	32,3
Descomposición del cambio (%)	100,0	100,0	100,0
Efecto renta primaria por ocupado	65,0	74,7	60,0
Efecto participación y empleo	19,7	-7,0	24,3
Tasa ocupación población en edad de trabajar	5,8	-26,6	12,4
Inverso tasa neta de participación	-11,7	6,4	-16,4
Inverso relación de dependencia económica	43,8	18,4	55,5
Tasa bruta de inactividad	-18,2	-5,1	-27,3
Efecto ingresos no laborales per cápita	16,5	30,3	15,5
Efecto residual	-1,2	2,0	0,2
<b>Cambios porcentuales en:</b>			
Ingresos laborales por ocupado (YL/oc)	21,1	17,7	19,6
Tasa ocupación población edad trabajar (oc/pet)	1,6	-5,1	3,5
Tasa neta de participación (ac/pet) <sup>b/</sup>	3,1	-1,3	4,5
Relación dependencia económica (dep/ac) <sup>b/</sup>	-11,8	-3,7	-15,1
Tasa bruta de inactividad (dep/n)	-4,7	-1,0	-6,9
Ingresos laborales per cápita (YL/n)	28,9	16,3	29,9
Ingresos no laborales per cápita (YNL/n)	57,8	63,2	56,6

a/ Según su ingreso familiar per cápita. Se excluyen las familias con ingreso cero o ignorado.

b/ Nótese que se refiere al inverso de los términos utilizados en la estimación.

Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, INEC.

segundo lugar, que la reducción en la relación de dependencia económica fue menor entre las familias relativamente más pobres, y por lo tanto, explica mucho menos del aumento en el ingreso per cápita<sup>8</sup>. Por último, que para las familias de menores ingresos el aumento en los ingresos no laborales no sólo fue mucho mayor que para las más ricas, sino que fue el segundo factor en importancia en la explicación del aumento en el ingreso per cápita.

Lo anterior deja claramente establecida la importancia del mercado de trabajo para la reducción de la pobreza. Sauma y Vargas (2000) van más allá, y realizan un análisis amplio de la política económica y el desempeño macroeconómico en el mismo período, así como del mercado de trabajo (empleo e ingresos laborales), puntualizando que los cuatro aspectos que más parecen haber incidido en la reducción de la incidencia de la pobreza (sin orden de prioridad) son:

- El proceso en marcha, más allá de los altibajos coyunturales en las principales variables económicas, ha generado los empleos necesarios para mantener los niveles de desempleo relativamente bajos, a pesar de los aumentos en la tasa de participación. Además, estos empleos han sido generados sobre todo por la economía formal, directamente relacionada con los procesos de apertura y de reforma, a diferencia de otros países, donde los empleos generados han sido informales<sup>9</sup>.
- El aumento en el nivel de calificación de la fuerza de trabajo y en la contratación de trabajo calificado ha impulsado los ingresos laborales al alza.
- La apertura comercial no ha causado fuertes reducciones en el empleo y los ingresos agropecuarios. La actividad agropecuaria, productora de bienes transables, puede ser considerada un “reservorio” de pobreza, en el sentido de que gran parte de los ocupados en ella (y sus dependientes) son pobres o apenas superan el umbral de pobreza, de manera que impactos negativos en ella redundarían inmediatamente en aumentos de la pobreza.
- El proceso ha producido un aumento real en los ingresos laborales (renta primaria) de la mayoría de los ocupados, explicado por la dinámica propia del mercado de trabajo (oferta-demanda), pero en el que también parecen haber jugado un papel muy importante las fijaciones de los salarios mínimos, que han tendido a protegerlos en términos reales e inclusive a incrementarlos<sup>10</sup>.

### Disminuye el acceso a la vivienda

En 1996, Gutiérrez y Vargas introdujeron el índice de accesibilidad a la vivienda, como una aproximación al estudio de las posibilidades efectivas de la población de acceder a una vivienda digna en condiciones de mercado a lo largo del período 1980-1994, tomando 1980 como año base para las estimaciones.

El citado índice mide la tendencia de las condiciones de acceso a vivienda en comparación con las condiciones de un año determinado. Las variables que se utilizan para estimar la accesibilidad a la vivienda son el ingreso de las familias, condiciones financieras como tasas de interés de corto y largo plazo, el plazo de los créditos para vivienda y los precios de los materiales de construcción.

El índice equivale a 100 (o a 1), en el año a partir del cual se realizará la comparación del resto de años. Si el índice es superior a 100, indica que han mejorado las condiciones acceso en relación con el año determinado, y si el índice es inferior a 100 quiere decir que tales condiciones han desmejorado (Gutiérrez y Vargas, 1996).

Del análisis de la serie 1980-1994 se derivaba una tendencia hacia una profunda y sistemática caída en la accesibilidad habitacional de la población, como resultado combinado de la disminución de los ingresos disponibles, el encarecimiento de los créditos y el aumento en los costos de producción. Se señalaba también como conclusión que las estrategias orientadas a combatir el deterioro en materia de accesibilidad apuntaban a la reducción de las áreas de construcción, así como a la merma en la calidad de la infraestructura y de los acabados de las viviendas populares (Gutiérrez y Vargas, 1996).

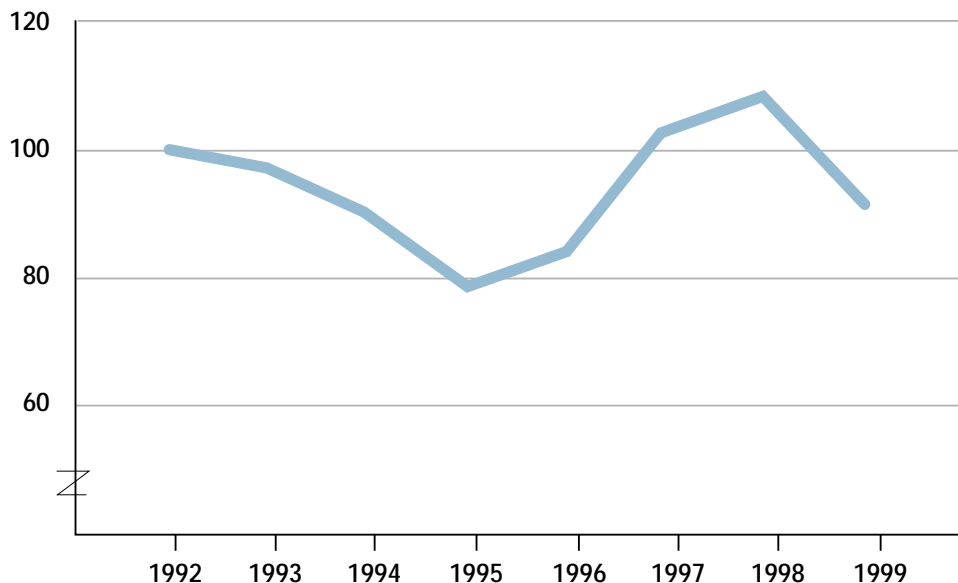
En el contexto de la preparación del *Sexto Informe sobre el Estado de la Nación*, se decidió actualizar el cálculo del índice de accesibilidad para el período 1992-1999. Para ello fue necesario realizar ajustes en algunas de las variables que concurren en su cálculo, lo cual impide hacer un empalme con la serie 1980-1994.

El gráfico 2.3 resume la tendencia en el desempeño del indicador, cuya base es 1992. De 1992 a 1995 hay una caída de cerca de 20 puntos. A partir de 1996 hay una fase de recuperación, cuyos puntos máximos se alcanzan en 1997 y 1998, únicos en los que el índice muestra una mejoría (rebasa el 100). Por último, en 1999 el índice declina de nuevo, moviéndose empero en un rango cercano al promedio del período considerado.

GRAFICO 2.3

**Costa Rica: índice de accesibilidad habitacional sin bono. 1992-1999**

(base 1992=100)



Fuente: Proyecto Estado de la Nación.

Sobre la base de este recorrido, puede afirmarse que el acceso a la vivienda en condiciones de mercado sigue constituyendo una área de preocupación para sectores de ingresos medios y bajos, y de allí la enorme relevancia social de mecanismos de subsidio como el Bono Familiar de la Vivienda.

### La población migrante: un grupo vulnerable

Hacia 1999, según estimaciones del Programa Centroamericano de Población (PCP) de la Universidad de Costa Rica, la población costarricense ascendía a 3.856.191 de habitantes (PCP-INEC, 1998). El Censo del 2000 permitirá calibrar mejor las estimaciones y proyecciones de población junto con otro importante conjunto de indicadores sociales.

De los tres elementos que tipifican la dinámica demográfica (natalidad, mortalidad y migración), éste último ha venido creciendo en importancia. De ahí que en este Informe se ha querido profundizar en el análisis de la población que migra desde Nicaragua a Costa Rica, aprovechando que a partir de 1987 se incorporó en la Encuesta de Hogares una pregunta sobre nacionalidad, en uno de los pocos esfuerzos sistemáticos realizados en el país para medir la presencia de inmigrantes.

En la Encuesta de Hogares de julio de 1997 se captó una población total de 73.436 nicaragüenses, cifra inferior al número de 99.940 nicaragüenses con *status* de residentes permanentes registrados por la Dirección General de Migración hasta abril de ese mismo año (Castro y Morales, 1999). Debido a la metodología y objetivos de la Encuesta de Hogares, puede señalarse que los nicaragüenses que capta son aquellos inmigrantes que se han asentado en el país, que cuentan con alguna documentación y que son residentes habituales<sup>11</sup>. Los resultados permiten visualizar las características de la inserción laboral de este sector. Otros grupos como los migrantes estacionales sólo podrían ser estudiados mediante otro tipo de instrumentos de investigación, tales como encuestas *ad hoc*, estudios cualitativos con entrevistas a profundidad, historias de vida, estudios especiales en Nicaragua en las zonas de mayor expulsión de migrantes, entre otros.

En la Encuesta de Hogares de julio de 1999 se estimó un número de inmigrantes nicaragüenses considerablemente más alto: 130.820 personas (no naturalizadas), que representan un 3,8% de la población nacional medida por esa misma encuesta. El incremento se debe a dos factores: la actualización del marco muestral de la encuesta y un menor temor de los nicaragüenses a

informar sobre su nacionalidad, en virtud de la amnistía migratoria. Si bien puede argumentarse que todavía existe una subestimación, pues las características metodológicas de la encuesta señaladas anteriormente se mantienen, estas cifras se acercan al número de inmigrantes que solicitaron acogerse a la amnistía migratoria.

Una estimación confiable del número de inmigrantes (Brenes, 1999) cifra su número entre 300.000 y 340.000 nicaragüenses, que representaron entre un 7,8% y un 8,8% de la población total de Costa Rica, de 3.856.191 habitantes en el año 1999 (población proyectada). De acuerdo con las cifras de la Encuesta de Hogares para el mismo año, los nicaragüenses representarían un 5,6% de la fuerza de trabajo y un 5,3% de los ocupados. Si se considera que la población de inmigrantes en la encuesta puede estar subestimada, y que las tasas de participación laboral de la población nicaragüense son más altas que para la población nacional, es probable que su impacto en el mercado laboral del país sea mayor.

El Censo de Población de junio del año 2000 sin duda permitirá conocer de una forma más directa la magnitud y el impacto de la inmigración nicaragüense en Costa Rica. Sin embargo, no deben tenerse expectativas exageradas sobre la cifra global de inmigrantes captada en el Censo, debido a varios factores. El Censo, al igual que la Encuesta de Hogares, sólo

incluye a residentes habituales, pero a diferencia de aquella sí incluye a las personas que residen en viviendas colectivas. Por esta razón, y porque se realizó en una fecha en la cual ya había pasado el período de cosechas agrícolas, no pudo captar a los inmigrantes estacionales. Igualmente podría haber problemas de subdeclaración del número de personas que residen en una misma vivienda, pues muchos nicaragüenses residen con grupos que no son familiares directos entre sí, o bien dos o más grupos familiares comparten una misma vivienda. En estos casos es posible que no declaren a todos los miembros residentes en la vivienda, principalmente aquellos que son indocumentados.

La estructura por edades de los inmigrantes, según la Encuesta de Hogares de 1999, muestra el peso que tiene entre los nicaragüenses el grupo de edad de los 20 a los 29 años, que representa un 30,9% del total, cifra superior al 15,4 que representa este grupo en la población costarricense (cuadro 2.13).

El 51,1% de la población inmigrante nicaragüense son mujeres y el 48,9% son hombres. Como se ha advertido en otros estudios en el ámbito latinoamericano, la llamada feminización de la migración no es un fenómeno nuevo, pues ha estado presente en la inmigración internacional de Centroamérica y México hacia los Estados Unidos desde los años setenta (CEPAL-CELADE, 1999).

CUADRO 2.13

## Población por nacionalidad, según sexo y grupos de edad. 1997, 1999

Sexo Grupos de edad	1997				1999			
	Costarricenses	Nicaragüenses <sup>a/</sup>	Otros inmigrantes <sup>a/</sup>	Total Costa Rica	Costarricenses	Nicaragüenses <sup>a/</sup>	Otros inmigrantes <sup>a/</sup>	Total Costa Rica
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Hombres	48,1	47,8	52,2	49,9	49,6	48,9	51,5	49,5
Mujeres	51,9	52,2	47,8	50,1	50,4	51,1	48,5	50,5
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
De 00 a 11 años	26,6	13,1	10,0	26,1	26,9	16,1	9,7	26,1
De 12 a 19 años	17,2	16,3	6,4	17,1	17,0	19,0	7,8	16,9
De 20 a 29 años	15,4	31,2	19,9	15,8	15,4	30,9	20,8	16,0
De 30 a 49 años	25,5	29,8	34,0	25,7	26,1	26,0	38,8	26,3
De 50 y más años	15,2	9,6	28,0	15,4	14,4	7,9	22,4	14,5
Edad ignorada	0,0	0,0	1,7	0,1	0,2	0,1	0,4	0,2

a/ Excluye inmigrantes nacionalizados.

Fuente: Elaboración propia a partir de tabulados sobre inmigrantes, Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, INEC.



CUADRO 2.14

**Tasa neta de participación laboral <sup>a/</sup>  
en Costa Rica y Nicaragua, según sexo. 1995 y 1999**

Sexo	Costa Rica (1999)			Nicaragua (1995)		
	Costarricenses	Nicaragüenses	Otros inmigrantes	Total	Zona urbana	Zona rural
Ambos sexos	54,1	68,8	57,3	48,2	47,8	48,7
Hombres	74,4	89,2	72,3	69,9	63,6	77,5
Mujeres	34,8	49,4	42,2	27,6	34,1	18,2

a/ Fuerza de trabajo como porcentaje de la población en edad de trabajar.

Fuente: Costa Rica: Encuesta de Hogares, INEC; Nicaragua: Censo de Población, 1995.

CUADRO 2.15

**Población nacida en Costa Rica de madres nicaragüenses.  
1982-1999**

Nacimientos	1982	1984	1986	1988	1990	1992	1994	1996	1998	1999
Total	73.168	76.148	83.192	81.376	81.939	80.164	80.391	79.203	76.982	78.526
Madres nicaragüenses	1.789	1.817	2.554	2.819	3.048	2.980	5.141	7.040	8.398	9.695
Nicaragüenses % total	2,4	2,4	3,1	3,5	3,7	3,7	6,4	8,9	10,9	12,3

Fuente: Programa Centroamericano en Población, UCR.

Un indicador del fenómeno anterior es la diferencia entre la tasa neta de participación laboral de la población femenina inmigrante residente en Costa Rica y ese mismo indicador referido a la población femenina en Nicaragua, considerablemente más elevada en el primer caso (cuadro 2.14).

La comparación de cifras sobre las características sociodemográficas de los inmigrantes captados por la Encuesta de Hogares en los años 1997 y 1999 muestra un cambio importante. En la estructura de edades de la población inmigrante se presentó un incremento de la población infantil y adolescente: los menores de 0 a 11 años aumentaron de un 11,4% del total de inmigrantes nicaragüenses en 1997, a un 16,1% en 1999. El porcentaje de adolescentes (12 a 19 años) pasó de un 13,5% a un 19,0%. En el primer grupo el porcentaje de niños es menor que en la población costarricense (26,9%), pero en los y las adolescentes es similar (cuadro 2.13).

Lo anterior indica un mayor asentamiento de los migrantes en el territorio nacional, con el consiguiente proceso de reunificación de familias.

Es decir, trabajadores y trabajadoras que emigraron en forma individual, después de cierto tiempo traen a sus hijos, parejas y otros familiares a vivir a Costa Rica, proceso que, de acuerdo con estudios de tipo cualitativo, se desarrolla en forma paulatina a lo largo del tiempo y puede prolongarse varios años (Samandú y Pereira, 1996). Es posible que al contar los inmigrantes con una mayor seguridad jurídica, mediante la amnistía migratoria, este proceso se haya acelerado.

Junto a lo anterior, se observa un notable incremento en la población nacida en Costa Rica de madres nicaragüenses, indicativo no sólo de las tendencias de aumento de la migración, sino también de que las familias de inmigrantes se establecen de forma más estable en Costa Rica. Hasta el año 1992 el porcentaje de estos nacimientos había tenido un aumento leve con respecto a los años ochenta, pero a partir de entonces se disparó, hasta alcanzar un 12,3% del total de nacimientos en 1999, tres veces más respecto a la proporción que representaba siete años antes (cuadro 2.15).

Los dos aspectos anteriores (incremento de la

población infantil y adolescente asentada en Costa Rica y aumento constante del número de hijos e hijas nacidos de madres nicaragüenses) constituyen un fenómeno de primera importancia desde el punto de vista de sus efectos sobre los servicios públicos de salud y educación, pues estarían generando una mayor demanda, con características y necesidades específicas.

En lo que respecta a la participación laboral, la población nicaragüense inmigrante en Costa Rica se ha concentrado en una serie de actividades del mercado laboral, tales como las nuevas actividades agrícolas de exportación que se desarrollaron en el marco del nuevo modelo económico implementado desde mediados de los años ochenta, y actividades tradicionales como la recolección de café y la zafra de la caña de azúcar. También los trabajadores nicaragüenses han tenido una presencia creciente en actividades como la construcción, el empleo doméstico, la producción bananera y la vigilancia privada (Castro y Morales, 1999). Por lo general son sectores que generan una gran demanda de empleo no calificado o poco calificado y, en algunas actividades, de una fuerza de trabajo joven con capacidad para laborar bajo ritmos intensos y en jornadas muy extensas.

La especialización mencionada se refleja en las diferencias en la estructura ocupacional entre los costarricenses y los nicaragüenses (cuadro

2.16). En el caso de los hombres nicaragüenses, se presenta una concentración en dos ocupaciones: los agricultores<sup>12</sup>, con un 33,7%, y las ocupaciones de producción industrial, con un 38,9%. Si se compara con los costarricenses, el peso de ambas ocupaciones es más elevado entre los nicaragüenses. En cuanto a las mujeres, existe una especialización muy pronunciada en las ocupaciones de los servicios: el 61,6% de las nicaragüenses se ubica en este grupo, cifra que duplica el porcentaje de mujeres costarricenses en el mismo, un 30,2% (cuadro 2.16). Según cifras de la Encuesta de Hogares, una de cada tres trabajadoras domésticas en la zona urbana es nicaragüense y aunque es probable que exista una subestimación, es un porcentaje muy elevado.

La estructura de edades de la población ocupada inmigrante difiere de la población costarricense. Es notorio el predominio del grupo de edad de 20 a 29 años, que representa el 40,6% de los nicaragüenses, mientras que en los nacionales este grupo representa un 26%. En las edades mayores de 30 años es menor el porcentaje de nicaragüenses que el de nacionales (cuadro 2.13). Esta diferencia es más acentuada en los hombres nicaragüenses, pues en las mujeres nicaragüenses, comparadas con sus coterráneos, es mayor la representación porcentual de las edades de 30 a 39 años y de 40 a 49 años, lo cual probablemente está relacionado con el tipo de

CUADRO 2.16

### Población ocupada por nacionalidad y sexo, según grupo ocupacional. 1999

Porcentajes	Hombres				Mujeres			
	Nicaragüenses inmigrantes	Otros	Costarricenses	Total	Nicara- güenses	Otros inmigrantes	Costarricenses	Total
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Profesionales y técnicos	2,1	22,8	8,8	8,6	0,8	27,2	16,8	16,1
Directores y gerentes	1,6	19,0	4,8	4,8	0,8	12,6	4,5	4,5
Empleados administrativos	0,9	3,5	5,2	5,0	4,0	10,0	13,4	12,8
Comerciantes y vendedores	8,4	17,1	12,0	11,9	12,0	20,8	16,6	16,4
Agricultores	33,7	7,3	25,7	25,9	3,0	0,0	3,0	3,0
Ocupados en transporte	2,6	5,1	6,9	6,6	0,0	2,0	0,1	0,1
Ocupados en producción industrial	38,9	13,9	23,7	24,3	15,0	2,9	12,9	12,9
Estiba, carga y almacenamiento	3,3	3,7	3,7	3,7	2,6	0,0	2,2	2,1
Ocupaciones servicios	8,1	6,3	9,0	8,9	61,6	24,5	30,2	31,9
No bien especificado	0,3	1,2	0,3	0,3	0,0	0,0	0,3	0,3

Fuente: Elaboración propia a partir de tabulados sobre inmigrantes, Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, INEC.

oficios desempeñados. En los hombres tiene mucha relevancia el empleo en la construcción y en actividades agrícolas, en las cuales se demanda una fuerza de trabajo joven, principalmente menor de 35 años, mientras que en las mujeres el peso de las ocupaciones de los servicios ofrece probablemente posibilidades de empleo a edades mayores que los hombres.

### La violencia intrafamiliar: factor disruptor de la integración social

En los últimos cinco años el impulso de políticas públicas sobre la problemática de la violencia intrafamiliar, incluido el desarrollo de legislación específica y de campañas de sensibilización en los medios de comunicación nacionales, ha estimulado la denuncia por parte de las personas afectadas e incrementado la demanda y consecuente oferta de servicios, lo cual a su vez ha permitido hacer visible el carácter epidémico de este problema, particularmente lo que se refiere a la violencia en contra de las mujeres, los niños y las niñas.

En Costa Rica, en esta década, la violencia contra las mujeres ha cobrado, en promedio, la vida de dos de ellas cada mes. Esta es sólo una de las más visibles e irreparables consecuencias de esta agresión cotidiana que sufren las costarricenses.

Si bien el país carece de un estudio nacional de prevalencia, un análisis de opinión pública en población urbana, realizado en 1996 por el Instituto de Investigaciones Psicológicas de la UCR a solicitud del Centro Nacional para el Desarrollo de la Mujer y la Familia (hoy Instituto Nacional de las Mujeres, INAMU), reveló que un 21,4% de las personas del área urbana encuestadas afirmó conocer a un hombre que obliga a su esposa a tener relaciones sexuales, un 36,3% dijo conocer a un hombre que golpeaba con frecuencia a su pareja, un 21% afirmó conocer a personas adultas que tienen contacto sexual con niñas, niños y adolescentes y un 19,5% dijo saber de personas que enseñan pornografía a niños y niñas.

Una vía alterna de aproximación a las dimensiones del problema la constituyen las estadísticas de instituciones públicas relacionadas con la atención de diferentes aspectos del mismo. Durante 1998 el Poder Judicial tramitó en todo el país 20.996 solicitudes de medidas de protección de la Ley contra la Violencia Doméstica, a diferencia de 1997, cuando estas solicitudes ascendieron a 15.336 (cuadro 2.17). En 1999, los

despachos judiciales de todo el país habían tramitado un total de 26.437 solicitudes (Poder Judicial, 1999).

Un análisis estadístico sobre denuncias presentadas por violencia doméstica preparado por la Oficina de Planificación del Poder Judicial, indica que la entrada anual de estas demandas ha mostrado un continuo auge desde que se puso en vigencia la ley.

El mismo estudio señala que en la provincia de San José se concentra casi la tercera parte de las denuncias interpuestas; le sigue la provincia de Alajuela, con un 18%. Al relacionar el número de denuncias presentadas en cada provincia con la cantidad de habitantes se pone en evidencia que no es San José donde hay mayor incidencia, pues tanto en 1997 como en 1998 ocupó el quinto lugar. El primer lugar en este aspecto lo comparten, en ambos años, las provincias de Heredia y Limón, cuyas tasas por diez mil habitantes fueron prácticamente iguales (53 en 1997 y 80 en 1998).

Como parte de este análisis, se sacó una muestra por conveniencia en los diez juzgados de familia de mayor actividad (exceptuando el de Pavas, que es un juzgado de menor cuantía), y se seleccionó a los últimos 125 demandantes sobre los que se contaba con información relacionada con características personales. De esta forma se obtuvo, entre otros, los siguientes datos:

- Aproximadamente el 90% de los demandantes son mujeres, relación que se mantiene bastante estable en todas las oficinas seleccionadas.
- La mitad de los denunciadores presentó la denuncia contra el cónyuge (91% mujeres)
- Otra cuarta parte de las denuncias las formularon personas que cohabitan, pero sin estar casadas. En este caso, la proporción de mujeres fue de un 93%.
- El 85% del total de denuncias se da entre personas que están casadas o viven en unión de hecho o, bien, contra excónyuges y exconcubinos. El 15% restante correspondió a otros tipos de parentesco; en este grupo las más usuales fueron las denuncias de padres contra hijos (53) y las de hijos o hijastros contra sus padres o padrastros (45). Entre hermanos se hicieron 35 denuncias.
- La clasificación de los denunciadores de acuerdo con su edad reveló que el grupo con mayor incidencia fue el de personas entre los 30 y los 39 años (493), seguido por el de 20 a 29 años (283). Se aprecia que hubo 38 menores que interpusieron denuncias por este motivo, cantidad que representa un 3%.

CUADRO 2.17

### Casos de violencia doméstica entrados <sup>a/</sup> al sistema judicial, según provincia 1997-1999

Provincia	1997	1998	1999
Total	15.336	20.996	26.437
San José	5.304	6.873	9.053
Alajuela	2.742	3.800	4.784
Cartago	1.930	2.470	2.911
Heredia	1.480	2.268	2.769
Guanacaste	986	1.404	1.666
Puntarenas	1.485	1.980	2.579
Limón	1.407	2.201	2.675

a/O bien solicitudes de medidas de protección preventiva.

Fuente: Departamento de Planificación, Poder Judicial.

Por su parte, para junio de 1999, la Fiscalía de Delitos Sexuales y Violencia Doméstica (San José) del Ministerio Público había tramitado 321 denuncias referentes a violencia doméstica y delitos sexuales extrafamiliares. Esta dependencia especializada, creada en enero de 1998, atendió en ese año 655 casos. La gran mayoría de víctimas de todos los delitos son mujeres.

El Sistema de Emergencias 911 reportó también un incremento anual de las denuncias por agresión recibidas (8.726 en 1997, 16.008 en 1998 y 21.106 en 1999), entre las cuales la agresión a mujeres y doméstica representa el mayor porcentaje.

Por otra parte, según datos del Departamento de Estadística del Ministerio de Seguridad Pública, del total de denuncias según delitos (73.720) recibidas en esa dependencia en 1999, el 26,1% (19.481) correspondió a “agresión familiar”. Como resultado del total de denuncias, se produjeron 3.625 (18,6%) detenciones (cuadro 2.18).

Resulta de interés también el análisis de la información obtenida a través del servicio de la línea de atención gratuita “Rompe el silencio”, del Instituto Nacional de las Mujeres, establecida en 1997. En 1999 se recibieron 11.346 llamadas, 2,3 veces más que las recibidas en el primer año de operación de este servicio. Hasta abril del año 2000 el número de llamadas recibidas ascendía a 5.071. Un análisis de las características de las llamadas hechas a este servicio en 1999 es congruente con el realizado por las instancias

judiciales e indica que:

- El 97% de las personas agredidas eran mujeres.
- El 57% de las personas agredidas tenía entre 20 y 39 años.
- En un 57,1% de las llamadas la persona agresora era el esposo, en un 12,9% el compañero, un 3,4% el exesposo y un 2,7% el excompañero.
- En un 11% de las llamadas se reportaron amenazas de muerte.
- Los tipos de ataque más frecuente fueron con arma de fuego, arma punzocortante y estrangulamiento.
- Las llamadas tuvieron una duración de 21-40 minutos (12,8%), 11-20 minutos (31,5%) y 6-10 minutos (28,3%).

Finalmente, la violencia intrafamiliar está muy relacionada con otras problemáticas sociales, como la explotación sexual infantil y juvenil, la niñez en la calle y la delincuencia juvenil, puesto que el maltrato y el abuso sexual son prácticas recurrentes que expulsan a muchos niños, niñas y adolescentes a las calles.

#### Esfuerzos para promover la equidad y las oportunidades sociales

La disminución de las brechas sociales y el desarrollo de mecanismos generadores de mayor integración social supone la articulación de esfuerzos y la ejecución de acciones conjuntas entre el sector público, las organizaciones sociales y

CUADRO 2.18

### Distribución del número de denuncias tramitadas ante el Ministerio de Seguridad Pública, según tipo. 1999

(en porcentajes)

Denuncias	I semestre	II semestre
Total	35.907	37.813
Secuestro	0,0	0,01
Robo, objetos personales	24,6	22,4
Robo, banco o gobierno	0,3	0,2
Riñas	14,5	15,3
Drogas, estupefacientes	8,1	7,1
Intento de suicidio	1,0	0,8
Intento de homicidio	0,1	0,1
Menores desaparecidos	3,9	4,1
Alarma activada	10,9	12,3
Agresión familiar <sup>a/</sup>	25,9	27,0
Robo de vehículo	4,1	4,1
Contrabando	0,2	0,1
Otros	6,4	6,5

a/ 9.284 en el primer semestre y 10.197 en el segundo semestre.

Fuente: Ministerio de Seguridad Pública.

la población. Durante 1999, la combinación de capacidades y recursos, financieros y humanos, se plasmó de diversas formas en el sector social, tanto como resultado de la acción directa del Estado (inversión social y suscripción de compromisos internacionales), como de la unión de esfuerzos con otros actores sociales en programas como la reforma del sector salud, el Triángulo de Solidaridad, la Comisión Interinstitucional sobre Salud y Derechos Reproductivos y Sexuales, entre otras acciones que se analizan con mayor detalle en esta sección.

#### La inversión social es de un 16,5% del PIB

Desde la perspectiva del desarrollo humano, la inversión pública y privada en el área social se considera un factor que contribuye a la generación de oportunidades para el desarrollo y mejoramiento de la calidad de vida, mediante el acceso al conocimiento y la consolidación del acervo educativo, el disfrute de un ambiente saludable y adecuadas condiciones de nutrición, entre otros aspectos importantes.

La estimación disponible hasta 1998 mostraba un nivel de inversión social que, con ciertas

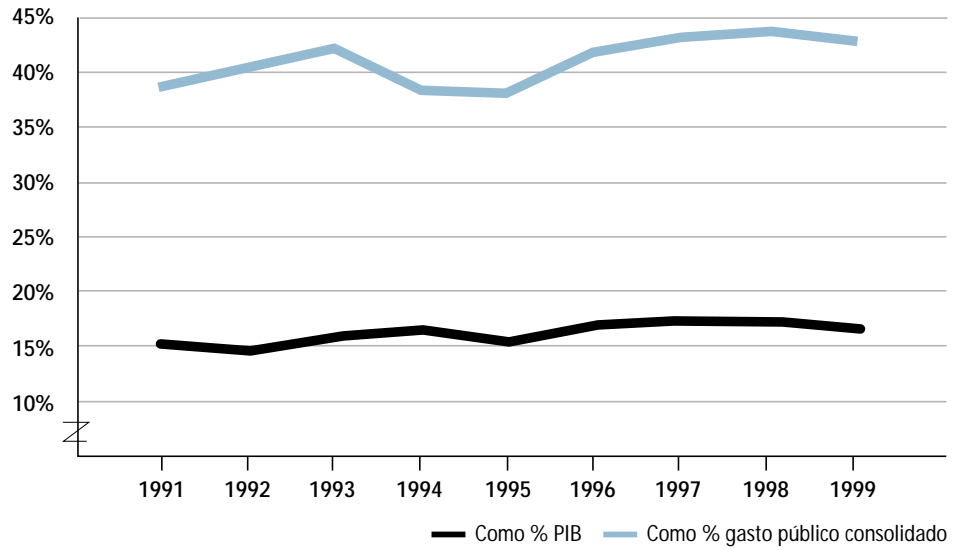
oscilaciones, bordeaba a lo largo de la década el 20% del PIB<sup>13</sup>. Sin embargo, con las correcciones en el Sistema de Cuentas Nacionales se provocó una modificación significativa en el indicador; el nuevo nivel de inversión social tiene como referente respecto al PIB no un 20%, sino un 16,5% en 1999. Respecto a la tendencia mostrada en la década, se mantienen las oscilaciones, pero con la nueva estimación éstas se dan entre el 15% y el 17% del PIB (gráfico 2.4).

Un análisis detallado de la estructura relativa del gasto social durante la década de los noventa muestra que desde 1992 el componente de seguridad social acapara la mayor asignación de gasto (un 34,5% en 1999), seguido por salud (29,7%) y educación (25,8%). Por su parte, otros servicios sociales y recreativos, y especialmente vivienda, son los que pierden mayor participación relativa. En el caso de vivienda, pasa de 12% en 1993 a un 9,1% en 1999. También el sector salud pierde importancia relativa, al pasar de 32,3% en 1991 a 29,7% en 1999 (gráfico 2.5).

Como proporción del gasto público consolidado, la inversión social creció como tendencia a lo largo de la década de los noventa, con excep-

GRAFICO 2.4

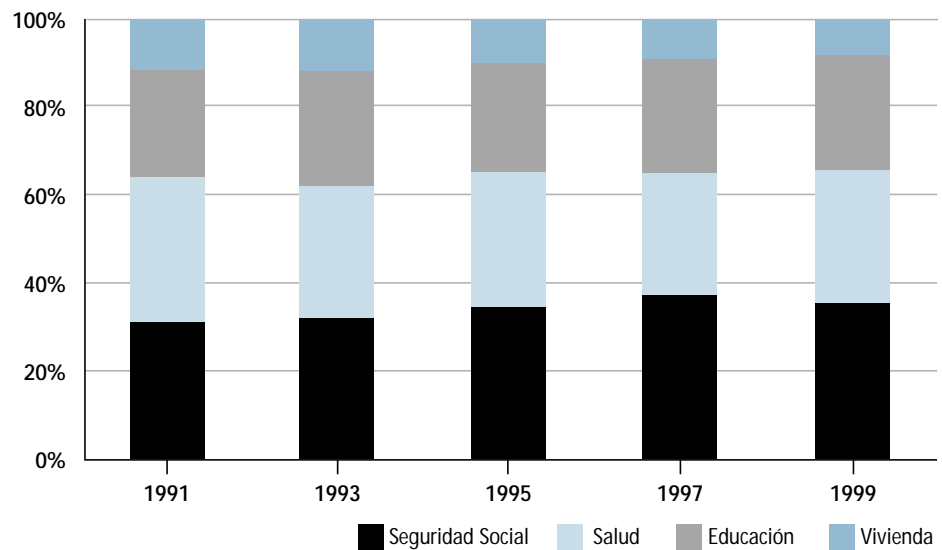
Costa Rica: evolución del gasto público social. 1991-1999



Fuente: Elaboración propia con datos del BCCR, MIDEPLAN y STAP.

GRAFICO 2.5

Costa Rica: composición del gasto público social por sectores. 1991-1999



Fuente: Elaboración propia con datos de MIDEPLAN y STAP.

ción de los años 1994 y 1995, desde un 38,7% en 1991, hasta un 42,6% en 1999.

La participación por sectores en relación con el PIB para 1999 fue de 5,7% para seguridad social, 4,9% para salud, 4,3% en educación y 1,5% en vivienda.

#### Seguimiento a compromisos internacionales<sup>14</sup>

Como resultado de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo (CIPD), celebrada en El Cairo en 1994, más de 180 países suscribieron un conjunto de recomendaciones y metas comunes denominadas Programa de Acción de la CIPD. Un aspecto importante de ese programa es la sustitución, con respecto a conferencias anteriores, de metas expresadas en términos de crecimiento demográfico por metas expresadas en términos de las necesidades de hombres y mujeres; a esto se suma la prioridad otorgada a la habilitación de la mujer y al aumento de su participación por medio de un mayor acceso a la educación, a los servicios de salud -incluidos los de salud reproductiva-, y una mayor inserción laboral.

En América Latina, los objetivos, metas y recomendaciones para la acción en el marco del Programa de Acción de la CIPD fueron definidos para la región en el seno del Comité Especial sobre Población y Desarrollo, durante el período de sesiones de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL). Estos acuerdos toman en cuenta las necesidades y condiciones específicas de América Latina y el Caribe y proponen un conjunto de objetivos presentados en un Plan de Acción Regional (CEPAL-CELADE, 1996). Los objetivos específicos que deben cumplirse a corto plazo se resumen en el recuadro 2.6 (Robles, 2000).

En 1998, el Comité Especial sobre Población y Desarrollo evaluó la ejecución del Programa de Acción de la Conferencia Internacional en América Latina y el Caribe, de acuerdo con las recomendaciones acordadas en el Plan de Acción Regional. Como resultado de ese examen se establecieron seis áreas prioritarias, cada una de las cuales identifica un conjunto de prioridades de acción, a saber: población y políticas públicas; equidad de género, plena igualdad de oportunidades y habilitación de la mujer; derechos y salud reproductiva y sexual y equidad social; fortalecimiento del papel de la sociedad civil; colaboración internacional y seguimiento de los progresos en el logro de los objetivos del Programa de Acción.

#### RECUADRO 2.6

### Objetivos de corto plazo del Plan de Acción Regional

- Disminución de la tasa de mortalidad de los niños menores de un año.
- Disminución de la tasa de mortalidad en la niñez.
- Aumento de la esperanza de vida a 70 años.
- Reducción de la mortalidad.
- Reducción en un 50% de la tasa de mortalidad materna.
- Reducción de la demanda insatisfecha de métodos anticonceptivos.
- Acceso universal a la atención primaria de salud, incluida la salud reproductiva.
- Reducción en un 50% de las diferencias de mortalidad infantil, mortalidad materna y demanda insatisfecha de anticonceptivos entre zonas y grupos sociales.
- Conocimiento universal de los métodos anticonceptivos y su fuente de obtención por parte de las personas en edad reproductiva.
- Incorporación e institucionalización de las materias relativas a la población en la educación primaria y media.

Fuente: CEPAL/CELADE, 1996.

Las metas establecidas en la última década, en buena medida, están vinculadas a los objetivos propuestos en el Programa de Acción, y recogen muchas de las metas y recomendaciones de las cumbres mundiales realizadas con anterioridad a la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, como la Cumbre Mundial en favor de la Infancia y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. Las metas del Programa de Acción fueron reiteradas en la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer y la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social. Asimismo, en el período extraordinario de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, realizado en 1999, se recordó que: "La ejecución del Programa de Acción debe apoyar el seguimiento integrado de todas las conferencias y cumbres importantes de las Naciones Unidas y estar en armonía con dicho seguimiento".

En el cuadro 2.19 se muestra un balance de las metas costarricenses en materia de educación y salud.

En términos de la coordinación institucional para el seguimiento de los compromisos asumidos

en la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo destaca la constitución de la “Mesa Tripartita”, conformada por el Estado, la sociedad civil y los organismos de cooperación internacional. No obstante, conviene señalar que Costa Rica no presentó una evaluación oficial según el esquema y plazos previstos por las Naciones Unidas.

#### Avances en la reforma del sector salud

Prestar atención al principio de igualdad de oportunidades en el ámbito de la salud implica apuntar a las fuentes o condiciones sociales determinantes del estado de salud de la población. Sin embargo, algunos autores afirman que “la bioética académica y la discusión pública de la

CUADRO 2.19

### Cumplimiento de las metas del Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo

#### Compromisos asumidos

#### Nivel de cumplimiento

##### En educación

Reducción a la mitad, para el año 2005, de la tasa de analfabetismo en las mujeres y niñas registradas en 1990.

Según estimaciones del sector educación, la tasa de analfabetismo de mayores de 12 años para 1990 fue del 7%, mientras que para 1998 fue del 5%.

Acceso universal a la educación primaria antes del año 2015.

Para 1997 la tasa neta de escolaridad en primaria fue del 96,2% y la tasa bruta del 111,6%.

Para el 2010 el 90% de los niños y niñas se encuentren matriculados en la escuela primaria.

La meta puede considerarse prácticamente cumplida.

##### En salud

Reducción a la mitad en la tasa de mortalidad materna para el 2000 y a una cuarta parte para el 2015, ambos con respecto a 1990.

Para 1990 la tasa de mortalidad materna fue de 1,5 por cada diez mil nacidos vivos, mientras que para 1996 fue de 3,0 por cada diez mil nacidos vivos.

Acceso universal, antes del año 2015, a los servicios de salud reproductiva.

El tema de salud reproductiva está incluido en la reforma del sector salud. Se juzga como una meta posible de alcanzar.

Reducir la tasa de mortalidad de menores de un año a 35 por cada mil nacidos vivos, antes del 2015.

La tasa de mortalidad infantil para 1999 fue de 11,8 por cada mil nacidos vivos.

Aumentar la esperanza de vida al nacer a 75 años o más, antes del 2015.

A la altura de los noventa, Costa Rica se encuentra en este rango. No obstante, estimaciones recientes del Programa Centroamericano de Población advierten sobre un deterioro en este indicador.

Para el 2005 el 80% de los partos reciban atención de profesionales capacitados.

Para 1996, el 97,9% de los partos recibió asistencia médica, ya sea por un médico, obstetra o enfermera.

Para el 2005, el 90% de las personas entre los 15 y 24 años tengan acceso a la información y los servicios que eviten el contagio del VIH.

En 1990 el VIH presentó una tasa de 0,3 casos por cada diez mil habitantes; para 1996 fue de 0,5 casos por cada diez mil habitantes.

Fuente: Elaboración propia con base en información de MIDEPLAN y del UNFPA, Oficina en Costa Rica.



reforma de la asistencia sanitaria han tendido en general a centrarse en la prestación de servicios de la medicina y no han dirigido su mirada “hacia las fuentes”, ubicando los factores determinantes de la salud en el sistema médico mismo. Los resultados empíricos acerca de los determinantes sociales de la salud sugieren que esa es una grave equivocación: hacia las fuentes es precisamente hacia donde tenemos que mirar”. (Daniels, Kennedy y Kawachi, 2000).

Bajo esa perspectiva, ha de asegurarse el acceso universal a la asistencia sanitaria integral, incluyendo la salud pública, la atención primaria y servicios de apoyo médicos y sociales. Al tenor de tales objetivos, desde mediados de los ochenta en Costa Rica se ha insistido en la necesidad de una reforma al sector salud que involucre tres grandes componentes: a) readecuación del modelo de atención, b) rectoría del Ministerio de Salud, y c) fortalecimiento institucional de la Caja Costarricense de Seguro Social, con ritmos y niveles de avance claramente diferenciados.

#### Los EBAIS: limitaciones y potencialidades de la estrategia

La readecuación del modelo de atención de la CCSS aspira a brindar atención primaria de la salud en condiciones de máxima cobertura, eficacia, eficiencia y equidad. El modelo se subdivide en cinco programas de atención integral: del niño, del adolescente, de la mujer, del adulto y del adulto mayor, los cuales se ejecutan en los siguientes tres niveles de atención:

- Primer nivel: el territorio que abarca se divide en Areas de Salud (con una población de 30.000 a 40.000 habitantes), las cuales a su vez se subdividen en sectores (con una población de 3.000 a 4.000 personas). En cada sector funciona un EBAIS, conformado por un médico general, una enfermera general, un auxiliar de enfermería y un asistente técnico de atención primaria.

Para fortalecer la capacidad resolutoria de los EBAIS y la correspondiente Area de Salud existe un Equipo de Apoyo, integrado por un trabajador social, un médico de familia, un farmacéutico, una enfermera general, un microbiólogo y un odontólogo. De esta forma se pretende ofrecer una atención integral en los domicilios, comunidades y establecimientos educativos, así como consultas externas de los puestos de salud, clínicas y centros de trabajo.

- Segundo nivel: proporciona apoyo al primero; ofrece atención ambulatoria e interhospitalaria en las especialidades básicas (medicina interna, pediatría, cirugía general, ginecología y obstetricia y psiquiatría).
- Tercer nivel: tiene a su cargo la atención de las demás subespecialidades y la prestación de servicios de apoyo de diagnóstico y terapéutico que requieren alta tecnología. Una debilidad importante que se arrastra en este ámbito es la ausencia de un plan nacional estratégico de infraestructura hospitalaria capaz de prever necesidades de la población asociadas con la transición demográfica (la creciente expansión de camas de hospital para pacientes crónicos, entre otros). Sobresale como iniciativa el empréstito obtenido del BID, para la construcción del hospital de Alajuela, obra cuyo inicio se ha demorado más allá de límites razonables, así como los esfuerzos para fortalecer el Instituto Costarricense contra el Cáncer, que opera como un hospital nacional altamente especializado.

Sin duda, con el surgimiento de los EBAIS se han abierto las posibilidades para que el país desarrolle un abordaje de la salud con un enfoque más integral, aunque se corre el riesgo de “medicalizar” el proceso, esto es, trasladar el modelo curativo y biomédico más cerca de la comunidad, obviando las acciones de carácter promocional y preventivo. En 1999 operaban prácticamente dos de cada tres EBAIS proyectados (cuadro 2.20) para atender a la totalidad de la población residente en el país.

Al igual que el estudio del INISA citado en el acápite sobre acceso a servicios de salud, un estudio reciente de UNICEF reconoce avances en el proceso de readecuación del modelo de atención, pero llama la atención en el sentido de que “aún hay debilidades e insuficiencias en la operacionalización de aspectos programáticos de la atención integral, así como de algunos elementos conceptuales de importancia, como la participación social e intersectorial y la protección del ambiente humano. Entre las razones para explicar el grado de avance se ha señalado dificultades administrativo-legales para la provisión oportuna de equipos y materiales, incluido el transporte, insuficiente control y evaluación locales, la lentitud y complejidad del cambio de actitudes acordes con el modelo, tanto de funcionarios como de la población, es decir relacionados con las culturas tanto organizacional como popular, y la formación de los recursos humanos; todas ellas son ejemplo de la complejidad desde el punto de vista institucional,

CUADRO 2.20

**Población cubierta <sup>a/</sup> por el modelo readecuado de atención:  
resumen de Áreas y EBAIS, según región. 1999**

(cifras absolutas y porcentajes)

Región	Total EBAIS funcionando	EBAIS proyectados	Promedio EBAIS por Área (%)	Total Áreas funcionando	Población cubierta por Región (%)	Total regional población cubierta por los EBAIS	Total población regional al 2000
Central Norte	169	269	7,0	24	63,7	714.462	1.120.858
Huetar Norte	40	40	5,0	8	100,0	164.204	164.204
Chorotega	78	81	6,5	12	100,0	327.762	327.761
Huetar Atlántica	82	88	10,3	8	100,0	340.709	340.709
Brunca	47	71	7,8	6	65,0	209.885	320.946
Central Sur	147	311	8,7	17	52,0	679.487	1.302.061
Pacífico Central	62	62	7,8	8	100,0	221.369	221.369
Total Nacional	625	922	7,5	83	70,0	2.657.878	3.797.908

a/ Estimación de población por Regiones y Áreas de Salud, según años simples. Período 1997-2015.

Fuente: Dirección Actuarial, CCSS.

técnico, organizativo, político y social de los procesos” (León, Morice y Villalobos, 2000).

Esta estrategia exige un fortalecimiento de la estructura central de la organización y demanda una visión muy clara de la institución en el largo plazo, lo que podría señalar la necesidad de establecer una política que trascienda los diferentes periodos gubernamentales y esté “conectada” con los diversos esfuerzos de desarrollo del nivel local en el país.

#### Los Compromisos de Gestión

En 1997 la CCSS inició la implementación de Compromisos de Gestión, como una estrategia dentro de un nuevo modelo de asignación de recursos que articula, en la práctica administrativa desarrollada con los denominados proveedores internos y externos, una separación de roles y funciones entre proveedor y comprador. En esencia, lo que procuran los Compromisos de Gestión es que las instancias desconcentradas de la CCSS basen sus acciones en obligaciones, lo que permite comprometer a la vez un determinado presupuesto, todo ello buscando un servicio de calidad para los usuarios.

Los sectores vinculados en este proceso son: la unidad proveedora (área de salud u hospital) que se compromete a prestar servicios de salud; el comprador (gerencia administrativa, CCSS) que debe definir qué se va a comprar y a qué costo;

el financiador (gerencia financiera, CCSS), quien recauda, garantiza la sostenibilidad del sistema y suministra al comprador los recursos para realizar la transacción, y el proveedor (gerencia médica, CCSS), que tiene a su cargo la coordinación de actividades de la red de servicios médicos, establece protocolos de atención, programas de mejoramiento continuo y otras actividades que apoyan la gestión de las unidades proveedoras” (Guzmán, 1999).

Según datos de la CCSS, de 12 unidades que suscribieron Compromisos de Gestión en 1997, se pasó a 121 en 1999. Casi la totalidad de los hospitales del país y de las Áreas de Salud se han acogido a este esquema, que tiene entre sus requisitos el reforzamiento de la capacidad local, mediante la desconcentración en la toma de decisiones hacia los niveles periféricos de la institución, tales como las clínicas, los hospitales y otras instancias, como las Áreas de Salud. Esta iniciativa, aprobada mediante la Ley 7852, de 30 de noviembre de 1998, aprueba la desconcentración funcional de competencias y facultades ejercidas por instancias superiores de la Caja, en relación con la gestión de los servicios de salud, de los recursos humanos, del presupuesto y de la contratación administrativa, en beneficio de hospitales, clínicas y otras unidades internas.

Como parte de esta iniciativa desconcentrada, y con base en la citada ley, se han creado las Juntas de Salud, como entes auxiliares de los

establecimientos y de las Áreas de Salud. A pesar de que las 105 Juntas de Salud (cuadro 2.21) fueron juramentadas el 10 de febrero del 2000, su conformación data de finales de 1999, y su vigencia es de dos años.

Las Juntas de Salud abren espacios para formas efectivas de participación ciudadana, tanto individual como colectiva, en los hospitales, clínicas y Áreas de Salud. La participación es uno de los elementos más importantes en cualquier proceso de modernización actual.

Entre de los propósitos de las Juntas de Salud destacan:

- Mejorar la prestación de los servicios que ofrece la CCSS.
- Mejorar el desempeño administrativo y financiero de los establecimientos de salud.
- Fomentar y mejorar la atención integral de la salud en los centros en particular, y en el país en general.
- Colaborar con la CCSS y el centro de salud en la contratación, equipamiento, infraestructura, operación y mantenimiento de este último.
- Fortalecer la coordinación con las unidades de salud nacionales y entidades públicas y privadas involucradas en la protección de la salud y la gestión hospitalaria.
- Fomentar y colaborar en la capacitación y formación del recurso humano del centro de salud.
- Promover la participación social en las acciones de atención integral de la salud y en la fiscalización y mejora de los centros de salud.
- Procurar el desarrollo eficiente de la administración presupuestaria, de los recursos humanos y de la contratación administrativa del centro.

Las Juntas están integradas por siete miembros, a saber:

- Tres asegurados de la zona de atracción del centro que no sean empleados de éste.
- Dos representantes de los patronos de la zona de atracción del centro de salud.
- Dos representantes propuestos por asociaciones u organizaciones sociales sin fines de lucro.

#### “Buenas prácticas” en el ejercicio de la rectoría en el espacio local

Bajo el concepto de rectoría nacional de la salud se ha propuesto cuatro funciones esenciales que deben ser desarrolladas por el Ministerio de Salud:

- Planificación estratégica de las acciones relacionadas con la producción social de la salud.
- Regulación del desarrollo de la salud, mediante el establecimiento de normas y estrategias para el control, evaluación y gestión de los servicios de salud, de manera que se garantice la calidad, oportunidad, seguridad y eficiencia de los mismos.
- Vigilancia de la salud, orientada al análisis de las fortalezas y debilidades que están involucradas en el desarrollo de un determinado estado de salud de la población.
- Promoción de la investigación científica y el desarrollo tecnológico en la producción social de la salud.

En el ámbito del Ministerio como institución, las acciones de rectoría son particulares según el nivel administrativo de que se trate. De esa manera, el Nivel Central ejerce funciones de

CUADRO 2.21

#### Juntas de Salud según tipo de establecimiento sanitario <sup>a/</sup>

Establecimiento sanitario	Número de Juntas	Porcentaje
Hospitales nacionales	9	8,6
Hospitales regionales	7	6,7
Hospitales periféricos	13	12,4
Áreas de Salud	59	56,2
Clínicas	17	16,2
Total	105	100,0

a/ A inicios del año 2000

Fuente: Proyecto de Modernización, Gerencia de la División de Modernización y Desarrollo, CCSS.

conducción, definición de normas, regulación de procesos y capacitación. El Nivel Regional actúa como conductor, integrador, asesor y ejecutor. Al Nivel de Área le corresponde el ejercicio de las funciones de orientación y conducción de las acciones propuestas por el ente rector en el espacio geográfico poblacional correspondiente.

Existen rezagos notables en el cumplimiento de las cuatro funciones rectoras que le fueron asignadas al Ministerio, sobre todo en planificación estratégica, sistemas de información e investigación científica y desarrollo tecnológico. Un avance importante en la materia de vigilancia de la salud es la constitución del Sistema Nacional de Análisis de la Mortalidad Infantil (SINAMI), diseñado en 1995 y puesto en operación a partir del siguiente año, así como los procesos de acreditación de establecimientos (centros para la atención de adultos mayores y hospitales).

Un análisis de algunas de las acciones que ha desarrollado esta institución a nivel local (Ministerio de Salud, 2000) brinda evidencia de que es necesario profundizar en la sistematización del proceso de rectoría, dado que se hace referencia a iniciativas que se desarrollan en el país, pero de las cuales muchas son sólo proyectos piloto o están en proceso de formulación. En ese sentido, parece conveniente que la institución inicie un proceso estratégico de identificación de lo que podría llamarse “el perfil nacional para el ejercicio de la rectoría en el nivel local” y, de este modo, ponga en marcha una iniciativa de capacita-

ción *in situ* para todos los funcionarios, que permita compartir experiencias y profundizar en las “buenas prácticas” (recuadro 2.7).

Si bien el ejercicio de la función rectora enfrenta un ambiente de incertidumbre, en los ámbitos locales han venido surgiendo respuestas creativas tendientes a dinamizar y potenciar el proceso. Un ejemplo notable de ello es el Equipo de Área de Goicoechea, un cantón fundamentalmente urbano, con una alta densidad poblacional y una serie de problemas en el campo de la salud pública.

Concretamente, un estudio de caso conducido por la Escuela de Salud Pública permite subrayar como casos de buenas prácticas en la experiencia desarrollada en Guadalupe, los siguientes:

- Promoción de la responsabilidad por la salud en el espacio local. Para el desarrollo de la función rectora a nivel local, este equipo parte del precepto de que es necesario conocer los postulados básicos del proceso de rectoría y los requerimientos de su adecuación al ámbito local.
- Autocapacitación y trabajo en equipo. Estudio individual y colectivo de los principales documentos relacionados con la temática de la rectoría.
- Desconcentración operativa y planificación. El ejercicio local de adecuación de las tareas de rectoría puso de relieve la necesidad de contar con autonomía operativa, dentro de un marco desconcentrador que les permitiera, como

#### RECUADRO 2.7

### La noción de “buena práctica”

Algunas de las características propuestas por Bardach para considerar como “buena práctica” una determinada gestión de un servicio son:

- Privilegian la acción, la innovación y la experimentación para obtener resultados más allá de las limitaciones estructurales que existan.
- Tienen a los usuarios como centro de sus acciones.
- Favorecen la autonomía y la creatividad del personal.
- Producen servicios de calidad, en el sentido técnico y en el de satisfacción de los usuarios.
- Concentran los esfuerzos en las prioridades establecidas.
- Desarrollan un paquete de servicios balanceado, que satisface las necesidades de hombres y mujeres.
- Integran la prestación de los servicios con el objeto de mejorar el acceso, la calidad y la utilización de los mismos.
- Exhiben una estructura simple, que permite la descentralización de las acciones pero mantiene la coherencia en la direccionalidad en los diferentes niveles y sectores.

Fuente: Bardach, 1996.

equipo, “apropiarse de la realidad local”, esto es, “darnos cuenta de que, en Goicoechea, el Ministerio éramos nosotros”<sup>15</sup>. Luego de definir su plan estratégico, el equipo local preparó los instrumentos para la gestión local y se dio a la tarea de determinar cuáles eran los recursos necesarios para el ejercicio de la rectoría. Con ello, se ha dedicado a ejercer su papel rector no sólo con las instituciones del sector, sino con todas aquellas involucradas en la producción social de la salud. Dentro de esa línea, se ha dado énfasis al apoyo de la gestión de los EBAS y al trabajo con el gobierno municipal, planteando el barrio como unidad básica de intervención geográfica.

- Asignación de funciones específicas. La conformación interna de cada área no siempre coincide; en todas las Áreas de Salud varía en función de dos aspectos: la cantidad de personal, que es muy diferente en cada Área y la especialización de este recurso humano, que también es muy variable. En el caso de Goicoechea se establecieron cuatro unidades, a saber: Análisis de Situación y Planificación Estratégica, Vigilancia Epidemiológica, Regulación de Servicios de Salud y Afines, y Protección del Ambiente.
- Creación de una Sala de Situación. El equipo local ha avanzado en la programación local de actividades y en la definición de indicadores de gestión y ha iniciado un nuevo proyecto que busca integrar, en un solo escenario, la dinámica de la gestión local; a esto se le ha denominado “Sala de Situación”.

El equipo local de rectoría reconoce que la salud no es patrimonio exclusivo del sector salud: “La salud es una producción social y no es el resultado del éxito o el fracaso de lo que hacen las instituciones prestadoras de servicios de salud. Ese entendimiento de cómo se produce la salud, es lo que orienta todo lo demás”.

### El derecho a la salud reproductiva

Mediante el Decreto Presidencial 27913-5, publicado en *La Gaceta* 111, del 9 de junio de 1999, se constituyó en el país la Comisión Interinstitucional sobre Salud y Derechos Reproductivos y Sexuales, coordinada por el Ministerio de Salud, en la cual participan representantes del Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU), la Caja Costarricense de Seguro Social, el Colegio de Médicos y Cirujanos de Costa Rica, el Colegio de Enfermeras de Costa Rica, el Colegio de

Trabajadores Sociales, dos representantes de organismos no gubernamentales y un representante de las entidades especializadas en estudios de género de las universidades públicas. Además se cuenta con la asesoría técnica de instituciones como la Defensoría de los Habitantes, el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) y la Organización Panamericana de la Salud, entre otras. Esto ha contribuido al cumplimiento de compromisos fundamentales de la Conferencia de Población realizada en El Cairo en 1994, con el esfuerzo conjunto de instituciones del Estado, la sociedad civil y organismos internacionales.

Desde la publicación del citado decreto, la CCSS ha ejecutado acciones específicas para implementar en todos los servicios de salud las propuestas emanadas de la Comisión. Tales acciones se han centrado en la difusión de la información necesaria para conformar los equipos interdisciplinarios responsables de brindar consejerías a los y las usuarias. Se ha logrado llevar esta capacitación a todas las regiones, hospitales nacionales y hospitales regionales, doce hospitales periféricos y diez de las clínicas mayores.

La labor de capacitación se ha dirigido a proporcionar los lineamientos necesarios para desarrollar las consejerías en salud sexual y salud reproductiva, que se han constituido en el espacio a través del cual:

- se diseñan y ejecutan campañas de educación y divulgación sobre los derechos de las personas en materia de salud reproductiva;
- se señalan las ventajas, limitaciones y contraindicaciones de los diferentes métodos de control de la fecundidad, tanto temporales como permanentes, y
- se brindan los conocimientos necesarios para promover el autocuidado de la salud y, por ende, abrir la posibilidad de que las y los usuarios disfruten de mejores condiciones de vida.

Si bien es cierto que los servicios de consejería se orientan tanto a la población femenina como a la masculina, aún no se ha logrado implementar en los servicios de salud la intervención quirúrgica para esterilización de la población masculina (vasectomía).

Para el fortalecimiento y ampliación de las consejerías en salud y derechos reproductivos y sexuales, es necesario que los equipos interdisciplinarios dispongan de capacitación, recurso humano, material de apoyo y material educativo.

### Innovaciones educativas crean nuevas oportunidades

Como se señaló en el *Quinto Informe sobre el Estado de la Nación*, en el sector educativo la presente administración gubernamental ha dado continuidad a los esfuerzos de la precedente, en el impulso de iniciativas en áreas como informática educativa, segunda lengua, escuelas unidocentes y el Programa de Mejoramiento de la Calidad de la Educación y la Vida en Escuelas de Atención Prioritaria.

En el caso de las escuelas unidocentes (1.419 establecimientos, que captan el 6,7% de la matrícula en el primero y segundo ciclos) se incorporó un maestro o maestra adicional en todas las escuelas con una matrícula superior a los cuarenta estudiantes.

Una innovación importante en 1999 fue la puesta en ejecución del programa Escuela de Excelencia, en 26 escuelas urbano-marginales, unidocentes, rurales y urbanas de atención secundaria, que pasaron a operar con horarios de las 7 a las 14:10 horas, y en las cuales se reforzó la informática educativa, la segunda lengua y la educación en valores.

En el contexto de las políticas para incrementar la cobertura de la educación secundaria, en 1999 se fortaleció el proyecto de Telesecundaria, con el establecimiento de veinte nuevos centros en comunidades con población dispersa y lejana.

Entre los logros educativos más relevantes en el año en estudio debe destacarse la experiencia del Colegio de Aguas Clara de Upala, donde la totalidad de los estudiantes que cursaban el bachillerato culminó con éxito las pruebas respectivas (recuadro 2.8), bajo un modelo interesante de explorar para su réplica en otras comunidades.

En el terreno de la educación superior, la mayor innovación introducida en 1999 resultó de la puesta en marcha del Sistema Nacional de Acreditación de la Educación Superior (SINAES), con participación de las cuatro universidades públicas y cuatro universidades privadas: Universidad Interamericana, Universidad Latina, Universidad Latinoamericana de Ciencia y Tecnología y Universidad Veritas.

La creación del Sistema, sustentado en una iniciativa del Consejo Nacional de Rectores (CONARE), constituye una respuesta a las experiencias internacionales en cuanto a la calidad en la educación, la preocupación por la creciente diversidad de las oportunidades de estudio superior en el país y la necesidad de información para las instituciones y los estudiantes como

consumidores, acerca de las distintas carreras que se imparte.

El modelo garantiza la calidad, es voluntario y no jerarquiza las instituciones o unidades académicas, sin embargo, hace un reconocimiento público de la calidad de las carreras que se ofrece, respeta la pluralidad y diversidad, pues no pretende la homologación de instituciones o programas, y es temporal, pues tendrá una duración de cinco años.

### Políticas de vivienda de interés social

Por segundo año consecutivo, el número total de Bonos Familiares de la Vivienda (BFV) entregados experimentó una fuerte caída. En efecto, de enero a diciembre de 1999 se entregaron 6.602 bonos, 4.050 menos que los entregados en el año previo y 13.685 menos que en 1997, en virtud de que el Banco Hipotecario de la Vivienda debió destinar cuantiosos recursos (16.232 millones de colones) para asistir financieramente a las cooperativas de vivienda que enfrentaron serios problemas de liquidez y fueron finalmente intervenidas por la SUGEEF.

La inversión en BFV durante 1999 ascendió a 8.123,8 millones de colones, y un 64,1% de los mismos fue colocado en el estrato de hogares más pobres (Compendio Estadístico).

Para 1999, en el país habían sido identificados 302 asentamientos precarios habitados por 33.095 familias. Para amortiguar esta problemática, el Gobierno movilizó recursos correspondientes al 20% de los recursos anuales del Fondo de Subsidios a la Vivienda (FOSUVI), que maneja el BANHVI y que pueden destinarse expresamente a la erradicación de tugurios y precarios, así como a la atención de situaciones de emergencia, como la pérdida de viviendas en caso de catástrofes naturales, por ejemplo.

En el ámbito de las reformas institucionales al Sistema Financiero Nacional para la Vivienda, normado por la Ley 7052, destacan las iniciativas que facilitan el acceso al BFV a las personas con discapacidad, así como a las personas adultas mayores.

### El Triángulo de Solidaridad

El Triángulo de Solidaridad fue constituido como un mecanismo de acción política en procesos de base local dentro del Plan de Solidaridad. Su misión pasa por el logro de una mayor articulación de esfuerzos y recursos de tres actores clave en el proceso de desarrollo, municipalidades,

## RECUADRO 2.8

**100% en bachillerato: una alianza estratégica**

En 1999 ocurrió en Aguas Claras de Upala un acontecimiento académico notable. En esa comunidad las condiciones para finalizar la enseñanza secundaria eran adversas, en cuanto a infraestructura, recursos financieros y actitudes de los diferentes actores (padres de familia, alumnos, profesores y comunidad). Sin embargo, al concluir el ciclo lectivo, la promoción de estudiantes de bachillerato fue del 100%. Este hecho se explica por la presencia de una alianza estratégica en la que coincidieron dos situaciones: las inquietudes de la dirección del Colegio de Aguas Claras y el deseo de aplicar nuevas metodologías por parte de algunos profesionales en el campo educativo de la Universidad Nacional (UNA). La metodología utilizada fue de tipo participativo e incluyó las siguientes acciones:

**Acciones globales**

- Papel primordial del estudiante como protagonista e impulsor de mejoras.

- Impulso del estudio como un proyecto de vida.
- Compromiso interno y externo, de los estudiantes y demás participantes (comunidad, padres, Junta Administrativa y profesores).
- Apoyo externo en capacitación y motivación.

**Proceso interno**

- Conformación de un equipo de trabajo, capacitación académica, concientización sobre la realidad de la institución y la comunidad, dinámicas de integración del estudiantado, actividades de identificación con la comunidad, y de integración de los padres y madres de familia al proceso educativo de sus hijos e hijas.

**Proceso externo**

- Búsqueda de materiales para apoyar el desarrollo del currículum en la institución; los estudiantes se involucraron construyendo pizarras, pupitres, etc.
- Búsqueda de recursos académicos que voluntariamente apoyaran al Colegio, tanto

profesores y estudiantes, como padres y madres de familia y miembros de la Junta Administrativa. Aquí un equipo de profesores del CIDE-UNA brindó apoyo capacitando a profesores y estudiantes, tanto en el Colegio como en la Universidad, y dando seguimiento al trabajo.

- Integración de la Federación de Estudiantes de la UNA (FEUNA) al proyecto. Esta organización visitó constantemente la institución y apoyó a los estudiantes para motivar su ingreso a la Universidad.
- Visitas de los estudiantes a las instalaciones universitarias, como mecanismo de motivación. Allí recibieron capacitación en autoestima, métodos de estudio, uso de computadoras y conocimiento de la oferta académica, con el apoyo de la Vicerrectoría de Vida Estudiantil y el Sindicato de la Universidad.

*Fuente: CIDE-UNA, 2000 a y b; MEP, 1999; Comunicación personal. Vargas, E 2000.*

instituciones públicas y comunidades, al tiempo que abre espacios para la participación de la ciudadanía en la solución de los problemas que la aquejan. Asimismo, el Triángulo de Solidaridad aparece como un importante instrumento de cara al combate de la pobreza. Los principios que inspiran su acción son:

- Democratización: creencia en la voluntad y capacidad de todas las personas y comunidades para consolidar su propio desarrollo.
- Descentralización: hacer efectivos los procesos de fortalecimiento de los gobiernos locales.
- Modernización: optimizar y dar transparencia al uso de los recursos del Estado (Presidencia de la República, 1999).

La presencia del Triángulo de Solidaridad en el territorio nacional muestra una gradual extensión, lo mismo que su cobertura en términos poblacionales (cuadro 2.22). Entre sus logros más significativos se señalan:

- Reducción de los costos en la ejecución de obras y proyectos de base local/comunitaria.

- Aumento del interés de la población en participar en el proceso (asistencia promedio a las asambleas vecinales de 184 participantes).
- Mayor identificación de las municipalidades y las comunidades con los problemas que afectan el desarrollo local y, en consecuencia, reconocimiento de las áreas de acción prioritarias y formación de redes para facilitar el trabajo comunitario.
- Incorporación del Triángulo al Sistema Nacional de Evaluación a partir del año 2000, lo que garantiza la consideración y el seguimiento de los compromisos del Triángulo en las metas institucionales.

Del total de 678 proyectos ejecutados a setiembre de 1999, un 29,2% (198) corresponde a infraestructura, 26,4% (179) a educación, 17,7% (120) a salud, 9,59% (65) a capacitación y 8,11% (55) a ingresos; a seguridad ciudadana, menos del 1% (0,88). Los proyectos son jerarquizados por las mismas comunidades, mediante procesos participativos que involucran a representantes de las Comisiones de Desarrollo y las Fiscalías Ciudadanas, con la colaboración de

miembros del Concejo Municipal y representantes de las instituciones vinculadas con los mismos proyectos de desarrollo. Un balance de las fortalezas y debilidades del Triángulo de Solidaridad se presenta en el recuadro 2.9, que resume una reciente evaluación del mecanismo, coordinada por el INCAE.

#### Una prometedora experiencia en el seguimiento y evaluación de programas sociales

Una debilidad notoria en el quehacer de las instituciones del área social ha sido la ausencia de una cultura de evaluación de los procesos y los resultados de su acción. Así, la valoración del desempeño de una amplia cantidad de programas se centra usualmente en la cobertura, dejando por fuera consideraciones sobre la calidad de los servicios y el impacto real de éstos en las poblaciones meta de las políticas y programas. Con ello, en la práctica, diversos programas permanecen inalterados en su marco conceptual y lógica de operación, a pesar de sensibles transformaciones en el entorno.

Con el fin de avanzar en la superación de tales debilidades, en lo que concierne a los programas financiados por el Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF), en 1999 cristalizó el Sistema de Información

Gerencial, dirigido a medir la eficiencia y eficacia de los programas financiados por ese Fondo. Con este sistema, cada una de las instituciones ejecutoras está en capacidad de evaluar el nivel de avance en el cumplimiento de las metas fijadas en los procesos de programación y presupuestación, e igualmente el Consejo de Gobierno tiene los elementos de juicio necesarios para llamar a cuentas.

Por otra parte, en marzo de 1999 la Contraloría General de la República refrendó el convenio suscrito entre el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y el Proyecto Estado de la Nación, para avanzar hacia la construcción de un sistema de auditoría de la calidad de los servicios sociales de los principales programas financiados por el FODESAF, a saber: comedores escolares del Ministerio de Educación Pública, CEN-CINAI del Ministerio de Salud, Bono Familiar de la Vivienda del BANHVI, régimen no contributivo de pensiones de la CCSS y Apoyo a familias en desventaja social del IMAS. Estos programas representan aproximadamente el 75% de los recursos del FODESAF

Mediante talleres de consulta y validación que contaron con una amplia participación de sectores técnicos y profesionales de las instituciones, se identificaron las áreas prioritarias de intervención de cada programa y se construyó

CUADRO 2.22

### Alcance de los proyectos del Triángulo de Solidaridad

Indicador	A julio de 1998	A junio de 1999	A setiembre de 1999	A mayo del 2000
Número de cantones cubiertos <sup>a/</sup>	1	23	30	32
Porcentaje	1,2	28,4	37,0	39,5
Regiones	Central	Central Chorotega Pacífico Central Brunca Huetar Atlántica Huetar Norte	Central Chorotega Pacífico Central Brunca Huetar Atlántica Huetar Norte	Central Chorotega Pacífico Central Brunca Huetar Atlántica Huetar Norte
Cobertura geográfica (%)		1,1	47,5	56,0
Cobertura Poblacional (%)		0,1	29,4	33,0

a/ La selección de los cantones se realiza con base en el IDS preparado por MIDEPLAN.

Fuente: Triángulo de Solidaridad, Presidencia de la República.



## RECUADRO 2.9

**Triángulo de Solidaridad: fortalezas y debilidades****Fortalezas**

- Apoyo político al más alto nivel del Presidente de la República y liderazgo de la Primera Vicepresidenta.
- Apoyo de instituciones con experiencia en el desarrollo de proyectos en el ámbito local (IFAM y DINADECO).
- Cambios en el Código Municipal y reactivación de los Concejos de Distrito, que otorgan mayor autonomía a los gobiernos locales, que a su vez disponen de mayores recursos económicos tras la aprobación de la Ley del Impuesto sobre Bienes Inmuebles, la transferencia de fondos del IFAM y la oficialización de la Comisión Interinstitucional para los Catastros Municipales.
- El mapeo social que se realiza en las localidades ha resultado ser bastante eficiente.
- El personal del Programa cuenta con una amplia preparación académica y experiencia laboral.
- Existencia de materiales de apoyo para la capacitación de los participantes.

**Debilidades**

## Del mecanismo

- Los criterios para seleccionar los cantones (nivel de pobreza, representación regional, recursos existentes y riesgo ante desastres naturales) no han sido utilizados en forma consistente.
- Asimetrías de poder entre los diversos sectores y representantes.
- Diferencias de participación por género y edad.
- Incipientes esfuerzos en pro de la capacitación requerida para la apropiada operación de la fiscalización ciudadana.
- Ausencia de mecanismos efectivos que garanticen la continuidad y factibilidad del proceso en el mediano plazo como política de Estado.

## De su entorno

- La inflexibilidad en el presupuesto de las instituciones frente a las demandas siempre crecientes de las comunidades plantea restricciones a aquellas para adaptarse al mecanismo propuesto por el Triángulo. Ello supone cierto grado de retraso en la ejecución de los proyectos y pérdida de credibilidad del Gobierno Central y el local.
- Falta de entendimiento entre los niveles central y regional en aquellas instituciones que no cuentan con representación de todas sus unidades en el ámbito regional.
- Verticalidad en algunas instituciones del Estado.

Fuentes: Alfaro y De León, 1999. Fischel, Guzmán y Chacón, 1999.

una batería de preguntas para determinar, *in situ*, el grado de cumplimiento de las normas o parámetros de atención clasificados como “mejores prácticas”.

El convenio permitió el desarrollo y aplicación, en un plan piloto, de un instrumento informático útil, confiable y de fácil manejo, que se basa en la identificación de las “mejores prácticas” de una institución en la implementación y prestación de servicios (por ejemplo, la existencia de un sistema de menú adaptado a las características regionales y locales en un comedor escolar), que pueden ser cotejadas mediante procesos de autoevaluación o bien de auditoría externa y traducidas en indicadores-resumen. Simulando una nota escolar, la calificación del desempeño global se hace en una escala de 1 a 10,

como sumatoria de las calificaciones parciales de área, resultantes a su vez de una calificación de subáreas y aspectos específicos. Con las restricciones estadísticas del caso, cabe señalar que del examen de los resultados del plan piloto se desprende que la calidad en el servicio es una asignatura pendiente y, por lo tanto, un importante desafío para los programas sociales citados, pues globalmente su nota se encuentra en el rango del 7 al 8.

Finalmente, en 1999 se mantuvo como orientación estratégica el perfeccionamiento del Sistema de Información de la Población Objetivo (SIPO), con el que se pretende encarar del mejor modo posible los procesos de selección de las personas beneficiarias de los programas de corte asistencial.

## La amnistía migratoria: un paso adelante

### Resultados generales

La amnistía migratoria o régimen de excepción se oficializó mediante un decreto ejecutivo en diciembre de 1998 y comenzó a regir en febrero de 1999, con vigencia hasta el 31 de julio del mismo año (Decreto Ejecutivo 27457-G-RE, publicado en *La Gaceta* 239, del 9 de diciembre de 1998). La medida beneficiaba a los inmigrantes irregulares de Nicaragua, Belice, El Salvador, Guatemala, Honduras y Panamá que hubiesen ingresado al país antes del 9 de noviembre de 1998, ofreciéndoles la posibilidad de obtener el *status* de residentes permanentes por un período de un año, renovable por períodos similares. Esta medida se adoptó como resultado del compromiso asumido por el Gobierno de Costa Rica en la reunión de Presidentes celebrada en El Salvador en noviembre de 1998, con el fin de afrontar las consecuencias económicas y sociales del huracán Mitch.

En febrero del 2000 había solicitado acogerse al régimen de excepción migratoria un total de 155.318 personas, de las cuales 151.320 (97,4%) eran nicaragüenses. El 54% de las solicitudes fue presentado por hombres y un 46% por mujeres, un 81,9% por adultos y un 18,1% por menores de edad. Al 27 de abril del 2000 se había emitido un total de 125.633 resoluciones, de las cuales el 95,4% fue favorable en el caso de los nicaragüenses (Dirección General de Migración y Extranjería, Departamento de Planificación, información estadística del Régimen de Excepción Migratoria).

La adopción de esta medida representa un avance en la creación de condiciones de legalidad para la población inmigrante, con lo cual se puede facilitar su atención en las instituciones del sector social y, por ende, los procesos de integración social. Es también un avance con respecto a las medidas de control social y migratorio, que requiere ser asumido como un proceso que lleve a la adopción de políticas integrales en este campo.

### Políticas sociales y migrantes

El incremento de la inmigración nicaragüense y su presencia masiva en las zonas urbanas pobres, principalmente en los precarios urbanos, se inserta dentro del conjunto de cambios que ha experimentado la sociedad costarricense desde mediados de los años ochenta. Este fenómeno se

articula principalmente con la demanda de fuerza de trabajo de una serie de actividades económicas que adquieren relevancia dentro del proceso de ajuste estructural, así como con el surgimiento de nuevas oportunidades laborales para los costarricenses en el sector servicios y el comercio, que dejan un faltante de mano de obra en actividades tradicionales como la recolección de café y caña, la construcción y el servicio doméstico.

Pese a esta característica de la fuerza de trabajo inmigrante, la sociedad costarricense y las instituciones sociales del Estado no estaban preparadas para afrontar todas las consecuencias del fenómeno migratorio. Esto es patente en dos aspectos:

- Una limitada capacidad para medir el impacto de la población migrante, pues la mayoría de las instituciones no llevaba registros de usuarios desglosados por nacionalidad.
- La ausencia de políticas específicas de atención a los inmigrantes. La preocupación central ha sido medir los efectos económicos sobre las finanzas de las instituciones, pero no se ha efectuado un abordaje integral del fenómeno.

Aún con estas limitaciones, se han desarrollado algunos esfuerzos para superar la situación precedente y desarrollar políticas de atención dirigidas a la población migrante, según se detalla a continuación.

#### • *Regulación de la situación laboral de los inmigrantes*

A pesar de restricciones en materia de recursos humanos y materiales, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social ha venido desplegando acciones en dos vertientes principales: la realización de diagnósticos sobre la presencia de trabajadores migrantes en actividades agrícolas estacionales, y la vigilancia o inspección de las condiciones de trabajo en que son contratados esos trabajadores. Además, en la medida en que los nicaragüenses cuentan con mayor seguridad jurídica a través del proceso de amnistía, han acudido al Ministerio de Trabajo para denunciar violaciones en sus derechos laborales.

#### • *Sector salud*

Las consultas de atención ambulatoria constituyen el ámbito más apropiado para realizar estimaciones más directas, mediante la "Encuesta

de causas de consulta externa” en aquellos centros de atención donde se registra el país de nacimiento del paciente. De acuerdo con esta fuente, el porcentaje de pacientes extranjeros que utilizan los servicios de consulta externa se incrementó de un 1,3% en 1992 a un 4,3% en 1997 (CCSS, 1999). En los servicios de hospitalización se considera que un 5% de los pacientes son extranjeros, en tanto que en los servicios de urgencias éstos representan un 4%<sup>16</sup>. Del total de pacientes extranjeros atendidos, el 97% son nicaragüenses. En el Hospital San Juan de Dios se estima que los egresos de pacientes nicaragüenses aumentaron de un 1% en 1993 a un 4,2% en 1999 (Morales, 1999b). El costo estimado de la atención de pacientes extranjeros representó un 4,4% del gasto total del Régimen de Enfermedad y Maternidad de la CCSS (CCSS, 1999).

Si se desarrollan programas de salud preventiva y reproductiva que atiendan las especificidades de la población nicaragüense y se mejora su afiliación a la CCSS, es probable que se pueda reducir la sobrecarga que representa la población inmigrante para los servicios de emergencia y hospitalización<sup>17</sup>.

#### • Sector educación

Las estadísticas educativas a nivel nacional no permiten valorar el impacto de la migración sobre el sistema educativo. La proporción de estudiantes nicaragüenses en la educación formal, según cifras del Departamento de Estadística del MEP, es de un 2,8% del total de la matrícula en el año 1999, es decir, cuatro veces más de lo que se registró en 1992 (0,7%) (Morales, 1999b). Debe considerarse que el número creciente de niños y niñas hijos de madres nicaragüenses nacidos en Costa Rica no estaría registrado como nicaragüense en dichas estadísticas.

Si se considera el efecto en las zonas de mayor residencia de inmigrantes, los resultados son otros. En un análisis cualitativo realizado como parte del “Programa de mejoramiento de la calidad de vida e inserción de inmigrantes en Costa Rica”, preparado por la OIM, se llega a las siguientes conclusiones sobre el impacto de la migración en la educación formal:

- Sobrepoblación escolar en los lugares con una alta concentración de inmigrantes, lo cual agudiza las insuficiencias de infraestructura, equipos y material didáctico.
- Problemas de extraedad en los inmigrantes y un nivel de conocimientos más bajo, lo cual

dificulta el manejo docente de “grupos fracturados desde un punto de vista técnico, psicológico y social”.

- Dificultades técnicas para atender un mismo grupo estudiantes con necesidades pedagógicas diferentes.
- Actitudes de intolerancia y manejo de estereotipos relacionados con su nacionalidad por parte de los alumnos, lo cual genera baja autoestima entre los niños inmigrantes.
- En los cantones de atracción de migrantes temporales que laboran en las cosechas agrícolas se recibe un número importante de nuevos alumnos en el transcurso del año. Esto dificulta prever las necesidades de materiales, equipos y mobiliario en cantidad suficiente, además de que agrava los problemas de extraedad y desnivel educativo. Esta situación “es invisible en las estadísticas actuales”, lo cual impide cuantificar y prever el traslado de alumnos de un centro educativo a otro (OIM, 1999).

Atendiendo a esta problemática la OIM, en conjunto con el Ministerio de Educación Pública, está desarrollando un proyecto dirigido a las comunidades con mayor presencia de migrantes (Nicoya, Liberia, Carrillo, La Cruz, Upala, San Carlos, Los Chiles, Sarapiquí, Puntarenas, Aguirre, Pococí, Siquirres, Limón, Pérez Zeledón, Golfito, San José, Tibás, Escazú, Curridabat, Desamparados, Goicoechea y Alajuelita). Esta iniciativa tiene vigencia hasta setiembre del año 2001.

#### • Vivienda

Según estimaciones del Ministerio de Vivienda, un 42% de los residentes en precarios en Costa Rica son extranjeros y, de éstos, la mayoría son nicaragüenses. Este porcentaje representa en números absolutos 69.971 personas y 13.994 familias. Estas cifras se estiman mediante muestreos y no existe manera de confirmar la validez de la metodología empleada, pues únicamente están disponibles datos agregados por provincia y no desglosados por precario. En estudios más específicos, por asentamiento, se obtienen resultados diferentes, pues se estima que en los precarios nuevos el porcentaje de inmigrantes es alrededor de un 50%, pero en precarios más antiguos es considerablemente menor (Morales, 1999b). Según una encuesta realizada por FLACSO en 1997, el porcentaje de inmigrantes nicaragüenses es de un 47% en La Carpio, un 15% en los barrios del sur y un 8% en Rincón Grande de Pavas. En total se trataría de 14.500 nicaragüenses que residen en estos tres asentamientos (Cardona, 2000).

Sin embargo, no existe una política pública definida en los programas de vivienda popular que incorpore a la población inmigrante, como reconoce el Ministerio de Vivienda (<http://www.crnet.cr/~defensor/dhrflash.html>). Durante trece años de existencia del Banco Hipotecario de la Vivienda se ha aprobado un total de 1.736 subsidios a familias cuyo jefe es extranjero (<http://www.crnet.cr/~defensor/dhrflash.html>). En términos generales, podría señalarse que la formación de asentamientos precarios donde se concentran los inmigrantes genera procesos de exclusión social por nacionalidad.

• **Programas de bienestar social**

Los programas financiados con recursos de FODESAF sólo cubren a la población costarricense de bajos ingresos, según el artículo 2 de la Ley 5662, de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares. El bono escolar, si bien se financia con recursos de FODESAF, debido al rango superior a la ley de la Convención Internacional de Derechos del Niño, sí cubre a niños inmigrantes. Se calcula que un 10% de los bonos entregados en 1999 fue otorgado a niños nicaragüenses, según estimaciones de la DANE (Morales, 1999b).

**Normas y políticas de prevención y atención de la violencia intrafamiliar**

En materia de protección y sanción específica para situaciones de violencia en la familia el Estado costarricense cuenta con los siguientes instrumentos internacionales y nacionales:

- Convención sobre los Derechos del Niño (1990).
- Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer (Convención de Belem do Pará) (1995).
- Ley contra el hostigamiento sexual en el empleo y la docencia (1995).
- Ley contra la violencia doméstica (1996).
- Código de la Niñez y la Adolescencia (1997).
- Ley contra la explotación sexual de personas menores de edad (1999).
- Ley de protección a la persona adulta mayor (1999).

En términos generales, el desarrollo de legislación nacional en esta materia se orienta al reconocimiento de la especificidad de los distintos tipos de violencia y su impacto en grupos sociales

diversos. Igualmente se reconoce la necesidad de contar tanto con medidas cautelares como con sanciones penales. En este sentido, en setiembre de 1999 se presentó a la consideración de la Asamblea Legislativa un proyecto de ley para la “Penalización de la violencia en contra de las mujeres”.

A nivel institucional, y con el objetivo de mejorar la aplicación de esta legislación, el Poder Judicial cuenta desde 1996 con una Comisión para el Seguimiento de la Violencia Doméstica y un plan de acción en este campo. Específicamente, adoptó en 1999 las siguientes medidas:

- Nombramiento de trabajadoras sociales en todos los juzgados de familia dedicados a la atención de situaciones de violencia doméstica, para fortalecer la atención interdisciplinaria.
- Elaboración y publicación de instrumentos normativos para la adecuada interpretación y aplicación de las leyes y orientación de los y las usuarias, a saber:
  - Ley de violencia doméstica anotada y concordada.
  - Manual de procedimientos para la aplicación de la Ley contra la violencia doméstica.
  - Guía para el usuario o usuaria de la Ley contra la violencia doméstica
  - Reglas prácticas para la aplicación de la Ley contra la violencia doméstica
- Apertura, como experiencia piloto, de un tribunal especializado en violencia doméstica en el Segundo Circuito Judicial de San José.

En materia de políticas públicas respecto a la violencia intrafamiliar, Costa Rica cuenta desde 1994 con el Plan Nacional para la Prevención y Atención de la Violencia Intrafamiliar (PLANO-VI) que desarrolla un conjunto de instituciones públicas y privadas bajo la coordinación del Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU)<sup>18</sup>. Este Plan se propuso poner en funcionamiento un sistema institucional que permita la atención y detección oportuna de los casos de violencia intrafamiliar, así como la promoción de acciones que incidan y busquen cambiar los patrones socio-culturales que justifican y alientan las conductas violentas. Para ordenar sus acciones se constituyó, por medio del Decreto Ejecutivo 26664-C-J-PLAN-MTSS-MIVAH-S-MEP-SP, del 19 de diciembre de 1997, en el Sistema Nacional de Atención y Prevención de la Violencia Intrafamiliar, cuya Secretaría Técnica está bajo la responsabilidad del INAMU.

El Sistema opera en tres niveles: una comisión de seguimiento, de carácter técnico, que incluye a representantes de todas las instituciones y ONG participantes; comisiones especializadas por sector o por institución, y redes de prevención de la violencia intrafamiliar con participación institucional y de diversas organizaciones de la sociedad civil. Cada una de las entidades participa en el Sistema a partir de las atribuciones de su perfil institucional, de manera que en conjunto se ofrezca un abordaje integral del problema. El funcionamiento de este Sistema es evaluado periódicamente por el Consejo de Gobierno.

### Desafíos: la agenda del desarrollo social

Del recorrido por los principales aspectos del desempeño social en 1999, conviene subrayar cuatro que configuran elementos clave de la agenda del desarrollo nacional a futuro.

En primer término debe destacarse el carácter inevitable de la pobreza, ya que a pesar de los significativos logros sociales de Costa Rica en el largo plazo, está claro que importantes sectores de la población son vulnerables. En esta línea, conviene señalar que si bien es cierto que un análisis más detallado de las brechas de pobreza refleja que la pobreza, especialmente la extrema, como insuficiencia de ingresos, es un fenómeno fácilmente superable por la vía de las transferencias, también es evidente que una solución de este tipo no sería permanente, pues dependería de la existencia de la transferencia; de ahí que el énfasis de la política social deba mantenerse en la formación de capital humano.

El análisis del perfil sociodemográfico y económico de los hogares y las personas pobres evidencia que un aspecto prioritario, en cuanto a las estrategias de combate de la pobreza y la mejoría en la distribución del ingreso, es enfatizar en la atención de los sectores sociales vinculados a las actividades agropecuarias e informales, en los aspectos relacionados con la inserción de los más pobres en el mercado de trabajo, y en la estabilidad y crecimiento de la producción y el empleo.

Un segundo aspecto, de la mayor importancia, en cuanto a la reforma del sector salud y la definición de una política nacional en la materia tiene que ver con la aspiración de garantizar un acceso equitativo de la población a servicios de calidad.

El tercer aspecto tiene que ver con la integración social de la población migrante, la cual tiene sentido en virtud de que su presencia se ha

convertido en un componente característico del universo social costarricense. Por tanto, no se trata sólo de su importancia como fuerza de trabajo para una serie de actividades productivas y de servicios, sino de su inserción en el tejido social de la nación.

La amnistía migratoria, si bien representó un primer paso para el desarrollo de un proceso de atención del fenómeno migratorio, no se ha insertado en el marco de una política social integral, ni ha tenido una respuesta sistemática de las instituciones del sector social. En efecto, una vez concluido el proceso de amnistía migratoria, el 31 de julio de 1999, el Gobierno anunció la constitución de una comisión de alto nivel con el objetivo de elaborar una propuesta de política migratoria. La comisión fue conformada por los ministros de Trabajo, Seguridad Pública, Justicia y Relaciones Exteriores, bajo la coordinación de la Segunda Vicepresidencia de la República. Sin embargo, no fue sino hasta finales de enero del 2000 que se concretó la constitución de una comisión para elaborar una propuesta de política migratoria (*La Gaceta* 20, 28 de enero del 2000).

Podría argumentarse que en la clase política costarricense y en los funcionarios de alto nivel de las instituciones del sector social hay una percepción de la migración más como un problema, que como un proceso social y económico característico de los cambios estructurales de la sociedad costarricense que se iniciaron a mediados de los años ochenta. Probablemente existe temor hacia las reacciones negativas de la población costarricense si se adoptan políticas que pueden ser vistas como favorables a la migración.

Es entonces un asunto pendiente para el Estado costarricense el desarrollo de un enfoque integral sobre la situación de los inmigrantes, concertado con la sociedad civil. Hasta el momento ha habido mucha dispersión entre las políticas de las diversas instituciones públicas, sin que se haya abordado las distintas implicaciones de la migración nicaragüense. Esto agrava los efectos negativos sobre las instituciones, pues no se prevé ni se atiende las causas que generan un incremento desordenado de la demanda de servicios.

El cuarto aspecto lo constituye el reto ineludible que tienen el área social del Estado y el sector público en general en cuanto a desarrollar y potenciar instrumentos de evaluación y rendición de cuentas. En el área social, la combinación de procesos de selección de beneficiarios, evaluación de desempeño físico y financiero de los programas, auditoría de calidad de servicios,

eficiencia y eficacia programática e impacto alcanzado por los distintos programas sociales resultan vitales para trascender los esquemas clásicos de evaluación de desempeño centrados en indicadores de cobertura, e incidir de manera directa en el logro de una mejor asignación de los recursos destinados al combate de la pobreza en el país.

### Notas

1 La otra fuente de datos de empleo en el país es la que registra el número de trabajadores asegurados en el régimen de enfermedad y maternidad de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS). Excluyendo trabajadores por cuenta propia, servicio doméstico y convenios especiales, para lograr una mayor comparabilidad, las cifras de empleo de la CCSS para julio de cada año y las de la Encuesta de Hogares muestran una alta correlación para el periodo 1990-1998 (con un coeficiente de correlación de 0,97 y de determinación de 0,93), pero no sucede lo mismo con las tasas de variación anual. Entonces, utilizando la ecuación de regresión lineal para 1990-1998, y el dato de la CCSS para julio de 1999, el valor estimado de crecimiento del empleo en 1999 respecto a 1998 según la Encuesta de Hogares sería de 2,3%, cifra inferior al promedio 1990-1998 (y tercera tasa más baja, después de 1991 y 1996), lo que confirmaría que 1999 no fue un buen año en términos de generación de empleo, independientemente del cambio de muestra de la Encuesta de Hogares.

2 Tanto en este caso como en los otros que se presentan, hay pequeñas diferencias con respecto a las cifras publicadas por el INEC para la totalidad de la población, porque aquí se excluye la población que habita en hogares con ingreso cero o ignorado.

3 En el Quinto Informe se consideró como población vulnerable aquella cuyo ingreso per cápita era superior a la línea de pobreza, pero inferior a 2 veces la misma. En este caso, el límite superior implicaba un cambio en la situación económica superior a cualquier evento recesivo que se hubiera presentado durante la década de los noventa. Por ello, tomando en cuenta el impacto de la situación recesiva más grave que se dio en los noventa, la de 1991, se optó por reducir el límite superior a 1,4 veces la línea de pobreza.

4 Trejos (1999), utilizando principalmente datos para 1987-1997 y diversas mediciones de desigualdad señala: "No se presenta un proceso generalizado de concentración del ingreso y, más aún, dentro de un panorama de relativa estabilidad en la distribución de los ingresos, predominan los resultados que sugieren incluso reducciones en la desigualdad". Por otra parte, en el estudio más reciente de la CEPAL sobre las brechas de equidad en América Latina y el Caribe (CEPAL, 2000b), con base en datos de 1986, 1990 y 1997, se identifica un ligero aumento en la concentración. Finalmente, Sauma y Vargas (2000), a partir de una serie para 1987-1998, determinaron que cuando se considera la totalidad del periodo "no es posible afirmar, de manera contundente, que a lo largo del mismo la distribución del ingreso haya mejorado o empeorado"; no obstante, por subperiodos durante 1987-1992 se redujo la desigualdad, mientras que en 1992-1998 la tendencia fue concentradora.

5 El ingreso familiar per cápita (YFpc), que es igual al ingreso familiar promedio (YF) dividido entre el número de miembros del hogar (n), se descompuso de la siguiente forma:

$$YFpc = YF/n = YL/n + YNL/n = [(YL/oc) * (oc/pet) * (pet/ac) * (ac/dep) * (dep/n)] + [YNL/n]$$

donde, además de la nomenclatura ya especificada: *YL* son los ingresos laborales o renta primaria; *oc* son los ocupados; *pet* los miembros en edad de trabajar; *ac* los miembros del hogar económicamente activos; *dep* son los inactivos o dependientes y *YNL* son los ingresos no laborales. El término  $(YL/oc)$  corresponde entonces a la renta primaria por ocupado,  $(oc/pet)$  a la tasa de ocupación de la población en edad de trabajar,  $(pet/ac)$  es el inverso de la tasa neta de participación,  $(ac/dep)$  es el inverso de la relación de dependencia económica (miembros dependientes por cada activo) y  $(dep/n)$  corresponde la proporción de dependientes o inactivos respecto a la población total (tasa bruta de inactividad).

Con los ingresos en términos reales, el cambio en el ingreso familiar per cápita ( $dYFpc$ ) se desagregó en tres efectos (más un efecto residual global):

$$dYFpc = [d(YL/oc)] * [(oc/pet) * (pet/ac) * (ac/dep) * (dep/n)] \\ + [YL/oc] * [(d(oc/pet) * (pet/ac) * (ac/dep) * (dep/n)) + \\ [(oc/pet) * d(pet/ac) * (ac/dep) * (dep/n)] + \\ [(oc/pet) * (pet/ac) * d(ac/dep) * (dep/n)] + \\ [(oc/pet) * (pet/ac) * (ac/dep) * d(dep/n)]] \\ + [d(YNL/n)] \\ + residuo$$

el primero de los cuales corresponde al efecto de variaciones en la renta primaria por ocupado, el segundo al efecto de cambios en la participación y el empleo, y el tercero al efecto de variaciones en los ingresos no laborales.

6 Deflatado con el IPC de julio de cada año.

7 Como señalan Sauma y Vargas (2000): "esta reducción en el tamaño promedio de los hogares la explican múltiples variables demográficas, entre las cuales podría jugar un papel importante la inmigración de nicaragüenses, en el tanto muchos de ellos que ingresan a laborar a Costa Rica no vienen acompañados de la totalidad de su familia."

8 Lógicamente este resultado se ve afectado porque la Encuesta de Hogares no es de panel, de manera que los hogares que se comparan en cada uno de los estratos son diferentes.

9 Al igual que el sector agropecuario, el sector informal es un "reservorio" de pobreza.

10 Este aspecto se analiza con mayor detenimiento en Sauma y Garnier (1998).

11 El acápite sobre participación laboral de la población inmigrante se basa en Castro y Morales (1999).

12 El grupo ocupacional de agricultores incluye asalariados.

13 En el *Quinto Informe sobre el Estado de la Nación* se recurrió al cálculo de una estimación propia de los niveles de inversión social (pública), en virtud del rezago en la consolidación funcional del gasto fiscal que lleva la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria (STAP). La tendencia señalada no varía respecto al *Sexto Informe* en cuanto a las oscilaciones, pero sí en la magnitud.

14 Este acápite tiene como soporte básico el trabajo de Robles (2000).

15 Comunicación personal con los encargados del Equipo del Área de Goicoechea.

16 Los datos sobre el sistema hospitalario no son comparativos entre un hospital y otro, y en los establecimientos regionales se recogen con criterios distintos, con lo cual el registro es poco exacto y difícil de analizar (Defensoría de los Habitantes, 2000).

17 Los inmigrantes que no cuentan con seguro social se presentan a los servicios de emergencias en los hospitales para evitar ser rechazados en la consulta externa.

18 Integran el sistema las siguientes instituciones y ONG: Ministerio de Salud, Ministerio de Educación, Ministerio de Vivienda, Ministerio de Seguridad, Ministerio de Justicia, Ministerio de Cultura, Ministerio de Planificación, CCSS, PANI, IMAS, INA, INAMU, UCR, UNA, ITCR, PANIAMOR, Alianza de Mujeres Costarricenses y CEFEMINA.





## CAPÍTULO 3 Oportunidades, estabilidad y solvencia económicas

### Resumen de hechos y aspiraciones

#### HECHOS RELEVANTES EN 1999

- Nuevas cifras de cuentas nacionales fueron reveladas por el Banco Central de Costa Rica. Estas cifras modifican apreciaciones básicas sobre la situación del país.
- El Producto Interno Bruto (PIB) creció un 8% en términos reales durante 1999, cifra que coloca al país en el primer lugar de crecimiento en América Latina.
- En el ámbito legislativo se discutió durante varios meses una propuesta de ley que pretende la apertura en los servicios inalámbricos y de valor agregado en el área de telecomunicaciones, la apertura en el área de generación eléctrica y una mayor autonomía para el Instituto Costarricense de Electricidad.
- El Consejo Nacional de Salarios decretó un incremento salarial de 4,6% en el segundo semestre de 1999 para los trabajadores del sector privado, y de un 5,18% a partir del 1 de enero del 2000.
- Se ratificó en la Asamblea Legislativa el Tratado de Libre Comercio entre Costa Rica y República Dominicana.
- El Gobierno de Costa Rica concluyó la negociación del Tratado de Libre Comercio con Chile, mediante el cual los productos nacionales, con excepción de algunas partidas agropecuarias, ingresarán a ese mercado en mejores condiciones arancelarias.
- En junio de 1999 el Gobierno fijó un incremento salarial del 5% para los empleados del sector público, al no lograr acuerdo con los sindicatos. No obstante, en el mes de julio los gremios lograron un ajuste superior al 6%, tras una huelga de siete días. Asimismo, en diciembre se estableció un aumento de 2.600 colones mensuales a partir del primer semestre del 2000.
- Dio inicio el juicio por supuesto desvío de 17.769 millones de colones del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF) a través de un puesto de bolsa privado.
- Entró en vigencia la Ley de Reformas al Código de Normas y Procedimientos Tributarios, cuyo impacto fue especialmente importante hacia fines de 1999 en términos de incremento en la recaudación.
- El Ministerio de Hacienda presentó al Congreso el proyecto de Ley de Eficiencia y Simplificación Tributaria, que contiene reformas en diversos rubros como: ampliación de la base del impuesto de ventas, eliminación del impuesto selectivo de consumo para varios productos, establecimiento de un impuesto a las bebidas, impuesto único a los combustibles, modificaciones al impuesto sobre la renta y eliminación de impuestos menores.

- El Congreso autorizó al Poder Ejecutivo la colocación de \$1.450 millones en títulos valores con el fin de transformar deuda interna en deuda externa. Los documentos se negociarán en el mercado internacional de la siguiente forma: en el 2000, \$250 millones; en el 2001, \$250 millones; en el 2002, \$250 millones, en el 2003, \$450 millones y en el 2004, \$250 millones. Además se estableció que la deuda externa del Gobierno Central no podrá exceder el 45% del PIB, ni el servicio de la deuda más del 15% de los ingresos por concepto de exportaciones y turismo.
- El Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero acordó solicitar la quiebra del Banco Cooperativo Costarricense (BANCOOP), intervenido desde diciembre de 1998.
- Se inició el juicio contra siete imputados por la debacle financiera del Banco Anglo Costarricense.
- Fue aprobada la Ley de Protección al Trabajador, que establece la creación de un Fondo de Capitalización Laboral (FCL) mediante el aporte mensual, por parte del patrono, de un 3% sobre los salarios de sus trabajadores; también se plantea el fortalecimiento del régimen de pensiones a través de una reestructuración de las cargas sociales.
- Como producto del régimen de amnistía migratoria decretado por el Poder Ejecutivo, miles de centroamericanos en condición de ilegalidad, en su mayoría nicaragüenses, acudieron a las oficinas de Migración a tramitar su residencia. Se recibieron cerca de 160.000 gestiones en un período de seis meses.

### ASPIRACIONES

---

- 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 en 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 en forma satisfactoria la necesidad de importaciones del país.
- Generación de ahorro nacional sostenido que contribuya en forma significativa al financiamiento de un proceso sostenible de inversión en el país.
- Deuda interna 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 raza, género, religión y edad.

## CAPÍTULO 3

# Oportunidades, estabilidad y solvencia económicas

## Introducción

El capítulo “Oportunidades, estabilidad y solvencia económicas” se organiza de forma similar que el presentado en el Informe del año anterior, en el cual se analizaron cuatro grandes áreas temáticas e indicadores referidos a las aspiraciones nacionales, con el material gráfico correspondiente.

De esta forma se busca perfeccionar el análisis sobre el desempeño de indicadores de desarrollo humano y sostenibilidad, en áreas que tienen una contrapartida en problemas clave para el país y un gran impacto en el desarrollo humano sostenible, como lo son:

1. Crecimiento económico y las oportunidades que éste generó.

2. Solvencia en las cuentas externas y oportunidades de mejora.

3. Solvencia fiscal y gasto público.

4. Estabilidad en el costo de vida e ingresos familiares.

En esta ocasión el capítulo se concentra en las causas del desempeño macroeconómico, analizando detalladamente las tendencias de las oportunidades que este desempeño genera. Se utiliza la nueva metodología del Banco Central en el cálculo de las cuentas nacionales, que modifica importantes relaciones entre sectores productivos con respecto al PIB. Además, dado que esa metodología tiene como base de referencia el año 1991, se utilizan únicamente datos a partir de ese año.

### CUADRO 3.1

#### Diferencia en indicadores seleccionados según nuevas cuentas nacionales. 1998

(en porcentajes)

Indicador	Sistema anterior	Nuevo sistema
Participación del sector agropecuario/PIB	17,4	11,0
Déficit en cuenta corriente/PIB	4,4	3,6
Exportaciones/PIB	52,2	39,9
Déficit del Gobierno Central/PIB	3,3	2,5
Deuda interna del Gobierno Central/PIB	30,1	21,8
Carga tributaria/PIB	16,2	12,4
Gasto público en educación/PIB	5,8	4,5

Fuente: Elaboración propia con datos del BCCR.

Este trabajo profundiza en el análisis de la evolución de las principales actividades económicas (ámbito sectorial), con el fin de identificar las causas que explican el crecimiento experimentado en 1999. Además, se busca determinar si las principales fuentes de expansión de la producción nacional generan oportunidades para la mayoría de la población, por lo que se establece una diferencia esencial entre los conceptos de Producto Interno Bruto e Ingreso Nacional Bruto. Este último excluye, por ejemplo, los pagos que salen del país por concepto de rentas y utilidades, que a partir de 1999 empiezan a ser bastante significativos como resultado de la presencia de una fuerte inversión extranjera directa en años anteriores.

En general, se evalúa en qué sectores se concentran la producción, el empleo, las exportaciones y el crédito. También se discute el papel de las importaciones en el crecimiento económico. Se intenta descubrir cuáles son las bases del dinamismo y su solidez en el mediano y largo plazo.

Se continúa dando un especial seguimiento a las relaciones de Costa Rica con Centroamérica y los países con que existe un tratado de libre comercio aprobado (México), y se incluyen reflexiones sobre el proceso de preparación de Costa Rica para participar en forma provechosa en el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). Estos temas se presentan para ilustrar las oportunidades del comercio internacional.

Un tema nuevo en este Informe es la importancia y el papel de la banca *off shore* en el desempeño económico de la nación, tema que sin duda alguna será base de discusión en próximos estudios.

Se sigue abordando la solvencia de las cuentas externas, esta vez profundizando en un tema de especial interés: la transferencia neta de capitales, que a partir de 1999 impacta sustancialmente las cuentas de la balanza de pagos. Se discute también en este capítulo el efecto de la restricción del crédito, como parte de la política monetaria, en la evolución de las tasas de interés por actividad.

Se analiza la solvencia fiscal y el problema recurrente de la deuda interna. Se hace un examen minucioso de los tributos, procurando identificar, por tipo de impuesto, las actividades o sectores que más aportan al fisco. Se presenta información sobre el impacto del aumento en el precio del petróleo sobre la recaudación y sobre la inflación en 1999.

También se actualiza el análisis y la información de las variables asociadas con la estabilidad

en el costo de la vida y los ingresos familiares. Se discute la interrelación entre crecimiento económico y pobreza, dado que este año se registró un elevado crecimiento económico que no logró reducir la pobreza.

Por último, se continúa con la presentación de las percepciones de los sectores sociales en relación con el desempeño económico, para lo que se recurrió a entrevistas con un grupo de personajes clave de diferentes sectores sociales.

### Desempeño económico en 1999

Seguidamente se presenta una valoración de las oportunidades, estabilidad y solvencia económicas. Se evalúa tanto la tendencia de los últimos diez años como la de 1999 y, más que un análisis aislado de una variable particular, se busca identificar fortalezas y debilidades de la nación en cuatro áreas específicas que se desarrollan a lo largo de este capítulo.

La valoración más agregada debe considerar que, si bien 1999 fue un año con indicadores macroeconómicos bastante aceptables, si se profundiza en ciertos aspectos relevantes para el desarrollo humano sostenible, afloran importantes limitaciones que conviene analizar con detenimiento.

#### • Crecimiento y las oportunidades que se generó

El crecimiento económico en 1999 no sólo fue significativo, sino que en términos per cápita llegó a ser el más alto de América Latina (5,5%). Sin embargo, las oportunidades que éste generó mostraron una clara concentración en pocas actividades económicas y zonas del país. La separación entre crecimiento macroeconómico y la situación de la mayoría de los habitantes se profundizó durante 1999.

No obstante, este dinamismo del PIB por persona no vino acompañado de un aumento en el ingreso nacional disponible<sup>1</sup>, principalmente porque las actividades relacionadas con la inversión extranjera y las exportaciones no generaron un “crecimiento hacia adentro”, mediante una mayor vinculación entre sectores productivos y, más bien, transfirieron hacia el exterior grandes cantidades de dinero en forma de utilidades. Esta situación se había presentado en períodos anteriores, pero no en la magnitud actual.

La industria, en especial la vinculada con el régimen de zona franca, el transporte, el almacenamiento y las comunicaciones, así como el

turismo, fueron actividades que contribuyeron significativamente al crecimiento económico logrado. La operación anual de una gran empresa de alta tecnología provocó, en su mayor parte, que la industria aportará en 1999 más de una cuarta parte de la producción nacional, lo cual hizo de éste el sector más importante de la economía, superando inclusive al sector de servicios, que también había venido creciendo en los últimos años. El sector agrícola continuó perdiendo importancia dentro del PIB, aunque sigue siendo una de las principales actividades generadoras de empleo.

Este divorcio tiene múltiples causas y efectos socioeconómicos sobre la población que no han sido debidamente analizados, pero que son importantes de considerar desde la óptica del desarrollo humano. En todo caso, pone de manifiesto la necesidad de utilizar el indicador "ingreso nacional bruto" por persona, en vez del acostumbrado "PIB por persona", como una mejor referencia para describir la situación económica interna. Aún más, es necesario profundizar en la evolución de las distintas actividades económicas, según se presenta más adelante, con el propósito de analizar mejor el abanico de oportunidades económicas y sociales que se presentan en un año determinado, en el contexto de un panorama de apertura creciente.

Por otra parte, la producción para el mercado interno está rezagada con respecto al proceso de apertura internacional de la economía, aspecto que se refuerza con la mayor participación de productos importados en el total del consumo final de los hogares. Esta situación ocurre al tiempo que existen limitaciones objetivas para los productores locales, en términos de créditos en condiciones adecuadas, y apoyo para el desarrollo de ventajas competitivas y de un mercado de capitales, entre otros aspectos. Lo preocupante desde el punto de vista del desarrollo humano es que un gran porcentaje de pequeñas y medianas empresas aún tiene como destino de su producción el mercado local.

La formación bruta de capital creció levemente en 1999, como consecuencia de inversiones públicas por licitación en carreteras y proyectos de energía eléctrica. Continuó el flujo de inversión extranjera orientado a la creación de nuevas empresas, pero esta vez a un ritmo menor que en años anteriores, cuando se establecieron en el país importantes empresas de alta tecnología. Cabe destacar que, a pesar de que en 1999 los niveles de inversión extranjera directa fueron importantes, aún se debe impulsar y trabajar

mucho en los encadenamientos de las empresas extranjeras con el resto de la economía, a fin de lograr mayor contenido nacional en las exportaciones, una mayor capacidad tecnológica local y un efecto multiplicador de las oportunidades del comercio internacional, tal como ha sucedido en Singapur y Malasia (Sercovich, 2000).

Además, el ahorro nacional, una de las variables que más puede contribuir al crecimiento económico sostenido en los próximos años, se redujo en 1999; su relación con el ingreso nacional disponible llegó a ser la más baja de la década, apenas un 9%. Un elevado ahorro interno representa una oportunidad de canalizar recursos para financiar inversiones que garanticen un crecimiento sostenible y capacidad de enfrentar un eventual *shock* externo.

Los factores comentados inducen a cuestionar si el crecimiento económico será sostenido y permanente o es, más bien, una situación coyuntural influenciada, en su mayor parte, por el fuerte ingreso de inversión extranjera directa. Se plantea también la interrogante, partiendo del supuesto de que el crecimiento económico es sostenible, de si se podrá ir generando una mejor distribución de las oportunidades o persistirá la concentración encontrada en 1999.

- Crecimiento no generó mejores condiciones para la población

La Encuesta de Hogares de 1999 no revela cambios significativos en los indicadores de empleo. La tasa de desempleo abierto aumentó levemente, al llegar a un 6%; esto significa que poco más de 83.000 personas se estiman como desocupadas en 1999<sup>2</sup>, hecho que estuvo acompañado por la disminución de la fuerza de trabajo en relación con la población en edad de trabajar. Además, la calidad de los empleos aún es deficiente, por cuanto alrededor de una cuarta parte del total de la fuerza de trabajo sigue teniendo problemas de empleo, ya sea porque está desempleada o porque es subempleada.

Por otra parte, las oportunidades laborales se presentan especialmente en la región central del país, producto de que las nuevas inversiones se concentran en el Área Metropolitana. De esta manera se profundiza la tendencia a un desarrollo regional con grandes desigualdades económicas y sociales entre distintas zonas. Los mayores niveles de subutilización total de la fuerza laboral se encuentran en la región Chorotega (17,9%), Brunca (16,8%) y Atlántica (16,4%). Con esto se puede afirmar que la concentración

de las oportunidades no sólo se refleja en el crecimiento económico y las exportaciones, sino también en la generación de empleo entre regiones.

En cuanto a las remuneraciones a hombres y mujeres, siguiendo con la tendencia de años atrás el ingreso promedio de los primeros resultó un 29% más alto.

A su vez, el ingreso promedio real de los ocupados apenas pasó de 53.245 colones en 1998 a 54.183 colones en 1999, a pesar del aumento en los salarios mínimos reales y del mayor crecimiento económico. Por su parte, el nivel de pobreza, en términos estadísticos, se mantuvo estable alrededor del 20% del total de hogares (20,6% en 1999), mientras que la pobreza extrema aumentó a 6,7% en 1999. Ello implica que 147.351 familias del país no cuentan con ingresos suficientes para cubrir sus necesidades básicas. Además, de estas familias, 47.805 no satisfacen ni siquiera sus requerimientos alimentarios. Esto demuestra que un mayor crecimiento económico no necesariamente se refleja en menores niveles de pobreza, lo cual a su vez plantea la interrogante sobre el tipo de crecimiento económico que se debe generar. De hecho el Banco Mundial, con base en estudios econométricos, ha presentado información que muestra cómo países con menor crecimiento económico han logrado una mejor distribución de las oportunidades para la población, medidas a través de diversos indicadores (Doryan, 2000).

Las oportunidades se han venido concentrando en ciertas actividades vinculadas con las zonas francas y el turismo, especialmente en términos de inversión, producción, empleo y exportación. Sin embargo, al mismo tiempo, son estos los sectores que menos contribuyen a financiar los gastos que demanda un Estado moderno.

El sector financiero también ha aprovechado situaciones particulares del entorno económico, al disfrutar diferenciales muy altos entre las tasas pasiva y activa, y al colocar un mayor porcentaje de los recursos financieros en actividades relacionadas más con el consumo, el comercio y los servicios (que en conjunto absorbieron el 60,5% del crédito total en 1999), que con actividades productivas, lo que podría confirmar que el financiamiento no está siendo utilizado como instrumento estratégico en el proceso de transformación y crecimiento que requieren las unidades productivas, especialmente las de menor tamaño. El crédito al sector privado creció un 19% a pesar de que las tasas de interés se incrementaron: las activas alcanzaron niveles promedio de 21,2% en

términos reales, seis puntos por encima de los niveles de 1998. Esto sin contabilizar la banca *off shore*, cuyas operaciones ya superan las operaciones locales supervisadas por la SUGEF, dado que conllevan una serie de beneficios tanto para los inversionistas como para quienes buscan fuentes de financiamiento.

El crecimiento no podrá contribuir significativamente al desarrollo humano si no se basa en mayores esfuerzos en términos de inversión en capital humano, tasas de ahorro interno, vinculación de las exportaciones con los productores locales y más apoyo para estos últimos (no apostar sólo a la atracción de grandes empresas extranjeras), así como en menor deterioro ambiental y, en general, en una mayor creación de empresas formales, independientemente del origen de su capital.

- Solvencia de las cuentas externas

En 1999 la solvencia de las cuentas externas registró una mejoría, que se reflejó finalmente en un aumento de las reservas internacionales netas. La deuda externa y el tipo de cambio tampoco fueron problemas en esta área.

Por primera vez en décadas hubo un superávit comercial (1,5% del PIB), pues aunque las exportaciones nominales crecieron menos que en 1998 (18,1% versus 27,4%) las importaciones apenas crecieron un 0,5%, y esto a pesar de que el crecimiento económico fue significativo. El flujo de inversión extranjera directa continuó siendo importante, tres veces superior al nivel de principios de la década, e ingresó capital privado de corto plazo, como resultado del aumento en las tasas locales de interés activas. Además, el Gobierno de la República colocó en el mercado internacional \$300 millones en bonos que permitieron financiar el déficit y acumular reservas. Las reservas ya cubren las importaciones de 2,6 meses, relación que permite dar confianza al sector externo de la economía y a los agentes económicos.

Por otra parte, aun cuando el déficit en cuenta corriente no se redujo significativamente (se mantuvo por encima del 3% del PIB), pareciera que éste no es un problema en la actualidad. La preocupación central radica más bien en su sostenibilidad, pues habrá que prestar atención al crecimiento de los pagos netos al exterior por renta de la inversión directa, los cuales en 1999 superaron los \$1.400 millones, después de que en 1997 eran cerca de \$60 millones. Ciertamente, nuevas industrias han generado incrementos

extraordinarios en la producción y las exportaciones, pero también en las remesas, por lo que la economía costarricense se ha transformado en los dos últimos años en exportadora neta de capital de largo plazo.

Otro aspecto al que se le debe poner atención es el tipo de vinculación con el mercado mundial. Esto por cuanto, pese al superávit comercial registrado, si se excluyen los componentes electrónicos para microprocesadores, las exportaciones muestran un deterioro. La alta dependencia de la estructura productiva de las importaciones, así como el reducido valor agregado de las exportaciones más dinámicas, le plantean a Costa Rica el reto de revisar su esquema de inserción internacional. Experiencias de otros países indican que es posible una mayor vinculación de empresas extranjeras de alta tecnología radicadas en naciones en desarrollo, con empresas locales que sirven como proveedores de alta calidad. ¿Cómo hacer para que cada año más pequeñas y medianas empresas logren exportar y aprovechen las oportunidades que ofrece el comercio internacional? Esto último es particularmente importante ante la eventual entrada de Costa Rica al ALCA, en un plazo de apenas cinco años. El tiempo para mejorar la preparación del país para competir con economías más desarrolladas de la región está llegando a su límite.

- Solvencia fiscal y orientación del gasto público

En 1999 la falta de solvencia fiscal siguió siendo uno de los principales problemas económicos del país, aunque desde 1994 se vienen realizando esfuerzos por corregirla. En ese año el déficit del Gobierno Central como porcentaje del PIB alcanzó un 5,2%, mientras que en 1999 esa relación fue de 2,3%.

Los gastos del Gobierno Central continúan creciendo en términos reales, fundamentalmente por el servicio de la deuda interna, y los esfuerzos fiscales se siguen realizando principalmente en el área de los ingresos. Al estar las tasas de interés en niveles más elevados que en 1998, el gasto por este concepto explica el crecimiento del gasto público, ya que aumentó en más de un 40% en 1999, a pesar de la colocación de bonos en los mercados internacionales (donde se convirtió deuda interna en externa).

La deuda interna sigue siendo un problema no resuelto. Según datos del Banco Central de Costa Rica la deuda interna del Gobierno Central (24,9% del PIB) aumentó en términos porcentuales con respecto al PIB, como consecuencia de

la aplicación del artículo 175 de la Ley 7558, del 3 de noviembre de 1995, que indicaba que se debía cargar al erario público la totalidad de los bonos de estabilización monetaria en circulación al 31 de diciembre de 1995. El nivel de la deuda, y especialmente su servicio, siguen constituyendo una seria amenaza para el desarrollo humano. Con excepción de la referida colocación de bonos en el mercado internacional, no se hizo lo suficiente para resolver este problema. Cada año una cuarta parte del gasto público se dedica a pagar intereses.

La *Memoria Anual* de la Contraloría General de la República confirma esta situación: “El Gobierno de la República sigue mostrando una situación que podría denominarse de desequilibrio estable (...) A pesar de las medidas que se han tomado para reforzar la situación fiscal, como el convertir diversas entidades en contribuyentes del impuesto sobre la renta, o autorizarlas a donar al Gobierno parte de su cartera de inversiones, o el recurrir a la colocación de bonos en los mercados financieros internacionales, no se observa aún una mejora en las finanzas que pueda calificarse como sustancial y sostenida” (Contraloría General de la República, 2000).

Ahora bien, es importante reconocer los esfuerzos del Gobierno por contener el gasto en transferencias, que ha venido aumentando aceleradamente en los últimos años. La aplicación de mayores controles, la realización de estudios y la fiscalización de los incentivos turísticos y de exportación han reducido los montos pagados por el Gobierno. Hacia futuro, el reto es fortalecer los mecanismos de control y gestión de los programas públicos.

- Estabilidad, costo de vida e ingresos familiares

La estabilidad económica continuó en 1999, al reducirse la inflación. La tasa de crecimiento del nivel general de precios disminuyó en relación con el año 1998; sin embargo, aún no ha sido posible reducirla a un dígito, como ha sucedido en los países desarrollados y en algunas naciones latinoamericanas. Además, las familias siguen percibiendo que el costo de la vida sube, hecho que podría deberse al reducido aumento en el nivel de ingreso promedio real.

Esta situación lleva a reflexionar sobre las oportunidades que realmente se están generando, pues además es conocido que la pobreza extrema es mayor de lo que se creía. Asociado con esta condición, se presenta el hecho de que alrededor del 84% de la población ocupada en el

CUADRO 3.2

## Resumen de indicadores económicos más relevantes

Indicador	1998	1999	Promedio 1991-1998
<b>OPORTUNIDADES</b>			
Crecimiento del PIB por persona (%)	5,5	5,5	2,8
Crecimiento real del ingreso nacional disponible por persona (%)	3,5	-1,5	3,1
Formación bruta de capital / PIB (%)	24,0	22,5	21,0
Crédito al sector privado (% crédito total)	58,5	68,3	59,2
Tasa de interés activa real (%)			
• Bancos estatales	15,1	21,2	17,1
• Bancos privados	20,4	21,6	23,8
Tipo de inserción internacional <sup>a/</sup>	Satisfactorio	Satisfactorio	
Crecimiento de las exportaciones (\$ corrientes)	27,4	18,1	16,5
Tasa de desempleo abierto (%)	5,6	6,0	5,0
Tasa de subutilización total (%)	13,1	13,8	11,5
Índice de salarios mínimos reales (1995=100)	103,3	107,9	
Ingreso promedio real mensual (1995=100)	53.245	54.183	52.013
<b>ESTABILIDAD</b>			
Inflación (IPC) (%)	12,4	10,1	15,0
Déficit comercial / PIB (%)	5,3	-1,5	4,5
Déficit cuenta corriente / PIB (%)	3,6	3,2	3,9
Tipo de cambio efectivo real multilateral (1995=100) <sup>b/</sup>	102,6	105,5	102,9
Déficit Gobierno Central / PIB (%)	2,5	2,3	3,1
<b>SOLVENCIA</b>			
Ahorro nacional neto / PIB (%)	9,3	7,5	9,5
Reservas internacionales / meses importaciones	2,0	2,6	3,2
Deuda interna Gobierno Central / PIB (%)	21,8	24,9	19,5
Deuda externa / PIB (%)	20,7	20,1	30,4
Inversión en infraestructura <sup>c/</sup>		No satisfactoria	
Gasto público en educación / PIB (%)	4,5	4,3	4,5

Nota: La calificación de "muy satisfactorio", "satisfactorio" y "no satisfactorio" es el resultado de dos comparaciones: 1) el indicador de Costa Rica en 1999, con respecto al promedio de 1991-1998; 2) relación entre ese mismo indicador y las mejores calificaciones obtenidas por los países de América (siempre que la información esté disponible).

a/ Se califica en función del tipo inserción internacional del país (crecimiento de las exportaciones y su relación con los productores locales).

b/ Año base 1995. CEPAL, sobre la base de cifras del Fondo Monetario Internacional.

c/ Se califica en función del Estado y las necesidades insatisfechas en materia de: carreteras, modernización de puertos y aeropuertos, costos de estiba, electricidad y telecomunicaciones.

■ Satisfactorio   ■ Muy satisfactorio   ■ No satisfactorio



sector agropecuario y el 70% en la actividad de la construcción tiene “primaria o menos”, nivel de instrucción que les impide a los trabajadores acceder a niveles decorosos de bienestar (esto representa una población aproximada de 273.000 personas).

También se modificaron algunas apreciaciones sobre los ocupados. El número de ocupados plenos disminuyó, el número de personas en estado de subempleo visible e invisible se incrementó, lo mismo que la tasa de desempleo abierto (aunque levemente) y la tasa de subutilización total de la fuerza laboral. Esto debería llamar la atención sobre la calidad del crecimiento económico experimentado en 1999. Además habría que agregar que el desempleo afecta más a las personas entre 12 y 24 años, edad en la que el recurso humano se incorpora por primera vez a alguna actividad productiva.

Es preocupante observar el aumento de las tasas de interés en 1999; si esta tendencia persiste, no le permitirá a los grupos de ingresos bajos y medios adquirir una vivienda con mensualidades razonables.

En síntesis, si bien existe estabilidad económica, los grupos sociales no están percibiendo aún todos los beneficios posibles de ella, ni tampoco del extraordinario crecimiento económico experimentado en 1999. Esto es consistente con el reducido crecimiento del gasto de consumo final, la disminución del ingreso nacional disponible por persona y las percepciones de los sectores sociales sobre el desempeño económico del país.

### Crecimiento económico y las oportunidades que generó

La evolución del Producto Interno Bruto (el crecimiento económico) es una de las variables económicas más importantes que se utilizan para medir el nivel de desempeño de una economía y, a su vez, tiene un impacto significativo en términos de desarrollo humano. En general, mientras mayor sea el crecimiento económico mayores serán las posibilidades de que se generen oportunidades económicas y sociales para los distintos agentes económicos, siempre que ese crecimiento dé lugar a la creación de fuentes de empleo y sea equitativo y ambientalmente sostenible, para garantizarle oportunidades a las futuras generaciones. Durante 1999 esta variable registró un comportamiento notable, aunque contribuyó modestamente al bienestar de la población y a la sostenibilidad del desarrollo humano.

En esta sección se presentarán los factores que contribuyeron, así como los que impidieron un mayor crecimiento económico y las oportunidades que esto generó al país.

### La economía sigue creciendo y el país ocupa el primer lugar en América

En 1999 la producción en términos reales creció un 8%, cifra superior al promedio anual observado en los últimos siete años (5,4%) y la mayor desde 1992, cuando fue de 9%. Esta situación ha permitido continuar con la reactivación económica iniciada en 1997 y ha puesto a Costa Rica en el primer lugar en el ámbito de América en este indicador.

Este, sin duda, se puede considerar como uno de los resultados más alentadores de 1999. Fue generado, entre otros factores, por el crecimiento de los sectores industrial, transportes, almacenamiento y comunicaciones y agricultura, ganadería, silvicultura y pesca.

El PIB por persona mostró un aumento de 5,5%, muy superior al promedio del período 1991-1998 (2,8%). Es importante notar que el resultado de 1999 en este indicador impulsa la tendencia creciente que se había iniciado en 1997, pero a su vez contrasta con el crecimiento del ingreso nacional disponible per cápita, que este año fue negativo (gráfico 3.1).

El ingreso nacional disponible bruto, por su parte, creció apenas un 0,8% en términos reales, lo que contrasta con el crecimiento registrado el año anterior, de 6%, y el crecimiento de la producción, de un 8%. Esto significa que el ingreso disponible está limitado, y lo estará en el futuro, principalmente, por el pago que se realice a factores del exterior, como consecuencia de importantes actividades de inversión extranjera directa, y por el signo de la variación en los términos de intercambio<sup>3</sup>. En otras palabras, si bien el PIB creció un 8%, el efecto sobre el ingreso nacional (y por tanto sobre el ahorro y el consumo internos) fue reducido, porque se remitieron importantes recursos financieros al exterior, como resultado de inversiones extranjeras pasadas y porque los términos de intercambio favorables fueron causados por exportaciones de productos de alta tecnología<sup>4</sup>.

Un aspecto que ejemplifica claramente esta situación es el siguiente: la producción de las zonas francas aportó más de un 70% al crecimiento del PIB en 1999, pero su contribución al ingreso nacional se redujo de manera notable, por cuanto el ingreso nacional disponible contempla únicamente

los recursos generados en el proceso productivo interno y que quedan disponibles para que los agentes económicos los consuman o ahorren, excluyendo los ingresos que se envían como remesas al exterior, tales como intereses, dividendos y utilidades de empresas extranjeras, estos últimos bastante significativos en 1999 (BCCR, 2000b)<sup>5</sup>.

Es más, según un informe de la CEPAL, en Costa Rica la relación entre las utilidades pagadas y las exportaciones de bienes y servicios pasó de 5,3 en 1998 a 13,2 en 1999, y se constituyó en la razón más alta de toda América Latina y el Caribe (CEPAL, 2000b). Este es un argumento muy fuerte para resaltar la necesidad de aumentar el contenido nacional de las exportaciones, mediante una mayor participación de las empresas y trabajadores costarricenses.

#### Industria impulsa el crecimiento económico

Más del 70% del crecimiento del PIB en 1999 se explica por el crecimiento de la industria. A lo interno de este sector, las zonas francas son responsables del 100% de la variación registrada en el valor agregado de la industria, según cálculos del Banco Central de Costa Rica. Con este crecimiento, la participación de la industria en el PIB aumentó más de tres puntos porcentuales y colocó a este sector como primero en importancia den-

tro de la economía (25,9% del PIB).

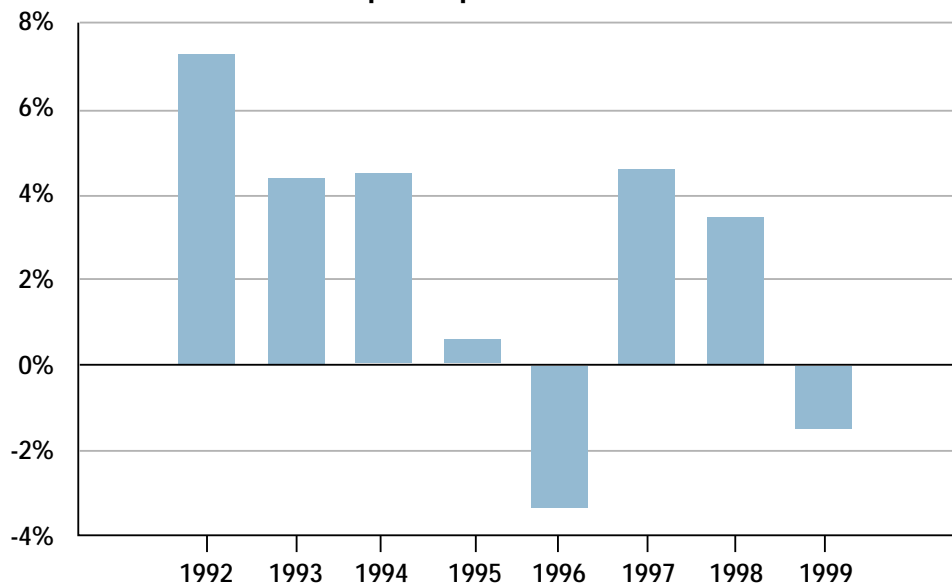
El segundo sector en términos de crecimiento fue el de la construcción, que experimentó un incremento de un 7% en términos reales, como consecuencia del crecimiento de las obras por licitación del sector público en el área de infraestructura, tanto en carreteras como en proyectos de energía eléctrica. La participación de este sector en el PIB también aumentó, aunque su aporte apenas llega a un 3,8%.

El tercer sector en términos de crecimiento real fue el de transportes, almacenamiento y comunicaciones, con un 6,7% en 1999. Según datos del Banco Central, las comunicaciones aportaron un 70% del aumento observado, seguidas por el transporte aéreo.

El sector agrícola, que en 1998 había crecido un 6%, apenas creció un 3,9% en 1999, aunque este comportamiento explica un 4,8% del aumento total del PIB. El incremento se sustentó en un crecimiento del valor agregado de la leche y el café, así como por aumentos en la producción de yuca, melón, pollo y piña, los que en conjunto explican más del 90% de la tasa de variación registrada en 1999, según datos del Banco Central. El banano y la caña de azúcar fueron los productos más afectados en 1999, en el primer caso por la sobreoferta en el mercado mundial y en el segundo por condiciones climáticas adversas.

GRAFICO 3.1

#### Costa Rica: crecimiento del ingreso nacional disponible real per cápita. 1992-1999



Fuente: Departamento de Cuentas Nacionales, BCCR.

## RECUADRO 3.1

## Nuevos retos en materia de información para el desarrollo

El Banco Central de Costa Rica (BCCR) viene realizando desde hace varios años una serie de investigaciones para mejorar el Sistema Estadístico de Cuentas Nacionales. Como resultado de ese esfuerzo, en abril del año 2000 se presentó la actualización de todas las cifras macroeconómicas, tomando como base de referencia el año 1991, en lugar del año 1966, que era el que se venía utilizando hasta entonces. Asimismo, se amplió la cobertura de actividades económicas y la información básica emanada de los nuevos cálculos.

Por otra parte, profundizando lo expresado en informes anteriores en relación con limitaciones estadísticas, y no obstante algunos avances en esta materia (tales como la elaboración de nuevos manuales metodológicos en el Sistema de Cuentas Nacionales y la revisión del V Manual de Balanza de Pagos), las demandas de información de los usuarios públicos y privados señalan la necesidad de extender el horizonte de la estadística económica para contemplar otros fenómenos de interés mundial; es el caso de variables vinculadas estrechamente con la evolución del crecimiento y el desarrollo sostenibles, como la problemática ambiental y la inversión en capital humano en lo relativo a la educación y la salud.

Como respuesta a esta tendencia, existen metodologías para la generación de datos que midan el impacto económico del deterioro y la degradación de los recursos naturales, así como para evaluar los avances en la creación de capital humano. El esquema desarrollado por el BCCR abre la posibilidad de elaborar "cuentas satélite" dentro del Sistema de Cuentas Nacionales, permitiendo así un análisis ordenado, detallado y comparable desde la óptica internacional, de estos temas. Sin embargo, el país muestra una fuerte debilidad y deterioro de la información estadística básica, lo que limita la aplicación y compilación de los detalles que ofrecen esas metodologías.

Entre las principales causas de este deterioro destacan las siguientes:

- La desregulación de diferentes mercados, así como la simplificación de los procesos de fiscalización y control ejercidos por entes públicos sobre la actividad privada, no contemplan la

continuidad de muchas de las fuentes de información que habían estado disponibles para la elaboración de dichas estadísticas.

- Ciertas reducciones del tamaño del Estado y la redefinición de su rol han incidido en los procesos de generación de estadísticas básicas, de manera que muchos de éstos, que se ejecutaban en diversos ministerios y dependencias, han sido recortados por falta de presupuesto o eliminados porque no encajan dentro del nuevo papel asignado a las entidades públicas.

- La creciente importancia de los servicios en la producción, el rápido cambio tecnológico en las diferentes industrias y las innovaciones en materia de comercialización de bienes y servicios, también han redundado en dificultades para registrar el efecto económico de las actividades productivas, particularmente aquellas de reciente aparición.

- La falta de un ordenamiento sistémico en la producción de las pocas estadísticas básicas que generan el Estado y el sector privado. En este sentido cabe mencionar la carencia de normativa efectiva y de los recursos necesarios para obligar a los entes públicos a usar nomenclaturas y códigos estandarizados y conciliados, así como la metodología estadística, en sus procesos productivos de información, lo que dificulta el empleo de las bases de datos disponibles.

- Los escasos avances logrados en la normalización de la información contable de las entidades públicas y privadas, campo en el que los países europeos muestran un avance espectacular, impulsado probablemente por la necesidad de generar información macroeconómica comparable entre los miembros de la Unión Europea.

- El vacío constitucional y jurídico, que impide a los entes públicos responsables de la producción de estadísticas básicas y de síntesis exigir al sector privado (incluidos los hogares y las instituciones privadas sin fines de lucro), información contable y de otra índole para elaborar dichas estadísticas, sujeto a sanciones por reticencia y falta de veracidad y dentro de compromisos legales para guardar la confidencialidad de los datos suministrados. La Ley de Creación del Sistema Estadístico Nacional, promulgada en 1998, trató de resolver la problemática planteada, pero no contempló un adecuado

financiamiento para el ente regulador creado y resultó muy tímida en cuanto a las posibilidades efectivas de normar la producción de estadísticas del Estado. De igual forma mantuvo el vacío jurídico en cuanto a la exigencia de información al sector privado, por contraposición con las normas constitucionales.

Frente a estas situaciones, son necesarias, entre otras, las siguientes acciones:

- Que la sociedad civil, con el impulso de los entes estatales, se plantee de manera seria objetivos estratégicos de mediano plazo y metas que permitan ir solventando los vacíos jurídicos.

- Que el sector privado tome conciencia del importante papel que le corresponde desempeñar en cuanto a la producción de estadísticas básicas y no sólo como demandante de datos, pues si bien es responsabilidad del sector público organizar y proveer los sistemas de información, éstos no podrán satisfacer los requerimientos de los usuarios en tanto el sector productivo y los hogares no suministren los microdatos necesarios para la elaboración de las estadísticas.

- Además es imperativo impulsar la coordinación dentro del Estado, para emprender proyectos conjuntos de levantamiento de datos básicos que cubran los requerimientos de quienes hacen estadísticas y coadyuven al logro de los objetivos propios de las instituciones, dentro de un marco de interés nacional y de recursos adecuados, especialmente considerados en los planes de desarrollo.

- Finalmente, estos esfuerzos deberán ser integrados en un sistema de estadísticas nacionales debidamente coordinado por el Instituto Nacional de Estadística y Censos, como ente rector, que garantice un flujo periódico (de corto, mediano y largo plazo), oportuno, confiable y creciente de información para llenar las necesidades de la sociedad, y que permita diagnosticar y pronosticar, en cada momento, la posición del país con respecto al logro de la estabilidad macroeconómica, en un contexto de crecimiento sostenido, con oportunidades de ingreso, empleo y formación de capital humano para los distintos grupos sociales y un uso sostenible de los recursos naturales.

*Fuente: Fallas, 2000.*

En el cuadro 3.3 se aprecian las contribuciones de cada sector al crecimiento del PIB en 1999. También se observa que las actividades más dinámicas están relacionadas con actividades de exportación y empresas grandes.

En síntesis, puede notarse cómo en el aporte al PIB pueden presentarse múltiples situaciones, no sólo entre actividades económicas, sino al interior de cada una de ellas. De ahí la necesidad

de desglosar la situación de cada actividad y, dentro de ésta, cada uno de sus principales productos.

El nuevo Sistema de Cuentas Nacionales permite precisar mejor algunas mediciones, como por ejemplo la información sobre el nivel de consumo intermedio (oportunidades) y la remuneración a los asalariados (distribución funcional del ingreso) en cada una de las actividades productivas del país.

RECUADRO 3.2

**Cambios en la estructura productiva costarricense**

La estructura productiva costarricense ha experimentado cambios importantes desde 1960, sobre todo en lo que se refiere al aporte de los sectores agrícola e industrial. En ese año el sector agrícola era el más importante en la producción nacional, pues representaba un 25% del total, seguido por el sector comercio, con un 20% y el sector servicios, con un 19%; el sector industrial apenas representaba el 14%.

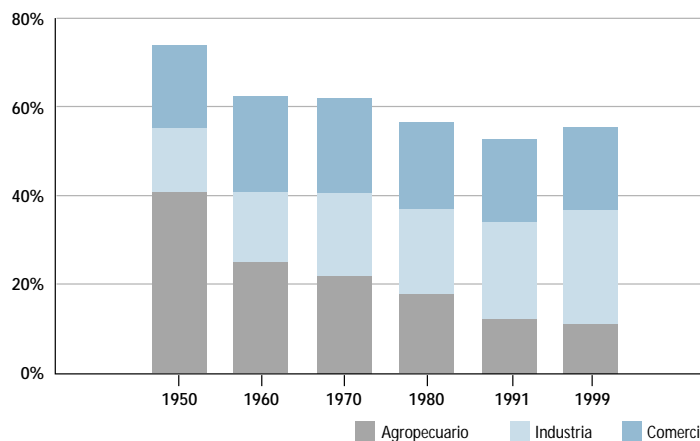
En 1970 el sector industrial superó la participación del sector servicios y en 1980 se ubicó como el sector de mayor importancia en el PIB, situación que se mantuvo hasta los noventa y se consolidó en 1999, con un aporte del 26% del PIB. En contraste, el sector perdió importancia, al pasar de 25% en 1960 a 18% en 1980, para luego representar tan solo un 11% del PIB en 1999.

Por su parte, los sectores de comercio y servicios han mantenido una participación relativamente estable en el PIB a lo largo de los años, ubicándose en un rango de entre 16% y 20%. Sin embargo, es interesante destacar que en los años 1960 y 1970 el sector comercio tenía una mayor participación que el sector servicios, pero en 1990 esta situación cambió y en 1999 el sector de servicios pasó a ser el segundo en importancia dentro del PIB, después de la industria.

La menor participación del sector agropecuario dentro del PIB no debe interpretarse como una disminución de su valor. De hecho, la producción de ese sector en 1999 fue un 38% más elevada que la obtenida en 1991, en colones de este último año.

GRAFICO 3.2

**Costa Rica: estructura productiva según principales actividades 1950-1999**



*Nota: los datos de 1991 y 1999 corresponden a la nueva metodología de Cuentas Nacionales.*

*Fuente: Elaboración propia con datos del BCCR (2000), y Vargas y Sáenz, 1998.*

CUADRO 3.3

## Contribución al crecimiento del PIB en 1999

Sector	Crecimiento (%)	Aporte al crecimiento (%)	Aporte al crecimiento del sector (%)	Destino valor agregado	Tamaño empresa <sup>a/</sup>
Industria manufacturera	25,3	72,8	Zona franca (100%) • Componentes electrónicos para microprocesadores (70% de las exportaciones de zona franca corresponde a Intel)	Externo	G
Agropecuario	3,9	4,8	Leche (24%) Café (22%) Yuca (19%) Melón (14%) Pollo (13%) Piña (11%)	Local Externo Local/externo Externo Local Externo	G-M-P G-M-P M-P M G G
Construcción	7,0	3,0	Construcción pública por licitación (100%) • Proyectos de energía eléctrica (Angostura) • Carreteras	Local	G
<b>Acumulado sectores primario y secundario</b>		<b>80</b>		<b>Mayoría externo</b>	<b>Mayoría grande</b>
Comercio, restaurantes y hoteles	1,6	3,3	Restaurantes y hoteles • Actividades asociadas con turismo	Local	M-P
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	6,7	6,9	Comunicaciones (70%) • Telecomunicaciones • Transporte aéreo	Local / internacional Internacional	G G
Otros servicios	2,4	9,2	Servicios comunales y sociales (30%) • Diversión y esparcimiento asociado con turismo • Servicios financieros (26%) • Electricidad y agua (22%)	Local Local Local	M-P G G

a/: "G" = Grande, "M" = Mediana, "P" = Pequeña.

Fuente: Elaboración propia con datos del BCCR.

## RECUADRO 3.3

## Las micro y pequeñas empresas en Costa Rica

El estudio *La microempresa de los noventa en Costa Rica*, realizado en 1999 por el Programa Nacional de Apoyo a la Micro y Pequeña Empresa (PRONAMYPE) y el Proyecto Centroamericano de Apoyo a Programas de Microempresa (PROMICRO-OIT), hace una estimación de los establecimientos y trabajadores con base en los datos ob-

tenidos de la Encuesta de Hogares. Según estas estimaciones el número de micro y pequeñas empresas no agrícolas (formales y no formales) se acerca a las 250.000 y en ellas se da empleo a más de medio millón de trabajadores, que representan un 42% del empleo total del país.

## CUADRO 3.4

**Estimación de los establecimientos y trabajadores de las micro y pequeñas empresas no agrícolas. 1998**  
(en miles)

Estrato productivo	Total	Tamaño del establecimiento			
		Microempresa (De 1 a 4)	Total	Pequeña empresa De 5 a 9	De 10 a 19
Privado y no agrícola					
Todos los estratos					
Establecimientos	247	233	14	11	3
Trabajadores	546	387	159	80	80
Sector formal					
Establecimientos	62	52	10	7	2
Trabajadores	190	95	95	41	53
Sector Informal					
Establecimientos	185	180	5	4	1
Trabajadores	356	292	65	38	26

Dentro de este sector, los establecimientos formales representaron en 1998 el 25% del total y emplearon a 190.000 trabajadores, lo cual implica que tres de cada cuatro de estas empresas pertenecen al sector informal. En la categoría de microempresa se ubica la mayor cantidad de establecimientos, tanto del sector formal (84%) como del informal (97%), y se concentra el mayor número de trabajadores. Sin embargo, en el sector formal casi la mitad de los trabajadores se ubican en la pequeña empresa (de 5 a 19 trabajadores) y el grado de formalidad crece al aumentar el tamaño de la empresa.

Fuente: Trejos, 2000a.

El sector que posee un mayor consumo intermedio es el industrial (67%), seguido por la explotación de minas y canteras y la construcción (65% y 55%, respectivamente). Vale la pena destacar que este último sector fue uno de los que incrementó en mayor medida su consumo intermedio con respecto a la producción durante la década de los noventa (poco más de 4 puntos). Otro sector que tuvo un cambio importante en el consumo intermedio en los años noventa fue el de servicios de la Administración Pública (de 36% a 41%), hecho que se explica por las com-

pras crecientes de ciertos servicios que antes realizaba personal de las instituciones públicas.

En cuanto a remuneración de los asalariados, el sector más intensivo en el uso de mano de obra, medido por la remuneración a los asalariados dentro del valor agregado total, es el de servicios, tanto de la administración pública (66%) como comunales, sociales y personales (55%), seguidos por el sector de la construcción (37%). El sector industrial es el menos intensivo en el uso de mano de obra, ya que las remuneraciones a los asalariados representan tan solo un

16% de total del valor agregado y se ubican por debajo del total de la economía (26%). Esta información resulta esencial, pues significa que no todas las actividades económicas generan las mismas oportunidades laborales, sino que ello depende de la naturaleza de las tareas que realizan y de su grado de avance tecnológico.

#### Internacionalización de las empresas: crítico para el sector industrial <sup>6</sup>

El sector industrial está conformado por 4.895 empresas formales, de las cuales el 94% corresponde a micro, pequeñas y medianas empresas (aquellas con menos de 100 empleados) que destinan su producción mayoritaria-

mente al mercado local. A pesar de ser el sector menos intensivo en trabajo, ofrece empleo a más de 200.000 hombres y mujeres y realiza tres cuartas partes de las exportaciones totales del país.

En 1999 el sector industrial mostró un crecimiento excepcional, que se explica en gran medida por el desempeño de la producción y exportación de la firma Intel.

No obstante, según el Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas de la Universidad de Costa Rica, la industria de base local pasó por una crisis que se manifestó en una desaceleración de su producción y se debe, en parte, a la política económica aplicada. Indicadores que explican en cierta medida esa situación son los siguientes (IICE, 2000):

CUADRO 3.5

### Subsectores industriales según su crecimiento en 1999

Subsector industrial	Crecimiento de la producción real (porcentajes)
<b>Crecimiento excepcional</b>	
Zona franca	64,6
Instrumentos médicos y ópticos	40,5
Fabricación de metales comunes	31,6
Sustancias químicas	18,1
Tabaco	15,4
Máquinas y aparatos eléctricos	12,8
<b>Crecimiento dinámico</b>	
Editoriales e imprentas	8,7
Equipos de radio, televisión y comunicación	7,8
Minerales no metálicos	5,4
Equipo de transporte	4,9
<b>Crecimiento normal</b>	
Alimentos y bebidas	4,3
Reciclaje	3,9
Madera, excepto muebles	3,8
Muebles de madera	3,6
<b>En recesión</b>	
Caucho y plásticos	2,4
Papel	0,6
<b>En depresión</b>	
Productos de metal	-3,2
Prendas de vestir	-3,7
Textiles	4,2
Curtido, cuero y calzado	-11,2
Maquinaria y equipo	-13,0
Automotores, remolques diversos	-15,0
Perfeccionamiento activo	-16,0

Fuente: IICE, 2000.

## RECUADRO 3.4

### Competitividad del sector *software* y vinculación de empresas de la zona franca con empresas locales: dos proyectos clave apoyados por el BID-FOMIN

El *software* es un producto con un enorme potencial de crecimiento y rendimiento, sin ningún sacrificio ecológico; además es facilitador de la creación de nuevos negocios y, por ende, del surgimiento de nuevas pequeñas y medianas empresas. Según datos de la Cámara de Productores de Software (CAPROSOFT) el contenido nacional en un producto de *software* representa un 95% del valor del producto, cifra que es sumamente beneficiosa para el crecimiento económico del país.

El auge de este sector en Costa Rica se relaciona, entre otros factores, con la existencia de recursos humanos calificados para esta actividad a nivel universitario y técnico, la extensión de la informática educativa al 50% de las escuelas públicas y en todos los colegios de secundaria y la mayor utilización de la informática en las empresas.

En julio de 1999 se firmó con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) el "Programa de Apoyo a la Competitividad del Sector Software" para ser ejecutado en tres años. Los principales objetivos de este programa son: fortalecer la formación de recursos humanos en tecnología de información para au-

mentar la cantidad, calidad y diversidad de profesionales y técnicos conforme a las necesidades de las empresas del sector de *software*; mejorar la gestión de estas últimas para incrementar su competitividad a través de la introducción de sistemas de calidad internacionales, y fortalecer la capacidad institucional de CAPROSOFT para que sea capaz de mejorar la provisión de servicios contempla que este proyecto, tales como capacitación técnica y gerencial.

El costo total del proyecto es de \$2,5 millones, de los cuales el Fondo Multilateral de Inversiones del BID-FOMIN aporta \$1,5 millones y el resto es financiado con fuentes locales (productores 60% y Gobierno 40%).

La vinculación zona franca-empresa local es otra área fundamental para el desarrollo del país. En Costa Rica existen poco más de 200 empresas en el régimen de zona franca, de las cuales alrededor de un 20% corresponde a empresas multinacionales de alta tecnología (EMAT). Es por ello que el 10 de noviembre de 1999 se firmó con el BID el "Proyecto de Desarrollo de Proveedores para Empresas Multinacionales de Alta Tecnolo-

gía", cuyo objetivo es contribuir al incremento del contenido nacional de las exportaciones, específicamente mejorar la capacidad tecnológica-productiva de las pequeñas y medianas empresas (PYME) hasta niveles que les permitan suplir insumos y servicios para la producción de las EMAT y competir globalmente.

El proyecto apoyará la realización de un mínimo de 45 iniciativas de vinculación de PYME a la cadena productiva de las EMAT, para demostrar su viabilidad y sostenibilidad. A la vez se establecerá un sistema integral de información que facilitará esa vinculación. Para la continuidad institucional y para dar un carácter nacional a la operación, se prevé el establecimiento de una Oficina Nacional de Desarrollo de Proveedores que continuará con esta labor.

El proyecto se financiará mediante una donación del FOMIN por la suma de \$900.000 y un aporte local de \$600.000, en un plazo de ejecución de 36 meses.

*Fuente: "Inversión extranjera", en Rindiendo Cuentas, boletín electrónico de MIDEPLAN, noviembre de 1999.*

- Las exportaciones industriales, excluyendo zonas francas y maquila, decrecieron un 5,3%.
- Las importaciones industriales de materias primas, excluyendo zonas francas y regímenes especiales, decrecieron un 7,8%.
- Se desaceleró el crecimiento del consumo industrial de electricidad.
- La tasa de desempleo abierto en la industria subió ligeramente, de 5,8% a 6%, lo que significa que 13.000 personas ligadas a la industria estaban desocupadas en 1999.

El cuadro 3.5. contiene una división de los diferentes subsectores industriales según su comportamiento en la producción real en 1999.

De esta manera, las oportunidades generadas en el sector que más creció y que más contribuyó al crecimiento de la economía en 1999 parecen estar concentradas en las actividades de zona franca, muy especialmente en el área de componentes electrónicos para microprocesadores.

También es importante agregar que en el sec-

tor industrial existe un componente informal muy significativo. Para 1999 las empresas informales ascienden a más de 6.500, de acuerdo con un estudio realizado por la Cámara de Industrias a inicios del 2000. Es interesante notar que el punto de partida de este acelerado crecimiento coincide con la profundización de la apertura comercial, aunque no necesariamente se puede atribuir a ese proceso en forma exclusiva; por ejemplo, el exceso de regulaciones para formalizar un negocio es uno de los factores que favorecen la informalidad.

Ahora bien, uno de los temas que las empresas industriales plantean como críticos en 1999 es la necesidad de una apropiada inserción en la economía mundial. Se resalta que cada vez más la producción de ese sector se destina al mercado externo. Por ejemplo, en 1990 tan sólo un 19% de la producción total de la industria se exportaba, mientras que en 1999 ese porcentaje sobrepasó el 40%, lo que demuestra una clara



tendencia hacia la internacionalización de los procesos de manufactura. Sin embargo, la Cámara de Industrias ha identificado que apenas un 8% de las pequeñas y medianas industrias formales existentes en el país han logrado exportar (Cámara de Industrias, 2000).

Ante esta realidad, Costa Rica tiene el reto enorme de diseñar una estrategia nacional que permita aumentar el número de pequeñas y medianas empresas exportadoras y el contenido nacional de las exportaciones, manteniendo el flujo de inversión extranjera que ha conseguido hasta ahora. Además, es necesario desarrollar enlaces entre empresas suplidoras locales y compañías de zonas francas, nicho de mercado con el mayor potencial de subcontratación identificado hasta el momento en el país. Una estrategia de atracción de inversiones debe tener entre sus componentes esenciales una política de vinculación de las empresas locales con las exportadoras.

### Limitado crecimiento a lo interno: un análisis de la demanda global

#### La demanda interna

La demanda interna<sup>7</sup>, uno de los factores que impulsaron el crecimiento económico en 1998, se estancó en 1999, dado que el gasto privado de consumo final se mantuvo prácticamente en el mismo nivel del año anterior en términos reales, mientras que la formación bruta de capital fijo apenas creció un 1,2%. Esto refleja un limitado crecimiento en el mercado interno, a pesar del extraordinario crecimiento experimentado por el PIB durante 1999. En este sentido, se estancó la generación de oportunidades y el nivel de vida de la población costarricense.

El gasto de consumo final de los hogares aumentó sólo un 0,4% en términos reales, aun cuando los salarios mínimos reales crecieron en este año. Para el Banco Central, esta situación obedece al aumento en las tasas de interés, producto a su vez de un mayor control monetario ejercido por el mismo Banco, al provocar una posposición de consumo (al deteriorarse la renta disponible de los hogares deudores) y un incremento del ahorro financiero de las familias. La contracción del gasto familiar se produjo particularmente en el consumo de bienes duraderos de origen importado (BCCR, 2000b).

En todo caso, una situación notoria del gasto de consumo final de los hogares es que durante el período 1991-1998 creció a un ritmo del 5,9% anual, mientras que los bienes de consumo im-

portados aumentaron en un 14,3% anual, es decir más del doble. Esto significa que ese gasto se orienta cada vez más a la compra de bienes foráneos, en perjuicio de los productores locales. En 1998, esta variable representó casi el 20% del total del gasto de consumo final de los hogares.

Por otra parte, el ahorro nacional neto mostró en 1999 un decrecimiento de -1,4% en términos nominales, situación que hizo que la relación ahorro/ingreso nacional disponible llegara a 9%, cifra menor al promedio del período 1991-1998 (10,2%). Esta relación sigue siendo muy insuficiente si se busca un proceso sostenido de crecimiento económico.

La formación bruta de capital fijo creció apenas un 1,2% en términos reales en 1999, después de haber crecido en más de 25% el año anterior, como consecuencia del establecimiento de la empresa Intel. El rubro que más creció fue el de nuevas construcciones (aproximadamente un 15%), debido a los programas de reconstrucción de carreteras financiados con recursos provenientes del impuesto del 15% a los combustibles (administrados por CONAVI) y a las obras de infraestructura eléctrica Angostura y Miravalles III. La inversión en maquinaria y equipo fue el componente que perjudicó el comportamiento de la formación bruta de capital, ya que mostró un descenso cercano al 7% (BCCR 2000b).

De cualquier forma, la razón formación bruta de capital/PIB real se ubicó en 1999 en 22,5%, poco más de un punto porcentual por encima del promedio registrado en el período 1991-1998 (21%).

Por otra parte, se debe destacar el comportamiento de las importaciones. Para el Banco Central, la evolución de la demanda interna afectó las compras externas, que decrecieron en un 1%.

#### La demanda externa

La demanda externa sí impulsó el crecimiento económico en 1999, aunque su ritmo de crecimiento fue menor al registrado el año anterior. Las exportaciones aumentaron en un 18,1%, principalmente las no tradicionales, que se incrementaron en poco más de un 29%. De hecho, las exportaciones continúan compensando el limitado desempeño de la producción para el mercado local. El escaso dinamismo de esta última puede resultar normal en una economía pequeña que está en un proceso de apertura a la economía mundial, pero es preocupante que de este mercado dependa aún la mayoría de las pequeñas y medianas empresas del país. Esto implica que las

oportunidades que se derivan de la demanda externa aún son restringidas para muchas empresas del sector productivo nacional.

Ahora bien, es relevante destacar que el crecimiento de las exportaciones fue asimétrico en sus componentes. Con excepción de las ventas externas de zonas francas y las transacciones de servicios no factoriales, especialmente el turismo, el resto de los rubros registró decrecimientos importantes. Los factores que explican en buena parte la evolución de las exportaciones de los sectores que decrecieron (bienes manufacturados por la industria regular, bienes amparados al régimen de perfeccionamiento activo y bienes agropecuarios no tradicionales, entre otros) son: la pérdida de competitividad y el menor acceso a algunos mercados por la competencia de los productos asiáticos; el descenso en los precios internacionales de algunos productos, motivado por condiciones de sobreoferta en el mercado mundial, y las investigaciones realizadas en torno a la concesión de certificados de abono tributario (BCCR, 2000b).

Las entradas por turismo también contribuyeron a que el crecimiento económico fuese mayor. Durante 1999 llegaron a Costa Rica 1.027.462 turistas internacionales, 84.609 más que los que arribaron en 1998; de esos nuevos turistas, más de la mitad eran de origen estadounidense. Otras naciones que han aumentado sus relaciones turísticas con el país, además de las centroamericanas, son Colombia (4.436 turistas más que en 1998), España (3.380 más que en 1998) y Holanda (3.621 más que en 1998). Por su parte, los ingresos de divisas por turismo, que llegaron a los \$994 millones en 1999 (casi 12% más que los de 1998), representan un 14,9% de los ingresos de divisas por exportaciones de bienes.

### El crédito

Un factor que impidió que creciera aún más la producción nacional fue la escasa expansión del crédito interno neto, que apenas se incrementó un 2%. La contracción de la política monetaria durante 1999 repercutió en la expansión del crédito disponible en los bancos, afectando negativamente la expansión de la inversión y, por ende, el crecimiento económico. El crédito interno neto total del SBN creció a un ritmo muy inferior al promedio de los últimos siete años (2% versus 28,5%). Es importante señalar que mientras el crédito al sector público decreció un 22%, el crédito al sector privado aumentó en un

18,8% en términos nominales, lo que motivó que la participación del sector privado en el crédito interno neto total aumentara de 58,5% en 1998 a 68,1% en 1999. Sin embargo, debe considerarse que las estadísticas oficiales están subvaluadas por la influencia del financiamiento externo de las entidades *off shore* ligadas a bancos locales y otras fuentes similares, tema que se analizará más adelante.

El decrecimiento del crédito al sector público estuvo influido, básicamente, por el finiquito de las negociaciones con el Gobierno Central para el pago y documentación de las deudas cuasifiscales y la capitalización del BCCR. En el caso del crédito al sector privado, las entidades más dinámicas fueron los bancos privados y las líneas con mayor crecimiento fueron las denominadas en dólares, debido al diferencial existente entre las tasas cobradas en moneda nacional y el costo equivalente del financiamiento en moneda extranjera (BCCR, 2000b).

En el análisis del destino del saldo de crédito y su relación con el crecimiento económico es fundamental conocer qué tipo de actividades han venido demandando recursos crediticios. El cuadro 3.6 muestra el marcado cambio estructural del saldo de los fondos canalizados por el sistema financiero nacional a las diferentes actividades privadas.

Es claro que los sectores comercio, servicios y consumo ganaron casi 20 puntos porcentuales de participación entre 1991 y 1999, en detrimento de las actividades productivas tradicionales dedicadas a la agricultura, la ganadería, la industria y la construcción (incluyendo crédito para vivienda). En 1999 el crédito dirigido hacia las primeras actividades absorbía el 60% del total del crédito al sector privado no financiero, en contraste con un 38,9% en 1991.

Por otra parte, queda claro que con las elevadas tasas de interés activas reales para las actividades productivas, pocas empresas logran obtener y mantener por un período prolongado la rentabilidad que requieren para endeudarse internamente (cuadro 3.8). Esto contribuye a que la demanda de crédito para fines productivos sea moderada, lo que limita las posibilidades de transformación y crecimiento de las pequeñas y medianas empresas. Habría que preguntarse en qué medida el crédito dirigido a actividades de consumo, comerciales y de servicios estimula indirectamente el resto de actividades productivas.

En este contexto, es importante aclarar que durante los primeros cuatro meses de 1999 las

CUADRO 3.6

**Saldo de crédito del Sistema Bancario Nacional  
por actividad económica. 1991-1999**  
(distribución porcentual)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Agricultura, ganadería y pesca	24,0	21,9	19,7	19,0	17,2	15,1	11,4	10,4	9,3
Industria	30,0	25,2	20,9	19,9	20,9	18,6	15,0	14,8	14,7
Vivienda y construcción	7,1	6,5	6,4	6,8	7,0	8,1	14,0	17,4	17,2
Comercio, servicios y consumo	38,9	46,5	53,1	54,3	55,0	58,2	59,6	57,5	58,8
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: BCCR.

RECUADRO 3.5

**Concentración de los grupos financieros privados**

Cinco grupos financieros privados e inscritos en la Superintendencia General de Entidades Financieras (SUGEF) concentraron el 68% de la cartera de crédito del sector privado en 1999. El Grupo Interfin es el que registró una mayor colocación, más de una quinta parte del total de colocaciones en el sector privado. Le siguen Banex, con una participación de casi el 18%, y BCT, que apenas superó el 10%.

Estos mismos cinco grupos obtuvieron el 91,8% del total de ganancias, después de im-

puestos, de los grupos financieros privados en 1999. En este indicador fue el grupo Banex el que obtuvo mayores ganancias, más de una cuarta parte de las generadas por todos los grupos financieros privados. Le siguieron muy de cerca Interfin y BCT, que ganaron un 24,5% y un 18,6% de las utilidades netas totales, respectivamente.

Ahora bien, el más alto rendimiento sobre el patrimonio, parámetro que permite medir cuántas utilidades generan los aportes de los

accionistas, lo obtuvo en 1999 el grupo financiero BCT; en esta entidad por cada 100 colones de aporte patrimonial se obtuvieron 21 colones de utilidades. Le siguió Interfin, con una relación patrimonio/utilidad de 19%. BCT también es el grupo financiero que, de estos cinco, tiene menos comprometido su patrimonio: sus pasivos representan 6,3 veces su patrimonio. El que tiene más comprometido su patrimonio es Interfin, al ser esa relación de 10,3 veces.

CUADRO 3.7

**Algunas características de grupos financieros privados**

Grupo	Cartera de crédito (% total)	Utilidad neta (% total)	Utilidad/ patrimonio (%)	Pasivo/ patrimonio
Interfin	21,4	24,5	19,0	10,3
Banex	17,7	25,5	16,0	6,6
Cuscatlán	9,9	11,5	13,0	6,7
BCT	10,7	18,6	21,0	6,3
San José	8,3	12,1	16,0	7,3
Total 5 grupos	68,0	91,8		

Fuente: Elaboración propia con datos de la SUGEF publicados por *El Financiero*, 13-19 de marzo del 2000.

CUADRO 3.8

## Tasas de interés activas reales. 1990-1999

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	Promedio
Activas por sector:											
• Agricultura											
Bancos estatales	11,7	15,2	13,2	26,5	14,1	12,4	10,6	11,1	11,9	15,9	14,1
Bancos privados	16,6	16,7	13,0	30,5	22,1	26,4	28,1	17,1	19,9	20,2	21,2
• Ganadería											
Bancos estatales	11,7	15,2	13,2	26,5	14,1	12,4	12,6	11,5	11,9	16,1	14,3
Bancos privados	16,6	16,7	13,0	30,5	22,1	28,4	28,1	17,8	19,9	20,2	21,5
• Industria											
Bancos estatales	12,7	14,7	13,2	26,5	14,1	14,4	12,6	11,3	12,2	15,9	14,6
Bancos privados	16,6	18,4	15,0	31,5	22,1	26,4	28,1	17,0	19,9	20,2	21,7
• Vivienda											
Bancos estatales	11,3	14,4	9,7	22,5	10,8	7,4	10,1	8,3	12,4	14,8	11,9
Bancos privados	17,1	16,7	13,0	30,5	22,1	26,4	26,1	16,1	20,3	20,2	20,9
• Otras actividades											
Bancos estatales	14,2	16,2	13,2	28,0	17,1	16,9	17,1	13,2	15,1	21,2	17,1
Bancos privados	17,5	18,4	15,0	33,0	28,1	29,4	28,1	17,6	20,4	21,6	23,8

Fuente: BCCR.

tasas de interés pasivas se mantuvieron en los niveles altos registrados al final de 1998. A partir de mayo empezaron a disminuir, de 24,5% a un 18,3%, cifra que alcanzaron al terminar el año. Sin embargo, las tasas activas no disminuyeron de la misma forma, lo cual llevó a un aumento en el margen de intermediación financiera y provocó que, en promedio, registraran niveles muy superiores a los de 1998. Esto representa una redistribución importante de recursos de los distintos sectores económicos y sociales hacia el sector financiero.

#### Banca costarricense domiciliada en el extranjero: actividades no cuantificadas

Los bancos *off shore* son entidades financieras de naturaleza bancaria, propiedad de operadores locales, pero que se encuentran domiciliados en el exterior y, por tanto, fuera del control y supervisión de los entes reguladores nacionales. Operan en el mismo lugar físico que el banco regulado, compartiendo sus instalaciones e infraestructura, por lo cual pagan comisiones a través de precios de transferencia a lo interno de las organizaciones. Una de las dificultades fundamentales para medir la importancia relativa de la banca costarricense domiciliada en el extranjero tiene que

ver con la disponibilidad de información por parte del ente regulador, condicionada naturalmente a su incapacidad para ejercer supervisión sobre dichas actividades.

Del total de activos propiedad de los veinte grupos financieros autorizados por el CONASIF, por valor de \$2.700<sup>8</sup> millones al cierre del año 1999, un 50% se encuentra en entidades *off shore*, un 40% en bancos regulados por la SUGEF y el 10% restante en puestos de bolsa, operadoras de fondos de inversión, operadoras de pensiones y arrendadoras. Esto evidencia la gran importancia de la operación *off shore*, y ello sin tomar en cuenta otras entidades que funcionan en la plaza local que no forman parte de los veinte grupos financieros autorizados.

Cabe indicar que el 46,1% del total de los activos pertenecientes a los grupos financieros autorizados se encuentra concentrado en tres grupos, y un 56% de los mismos es propiedad de grupos extranjeros. Además, sólo la mitad de los grupos financieros autorizados cuenta con bancos *off shore* registrados.

Según cifras de la SUGEF, a diciembre de 1999 el tamaño de la operación de la banca *off shore* en relación con la banca local, en términos del total de activos, arroja un coeficiente<sup>9</sup> de 1,4 a 1, por lo que se concluye que la banca *off shore*,

CUADRO 3.9

### Grupos financieros autorizados por el CONASSIF

Nombre del grupo	Origen del capital
Interfin	Costarricense
Banex	Panameño
San José	Nicaragüense
Cusclatán	Salvadoreño
BCT	Costarricense
Bancomer	Costarricense
Scotia Bank	Canadiense
Citibank	Estadounidense
Metropolitano	Costarricense
Finadesa	Costarricense
Bantec	Costarricense
Cathay	Taiwanés
Elca	Guatemalteco
Promerica	Nicaragüense
Bancentro	Nicaragüense
Pacífico	Nicaragüense
Bancrecen	Mexicano
Coocique	Costarricense
ACOBO	Costarricense
Improsa	Costarricense

Fuente: SUGEF, 2000.

CUADRO 3.10

### Bancos *off shore*<sup>a/</sup> pertenecientes a grupos financieros supervisados por la SUGEF

Banco local	Banco <i>off shore</i>
Banco San José	BSJ International Bank and Trust Company Limited
Banca Promerica	Saint George's Bank and Trust Company Limited
Banco Finadesa	U.P. Bank & Trust Limited
Banco Cuscatlán	Commercial International Bank & Trust Company Limited
Banco BCT	BCT Bank International
Banco Bantec	Bantec Internacional, S.A.
Banco Banex	Caribbean Bank of Exports
Banco Interfin	Transamerica Bank & Trust Company Limited
Banco Metropolitano	West Caribbean Bank, S.A.
Banco del Comercio	Commerce Overseas Bank, S.A.

a/ Para cuantificar apropiadamente el tamaño de la banca *off shore* sería necesario incorporar la operación de los grupos financieros que operan en la plaza y no entran dentro de la definición que establece el CONASSIF.

Fuente: SUGEF, 2000.

propiedad de los grupos financieros autorizados<sup>10</sup> con domicilio costarricense, es en términos de activos un 40% más grande que la banca local regulada. En cifras absolutas se está hablando de \$1.350 millones propiedad de bancos *off shore* contra \$965 millones pertenecientes al sector bancario costarricense regulado.

Es necesario aclarar que esta información no toma en cuenta aquellas entidades *off shore* que operan en el mercado local pero que son propiedad de grupos financieros con domicilio fuera del territorio nacional. Esto no significa que estas entidades no sean importantes; simplemente la información disponible no permite incluir a ese sector.

En lo que respecta a los bancos *off shore* propiedad de grupos financieros controlados por la SUGEF, la mitad se encuentra en Bahamas, tres están domiciliados en Gran Caimán, uno en la isla de Monserrat y otro en Panamá, al que se debe agregar el Banco Internacional de Costa Rica (BICSA). La operación de estas entidades se limita estrictamente a transacciones en moneda ex-

tranjera. Eventualmente permite a los operadores bancarios locales trasladar hacia el exterior operaciones de crédito con elevado riesgo de recuperación o incobrables, lo cual mejora de manera artificial los estados financieros del banco local y los indicadores que son objeto de revisión y publicación por parte de la SUGEF y sobre los cuales los agentes económicos miden los niveles de riesgo asociado.

A nivel individual, una parte significativa de los operadores utiliza el banco *off shore* para realizar operaciones bajo la modalidad de *back to back*, que consiste en conceder a las empresas locales créditos en dólares en los que el riesgo para el banco es nulo, debido a que existe un depósito por el mismo monto que su propietario realiza en el banco *off shore* a título personal. Dicha modalidad genera un importante escudo fiscal para la empresa, que se traduce en un menor pago de impuestos.

De cualquier forma, es necesario indicar que este importante sector paralelo más bien está buscando una migración de la operación *off shore* a

la operación local, máxime que las tendencias en materia de regulación apuntan hacia menores espacios de maniobra, en comparación con el pasado. Por ejemplo, el CONASSIF se encuentra gestionando convenios<sup>11</sup> de cooperación con los entes reguladores de los diferentes sitios donde se encuentran domiciliados los bancos *off shore*, con el objeto de mejorar los mecanismos de supervisión preventiva y evitar así que problemas en un grupo financiero determinado puedan repercutir en el resto del sistema financiero. De no prosperar los convenios de intercambio de información con los reguladores de las plazas *off shore*, el regulador costarricense dará un plazo prudencial a los operadores para que se trasladen a otra plaza.

**Oportunidades de empleo escasas en 1999**

**Los indicadores laborales se estancaron**

El buen desempeño macroeconómico de Costa Rica durante 1999 estuvo marcado en general por una situación de estabilidad, e incluso algún deterioro, en indicadores sociales.

Por ejemplo, como se observa en el cuadro 3.11 el número de ocupados plenos<sup>12</sup> disminuyó,

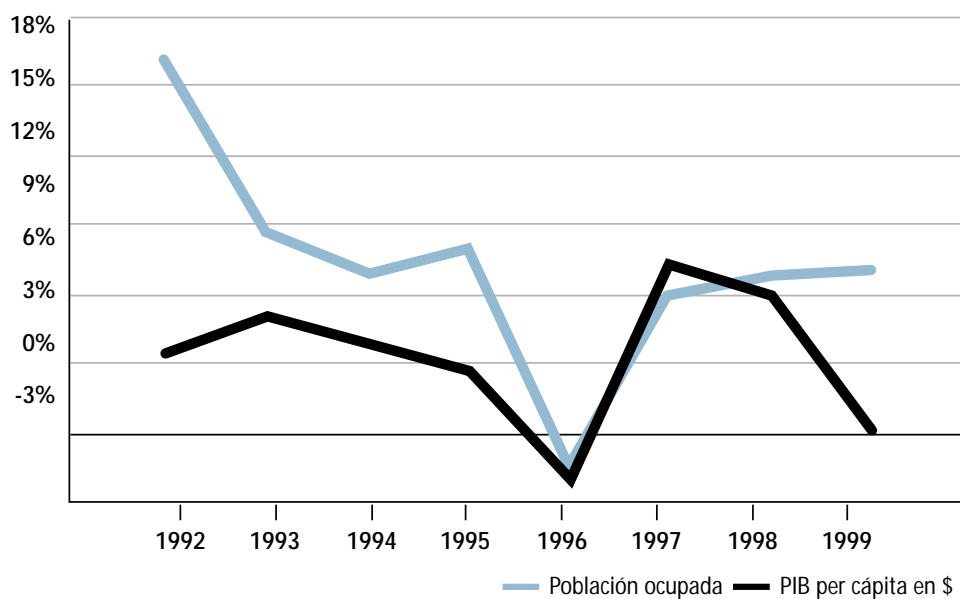
el número de personas en estado de subempleo visible<sup>13</sup> e invisible<sup>14</sup> se incrementó, lo mismo que la tasa de desempleo abierto<sup>15</sup>, aunque en forma leve, y la tasa de subutilización total de la fuerza laboral<sup>16</sup>. Posiblemente en datos tan agregados el impacto de los cambios metodológicos de la Encuesta de Hogares sea menor, pero no debe ignorarse.

En 1999 la población económicamente activa (PEA)<sup>17</sup> llegó a 1.383.452 personas que trabajaban o deseaban hacerlo y, en promedio, entre 1994 y 1998, su crecimiento fue de 3,8%. El número de personas ocupadas<sup>18</sup> se ha venido comportando de la misma manera que la fuerza laboral. Para 1999 el número de personas ocupadas (estimado en 1.300.146) prácticamente no varió, mientras que el crecimiento promedio de 1994 a 1998 fue de 3,4%.

El gráfico 3.3 muestra cómo la tasa de crecimiento de la población ocupada total mantiene una relación estrecha con el crecimiento del PIB por persona. Para 1999, sin embargo, y a pesar del aumento registrado en el PIB por persona, el incremento en el número de ocupados fue casi nulo, lo que contrasta con 1998, año en el cual se registró el mayor crecimiento en el número de empleos desde 1989.

GRAFICO 3.3

**Costa Rica: tasas de variación de la población ocupada y del PIB per cápita. 1992-1999**



Fuente: Departamento Monetario, BCCR; Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, INEC.

CUADRO 3.11

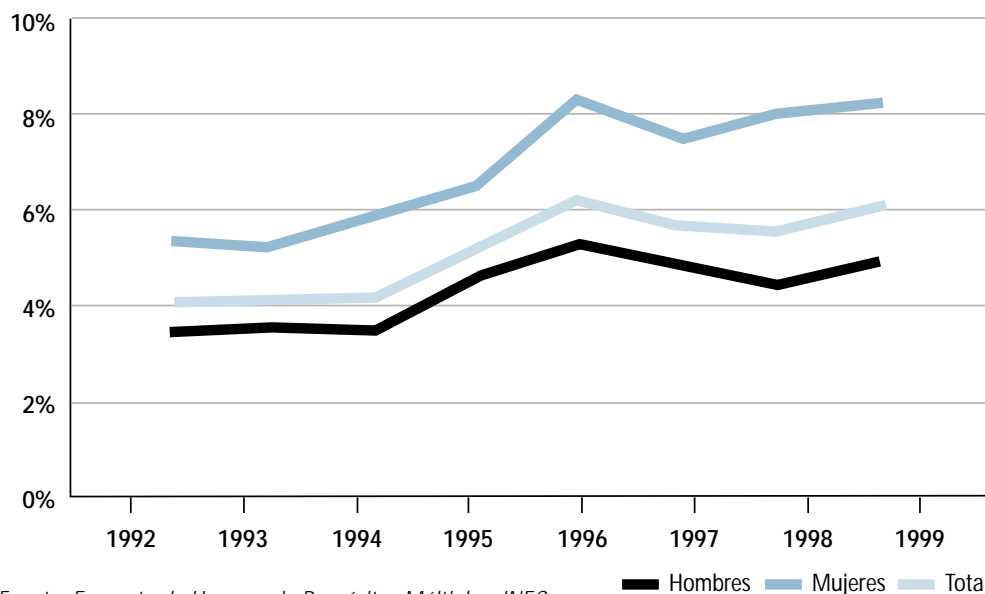
## Fuerza de trabajo por condición de empleo. 1994-1999

Condición de empleo	1994	1995	1996	1997	1998	1999	Variación promedio por año 1994-1998 (%)
Total de la fuerza de trabajo	1.187.005	1.231.572	1.220.914	1.301.625	1.376.540	1.383.452	3,8
Ocupados plenos	797.239	825.135	740.268	823.930	899.830	879.512	3,1
Subempleados visibles							
Número de personas	106.176	123.573	146.086	143.296	161.686	166.552	11,1
Puestos equivalentes	41.283	45.871	53.132	55.109	66.215	65.855	12,5
Tasa (%)	3,5	3,7	4,4	4,2	4,8	4,8	8,2
Subempleados invisibles							
Número de personas	99.254	83.676	128.811	155.978	135.632	143.400	8,1
Puestos equivalentes	28.567	25.994	40.086	41.895	36.506	40.852	6,3
Tasa (%)	2,4	2,1	3,3	3,2	2,7	3,0	3,0
Ignorado	134.919	135.671	129.136	104.129	102.857	110.682	-6,6
Desocupados	49.417	63.517	75.893	74.292	76.535	83.306	11,6
Tasa de desempleo abierto (%)	4,2	5,2	6,2	5,7	5,6	6,0	7,5
Hombres	3,5	4,6	5,3	4,9	4,4	4,9	5,9
Mujeres	5,8	6,5	8,3	7,5	8,0	8,2	8,4
Tasa de subutilización total (%)	10,1	11,0	13,9	13,1	13,1	13,8	6,7

Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, INEC.

GRAFICO 3.4

## Costa Rica: evolución de la tasa de desempleo abierto según sexo 1992-1999



Fuente: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, INEC.

La tasa de desempleo abierto para 1999 alcanzó el 6%. Al observar el gráfico 3.4, se aprecia cómo se ha comportado este indicador desde 1990, así como el hecho de que el desempleo abierto afecta más a las mujeres que a los hombres.

La disminución en el crecimiento de la fuerza de trabajo ayudó a que el número de personas desempleadas no fuera superior. De haberse mantenido el ritmo de crecimiento de la PEA que se presentó en los últimos años, el desempleo durante 1999 habría sido mayor.

Por otra parte, además de la población que labora jornadas normales de ocho horas, existe un sector importante de trabajadores cuyas condiciones laborales son de baja calidad, ya sea por el número de horas que trabajan, su condición de aseguramiento o sus niveles salariales. Es el caso de trabajadores contratados por jornadas menores a las regulares, e incluso con salarios menores al *mínimo minimorum*.

Esta situación es medida a través de la tasa de subempleo visible e invisible, que para 1999 representó el 4,8% y el 3%, respectivamente, para una tasa de desempleo equivalente al 7,8% de la fuerza total de trabajo, con lo cual se mantiene la tendencia creciente que ha prevalecido en los últimos diez años. En 1990, la tasa de desempleo equivalente del número de trabajadores subempleados fue del 6,1% en total.

Por su parte, la tasa de subutilización total llegó a ser en este año de 13,8%, la segunda más alta en la década después de 1996, cuando alcanzó un 13,9%. Este dato es preocupante, como se viene señalando desde el tercer *Informe sobre el Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible* debido a que aproximadamente un tercio de la fuerza laboral (casi 400.000 personas) no tiene condiciones de empleo adecuadas.

Un elemento que está en la base de la calidad del empleo es el nivel de instrucción de la fuerza laboral, área en la cuál no ha habido un gran avance en la presente década. Las personas "sin instrucción, primaria incompleta y primaria completa" representan alrededor del 52% de la fuerza laboral. Las personas que lograron terminar la enseñanza primaria pero no terminaron la secundaria representan el 17,5% de la fuerza laboral (243.000 personas). Sí se nota una mejoría en la proporción de universitarios en el total de la PEA, que en 1999 alcanzó el 16,5%.

La fuerza de trabajo de las mujeres continuó aumentando en 1999, y llegó a representar el 33,1% de la PEA total, para un total estimado de 458.000 mujeres que están trabajando o desean hacerlo.

Desde 1994, la población económicamente activa ha aumentado un 28,3% en el caso de las mujeres y un 11,5% para los hombres. Por su parte, el crecimiento registrado en la población ocupada, desde 1994, fue de un 25% para las mujeres y solamente de un 9,8% para los hombres, lo cual demuestra que se ha ido cerrando la brecha entre hombres y mujeres que ingresan a la fuerza laboral de Costa Rica.

Sin embargo, se mantienen las condiciones de desventaja en términos de población desocupada<sup>19</sup>, ya que el desempleo femenino alcanzó un 8,2%, frente al 6% del promedio nacional y el 4,9% del desempleo masculino (cerca de 46.000 hombres). Además, el indicador para 1999 es de los más altos de la década (cuadro 3.12).

Para las mujeres el subempleo visible fue de 6,6% (51.000 mujeres trabajan turnos menores a los deseados) y el invisible de 2% (34.000 ganan menos del salario *mínimo minimorum* a pesar de que trabajaban 48 horas semanales o más). En el caso de los hombres el subempleo visible e invisible se mantuvo prácticamente en los niveles de 1998, con tasas de 3,9% y 3,1%, respectivamente.

Si bien los aumentos en el subempleo pueden catalogarse como relativamente pequeños comparados con los que existen en América Latina, es importante destacar que son los más elevados de la década de 1990.

La región con mayor desempleo abierto fue la Huetar Atlántica (7,5%). Las mujeres de esta región fueron las más afectadas, ya que durante 1999 la tasa de desempleo abierta femenina alcanzó un 10,5%.

El mayor crecimiento en el desempleo se presenta en la Región Central, donde la tasa de desempleo abierto fue de 6,2%. Se estima que alrededor de 27.000 mujeres y 29.000 hombres no tenían empleo, a pesar de que lo buscaban.

La mayor tasa de subempleo visible para los hombres se presentó en la Región Chorotega (8%), mientras que para las mujeres esto se dio en la Región Central (10,9%)<sup>20</sup>.

Los aspectos antes referidos llevan a la conclusión de que la calidad del empleo sigue siendo un problema estructural sin resolver, que tiende a agravarse con los años, aunque no alcanza cifras tan elevadas como las de otros países latinoamericanos. Se debe resaltar que, fuera de todo pronóstico, el elevado crecimiento económico no ayudó a mejorar los indicadores laborales, lo que genera graves consecuencias para el bienestar y la sostenibilidad social.



CUADRO 3.12

## Evolución de la fuerza de trabajo según sexo. 1994-1999

Sexo y año	Población total		Fuerza de trabajo							Tasa subempleo	
	N° personas	Crec. %	Total		Ocupados		Desocupados		TDA <sup>a/</sup>	Visible %	Invisible %
			N° personas	Crec. %	N° personas	Crec. %	N° personas	Crec. %			
<b>Hombres</b>											
1994	1.540.055	2,8	829.883	3,6	801.162	3,7	28.721	-0,7	3,5	3,0	2,8
1995	1.573.497	2,2	856.299	3,2	817.175	2,0	39.124	36,2	4,6	3,2	2,5
1996	1.604.305	2,0	853.394	-0,3	808.083	-1,1	45.311	15,8	5,3	4,0	3,8
1997	1.630.815	1,7	892.647	4,6	849.192	5,1	43.455	-4,1	4,9	3,6	3,8
1998	1.662.735	2,0	928.056	4,0	887.490	4,5	40.566	-6,6	4,4	4,1	3,1
1999	1.688.946	1,6	925.223	-0,3	879.626	-0,9	45.597	12,4	4,9	3,9	3,4
<b>Mujeres</b>											
1994	1.530.863	1,6	357.122	4,4	336.426	3,8	20.696	15,2	5,8	4,5	1,6
1995	1.562.523	2,1	375.273	5,1	350.880	4,3	24.393	17,9	6,5	4,9	1,3
1996	1.598.135	2,3	367.520	-2,1	336.938	-4,0	30.582	25,4	8,3	5,2	2,1
1997	1.639.885	2,6	408.978	11,3	378.141	12,2	30.837	0,8	7,5	5,6	2,1
1998	1.678.174	2,3	448.484	9,7	412.515	9,1	35.969	16,6	8,0	6,3	1,8
1999	1.723.667	2,7	458.229	2,2	420.520	1,9	37.709	4,8	8,2	6,6	2,0

a/ Tasa de desempleo abierta.

Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, INEC.

CUADRO 3.13

## Tasa de desempleo abierto por grupos de edad 1999

Desempleo abierto	De 12 a 24 años	De 25 a 59 años	De 60 o más años
1994	8,2	2,8	1,1
1995	10,9	3,0	2,3
1996	12,0	4,4	1,1
1997	11,4	3,7	3,1
1998	11,8	3,6	0,7
1999	13,0	3,8	1,6

Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, INEC.

## El desempleo afecta principalmente a personas entre 12 y 24 años

La tasa de desempleo abierto de las personas con edades entre 12 y 24 años llegó al 13% (casi 46.000 individuos), manteniendo la clara tendencia al aumento que ha presentado en los últimos años, tal como se observa en el cuadro 3.13.

El desempleo abierto para los individuos entre los 25 y los 59 años fue de 3,8%, que representa alrededor de 19.000 hombres y 17.000 mujeres.

## Incierta la tendencia del empleo público

Según la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples del INEC, el empleo público disminuyó en términos absolutos durante 1999, y afectó principalmente a las mujeres, aunque para los hombres la situación tampoco fue alentadora. Sin embargo, esta información no es compatible con la que aporta la Caja Costarricense de Seguro Social, en la cual se observan aumentos moderados en los niveles de ocupación. Las metodologías que utilizan estas fuentes son muy distintas, por lo que es deseable un entendimiento entre ellas para asegurar una mayor comparabilidad de sus estadísticas (cuadro 3.14).

CUADRO 3.14

### Población ocupada del sector público según diferentes fuentes de información. 1994-1999

	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Según Encuesta de Hogares						
TOTAL	173.488	171.835	167.375	174.872	185.544	168.784
Gobierno Central	79.534	76.379	79.212	85.576	87.802	83.642
Inst. autónomas y semiautónomas	86.146	88.287	81.281	79.424	90.206	77.343
Municipalidades	7.808	7.169	6.882	9.872	7.536	7.799
Según CCSS						
TOTAL	169.676	169.471	164.561	166.261	174.163	180.713
Gobierno Central	69.942	72.192	74.828	77.727	77.612	79.329
Instituciones autónomas	99.734	97.279	89.733	88.534	96.551	101.384
Según STAP <sup>a/</sup>						
TOTAL	139.632	135.422	133.152	136.448	138.658	142.091
Ministerios y poderes	76.665	75.235	74.968	77.544	78.457	81.276
Otras entidades	62.967	60.187	58.184	58.904	60.201	60.815

a/ Plazas ocupadas por cargos fijos, servicios especiales y jornales.

Fuente: Elaboración propia con datos de CCSS, INEC y STAP.

CUADRO 3.15

### Ingreso promedio primario mensual según rama de actividad, por sexo. 1999

Sexo y rama de actividad	Ingreso		Diferencia de ingresos %
	Hombres	Mujeres	
Total	105.809	81.755	29,4
Agricultura	66.715	66.274	0,7
Minas	112.104	53.474	109,6
Industria	108.846	66.787	63,0
Electricidad, gas y agua	144.596	129.795	11,4
Construcción	90.887	150.309	-39,5
Comercio	116.382	76.736	51,7
Transporte, almacenamiento, comercio	120.447	111.840	7,7
Financieros	164.938	135.397	21,8
Servicios comunales y sociales	137.331	84.449	62,6
No especificados	82.833	73.907	12,1

Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, INEC.

Se generan oportunidades de empleo para mujeres con educación, pero con ingresos inferiores a los reportados para los hombres

Las oportunidades de empleo para las mujeres se presentan principalmente en los grupos y ramas que requieren personas con ciertos niveles de instrucción, pero donde reciben ingresos inferiores a los de los hombres.

La mayoría de los empleos para las mujeres se generó en los grupos de comerciantes y vendedoras, en directoras, gerentes y administradoras y en servicios. Pero al analizar los ingresos que reciben estas mujeres se observa que, en todos los casos, su ingreso es inferior al de los hombres; en el caso más crítico la diferencia es de 111,7% (servicios), por cuanto los hombres tienen un ingreso de aproximadamente 88.000 colones y las mujeres de 42.000 colones.

Si se analizan las oportunidades por rama de actividad, para las mujeres las mayores oportunidades se generaron en el comercio, donde la diferencia de salarios es del 51%; las mujeres en este sector tienen un ingreso promedio de 77.000 colones, en contraste con los 116.000 colones de los hombres (cuadro 3.15). Las diferencias salariales entre ambos sexos disminuyen en el caso de los empleados del sector público.

CUADRO 3.16

**Creación de nuevos puestos de trabajo**

(variaciones anuales, julio 1989 – julio 1999)

Período anual	Asalariados	Patronos	Cuenta propia	No remunerados	Total
1990	14.731	13.965	-5.625	7.236	30.307
1991	-11.392	-4.464	13.367	-8.016	-10.505
1992	49.053	1.018	-7.242	-6.518	36.311
1993	38.172	3.686	10.055	1.565	53.478
1994	29.195	22.161	-10.229	26	41.153
1995	16.279	-4.669	14.218	4.639	30.467
1996	-18.309	9.107	-6.549	-7.283	-23.034
1997	42.617	9.749	28.434	1.512	82.312
1998	64.129	12.260	-8.620	4.903	72.672
1999	394	2.656	1.341	-4.250	141
Promedio 1990-1998	24.942	6.979	3.090	-215	34.796

Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, INEC.

**Disminuye la creación de puestos**

El promedio anual 1989-1998, que se presenta en el cuadro 3.16, indica que las fuentes de empleo más beneficiadas en la década fueron las correspondientes a las categorías de asalariados y patronos. Para 1999, según la Encuesta de Hogares, prácticamente no hubo generación de puestos de trabajo, pero tal como se indica en la nota 17, hay dificultades para hacer comparaciones entre 1998 y 1999 por los cambios metodológicos en la Encuesta.

Al analizar el empleo por rama de actividad se observa que el único sector que presentó algún dinamismo fue el de comercio, que en 1999 generó alrededor de 16.000 puestos de trabajo. El segundo en importancia fue el sector construcción, seguido por el de transporte, almacenamiento y comunicaciones. En las ramas de agricultura, establecimientos financieros y servicios comunales y sociales, disminuyó el número de personas contratadas (cuadro 3.17).

**La creación de empleos en la Región Central fue deficiente**

En la Región Central la creación de trabajo disminuyó en alrededor de 10.000 puestos, de los cuales la mayoría correspondió a los asalariados. En la Región Brunca también hubo una pérdida importante de puestos de trabajo

(aproximadamente 4.500), mientras que en las regiones Huetar Atlántica, Chorotega y Huetar Norte se dieron incrementos.

Por otra parte, resalta el hecho de que en 1999 la Región Central absorbió el 65,6% del empleo total, mientras que las otras regiones representaron menos del 10% cada una, lo que demuestra una concentración muy alta de empleo en la zona central. Todas estas cifras confirman nuevamente las tendencias expuestas en los informes anteriores, a saber, que las oportunidades de empleo en las regiones son irregulares y deficientes.

**No todos los sectores aprovechan las oportunidades del comercio internacional**

Las exportaciones crecieron un 18,1% en 1999; el país exportó \$1.000 millones más que en 1998. Este crecimiento fue menor que el de 1998 (27,4%) pero superior al promedio del período 1991-1998 (16,5%), y con él Costa Rica se ha convertido en el país de América Latina con la exportación por persona más alta, al superar los \$1.800. ¿Cuáles sectores y cuántas empresas son las que están aprovechando mejor las oportunidades que ofrece el comercio internacional?

Las exportaciones tradicionales decrecieron un 14,7%, principalmente como consecuencia del decrecimiento en las exportaciones de café (un 29,5%, tanto por reducciones en el precio

internacional, en particular de mayo a setiembre, como en el volumen exportado) y en menor grado por la reducción de las ventas externas de banano. De esta forma, la participación de las exportaciones tradicionales dentro de las exportaciones totales representó un 15% en 1999, porcentaje casi 25 puntos más bajo que el de 1991 y 5,5 puntos por debajo del nivel de 1998. En los últimos años son las empresas exportadoras de banano las que aprovechan mejor

las oportunidades del comercio internacional cuando se consideran los productos tradicionales de exportación.

Por su parte, las exportaciones no tradicionales crecieron un 27,5% en el año en estudio. Las actividades que más contribuyeron a este crecimiento son las siguientes:

- En el campo agropecuario, las exportaciones de piña (que crecieron un 17%), melón (9%) y follajes (6%).

### RECUADRO 3.6

#### Participación de Costa Rica en negociaciones comerciales

<b>Negociaciones multilaterales (OMC)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Participación en la negociación de adhesión de China a la OMC.</li> <li>■ Participación en la negociación de adhesión de Taiwán a la OMC.</li> <li>■ Participación como miembro propietario en el Organo de Supervisión de los Textiles, en representación de América Latina.</li> <li>■ Incorporación de Costa Rica en el Grupo CAIRNS.</li> <li>■ Presidencia del Grupo sobre Comercio y Trabajo en la Reunión Ministerial de Seattle.</li> </ul>
<b>Negociaciones hemisféricas (ALCA)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Participación en el Comité de Negociaciones Comerciales.</li> <li>■ Participación en los grupos de negociación y los comités.</li> <li>■ Presidencia del Grupo de Negociación de Inversión (hasta octubre de 1999) y del Grupo de Solución de Diferencias (a partir de noviembre de 1999).</li> </ul>
<b>Negociaciones regionales (Centroamérica)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Aprobación y entrada en vigor de los reglamentos de normas técnicas y en materia sanitaria y fitosanitaria.</li> <li>■ Negociaciones para la suscripción de un Tratado Centroamericano de Solución de Controversias Comerciales y un Tratado sobre el Comercio de Servicios e Inversión.</li> </ul>
<b>Negociaciones bilaterales</b>	
Estados Unidos	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Gestiones a favor de la aprobación de la ampliación de la CBI.</li> </ul>
Unión Europea	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Solicitud para ampliar indefinidamente el plazo de vigencia del Sistema Generalizado de Preferencias Especiales y para permitir acumulación de origen regional Centroamérica-Panamá-Comunidad Andina.</li> <li>■ Banano: seguimiento y negociación del régimen de comercio europeo.</li> </ul>
México	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Negociación y entrada en vigencia de los acuerdos para la revitalización del tratado de libre comercio y el mejoramiento de las condiciones de acceso (carne, leche, aceite, polvos para bebidas, cacao y otros productos industriales).</li> </ul>
República Dominicana	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Aprobación del tratado de libre comercio por parte de la Asamblea Legislativa de Costa Rica en junio de 1999</li> </ul>
Chile	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Conclusión de las negociaciones del tratado de libre comercio en noviembre de 1999.</li> </ul>
<b>Tratados bilaterales de inversión</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Aprobación en la Asamblea Legislativa de los tratados bilaterales de inversión de Costa Rica con España y con Canadá.</li> </ul>

Fuente: COMEX, 2000.

CUADRO 3.17

**Evolución de la población ocupada según rama de actividad. 1995-1999**

(variaciones y relaciones con respecto al total)

Rama de actividad	1995	1996	1997	1998	1999	Variación 1998-1999		% población ocupada 1999
						Absoluta	%	
Total	1.168.055	1.145.021	1.227.333	1.300.005	1.300.146	141	0,01	100,00
Agricultura, silvicultura, caza y pesca	252.364	247.871	252.718	261.584	256.454	-5.130	-1,96	19,73
Minas y canteras	2.713	2.095	1.479	1.595	2.131	536	33,61	0,16
Industria	192.795	188.941	190.974	203.501	203.995	494	0,24	15,69
Electricidad, gas y agua	12.296	11.832	13.645	13.103	13.249	146	1,11	1,02
Construcción	73.286	64.064	84.017	81.176	82.623	1.447	1,78	6,35
Comercio por mayor y menor	225.811	224.858	234.211	251.735	268.577	16.842	6,69	20,66
Transporte, almac. y comunicaciones	62.283	58.517	65.770	73.272	74.611	1.339	1,83	5,74
Establecimientos financieros	49.774	50.518	62.465	70.119	65.386	-4.733	-6,75	5,03
Servicios comunales, sociales y personales	287.114	285.719	313.927	333.685	326.194	-7.491	-2,24	25,09
No bien especificado	9.619	10.606	8.127	10.235	6.926	-3.309	-32,33	0,53

Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, INEC.

- En el área agroalimentaria, las exportaciones que más crecieron fueron las preparaciones alimenticias (37%) y los purés y pastas de frutas (15%).
- En la industria, las actividades más dinámicas fueron las partes para circuitos modulares (351%), los secadores para pelo (22%), los medicamentos (19%) y los equipos de infusión y transfusión de sueros (23%).

Las actividades ligadas con las zonas francas siguen siendo las que generan los mayores índices de crecimiento. No obstante, como ya se ha indicado, esta situación debe ser motivo de una reflexión seria, por cuanto estas actividades son las que agregan el menor contenido nacional de las exportaciones totales y prácticamente no contribuyen con el sistema impositivo.

Si se analizan las exportaciones totales de Costa Rica desde el punto de vista de su destino, las que se dirigen a América del Norte, que es el principal mercado para los productos nacionales (aproximadamente \$3.800 millones, o bien 56,6% de las exportaciones totales), son las que explican la mayor parte del crecimiento en 1999 (77%), en especial las que se dirigen a México y Estados Unidos. Cabe recordar que Costa Rica tiene un tratado de libre comercio con México, y que cerca del 25% de las exportaciones hacia Estados Unidos goza del tratamiento preferencial

previsto en la Iniciativa para la Cuenca del Caribe. El mercado europeo, segundo en importancia (22,6% de las exportaciones totales) también fue el segundo mercado en crecimiento en 1999, al incrementarse en un 18,8%, particularmente los mercados de Holanda y el Reino Unido.

Con estas cifras se concluye que las ventas dirigidas a los dos principales mercados, que juntos suman un 80% de las exportaciones totales, tuvieron en 1999 un comportamiento dinámico, influenciado por las exportaciones de componentes electrónicos para microprocesadores. En el cuadro 3.18 se presentan los productos en los que Costa Rica es un suplidor importante en estos dos mercados.

El mercado centroamericano, tercero en importancia relativa (8% de las exportaciones totales), registró un comportamiento menos dinámico que los dos anteriores, pero no despreciable, ya que durante 1999 las ventas que se dirigen a ese destino crecieron un 11,2%, principalmente como resultado de un aumento en las exportaciones a Nicaragua y Honduras.

Otros mercados, como el de Asia, también crecieron en 1999 (14,8%); sin embargo, las ventas externas dirigidas al Caribe y América del Sur, zonas geográficas mucho más cercanas y que forman parte de lo que sería el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) más bien disminuyeron, en 33,6% y 27,1% respectivamente.

## RECUADRO 3.7

## Tratado de Libre Comercio Costa Rica-México

Al comparar 1999 con el cuatrienio 1990-1994, se aprecia que las exportaciones a México se multiplicaron casi por ocho, al llegar prácticamente a los \$150 millones. Los rubros que más se exportaron durante ese año fueron componentes electrónicos para microprocesadores (CEM), que representan un 41,2% del total, y aceite en bruto, un 27,4%. Juntos, estos dos productos dan cuenta de casi el 70% de las exportaciones a México, que realizan dos empresas, Intel y Palma Tica. El tercer producto en importancia es el papel de aluminio, de la firma Alunasa; el cuarto lugar corresponde a los anuncios, carteles y placas indicadoras, de la empresa RTC Termoformas, y el quinto a los chocolates sin rellenar de la compañía Nestlé. Estas cinco empresas exportan casi el 80% de los productos que se dirigen a México, aún cuando cerca de cien

empresas exportan a ese mercado montos anuales superiores a \$12.000.

Por el lado de las importaciones, las mismas representaron en 1999 un monto tres veces mayor con respecto al promedio anual del período 1990-1994. Los principales productos importados desde México son medicamentos (4,9%), papel multicapas (3,5%), policloruro de vinilo sin mezclar (2,9%), atún aleta amarilla (2,2%), televisores (2,1%) y vehículos (2%). Conviene destacar que la variedad de productos exportados por más de 1.000 empresas mexicanas al país es enorme, y que la mitad de las exportaciones mexicanas a Costa Rica está constituida por productos que no alcanzan siquiera un peso de 0,4%, dato que contrasta con la concentración de Costa Rica.

Con estos datos se tiene que, mientras las

importaciones desde México han crecido tres veces con respecto al promedio anual del período previo a la entrada en vigencia del tratado de libre comercio, las exportaciones lo han hecho casi ocho veces. Esto significa que después de la puesta en vigor del tratado el comercio ha crecido significativamente, aunque la brecha comercial se ha ensanchado el doble en relación con la que existía antes. Esto indica que Costa Rica todavía tiene el enorme reto de conseguir que más empresas exporten con preferencias arancelarias al mercado mexicano y, de esta forma, lograr que más empresas aprovechen las oportunidades que ofrece un instrumento de esta naturaleza.

*Fuente: Elaboración propia con datos de PROCOMER.*

## CUADRO 3.18

## Estados Unidos y Europa: productos en los que Costa Rica es un suplidor importante. 1999

Estados Unidos		Europa	
Compotas, jaleas y mermeladas	99,1%	Palmito	50,6%
Yuca	96,3%	Piña	32,7%
Piña	78,2%	Follajes, hojas y ramas para adornos	29,8%
Manufacturas de amiantocemento	55,5%	Plantas vivas	26,9%
Ñame, tiquisque, malanga	45,3%	Sandía	26,7%
Ropa interior femenina de fibra sintética o artificial	39,9%	Melón y papaya fresca	26,3%
Esquejes sin enraizar e injertos	34,8%	Banano	22,2%
Palmito	34,8%	Esquejes sin enraizar e injertos	19,1%
Pulseras para reloj de metal precioso	32,4%	Caña de azúcar	17,1%
Hilados de poliésteres	32,4%	Yuca, camote y tubérculos	11,4%

*Fuente: COMEX, 2000.*

De cualquier forma, es importante mencionar que mientras más empresas exporten, mucho mayores serán los beneficiados del proceso de inserción internacional. El país no se puede conformar con los resultados de unas pocas empresas, cuyas exportaciones ya representan un porcentaje significativo del total. Por ejemplo, las 50 empresas más exportadoras representan más de un 60% de las exportaciones totales.

## Cambia el perfil exportador de Costa Rica en Centroamérica

En 1990 las exportaciones de Costa Rica representaban un 30% del total de las exportaciones de Centroamérica, situación que coloca al país en el primer lugar, por encima de Guatemala (28%) y Honduras (20%). Además, lideraba el esfuerzo exportador en el sector de prendas de vestir,

CUADRO 3.19

**Centroamérica: cifras sobre su inserción internacional. 1990 y 1998**

(en porcentajes)

	Participación en exportaciones totales de Centroamérica		Exportaciones de prendas de vestir en el total de exportaciones de cada país		Participación en las exportaciones de prendas de vestir de Centroamérica hacia Estados Unidos	
	1990	1998	1990	1998	1990	1998
Costa Rica	30	47	28	15	51	16
El Salvador	14	18	8	48	8	22
Guatemala	28	19	15	40	26	22
Honduras	20	13	13	91	15	36
Nicaragua	7	4	0	36	0	4

Fuente: Elaboración propia con datos de CEPAL.

caracterizado por las operaciones de ensamble denominadas maquila textil. En ese año un 28% de las exportaciones costarricenses correspondía a prendas de vestir y éstas representaban un 51% de las exportaciones centroamericanas de ese producto que se dirigían a Estados Unidos.

Durante la segunda mitad de la década de los noventa Costa Rica avanzó de la maquila textil a la maquila electrónica, lo que provocó que en 1999 las exportaciones del país representarían el 46% de las exportaciones totales de Centroamérica. Las demás naciones centroamericanas más bien se concentraron en atraer inversión en el campo de las prendas de vestir y, con la excepción de El Salvador, perdieron participación relativa en las exportaciones totales del istmo.

En 1998 sólo un 15% de las exportaciones costarricenses correspondió a prendas de vestir, en contraste con Honduras, donde el 91% de las exportaciones fue de ese sector. En ese año la participación de Costa Rica en las exportaciones de prendas de vestir centroamericanas hacia Estados Unidos habían bajado a 16%, en tanto que Honduras lideraba la región, con un 36%.

Esto permite concluir que Costa Rica modificó su esquema de inserción al orientarse a la maquila electrónica, que emplea mano de obra más calificada y hace crecer las exportaciones de manera más dinámica que la maquila textil, estrategia diferente a la que siguió el resto de los países centroamericanos. Sin embargo, todas las naciones del istmo tienen el mismo reto: aumentar el contenido nacional de sus exportaciones.

#### Grado de preparación del país en materia comercial, en el contexto del proceso de integración hemisférica

La evidencia empírica sugiere que Centroamérica, en su conjunto, no ha aplicado en la práctica una estrategia coherente para enfrentar su inserción en la economía internacional. Es evidente que se desea impulsar un regionalismo abierto, pero la ejecución de políticas regionales que eleven el grado de preparación del istmo para participar en áreas comerciales muy competitivas y con economías más desarrolladas muestra rezagos importantes respecto a los acuerdos presidenciales. Tampoco están claros los incentivos para aumentar la competitividad de la mayoría del empresariado de la región.

Al igual que en los pasados informes, la evaluación del grado de preparación del país para insertarse en la economía internacional se determinó en función de indicadores agrupados en tres conceptos; a saber: condiciones de elegibilidad, grado de preparación estructural y el grado de preparación de políticas, según lo sugerido por la CEPAL y modificado por el Proyecto Estado de la Nación. A continuación se presenta una actualización de la mayoría de dichos indicadores, en la que se analiza la posición de Costa Rica con respecto a los mejores indicadores en países de América. Este tipo de comparación es importante, ya que Costa Rica, al querer participar en el ALCA, tendrá que competir con economías grandes y de mayor desarrollo relativo. En tal sentido,

CUADRO 3.20


## Costa Rica: grado de preparación para participar en el ALCA


Indicadores	Fuente	1998		1999	
		Costa Rica	País con mejor calificación	Costa Rica	País con mejor calificación
<b>A. INDICADORES DE ELEGIBILIDAD</b>					
A.1 Índice de precios al consumidor (IPC)	CEPAL, BCCR (96-98 y 97-99)	12,5%	Barbados (0,37%)	11,2%	Barbados (-0,27%)
A.2 Saldo fiscal del Gobierno Central (%PIB)	BCCR (96-98, 97-99) CEPAL (92-94, 96)	-3,2%	Países grandes América (-0,6%)	-2,8%	México (-0,1%) (1996)
A.3 Saldo en cuenta corriente de la balanza de pagos (%PIB)	CEPAL, BCCR (96-98 y 97-99)	-3,1%	Venezuela (1,8%) (Prom 97-98)	-2,2%	Venezuela (1,8%) (Prom 97-98)
A.4. Estabilidad del tipo de cambio nominal	BCCR (96-98, 97-99) CEPAL (92-94)	12,7%	Países industrializados	10,7%	Estados Unidos (1,5%)
<b>B. GRADO DE PREPARACIÓN ESTRUCTURAL</b>					
<b>B.1 Estructura económica y sectorial</b>					
B.1.1 Profundidad financiera	BCCR (96-98, 97-99) CEPAL (94-96, 95-97)	58,7%	Brasil (66,9%)	56,7%	Brasil (86,9%)
<b>B.2. Inserción internacional (diversificación y dinamismo exportador)</b>					
B.2.1 Grado de participación en las importaciones de Estados Unidos	CEPAL (1998, 1999)	0,3%	Media países grandes América Latina (1,8%)	0,4%	Media países grandes América Latina (1,8%)
B.2.2 Porcentaje de exportaciones de manufacturas del total de exportaciones	CEPAL (1998)	51,8% (80,4%)	México	51,8%	México (80,4%)
<b>B.3 RECURSOS HUMANOS</b>					
B.3.1 Mano de obra empleada en sectores modernos (no agrícola)	DGEC (98, 99) CEPAL (96, 97)	79,9%	Media países grandes América Latina	80,3%	Media países grandes América Latina
<b>C. Grado de preparación de políticas</b>					
<b>C.1 Política macroeconómica</b>					
C.1.1 Ahorro corriente del Gobierno Central	BCCR (96-98, 97-99) CEPAL (94-96)	-3,1%	Países pequeños América del Sur (4%)	-2,5%	Países pequeños América del Sur (4%)
C.1.2 Crédito del sector privado / crédito interno	BCCR (96-98, 97-99) CEPAL (94-96)	59,1%	Guatemala (92%)	56,9%	Guatemala (92%)




CUADRO 3.20 (continuación)

Indicadores	Fuente	1998		1999	
		Costa Rica	País con mejor calificación	Costa Rica	País con mejor calificación
C.1.3 Tasa de interés real (pasiva)	BCCR (96-98, 97-99) CEPAL (94-96, 95-97)	8,9%	Estados Unidos (1%)	8,2%	Estados Unidos (1%)
C.1.4 Impuestos comercio exterior / ingresos tributarios	BCCR, CEPAL (94-96)	19%	Brasil (2,5%)	17%	Brasil (2,5%)
C.1.5 Reservas internacionales netas / meses importados	BCCR (96-98, 97-99) CEPAL (94-96)	2,1	Brasil (10 meses)	2,2	
C.2. Política transformación productiva					
C.2.1 Gasto público en educación (% PIB)	CEPAL, Contraloría, BCCR (98-99)	4,3%	Bolivia (5,9%) (1997)	4,0%	
C.2.2 Alumnos / maestro en primaria	PNUD, MEP (98, 99)	28	Argentina (16) (1996)	27	Argentina (16) (1996)
C.3 Vulnerabilidad comercial					
C.3.1 Exportaciones prendas de vestir a EUA (porcentaje de exportaciones totales)	CEPAL (Costa Rica: 1998, Brasil: 1994)	14,8%	Brasil (1,96%)	14,8%	Brasil (1,96%)
C.4 Vulnerabilidad macroeconómica					
C.4.1 Total deuda externa / exportaciones de bienes y servicios	BCCR (96-98, 97-99) CEPAL (91-93)	43,1%	EUA (0%) Paraguay (96%)	37,2%	EUA (0%) Paraguay (96%)
C.4.2 Saldo comercial (% PIB) (96-98, 97-99)	BCCR, CEPAL	-3,5%	Países grandes América Latina (-1,2%)	-0,1%	Países grandes América Latina (-1,2%)
C.4.3 Intereses totales deuda externa / exportaciones de bienes y servicios	BCCR (96-98, 97-99) CEPAL (95, 96)	9,2%	Países Caribe (6,1%)	7,5%	Países Caribe (6,1%)
C.4.4 Ahorro doméstico / PIB	BCCR (96-98, 97-99) CEPAL (94-96, 95-97)	8,6%	Chile (27,6%)	8,5%	Chile (27,6%)

 Muy Satisfactorio

 Satisfactorio

 No satisfactorio

Fuente: Fallas, 2000.

conocer el grado de preparación con el que se cuenta resulta imprescindible para aprovechar posibles oportunidades y corregir limitaciones.

Los indicadores de elegibilidad muestran un avance general en todas las áreas, especialmente en el saldo en cuenta corriente (cuadro 3.20). No obstante, la estabilidad del tipo de cambio debe mejorarse, sobre la base de una estructura productiva sólida y una mayor estabilidad macroeconómica.

En relación con el grado de preparación estructural, existe avance en el grado de industrialización del país y en el uso de mano de obra “no agrícola”. Sin embargo, el indicador de la profundidad financiera indica que el mercado de capitales interno todavía es poco desarrollado, si se compara con el de países como Brasil o Estados Unidos. El bajo grado de participación en las importaciones de Estados Unidos significa que la economía costarricense aún es muy pequeña en el contexto mundial.

La situación de los indicadores del grado de preparación de políticas no es alentadora. El ahorro corriente del Gobierno Central continúa siendo negativo, el crédito al sector privado como porcentaje del crédito interno apenas se aproxima al 60%, la tasa de interés real pasiva es muy alta, lo mismo que la dependencia de impuestos al comercio exterior. De igual manera, el ahorro doméstico en relación con el PIB y el gasto público en educación aún son bajos. Sin embargo, han mejorado el saldo comercial como porcentaje del PIB y el gasto de intereses de la deuda externa con respecto a las exportaciones de bienes y servicios.

Estos resultados muestran que las acciones realizadas han sido insuficientes, a sólo cinco años de la puesta en marcha del Área Libre Comercio para las Américas. Por tanto, resulta imperativo profundizar esfuerzos en los sectores público, empresarial y laboral, con el propósito de generar condiciones que favorezcan la competitividad sistémica del país y, particularmente, de las pequeñas y medianas empresas costarricenses.

### Solvencia en las cuentas externas y oportunidades de mejora

Las cuentas externas reflejan en parte la solvencia económica de un país y contribuyen de manera significativa con el desarrollo humano, aunque ciertamente, la solvencia no es el único objetivo deseable en una economía. El déficit en cuenta corriente debe ser financiable en el me-

diano plazo, por ejemplo, con incrementos en el turismo y superávit de capital. De esa forma, la economía dispondrá de mayores reservas para hacerle frente a las importaciones que tiene que cubrir y a cualquier *shock* externo que se produzca repentinamente. Sin embargo, estos aumentos en las reservas no deben darse en detrimento de otros objetivos económicos sustanciales, como la generación de oportunidades para la mayoría de las personas.

Durante 1999 Costa Rica no registró problemas en sus cuentas externas y, aunque persistió el déficit en cuenta corriente, se acumularon mayores cantidades de reservas internacionales. En esta sección se discuten los factores que modificaron las cuentas externas del país.

### Se estancó el sector exportador si no se consideran las ventas de CEM

El dinamismo que muestran las exportaciones totales debe ser analizado con especial atención, separando el efecto del sector de componentes electrónicos para microprocesadores (CEM), dado que en 1999 se registraron las exportaciones de la empresa Intel, que han producido un salto cuantitativo muy importante en el valor total de las exportaciones de Costa Rica.

Si se deduce del total exportado lo correspondiente a CEM, que concentra la mayor parte de las ventas al exterior de Intel y que totalizó \$2.523,4 millones para 1999, se observa que las exportaciones totales más bien decrecieron en un 8,7%, en tanto que las realizadas por las empresas de zona franca, en lugar de crecer en un 195,3%, disminuyen en un 2,3%. Por otro lado, con las exportaciones de CEM las exportaciones industriales han ganado importancia relativa, pues pasaron de un 64,8% a un 76,4%; dentro de éstas ocurrió además un cambio en cuanto a su composición relativa, ya que los productos originados en zonas francas acumularon casi dos terceras partes de las exportaciones industriales.

### No se reduce el déficit en cuenta corriente a pesar del superávit comercial

El desequilibrio comercial de la economía costarricense (uno de los problemas estructurales que se agudizó con la apertura comercial) se revirtió en 1999, como consecuencia de un raquítico incremento en las importaciones y el continuo crecimiento que registran las exportaciones, que no ha disminuido desde 1993. El superávit comercial fue de 1,5% con respecto al

PIB, resultado positivo si se considera que en los últimos siete años esta cuenta registró un déficit promedio del 4,3% del PIB (gráfico 3.5).

Costa Rica tiene una base productiva muy dependiente de las importaciones de materias primas y bienes de capital. En efecto, cerca del 55% del total de importaciones corresponde a materia prima y casi el 18% a bienes de capital; esto significa que esos dos rubros representan alrededor de tres cuartas partes de las importaciones totales. De esa forma, es de esperar que cualquier crecimiento en la producción aumente automáticamente este tipo de importaciones. Lo que sucedió en 1999 es que, si bien las importaciones de materias primas crecieron (aquellas vinculadas con el régimen de zona franca), las importaciones de bienes de consumo duradero (en particular de vehículos automotores) se redujeron significativamente; de este modo se compensó el efecto del incremento en el primer rubro citado, y las importaciones totales apenas crecieron un 0,5%.

Al registrarse un reducido crecimiento de las importaciones en 1999 (tan sólo \$32 millones más que en 1998), la razón importaciones/PIB disminuyó casi cuatro puntos porcentuales y se ubicó en un 41,5%, nivel todavía muy superior al promedio del período 1991-1998 (36,2%) y que representa cierto grado de vulnerabilidad ante posibles *shocks* externos, si estos no se administran adecuadamente.

El turismo, por su parte, una de las actividades que habían sido dinámicas durante la segunda mitad de la década de los ochenta y la primera mitad de los noventa, y que venía enfrentando dificultades en los últimos años, volvió a crecer por segundo año consecutivo (11,7%), al llegar casi a los \$1.000 millones.

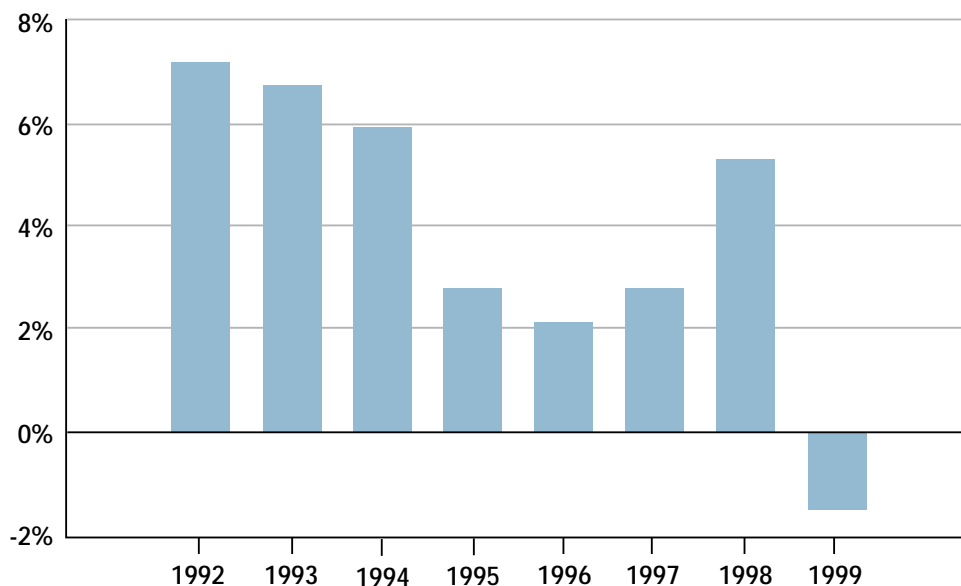
Lo que presionó la cuenta corriente fue el incremento en los pagos netos al exterior por renta de la inversión directa, los cuales pasaron de cerca de \$60 millones en 1997 a \$1.481 millones en 1999. Tal es el impacto en cuentas nacionales del pago a factores externos asociados a Intel.

Esta situación hizo que el saldo en cuenta corriente (que incluye la balanza comercial, servicios de factores y transferencias unilaterales privadas) como porcentaje del PIB, permaneciera en un porcentaje mayor al 3%, igual que en 1998 y ligeramente inferior a los niveles promedio de los últimos siete años (3,9%).

La cuenta corriente es el indicador para determinar los requerimientos de financiamiento externo. Aunque un déficit no necesariamente significa tener que tomar medidas correctivas de política económica, sí es importante conocer los factores que lo determinan, para saber si son de carácter transitorio o permanente. Durante 1999 podría decirse que el déficit en cuenta corriente no fue preocupante, ya que existió un nivel de

GRAFICO 3.5

### Costa Rica: déficit de la cuenta comercial en relación con el PIB. 1992-1999



Fuente: Departamento Monetario, División Económica, BCCR.

inversión extranjera directa (3,8% del PIB) que lo cubrió, pero aún resta saber si ese flujo de inversión es sostenible. Esto último es relevante por cuanto los déficit de carácter permanente, como pareciera evidenciar, en el caso de Costa Rica, la tendencia desde el año 1991, pueden generar problemas que a futuro se manifiesten en una pérdida de reservas monetarias internacionales.

De cualquier forma, es oportuno destacar algunos aspectos relacionados con la inversión extranjera directa (IED). Según el Ministerio de Comercio Exterior, en los últimos quince años este tipo de inversión ha provenido fundamentalmente de Estados Unidos (59%), México (12%) y Panamá (11%). Juntos, estos tres países representan más del 80% de la inversión total. Además, a lo largo de estos años dicha inversión ha creado más de 100.000 empleos (COMEX, 2000).

Por otra parte, la IED se ha venido concentrando en el sector industrial y en San José y Heredia; en conjunto, estas dos provincias absorben más del 60% de la inversión total del país. La inversión industrial supera el 50%, seguida por el sector servicios (16%) y el turismo (12%).

Ahora bien, la situación del déficit en cuenta corriente es contraria a la de la relación de precios del intercambio de bienes y servicios, que mostró una situación ventajosa en 1999. Como resultado del impacto de los CEM en las exportaciones totales, la ganancia por intercambio derivada de la relación de precios aumentó en un 125%, equivalente a un 4% del PIB. Estas elevadas ganancias del comercio exterior no significaron un aumento en el ingreso nacional, puesto que fueron absorbidas por empresas foráneas que luego las depositaron en el exterior, conforme con sus prácticas comerciales.

#### Colocación de bonos y tasas activas altas provocaron ingresos de capital

1999 se caracterizó por una política monetaria flexible, especialmente a partir del segundo semestre, ya que en julio de ese año el Banco Central de Costa Rica, al revisar el Programa Monetario, dispuso aumentar el tope de expansión crediticia del 26% al 30% para el período octubre 1998-diciembre 1999. Además, el mismo Banco fue reduciendo la tasa básica pasiva, de 24,5% a inicios del año, a 18,25% en el mes de diciembre; sin embargo, esto no repercutió en las tasas activas, que se mantuvieron relativamente altas durante todo el año.

Se colocó en el mercado internacional bonos

por \$300 millones, a diez años plazo y con una tasa de interés del 9,33%, una de las más bajas en América Latina. Con esto se acumularon reservas internacionales y el Banco Central realizó una activa política de absorción para neutralizar la expansión monetaria derivada, lo que a su vez provocó que el déficit de esa entidad experimentara un aumento apreciable y que las tasas de interés activas resultaran más altas que las registradas en 1998 (Banco Central, 2000b).

De hecho, las operaciones de control monetario del instituto emisor produjeron un crecimiento vertiginoso en sus pasivos con costo. El saldo de Bonos de Estabilización Monetaria aumentó casi en un 100% durante 1999 (Contraloría General de la República, 2000).

La expansión de la emisión monetaria fue de 39%, casi veinte puntos porcentuales por encima del promedio de los últimos diez años. La tasa activa de interés real promedio se incrementó con respecto a 1998, en algunos casos en más de cinco puntos (por ejemplo la de los bancos estatales para crédito personal); esto provocó, por un lado, una reducción en el crecimiento del crédito al sector privado, y por otro, un ingreso de capitales, al ser más atractivo invertir en colones y endeudarse en dólares. Esto último se puede comprobar si se observa la diferencia entre la tasa básica pasiva y la suma de la tasa LIBOR y la devaluación; al finalizar 1999 esta diferencia alcanzó 2,4%, cifra que permite cubrir el "riesgo país" en el que deben incurrir los agentes económicos si deciden ahorrar en moneda local.

Por otra parte, en 1999 los flujos netos de capital, tanto oficiales como privados, fueron significativos en contraste con la situación de 1998. En el ámbito oficial destacan los \$300 millones colocados en el mercado financiero internacional y las operaciones del ICE para el desarrollo de proyectos de generación de energía eléctrica. Los flujos netos de capital privado derivaron de flujos ligados a inversión extranjera directa en zona franca, industria, banca y turismo, los cuales continuaron constituyéndose en complemento del financiamiento de la inversión doméstica (Banco Central, 2000b).

Es más, al analizar la parte privada de la cuenta financiera de la balanza de pagos se observan flujos de inversión directa anuales casi tres veces superiores a los niveles de principios de la década, lo cual es una buena señal en términos de la capacidad del país para atraer y mantener inversión de largo plazo (Angulo, 2000).

Todos estos hechos se reflejan en el saldo de la cuenta de capital y financiera como porcentaje del PIB, que en 1999 (6,4%) fue superior al nivel de 1998 (2,5%) y al promedio de los últimos diez años (4,3%), tal como muestra el gráfico 3.6.

#### Aumentan las reservas ante el ingreso de capitales

Un déficit en cuenta corriente, prácticamente igual al de 1998, y un mayor saldo en la balanza de capital dieron como resultado un aumento de \$480 millones en las reservas monetarias internacionales netas en poder del Sistema Bancario Nacional, que en 1999 fueron de \$1.471,3 millones, superiores al promedio anual de los últimos diez años (\$1.020 millones) y al monto de colocación de bonos en los mercados internacionales. El saldo de activos externos netos permite cubrir 2,6 meses de importaciones según cifras del Banco Central, lo que da tranquilidad en términos de solvencia económica. De cualquier manera es importante advertir que el desequilibrio externo debe ser adecuadamente vigilado, para prevenir eventuales contagios de crisis financieras internacionales. Lo óptimo es que las entradas de capital sean de largo plazo, con el fin de evitar cualquier inconveniente ante una salida

repentina de capital de corto plazo, denominado "capital golondrina".

#### Tipo de cambio estable

El manejo de la política cambiaria continuó con el mismo instrumento utilizado en los últimos años: flotación administrada del colón. De hecho, el ritmo de variación en el tipo de cambio nominal fue ligeramente inferior al de 1998 (11% versus 0%), y muy similar al promedio de los últimos siete años (10,3%).

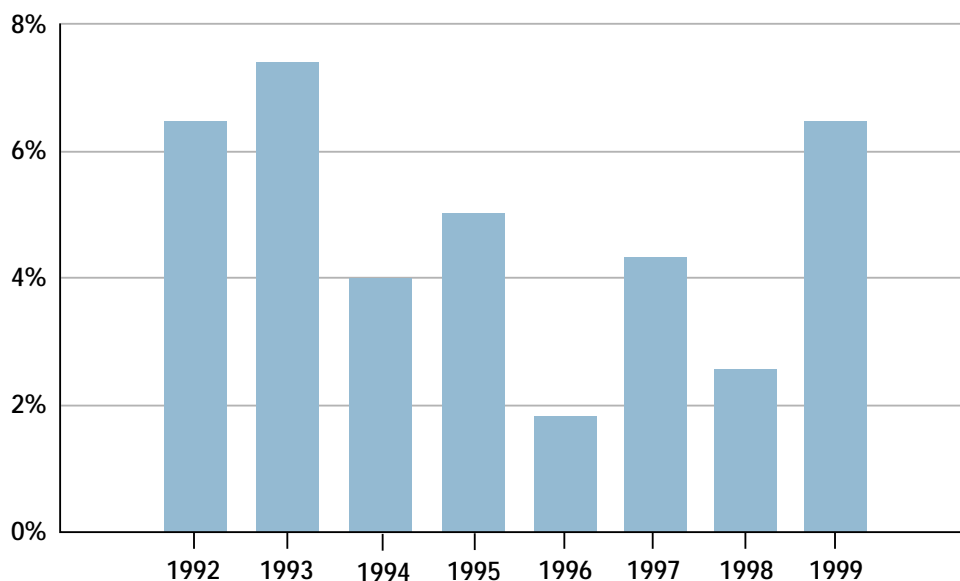
Este ritmo de devaluación llevó a que el tipo de cambio efectivo real que calcula el Banco Central, en el cual se incluye una canasta de trece países representativos del 80% del comercio exterior de Costa Rica, no reflejara una apreciación importante de la moneda local durante la mayor parte del año. En diciembre de 1999 el tipo de cambio nominal era de 297,3, mientras que el tipo de cambio efectivo real calculado por el Banco Central indicaba que éste debía ser de 297,8.

#### El país sigue al día con sus compromisos externos

La persistencia del desequilibrio fiscal en 1999 no fue obstáculo para seguir cumpliendo

GRAFICO 3.6

#### Costa Rica: saldo de la cuenta de capital y financiera en relación con el PIB. 1992-1999



Fuente: Departamento Monetario, División Económica, BCCR.

CUADRO 3.21

**Transferencia neta de capital al sector público. 1992-1999**

(millones de dólares)

Balance sector público	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
BCCR	-17,0	-59,0	-219,1	-157,0	-129,0	-160,4	-124,2	-141,9
Gobierno Central	-92,9	-37,9	-165,0	-98,3	-138,2	-53,6	48,8	137,1
Bancos estatales	-1,6	-2,5	-3,5	-3,4	8,7	-5,5	2,0	-0,5
Empresas públicas	-16,6	-8,8	24,1	-26,7	-42,7	-26,3	22,6	-67,2
No asignado <sup>a/</sup>	-32,0	-33,9	-31,9	-38,1	-35,7	-50,2	0,0	0,0
Transferencia neta	-160,1	-142,1	-395,4	-323,5	-336,9	-296,0	-50,8	-72,5

a/ Corresponde a una partida en proceso de revisión por parte del BCCR.

Fuente: Elaboración propia a partir de las estadísticas de balanza de pagos del BCCR.

con los compromisos externos del país. Esto significa que se continuó haciendo un importante esfuerzo de amortización de la deuda externa oficial, que en 1999 se ubicó en \$3.057 millones, según cifras del Banco Central. Cabe señalar que este saldo incluye los \$300 millones en bonos colocados en el exterior por el Gobierno, a fin de convertir deuda interna en externa.

La relación de la deuda externa del Gobierno Central con respecto al PIB se ubicó en 20,3%, cifra muy inferior al promedio de los últimos siete años (28,8%), con lo cual se redujo la vulnerabilidad de la economía al endeudamiento externo, que se había constituido en factor de crisis desde finales de los setenta y durante la década de los ochenta. En tal sentido, la deuda externa no representa en las circunstancias actuales un peligro para la estabilidad, la solvencia y el crecimiento de la economía costarricense.

#### Transferencia neta de capitales: una visión integral

La transferencia neta de capital es el balance que resulta de las diferentes entradas y salidas que se resumen en la balanza de pagos y, por su naturaleza, de los movimientos que afectan tanto la cuenta corriente como la parte financiera de la balanza de pagos.

#### Capitales de largo plazo al sector público

A lo largo del período 1992-1997 las instituciones del sector público costarricense, en conjunto, reportaron un menor uso del endeudamiento externo, como lo evidencia el balance neto negativo

creciente que se registró hasta 1997, con excepción de los bancos estatales, que en 1996 solicitaron \$10,7 millones que amortizaron un año después. En 1998 y 1999, tanto el Gobierno Central como el sector público no financiero recurrieron al endeudamiento externo de largo plazo, lo cual preocupa en el primer caso, por los plazos y el fin específico: cubrir gastos corrientes del Gobierno Central, deuda que en el futuro debe de amortizarse y que necesariamente incrementa los recursos destinados al pago de intereses.

#### Capitales de largo plazo al sector privado

En cuanto al sector privado, la transferencia neta de capitales de largo plazo está determinada por los flujos positivos de la inversión extranjera directa y las salidas de capital producto de la repatriación de utilidades producidas por el capital extranjero. En el cuadro 3.22 se evidencia el cambio que han tenido ambas series, especialmente a partir del año 1998, cuando se produjo un discreto aumento de la inversión extranjera directa, que aumentó poco más de \$200 millones en relación con el nivel 1997; en 1999 alcanzó \$585 millones. Los flujos de renta para el pago de dicha inversión se incrementaron de manera significativa hasta alcanzar la cifra de \$1.481 millones en 1999, lo cual provocó que unos flujos netos positivos en términos de país, que entre 1996 y 1997 oscilaron entre \$421 y \$348 millones, se convirtieron en flujos negativos; así, para el último año, 1999, la salida neta fue del orden de los \$900 millones.

CUADRO 3.22

**Transferencia neta de capital al sector privado. 1992-1999**

(millones de dólares)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Inversión directa	226,0	246,7	297,6	336,9	426,9	406,9	611,7	584,8
Renta de la inversión directa	-17,5	-47,1	34,3	-29,8	-5,7	-58,7	-284,9	-1.481,0
Transferencia neta	208,5	199,6	331,9	307,1	421,2	348,2	326,8	-896,2

Fuente: Elaboración propia a partir de las estadísticas de balanza de pagos del BCCR.

CUADRO 3.23

**Transferencia neta de capital. 1992-1999**

(millones de dólares)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Entradas de capital de largo plazo	568,2	675,4	503,3	551,8	603,6	711,2	1014,4	1082,1
Empréstitos Gobierno	342,2	428,7	205,7	214,9	176,7	304,3	402,7	497,3
Inversión directa	226,0	246,7	297,6	336,9	426,9	406,9	611,7	584,8
Salidas de capital de largo plazo	-519,8	-617,9	-566,8	-568,2	-519,3	-659	-738,4	-2050,8
Amortización Gobierno	-305,7	-378,9	-427,7	-342,9	-334,7	-410,2	-269,8	-365,6
Intereses deuda pública externa	-196,6	-191,9	-173,4	-195,5	-178,9	-190,1	-183,7	-204,2
Renta de la inversión directa	-17,5	-47,1	34,3	-29,8	-5,7	-58,7	-284,9	-1.481,0
Transferencia neta de capital de largo plazo	48,4	57,5	-63,5	-16,4	84,3	52,2	276	-968,7
Otra inversión privada	254,7	517,3	312,2	405,8	9,4	297,8	-350,0	397,2
Transferencia neta de capital	303,1	574,8	248,7	389,4	93,7	350	-74	-571,5

Fuente: Elaboración propia a partir de las estadísticas de la balanza de pagos del BCCR.

**El balance neto global**

Como se observa en el cuadro 3.23, hasta 1997 los flujos de entrada y salida de capital eran muy equilibrados; oscilaban entre una salida de capital neto de \$64 millones en 1994 y una entrada neta de \$84 millones en 1996. Sin embargo, durante 1998 la transferencia neta de capital hacia Costa Rica alcanzó una cifra récord de \$276 millones positivos, principalmente por la construcción de Intel; un año más tarde, esa transferencia neta se torna negativa en un monto cercano a los \$970 millones, debido al comportamiento del flujo de renta de la inversión extranjera.

Estas cifras evidencian que en los dos últimos años la economía costarricense se ha transformado en exportadora neta de capital de largo plazo. Si se toman en cuenta todas las entradas y salidas de capitales, sin importar si éstas son de corto o

largo plazo, como lo sugiere CEPAL, sería necesario adicionar al saldo de transferencia neta de capital de largo plazo los flujos de la otra inversión privada. Dicho cálculo evidencia una transformación de los flujos netos de capital hacia el país, que para el período 1992-1997 representaron, en promedio, alrededor de \$326 millones a favor del país, mientras que para 1999 la economía local exportó la suma de \$572 millones.

En conclusión, con la entrada de la compañía Intel al país el saldo de la cuenta de transferencia neta de capital varió, tanto en signo como en magnitud, porque tradicionalmente Costa Rica ha sido una economía deficitaria en términos de capital y en 1999 las cifras la muestran exportando entre \$570 millones y \$970 millones, según sea la metodología de cálculo. A pesar de esto, la economía nacional no cuenta con mayor capacidad financiera en términos de divisas, dado que la situación interna no va a cambiar radicalmente

hasta tanto no se logre un mayor encadenamiento entre los productores de las zonas francas y las empresas costarricenses, así como otros vínculos de carácter fiscal.

**Solvencia fiscal y gasto público**

El desempeño de las cuentas relacionadas directamente con el Gobierno<sup>21</sup>, denominadas cuentas fiscales, al igual que las externas, refleja, dependiendo del contexto o del valor, parte de la solvencia económica de un país y repercute en el desarrollo humano. Por ejemplo, si existe un déficit fiscal alto y recurrente, el país se verá obligado a buscar recursos para cubrirlo y asumirá así una deuda que deberá pagar en los años siguientes. Esta práctica afecta negativamente el desarrollo humano de una nación, pues se hace necesario destinar al pago de deudas pasadas, tanto por el monto inicial como por sus costos financieros o ambos a la vez, cantidad de recursos que se podrían utilizar en inversiones sociales y obras de infraestructura. Sin embargo, un déficit que impulse una contracción de la demanda interna tampoco es deseable desde el punto de vista de las aspiraciones del desarrollo humano.

Durante 1999 Costa Rica registró un déficit fiscal que tuvo que ser financiado con bonos, lo que a su vez provocó que la deuda interna como

porcentaje del PIB continuara creciendo. En esta sección se presenta una descripción de esta situación.

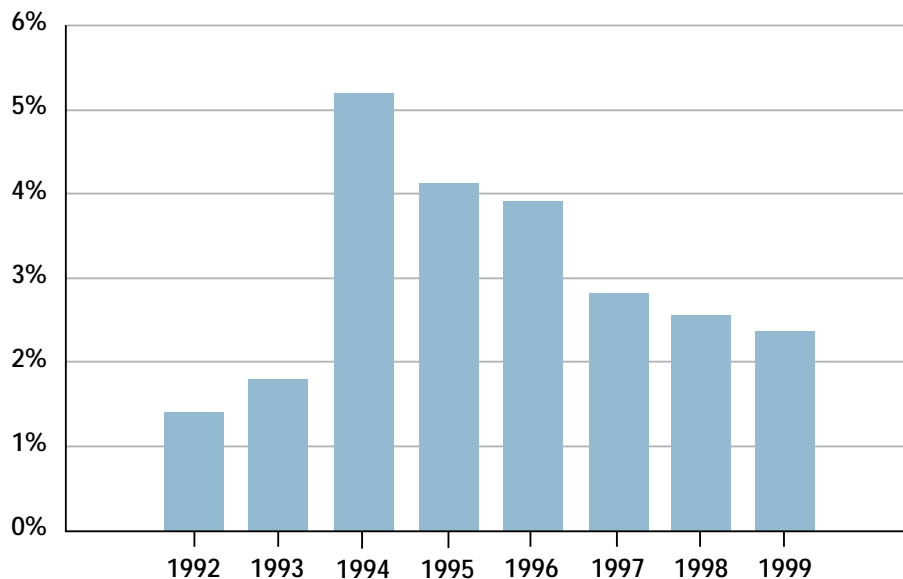
**Ligera reducción en el déficit fiscal**

Por más esfuerzos que se hicieron, el déficit fiscal del Gobierno Central experimentado en 1999 no pudo reducirse significativamente con respecto a 1998 y 1997 (gráfico 3.7). La ligera reducción registrada, de menos de medio punto porcentual del PIB, fue consecuencia de una mejoría en los ingresos. Entre tanto, los problemas de solvencia económica se mantuvieron.

El resto del sector público no financiero presentó un superávit muy reducido (0,7% del PIB) e inferior al déficit del Banco Central (2,3%), lo que en esta ocasión no ayudó a contrarrestar el déficit del Gobierno Central, después de que en los últimos cuatro años las instituciones y empresas públicas habían registrado superávit suficientes para contribuir significativamente a la atención del delicado problema de las finanzas públicas. Por ello, el déficit consolidado pasó de 2,7% del PIB en 1998, a 3,3% en 1999. La situación del sector público no financiero fue producto, básicamente, del resultado financiero del ICE, que pasó de un superávit del 0,6% del PIB en 1998, a un déficit del 0,1% del PIB en 1999.

GRAFICO 3.7

**Costa Rica: déficit fiscal del Gobierno Central en relación con el PIB. 1992-1999**



Fuente: División Económica BCCR.



Las causas del déficit del ICE, según la *Memo-ria Anual* del Banco Central, son:

- Ejecución del proyecto hidroeléctrico Angostura.
- Pago del impuesto sobre la renta.
- Condonación de deudas al Gobierno Central.
- Reducción en el cobro del factor térmico.
- Autorizaciones tardías de aumentos de tarifas.
- Rechazos de solicitudes de ajuste de tarifas por parte de la ARESEP.

La situación del Banco Central se explica por el incremento en sus gastos de estabilización monetaria, para esterilizar gran parte de la acumulación de los activos externos netos del período, así como por la disminución en los ingresos devengados sobre deudas originadas en el artículo 175 de la Ley del Banco Central, previo acuerdo con el Ministerio de Hacienda, sobre el monto a documentar (Banco Central, 2000b).

### Crecen los gastos en términos reales y como porcentaje del PIB

El factor que más contribuyó a que el déficit fiscal no se redujera fue el crecimiento de los gastos totales del Gobierno Central en términos reales, un 21,1%, once puntos por encima de la inflación. Si se compara esta cifra con la de 1997, cuando el crecimiento en términos reales fue nulo, es evidente que los esfuerzos por contener el ritmo de crecimiento del gasto en los dos últimos años no han tenido los resultados esperados. El gasto del Gobierno Central con respecto al PIB se ubicó en un 14,9% en 1999.

Ahora bien, ¿cuáles fueron los rubros que contribuyeron a esta situación? En primer lugar se debe resaltar que, como consecuencia de tasas de interés altas durante el segundo semestre de 1998 y a pesar de la colocación de bonos en el mercado internacional, el gasto en intereses fue el rubro que más creció en 1999, un 41,5%; de esta forma llegó a representar un 25,4% del gasto total. Lo anterior sugiere que el Gobierno no ha logrado eludir la presión sobre las finanzas públicas utilizando opciones que permiten reducir temporalmente la carga por intereses.

Otros dos rubros importantes en la composición del gasto, los “giros” y las “transferencias” (que representan el 58% y el 15,8%, respectivamente, del gasto total), crecieron un 15,9% y un 13,9%, en cada caso. El aumento de ambos rubros es inferior al promedio del último decenio y apenas superó la inflación del período, lo que refleja un esfuerzo del Gobierno por contener el gasto.

En 1999 fue evidente el interés del Gobierno en controlar el crecimiento de las transferencias.

La aplicación de mayores controles y la realización de investigaciones de las empresas que se beneficiaron con el Certificado de Abono Tributario (CAT), los informes de comisiones legislativas que estudiaron temas relacionados con las transferencias del Gobierno al sector privado y la eliminación de “portillos” que habían quedado abiertos en la aplicación del artículo 11 de la Ley de Incentivos Turísticos, fueron esfuerzos importantes para que el gasto de transferencias en 1999 (13,9%) no aumentara tanto como en 1998 (36%).

### Ingresos tributarios aumentaron con el crecimiento económico

Los ingresos fiscales crecieron un 18,5% en 1999, pero se mantuvieron estables como porcentaje del PIB (12%). El rubro que registró el mayor crecimiento fue el de renta (54,4%), como resultado de un aumento en la recaudación proveniente de personas físicas y jurídicas, que alcanzó a representar casi un 94% del total recaudado en este renglón. Aquí está incluido el impuesto que pagó por primera vez el ICE, que supera los 8.000 millones de colones, la incorporación de los CAT como parte de la renta gravable de las empresas, por más de 7.000 millones de colones, y el efecto de la amnistía tributaria amparada a la reforma del Código de Normas y

CUADRO 3.24

#### Composición porcentual de los ingresos tributarios en 1999

Ventas		37,2
Internas	16,3	
Importaciones	20,9	
Renta		22,7
Personas físicas y jurídicas	93,9/total	
Asalariados	5,7/total	
Selectivo de consumo		19,2
Interno	5,5	
Importaciones	13,7	
Aduanas		13,7
DAI	5,8	
Ley 6946	1,4	7,2
Otros		
Total		100,0

Fuente: Dirección General de Tributación Directa, Ministerio de Hacienda.

Procedimientos Tributarios, que asciende a unos 4.000 millones de colones (Banco Central, 2000b).

El impuesto de ventas y el selectivo de consumo crecieron un 11,1% y un 8,8%, lo que significa que en términos reales se estancaron (principalmente en la recaudación interna, en la cual, por ejemplo, el selectivo de consumo disminuyó en términos nominales). Los derechos de importación decrecieron en un 26% como consecuencia de la reducción de las importaciones de bienes de consumo que son las que tienen tasas arancelarias más elevadas. De todas formas, cabe resaltar que la relación ingresos tributarios/PIB de 1999 fue igual al promedio del período 1991-1998.

Es importante destacar que la Dirección General de Tributación (DGT) administra aproximadamente la mitad de la recaudación de ingresos tributarios; en este contexto, los rubros principales son el impuesto sobre la renta, el de ventas y el selectivo de consumo interno, así como los impuestos a la propiedad y sobre dividendos e intereses de títulos valores. Los otros tributos son administrados en su mayoría por la Dirección General de Aduanas, con los rubros de ventas y consumo en importaciones, así como derechos arancelarios y la Ley 6946, que grava con un 1% las importaciones de mercancías.

También conviene mencionar la concentración de los ingresos en el régimen de grandes contribuyentes. Más de un 70% de la recaudación de la DGT proviene de esta categoría; así por ejemplo, más del 95% de los ingresos del impuesto selectivo de consumo y cerca del 70% del impuesto de ventas corresponden a pagos efectuados por grandes contribuyentes. Lo mismo sucede con retenciones y renta, según datos de la División de Planeación y Control de Gestión de la DGT. Cabe destacar que a este régimen pertenecen empresas medianas y grandes, la mayoría de ellas orientadas al mercado interno.

En ediciones anteriores de este Informe se había planteado que el país requería una reforma tributaria. Se comentaba que existían muchos impuestos con rendimientos bajos, regímenes de incentivos diversos y problemas de diseño en impuestos tan importantes como el de renta y el de ventas.

No fue sino hasta finales de 1999 que el Ministro de Hacienda envió a la Asamblea Legislativa un proyecto de ley denominado "Simplificación y Eficiencia Tributaria", con reformas en varios campos. El proyecto sugiere un impuesto único a los combustibles, un impuesto

específico a las bebidas envasadas sin contenido alcohólico, la eliminación del impuesto selectivo de consumo para más de 1.500 artículos, la ampliación de la base del impuesto de ventas, reformas en materia de renta y la derogatoria de más de treinta impuestos menores. La iniciativa permitirá discutir este tema de tanta importancia para la sociedad costarricense.

Problemas paralelos, como la informalidad, el contrabando, la subfacturación y la eficiencia en la administración de los tratados de libre comercio suscritos por Costa Rica, continúan sin resolverse y ocupan lugares importantes en las discusiones nacionales.

### Deuda pública interna: la más alta de la década

El elemento crítico en el corto plazo en el tema de las finanzas públicas continúa siendo la deuda pública interna. Los altos intereses y el bache fiscal recurrente que debía ser cubierto fueron el detonante para que en los años noventa ésta se incrementara en forma alarmante e insostenible. Además, se dio un proceso de sustitución de endeudamiento externo por endeudamiento interno, que ha provocado que el saldo de la deuda interna sea superior al de la deuda externa, después de representar, por ejemplo, un 15% en 1988.

En 1999, la deuda interna del Gobierno Central como porcentaje del PIB fue de 24,9%, la cifra más alta de toda la década del noventa y casi seis puntos porcentuales por encima del promedio de los últimos ocho años. Esta situación es consecuencia de la aplicación del artículo 175 de la Ley 7558, del 3 de noviembre de 1995, que indicaba que se debía cargar al erario público la totalidad de los bonos de estabilización monetaria en circulación al 31 de diciembre de 1995.

Algunas medidas han contribuido para que el problema no se torne inmanejable. El 29 de abril de 1999 se colocó en forma exitosa en el mercado financiero internacional una emisión de bonos por \$300 millones, a diez años plazo y a una tasa del 9,3% anual, 3,6 puntos por encima de la tasa de interés de los Bonos del Tesoro de Estados Unidos. La donación de títulos valores del Estado en poder de las instituciones públicas ha sido otra medida para reducir la deuda interna; cerca de 20.000 millones de colones en bonos fueron entregados al Ministerio de Hacienda con el visto bueno de la Contraloría General de la República. Los principales contribuyentes fueron el INS (7.500 millones de colones), el ICE (4.000 millones), el ICT (3.421 millones) y la Junta del

Registro Nacional (2.300 millones). Otra medida fue la aprobación, en agosto de 1999, de la Ley 7901, que permite emplear \$102 millones de un total de \$160 millones del Tercer Programa de Ajuste Estructural para amortizar parte de la deuda por 30.000 millones de colones (Rindiendo Cuentas, 2000).

Es necesario enfrentar el problema de la deuda, no sólo porque afecta la sostenibilidad financiera del Gobierno, sino también porque, entre otros aspectos, repercute en las tasas de interés del mercado financiero y limita las posibilidades de invertir en obras de infraestructura y desarrollo social. En definitiva, la deuda interna atenta contra el mejoramiento del desarrollo humano del país. Además, a futuro habrá que prestar mucha atención a las operaciones de control monetario del Banco Central como consecuencia de la colocación de bonos en el mercado internacional, esto por cuanto ya para 1999 el saldo de bonos de estabilización monetaria aumentó casi en un 100%, según datos de la Contraloría General de la República.

### Mejoras leves en la estabilidad del costo de vida y los ingresos familiares

La estabilidad en el costo de vida y el crecimiento de los ingresos familiares son síntomas de estabilidad económica. En ambos casos el im-

pacto sobre el desarrollo humano es significativo. Mientras más baja sea la inflación y mayor el crecimiento en los ingresos, las familias podrían gozar de mejores niveles de vida y, por ende, de un mayor nivel de desarrollo humano. Esto, siempre y cuando su realización no suponga medidas y políticas que afecten las condiciones para la generación de oportunidades. Durante 1999 el país registró una inflación levemente inferior a la del año anterior y los niveles de ingreso aumentaron un poco, pero también se deterioraron los indicadores de empleo y se incrementaron los niveles de pobreza extrema. Es por ello que aún no se puede notar un impacto positivo de las variables macroeconómicas sobre el desarrollo humano.

### Se reduce la inflación

La estabilidad de precios es un instrumento básico para lograr la estabilidad económica y un componente importante para la satisfacción adecuada de las necesidades de la población, pues garantiza el acceso a bienes y servicios y a una mejor calidad de vida.

En 1999 la evolución del índice de precios al consumidor mostró una mejoría en relación con 1998, pero por más esfuerzos que se han realizado todavía no ha sido posible bajar la inflación a un dígito, conforme a estándares internacionales. La inflación, que se ubicó en 10,1%, es cinco puntos menor que el promedio del período 1991-1998. Este resultado es congruente con una tasa de devaluación moderada y una expansión del crédito muy controlada. De hecho, según el Banco Central, la desaceleración de la pauta de devaluación, la reducción de los aranceles, la desaceleración de la demanda interna y una política salarial prudente contribuyeron a disminuir la inflación, a pesar del aumento en los precios del petróleo y su consiguiente efecto en los hidrocarburos a nivel nacional.

En 1999 el aumento en los hidrocarburos fue del 72%, cifra excesivamente alta si se compara con los datos de los últimos cinco años (69%).

El análisis desagregado de los precios, de acuerdo con la ponderación de los principales grupos, muestra que “alimentos, bebidas y tabaco”, “transportes” y “vivienda” fueron los rubros que más afectaron el comportamiento de los precios, pues mostraron tasas de crecimiento de 7,9%, 20,4% y 11,9%, respectivamente. Juntos estos tres rubros explican el 70% del aumento en el Índice de Precios al Consumidor.

En el grupo de “alimentos, bebidas y tabaco”

CUADRO 3.25

### Evolución del precio de los hidrocarburos en 1999

Fecha	Efecto	Porcentaje
12 febrero	Aumento	4,4
12 febrero	Aumento	3,5
18 marzo	Rebaja	4,7
13 abril	Aumento	30,2
21 mayo	Aumento	8,1
24 junio	Rebaja	4,5
27 julio	Aumento	13,5
24 agosto	Aumento	9,7
14 setiembre	Aumento	5,5
7 octubre	Aumento	5,6
28 octubre	Rebaja	5,8
24 noviembre	Aumento	4,4

Fuente: La Gaceta, varios números.

## RECUADRO 3.8

## Ley de Protección al Trabajador

La Ley de Protección al Trabajador fue aprobada en primer debate a finales de 1999, como parte de los acuerdos emanados del Foro de Concertación Nacional. Los dos componentes más importantes de esta normativa son la transformación del auxilio de cesantía y la reforma del sistema de pensiones. Sus principales aspectos se explican en forma resumida en este recuadro.

**Transformación del auxilio de cesantía**

El auxilio de cesantía se otorgaba a todos aquellos empleados que sean despedidos sin justa causa y corresponde a un 8,3% del salario del trabajador por cada año laborado, hasta un tope de ocho años. Con los cambios que introduce la Ley de Protección al Trabajador, este porcentaje se reduce a 5,3% y se aplica en las mismas condiciones anteriores. El porcentaje restante (3%) se utiliza para crear un Fondo de Capitalización Laboral, del cual la mitad se destinará a constituir un ahorro laboral que el trabajador podrá utilizar cuando cese en su trabajo por cualquier causa, o bien, lo podrá retirar cada cinco años si mantiene una relación de trabajo estable. El otro 1,5% formará parte de una Pensión Complementaria Obligatoria que se crea con esta Ley.

**Reforma al sistema de pensiones**

## PILAR I

En el primer pilar se fortalece el régimen de Invalidez, Vejez y Muerte y se le otorga a la CCSS los instrumentos necesarios para lograr una mejor recaudación de los aportes. Se incrementan las multas, se da mayores potestades a los inspectores, se autoriza la información cruzada con otras instituciones del Estado, como el Instituto Nacional de Seguros y Tributación Directa, e incluso se permite el cierre de establecimientos por parte de la CCSS para aquellas empresas que injustifica-

damente se nieguen a brindar información, o bien tengan mora por más de dos meses con esta institución y no hayan convenido algún proceso de arreglo de pago.

## PILAR II

El segundo pilar del régimen de pensiones se constituye a partir del 1,5% del Fondo de Capitalización Laboral y una redistribución de aportes y cargas sociales para conformar un total de 4,25% del salario del trabajador, recursos que se manejarán en cuentas individuales a nombre de cada trabajador. El desglose de este monto es el siguiente:

Fondo de Capitalización Laboral	1,50%
Ahorro obligatorio del trabajador en el Banco Popular	1,00%
La mitad del aporte patronal al Banco Popular	0,25%
Una cuarta parte del aporte patronal al INA	0,50%
Aporte patronal a las primas de las pólizas de riesgos del trabajo	1,00%
Total	4,25%

## PILAR III

Se mantiene el régimen voluntario de Pensiones Complementarias que existe en la actualidad, con las mismas directrices establecidas en la Ley de Pensiones Complementarias que se creó para tal fin. No obstante, se agregan algunas cosas, como la posibilidad de anticipar la edad de retiro del régimen de Invalidez, Vejez y Muerte, con el dinero acumulado en esta pensión voluntaria, y se establece una tabla para la devolución al Estado de los incentivos que se deje de percibir al adelantar la edad de pensión.

## PILAR IV

El objetivo de este pilar es universalizar el sistema de pensiones a los adultos mayores de 65 años en situación de pobreza, para lo

cual se destina el 95% de las utilidades provenientes de la lotería electrónica y las multas por infracciones al Código de Trabajo. Si este monto no alcanza la suma anual de 3.000 millones de colones, el Poder Ejecutivo deberá incluir en el Presupuesto Nacional una transferencia al régimen no contributivo para cubrir el faltante.

Aunque es prematuro valorar el impacto de esta ley, existen posiciones divergentes entre algunos sectores acerca de su efecto sobre el mercado financiero nacional. Unos le atribuyen virtudes asociadas con un mayor dinamismo del mercado, mediante la ampliación de los plazos de las operaciones (tradicionalmente concentradas en menos de 60 días), la reducción de las tasas de interés y una mayor disponibilidad de recursos para el desarrollo de proyectos productivos; otros señalan un deterioro en el acceso a esos recursos por parte de los trabajadores y los medianos y pequeños empresarios, quienes no cuentan con las condiciones necesarias para participar directamente en ese mercado. Las implicaciones de esta situación para las posibilidades de mayor inversión y desarrollo de la pequeña y mediana empresa y la atención de las necesidades de los sectores laborales es uno de los aspectos que más preocupa a las organizaciones sociales: "Cada vez que se analiza la Ley en su totalidad encontramos que la mayor parte del articulado está referido más a las operadoras, a su funcionamiento, a las inversiones, al mercado de valores, a la Superintendencia, al control, a las entidades fiscalizadoras y mucho menos a lo social" (Aguilar, 2000).

Actualmente está en proceso de discusión un proyecto de Ley paralelo que pretende responder a esas inquietudes y precisar otros aspectos, iniciativa que es impulsada por las organizaciones laborales, particularmente los sindicatos.

*Fuente: Fallas, 2000.*

destacan las alzas en pan y cereales, carnes y embutidos, y alimentos fuera del hogar. El aumento en el grupo de “transportes”, el rubro que más creció, se explica en gran medida por el fuerte aumento que sufrieron los precios internacionales del petróleo y sus derivados. “Vivienda” resultó afectado por las alzas en los servicios de alquiler y de energía eléctrica.

Es importante mencionar que los precios de los bienes y servicios “regulados” fueron los que más crecieron en 1999, un 16,7%, ocho puntos porcentuales más que el crecimiento registrado en 1998. Esto se explica por los aumentos en los combustibles y la energía eléctrica.

En este contexto deben destacarse los esfuerzos del Poder Ejecutivo y el Banco Central por controlar la inflación. En esa misma línea de esfuerzos, conviene actualizar la encuesta de ingresos y gastos que se toma como referencia para ponderar los bienes y servicios que conforman la canasta a partir de la cual se mide el aumento en los precios, que data de 1987, y es la base para el cálculo de la inflación nacional.

### Condiciones de vida de la población

Además de los indicadores de generación de fuentes de empleo, existen algunos indicadores adicionales que son especialmente relevantes para evaluar las condiciones de vida de la población.

El primero se refiere a la evolución del porcentaje de hogares pobres, el que se redujo desde un 32% en 1991, hasta un 20% en 1994. A partir de entonces se ha mantenido estable, a pesar del crecimiento económico que se ha generado en los últimos años y el crecimiento del gasto social en términos reales, aunque no como proporción del PIB, que tiende a mantenerse alrededor del 16%.

Conviene recordar que el gasto social incluye los rubros de educación, salud, asistencia social, vivienda y “otros”. Entre ellos, “asistencia social” representa alrededor de una tercera parte del total. Por tanto, no existe una relación directa entre muchos de los gastos sociales y la reducción de la pobreza medida a través del ingreso de los hogares, en el corto plazo. Por otra parte, la mayoría de los programas sociales no tiene sistemas de medición de impacto, lo cual incide sobre la efectividad de sus esfuerzos en la superación de la pobreza.

Tal como se indicó al inicio de este capítulo, la aprobación de la Ley de Protección al Trabajador fue un hecho relevante durante el año 1999. Su paso por la Asamblea Legislativa se desarrolló

dentro de un ambiente de intensas discusiones entre los sectores sociales y el Gobierno, una síntesis de su contenido se presenta en el recuadro 3.8.

Otro indicador del bienestar de la población es la evolución del ingreso promedio mensual real de los ocupados. En 1999, según la Encuesta de Hogares, ese ingreso fue superior en apenas un 1,7% al que la población tenía en 1994. En otras palabras, el aumento de los ingresos de los ocupados ha resultado muy reducido respecto del ingreso que éstos tenían cinco años atrás. A su vez, en la evolución de este ingreso incide el nivel de instrucción de la población ocupada. Particularmente, resulta preocupante que el 84% de la población ocupada en el sector agropecuario y el 70% en el sector de construcción tienen “primaria o menos”. Estos niveles de baja calidad educativa cuestionan seriamente las posibilidades de mejora en el bienestar de grupos de población con niveles de instrucción muy bajos, que además corresponden a sectores de actividad económica que reciben presiones muy fuertes para modernizarse y “volverse” competitivos.

Finalmente, el indicador de la distribución de los ingresos entre la población según deciles indica que, en 1999, la diferencia del ingreso promedio del decil de la población con mayores ingresos fue casi 25 veces más grande que el ingreso correspondiente al decil de más bajos ingresos, cuando en el período 1991-1998 fue de 21,9. Esta brecha es la más elevada de la década, lo que permite afirmar que la brecha en la distribución de ingresos desmejoró en 1999.

### Percepciones de los sectores sociales en relación con el desempeño económico y social de 1999

Con el propósito de conocer las percepciones de los diferentes sectores acerca del desempeño económico y social del país en 1999, se aplicó un cuestionario estructurado con preguntas cerradas a un grupo de informantes clave de los sectores empresarial, sindical y de gobierno, el cual se amplió mediante entrevistas. En el caso del sector empresarial, al igual que el año anterior, se utilizaron, además, los resultados de la encuesta que realiza trimestralmente la UCCAEP.

En general, la percepción sobre la situación económica y social de Costa Rica es semejante a la reflejada en las estadísticas presentadas en este capítulo, es decir, la situación económica y social fue considerada difícil por todas las

personas entrevistadas, con un tono más optimista en el caso del Gobierno. El año 1999 puso en evidencia una menor polarización entre las percepciones de los dirigentes de las organizaciones laborales y las cámaras empresariales. Al mismo tiempo, se expresaron preocupaciones distintas con respecto a algunos temas específicos, según se analiza a continuación.

Para los dirigentes de las organizaciones sindicales, 1999 se caracterizó por un elevado crecimiento del Producto Interno Bruto que no se reflejó en el ámbito social; además, observan que a pesar de que ha habido un manejo macroeconómico relativamente estable, existen dudas importantes en cuanto al cálculo del Índice de Precios al Consumidor, ya que tiene una base muy antigua. Se estima que esto contribuye a una menor remuneración en las fijaciones salariales.

El problema fiscal lo achacan a la elevada evasión, la injusta estructura tributaria y los privilegios fiscales. Expresaron que hubo un gasto público con un excesivo enfoque fiscalista y que la educación y la salud recibieron aportes insuficientes. La política crediticia fue calificada como de “regular a mala” debido a que la contracción del crédito afectó principalmente a los empresarios que atienden el mercado interno, los cuales necesitaban recursos para crecer. La política comercial fue vista como “regular”, dado que se favorece a los grandes empresarios y, a pesar de que se ha hecho un esfuerzo por mejorar, las oportunidades no llegan por igual a todas las empresas. La política de reforma del Estado se consideró “mala”, porque el Gobierno se ha concentrado sólo en el ICE y se ha olvidado de generar un Estado facilitador. La política de mejoramiento de la competitividad se calificó como “mala”, ya que las acciones se han enfocado en la atracción de inversión extranjera y se han olvidado de las empresas costarricenses. Igualmente calificaron de “malas” las políticas de precios, salarios reales, generación de fuentes de empleo y reducción de la pobreza.

Para el sector empresarial en su conjunto, de conformidad con la encuesta que realiza trimestralmente la UCCAEP, la evolución de la economía en 1999 fue deficiente en comparación con la de 1998. Sin embargo, es importante aclarar que las empresas que dirigen su producción a los mercados externos tuvieron un año un poco mejor que las que destinan su producción al mercado interno, aunque muy inferior a 1998.

La evolución del empleo, según la misma

encuesta, se caracterizó como “mala”, a pesar del repunte estacional normal del último trimestre. Asimismo, el estado de las empresas según tamaño refleja que las que más sufrieron fueron las grandes. Para las empresas medianas, a pesar de que también tuvieron un año peor que el anterior, 1999 fue relativamente estable, pues en ese grupo hubo un 25% de empresas que mejoraron su situación. Las empresas pequeñas, por su parte, mejoraron con respecto a 1998, principalmente en el primer trimestre de 1999.

Para los dirigentes de este sector los efectos más favorables en el ámbito económico y social de 1999 fueron la reducción de la inflación, el crecimiento del PIB, el superávit comercial, la firma del tratado de libre comercio con Chile, la política del INA para mejorar la competitividad de las empresas, la reforma al Código de Normas y Procedimientos Tributarios, la Ley de Protección al Trabajador, la atracción de inversión extranjera y la creación de una comisión mixta en la Asamblea Legislativa que ayuda al sector agropecuario. Los principales problemas del país, según los empresarios, se relacionan con la elevada deuda interna, el alza en el precio de los hidrocarburos y su efecto en el pago de impuestos, la importante contracción en los precios internacionales, los monopolios públicos y el poco desarrollo de infraestructura. Además, consideran que no se ha generado una alternativa para desarrollar el mercado accionario y que no existe una política de apoyo a las micro y pequeñas empresas. Asimismo, destacan que existe una desvinculación entre el agro y la industria, una falta de claridad y visión de las políticas del Gobierno en general y un decrecimiento del mercado interno.

Algunos manifiestan descontento debido a que los acuerdos pactados en el Proceso de Concertación Nacional no fueron respetados. También destacan que no existen estadísticas actualizadas y detalladas que permitan conocer los subsectores económicos (estadísticas a nivel micro), lo que provoca que no se sepa realmente “qué somos y hacia donde vamos”.

En cuanto a la valoración de las acciones en materia económica y social, las políticas monetaria y crediticia, así como las de precios y salarios reales fueron consideradas “buenas”, ya que lograron disminuir la inflación, mientras que las políticas de gasto público, tributaria y de reforma del Estado se consideraron “malas”. Por su parte, la política comercial y de mejora en la competitividad empresarial fueron percibidas como políticas que benefician a ciertos sectores. Las políticas de regulación de precios y

mercados, vinculación de productos nacionales con las exportaciones, generación de fuentes de empleo, vivienda y reducción de la pobreza se calificaron como “regulares”.

Para el sector empresarial los principales problemas que limitaron la producción y el empleo fueron: la falta de apoyo gubernamental a las empresas del mercado interno, la ausencia de una política para mejorar la competitividad de las empresas locales y los obstáculos para que esas empresas sean competitivas (elevadas tarifas de los servicios públicos, cargas sociales, regulaciones y altos costos del crédito).

En contraste, desde la óptica del Gobierno el año 1999 resultó exitoso por el cambio en la estructura de la producción y la inversión extranjera. Según esta visión, el efecto positivo de estos hechos sobre el resto de la economía se verá en los próximos años; además, la estabilidad de precios y el flujo de inversión extranjera otorga mayor confianza al empresario interno. Se resalta también el crecimiento del 8% en el PIB y la aprobación de la Ley de Protección al Trabajador.

Para los representantes del Gobierno, los empresarios se han visto afectados por la falta de infraestructura adecuada y las elevadas tasas de interés. Sin embargo, las políticas en general fueron consideradas de “buenas” a “muy buenas” y, por tanto, los factores que limitaron la producción y el empleo fueron las crisis internacionales de finales de 1998, el incremento en los precios del petróleo, la necesidad de mayor libertad económica, la falta de competencia en telecomunicaciones y seguros y el excesivo poder de grupos de presión con intereses particulares.

Estas percepciones de diversos sectores muestran que se mantiene la necesidad de lograr acuerdos entre los distintos actores, a fin de lograr un crecimiento sostenido junto con mejores condiciones de vida para la población. Entre los principales temas por debatir se encuentra el referente a la modernización del Estado y el mejoramiento de la competitividad de las empresas nacionales, de manera que tengan la capacidad de desempeñarse eficientemente en un mundo cada vez más competitivo.

## Notas

1 Se define como: ingreso nacional disponible bruto (INDB) = ingreso nacional bruto (INB) más transferencias corrientes reales netas del mundo (TCRN). A su vez, el INB es el resultado de restar al PIB (a precios de mercado) las rentas de la propiedad reales netas del mundo (RPRN) y las remuneraciones reales netas (RRN) de empleados del mundo y el ajuste por la variación en los términos de intercambio (VTI). En fórmulas:

$$\text{INDB} = \text{PIB} + \text{VTI} - \text{RPRN} - \text{RRN} + \text{TCRN}.$$

2 Estos datos y la mayoría de los que se presentan en el próximo apartado se basan en la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples del INEC, cuya edición de 1999 consideró cambios metodológicos importantes. Una discusión sobre la confiabilidad de estos cambios puede observarse en el capítulo 2.

3 Los términos de intercambio (TI) "representan el precio de las exportaciones de un país, relativo al precio de sus importaciones (TI = Px / Pm)". Como los países exportan muchos tipos de bienes, se debe interpretar Px como un índice de precios para todos los productos de exportación. Lo mismo se aplica a Pm (Sachs-Larrain, 1998).

4 Nótese que lo contrario sucedió con los productos tradicionales de exportación, y especialmente con el café, cuyos precios en el mercado internacional se redujeron.

5 Una definición más precisa del ingreso nacional disponible se presentó en la nota 1.

6 En esta oportunidad se presenta un análisis más detallado de la industria en vista de que fue el sector que más contribuyó con el crecimiento del PIB y el primero en crecimiento durante 1999.

7 Este concepto incluye: el gasto privado de consumo final, el gasto de consumo final del Gobierno General y la formación bruta de capital fijo.

8 Resultado de convertir 804.000 millones de colones al tipo de cambio de 297,8.

9 Esta cifra es un promedio que muestra una dispersión importante, que oscila entre 4 y 0,5 veces, lo cual significa que existen operaciones *off shore* que son más de cuatro veces la operación local y otras en las que el banco extranjero es apenas la mitad de la operación local.

10 Se refiere específicamente a la operación de los veinte grupos financieros autorizados y regulados por la SUGEF a enero del 2000. Existen algunas entidades financieras *off shore* que no pertenecen a los grupos financieros autorizados, pero que participan dentro de la plaza local.

11 El CONASSIF estableció un convenio de intercambio de información con Panamá.

12 Ocupados que no se encuentran en situación de subempleo, es decir, que trabajan 47 horas semanales (INEC, 1999).

13 Número de personas que trabajan menos de 47 horas semanales en sus diferentes ocupaciones y que desean trabajar más horas.

14 Personas ocupadas que tienen un salario mensual inferior al salario *minimo minimorum*, pero trabajan 47 horas o más a la semana.

15 Porcentaje de la población desocupada con respecto a la fuerza de trabajo.

16 Desocupados y subempleados convertidos a equivalentes de desempleados abiertos.

17 Para 1999, el INEC incorporó un marco muestral de viviendas más actualizado, lo que hace que los resultados de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples no sean estrictamente comparables, situación que se hace más importante conforme se desagregan los datos. Sin embargo, el hecho de que estos cambios en los principales indicadores no sean de magnitud significativa y que, en general, se encuentren dentro de los márgenes de error estadístico aceptable, da fundamento para concluir que la utilización del nuevo marco muestral de viviendas no ha tenido efecto marcado en la comparabilidad de las cifras del año 1999 con las de años anteriores. José Antonio Calvo, director INEC. *La Nación*, lunes 27 de diciembre, 1999.

18 Personas que trabajaron por lo menos una hora en la semana de referencia o que, aunque no hubieran trabajado, tenían un empleo del cual estuvieron ausentes por razones circunstanciales.

19 Personas que estaban sin trabajo en la semana de referencia, que estaban disponibles para trabajar de inmediato, y que habían tomado medidas concretas durante las últimas cinco semanas para buscar un empleo asalariado o un empleo independiente.

20 Estos datos serán explicados con mayor detalle más adelante.

21 Lo fiscal incluye también las instituciones autónomas o descentralizadas, pero dadas las características del déficit fiscal en Costa Rica, donde estos entes más bien financian al Gobierno Central, se abordará especialmente lo relativo al déficit de este último.



## CAPÍTULO 3

# Anexo

## Actualización del Sistema de Cuentas Nacionales del Banco Central de Costa Rica

Las acciones realizadas por el Banco Central para actualizar el Sistema de Cuentas Nacionales ha permitido, entre otros resultados:

- Actualizar el año de referencia de la contabilidad nacional a precios constantes de 1991.
- Mejorar las metodologías de cálculo que se venía usando para estimar los diferentes agregados de las cuentas nacionales, tales como producción, consumo intermedio, producto interno bruto, componentes de la demanda global e ingreso nacional.
- Ampliar la cobertura de las cuentas de producción de las actividades económicas medidas, de manera que hoy se cuenta con información sobre producción, consumo intermedio y valor agregado a precios corrientes y constantes para un total de 127 industrias, clasificadas según una adaptación a los requerimientos nacionales y la estadística básica disponible, de la Clasificación Industrial Internacional Uniforme de las actividades económicas (CIIU revisión 2).
- Introducir los criterios contenidos en el SCN 93 en lo relativo a la elaboración de la cuenta de bienes y servicios, el cuadro de oferta y utilización y la cuenta del resto mundo, lo que permite una mejor comparabilidad internacional de los datos elaborados, así como afinar el

proceso de conciliación general de las cifras contables. Entre los criterios más importantes incluidos en la generación de los nuevos datos se encuentran:

- Valoración de la producción y del valor agregado de las industrias a precios básicos, que reflejan mejor los costos de producción de las actividades y que excluyen los impuestos netos de subvenciones a los productos e incluyen esos rubros cargados a la producción.
- Valoración de los agregados arriba indicados a precios de productor, es decir, incluyendo los impuestos netos de subvenciones a los productos, excepto aquellos tipos de valor agregado (impuestos de ventas y selectivo de consumo) similares a la presentación de las cifras estimadas sobre la base anterior (1966).
- Valoración de la producción y del producto interno bruto a precios de mercado, en la que se incluyen, además de los impuestos netos de subvenciones a los productos, ya mencionados, los impuestos tipo valor agregado y los impuestos a las importaciones como un rubro específico.
- Identificación de los márgenes de comercio y transporte, así como de los impuestos y las subvenciones a los productos para los 170 productos o grupos de productos de producción nacional considerados en el cálculo y clasificados según la adaptación nacional de

la Clasificación Central de Productos. Detalle de esos mismos rubros para las importaciones detalladas en bienes intermedios, de capital y de consumo final.

- Adopción del concepto de producción en proceso en la estimación de la cuenta de producción de la agricultura, de manera que el valor bruto de producción de aquellos rubros agrícolas cuyo año cosecha comprende más de un año natural es equivalente al valor de la producción que se genera en el transcurso de ese año por los productos terminados (cosechados), más la variación de existencias de los productos en proceso, que corresponde al costo de producción de las cosechas aún no recolectadas.

Los resultados obtenidos han permitido construir las cuentas corrientes y la de capital para el total de la economía interna, así como la cuenta del resto del mundo, mientras que las transacciones y cuentas más detalladas están referidas únicamente a la clasificación por industrias y productos.

Para una segunda etapa se contempla la ampliación del horizonte de las cuentas nacionales que hasta ahora ha elaborado el Banco Central de Costa Rica, al incluir la compilación de la secuencia completa de cuentas de los sectores institucionales, lo que permitirá desglosar las cuentas para los siguientes sectores: sociedades no financieras, sociedades financieras, Gobierno general, instituciones privadas sin fines de lucro que sirven a los hogares (IPSFLH) y hogares. En la primera etapa, dada las limitaciones de información básica adecuada en el país, los resultados de las transacciones y cuentas de las sociedades no financieras, hogares e IPSFLH se registrarán en el sector denominado sector privado no financiero, y se obtendrán por diferen-

cia, respecto a la estimación para la economía interna, una vez compiladas las cuentas para los restantes sectores. El punto de partida para la serie de cuentas institucionales es el año 1997.

A diferencia de las cuentas de las industrias, cuya unidad mínima de observación es el establecimiento, y que por sus características permiten sólo la compilación de la cuenta de producción (valor bruto de producción, consumo intermedio y valor agregado), y la de generación del ingreso primario (remuneraciones a asalariados, impuestos netos de subsidios a la producción y excedente bruto de explotación), las cuentas institucionales están sustentadas en unidades de observación denominadas empresas, las cuales se caracterizan por su condición de entidades jurídicas o sociales reconocidas por ley, que tienen capacidad, por derecho propio, de poseer activos, contraer pasivos y realizar actividades económicas y transacciones con otras entidades, características que también son inherentes a los hogares. En razón de lo anterior, para estas unidades es posible registrar un mayor número de transacciones.

Las cuentas institucionales tienen una importancia primordial para el análisis económico, ya que permiten registrar las transacciones que realiza un sector y el efecto global que tienen sobre el resto, así como la posición neta de la economía frente al sector externo, que vista por "encima de la línea", refleja la diferencia entre el ahorro nacional y la formación bruta de capital; "por debajo de la línea" se determina como la adquisición neta de activos financieros menos la emisión neta de pasivos, de donde derivan los conceptos de préstamo o endeudamiento neto, ya sea que la diferencia sea positiva o negativa, respectivamente.

*Fuente: Departamento de Contabilidad Social, BCCR.*

## CAPÍTULO 4 Armonía con la naturaleza

### Resumen de hechos y aspiraciones

#### HECHOS RELEVANTES EN 1999

- La compra de la hacienda Santa Elena, por casi \$20 millones, permitió consolidar el Parque Nacional Guanacaste.
- Se adicionó al SINAC el Parque Nacional Tapantí-Macizo de la Muerte (58.495 hectáreas), que protege las cabeceras de la cuenca principal de agua superficial que sufre a la Gran Área Metropolitana (río Macho).
- En marzo se efectuó en Costa Rica la reunión de la Conferencia de las Partes (COP) de la Convención RAMSAR, lo que constituyó una oportunidad para resaltar el papel crítico que juegan los humedales para las sociedades humanas.
- En diciembre, la UNESCO declaró el Parque Nacional Guanacaste como Patrimonio de la Humanidad.
- La oferta de madera proveniente de plantaciones forestales superó por primera vez la extraída de bosques naturales.
- La actualización del mapa de cobertura boscosa de Costa Rica, realizada en 1999 por la Universidad de Alberta, Canadá, reveló que la cobertura forestal es de un 43,5% del territorio nacional, considerando bosques primarios, secundarios, manglares, yolillales y plantaciones forestales.
- Se puso en acción el Plan Interinstitucional para la península de Osa.
- Se creó en el MINAE la Oficina de Género.
- Se aprobó la Ley de Emergencias (7914), que le asigna nuevas competencias a la Comisión Nacional de Emergencias.
- Inundaciones causaron serios daños en Guanacaste (setiembre-octubre) y Sixaola (diciembre).
- En el transcurso del año, la SETENA cambió cuatro veces de secretario general.
- Por problemas de contaminación ambiental, el Ministerio de Salud cerró el sitio que las municipalidades de San Pablo, Santo Domingo, San Isidro y San Rafael de Heredia utilizaban como vertedero de los desechos recolectados.
- Se aprobó el plan quinquenal para la reducción de desastres en Centroamérica, en la Cumbre Presidencial celebrada en octubre.

## ASPIRACIONES

---

- 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.
- Uso 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.

## CAPÍTULO 4

# Armonía con la naturaleza

## Introducción

El capítulo “Armonía con la naturaleza” realiza un balance de la gestión ambiental en Costa Rica durante 1999. Estudia si, en ese año, la sociedad costarricense utilizó los recursos naturales conforme a las aspiraciones de desarrollo humano en esta materia o si, por el contrario, los empleó de manera que pone en riesgo la riqueza natural y las posibilidades futuras de emplearla como soporte del desarrollo del país. Así, un conjunto de preguntas guió la investigación, a saber: ¿cuánto se avanzó en 1999 en la conservación de los recursos naturales? ¿en mejorar el aprovechamiento que se hace de ellos? ¿en controlar los desechos? ¿en prevenir y mitigar el impacto de desastres? ¿en ampliar la participación de la sociedad civil en la protección y el manejo de los recursos, así como en el desarrollo de una conciencia ciudadana sobre la necesidad de mantener una relación armónica con la naturaleza?

Este año el capítulo hace énfasis en la dimensión territorial de la gestión ambiental. Las huellas que la sociedad inscribe constantemente sobre el territorio, como resultado de cambios en la distribución espacial de la población y en sus actividades residenciales y productivas, afectan el estado actual y las potencialidades futuras de los recursos naturales. Además, una relación armónica con la naturaleza no se puede limitar a los aspectos estrictamente ecológicos (ligados a la conservación de la biodiversidad, por ejemplo) sino que abarca también aquellos más ligados a

los impactos ambientales del desarrollo, como el cambio en el uso de la tierra, o la contaminación por vertidos de desechos líquidos y sólidos.

## El concepto de gestión ambiental

El concepto que hilvana este balance es el de gestión ambiental. En castellano, *gestión* es una palabra con varios significados, todos relevantes para los propósitos de este trabajo<sup>1</sup>. Primero, gestión significa la acción o efecto de administrar, es decir, las actividades conducentes al logro de un cometido; en esta acepción, gestión ambiental incluye, en general, las acciones relacionadas con la conservación y uso de los recursos naturales. Segundo, significa las diligencias que se realizan “por el cuidado de intereses ajenos sin mandato de su dueño”; en este sentido, gestión implica que esas acciones se hacen por encargo, es decir, en representación de alguien o algo. La sociedad costarricense contemporánea administra el patrimonio natural del país, en nombre de las futuras generaciones, pero sin que éstas puedan opinar al respecto. Finalmente, gestión significa dar vida, llevar y sustentar en las entrañas (RAE, 1992); con base en esta acepción, la gestión ambiental se estudia desde el punto de vista del tipo de sociedad que contribuye a crear.

El concepto de gestión ambiental aquí utilizado incluye tres dimensiones: la gestión del patrimonio, la gestión del cambio social y la gestión del riesgo (recuadro 4.1). En cuanto a la definición del concepto de patrimonio, se optó por un

significado restringido a aquellos recursos que son por lo general de propiedad común, cuya conservación y custodia forma parte de la herencia para generaciones futuras. En este sentido, la gestión del patrimonio refleja la voluntad de la sociedad costarricense de conocer para conservar y usar con responsabilidad los elementos de la extraordinaria biodiversidad que ostenta el país. También incluye los retos para preservar y manejar los recursos de propiedad común, como los acuíferos y el mar territorial. Si el concepto de patrimonio lleva implícito la noción de transmisión y compromiso intergeneracional, su gestión requiere entonces un enfoque marcado por la previsión, la preservación y la custodia. Ello sugiere que la gestión ambiental debe responder a los cambios en las demandas sociales por recursos naturales y servicios básicos, así como a sus impactos ambientales. Por esta razón, se decidió diferenciar la gestión del patrimonio de la gestión del cambio social y la gestión del riesgo, ya que cada una de ellas se refiere a asuntos con características y dinámicas propias. Una sociedad puede avanzar más rápidamente en un área que en otra y, como se verá, este es precisamente el caso de Costa Rica. Por ello, conviene estudiarlas separadamente y procurar medir su desempeño con indicadores reunidos al efecto.

La gestión del cambio se refiere a aquellas diligencias que se realizan “por el cuidado de intereses ajenos”, que significa responder constantemente a las exigencias de las generaciones actuales, sin menoscabo de las generaciones futuras. Implica mitigar y minimizar los impactos ambientales del desarrollo, contribuyendo a un mayor bienestar y calidad de vida para la mayoría de las y los costarricenses. Allí entra la tercera

dimensión de la gestión ambiental, la gestión del riesgo, relacionada con la creación de las capacidades para prevenir y mitigar los impactos ambientales y sociales del desarrollo. Enfoca particularmente los efectos del acelerado proceso de urbanización que vive el país, y sus efectos en forma de generación desenfadada y deficiente disposición de los desechos, tanto líquidos como sólidos. También se refiere a la aceptación más común de la gestión del riesgo, ligada a la reducción de la vulnerabilidad ante amenazas naturales. Muchos de los asuntos propios de la gestión del riesgo incumben a diversos sectores. No inciden sobre un recurso en particular (por ejemplo, bosque o agua), sino que afectan simultáneamente a varios y generan impactos compuestos y complejos. Aquí interesa valorar tanto los esfuerzos desde una autoridad central y nacional, como las crecientes iniciativas descentralizadas para una gestión local del riesgo<sup>2</sup>.

Una deficiente gestión del patrimonio limita las opciones futuras para responder al cambio social. A su vez, una gestión del cambio social y de sus impactos ambientales que no reúne las mínimas condiciones de control, también genera crecientes escenarios de riesgo. Así, las tres dimensiones de la gestión ambiental están íntimamente ligadas: una no puede funcionar plenamente sin las otras.

### Balance general: una gestión ambiental con grandes contrastes

Costa Rica alcanza el final del siglo XX con un desempeño ambiental que muestra profundos altibajos. Por un lado, ha avanzado en la consolidación de un Sistema Nacional de

#### RECUADRO 4.1

### Tres dimensiones de la gestión ambiental

Gestión del patrimonio son las políticas, programas y actividades públicas y privadas para la conservación de la naturaleza y sus resultados. Incluye la protección de ecosistemas o especies únicas y amenazadas y el manejo de los recursos de propiedad común.

La gestión del cambio social corresponde las políticas, programas y actividades públicas y privadas relacionadas con el uso y transformación de los recursos naturales, y sus resultados. Incluye los patrones de ocupación territorial, el manejo de la frontera agríco-

la, la expansión urbana, la demanda de servicios y las regencias ambientales y forestales.

Por gestión del riesgo se entiende el conjunto de políticas, programas y actividades públicas y privadas orientadas a atender la especial característica de la población costarricense, que coexiste en un “escenario multiamenazas”. Implica el manejo de la generación y disposición de desechos, y la reducción de la vulnerabilidad de los sistemas naturales y sociales ante las amenazas. Incluye las medidas de prevención, mitigación y reconstrucción.

Conservación *in situ* de fama mundial y está probando innovadores mecanismos de gestión ambiental, tanto en materia de uso y conocimiento de su extraordinaria biodiversidad, como en actividades de bioprospección y pago por servicios ambientales. La gestión del patrimonio ha permitido conservar una cuarta parte del territorio nacional.

A pesar de estos logros, existen crecientes presiones sobre los últimos reductos de bosques en el país, lo que pone de relieve la necesidad de fortalecer mecanismos de regencia y control ambiental y forestal. Los retos que implica la gestión del crecimiento demográfico y económico, ampliamente analizados en los capítulos 2 y 3, recuerdan la importancia de una gestión ambiental integral, que enfoque no sólo los aspectos biológicos de la conservación *in situ* y *ex situ*, sino también los impactos causados por un proceso de desarrollo urbano acelerado y con controles deficientes. Los problemas generados por la creciente producción de desechos sólidos y líquidos, así como por patrones de consumo material y energético insostenibles, indican una deficiente gestión del cambio. La ausencia de una capacidad institucional sólida en materia de control ambiental y planificación regional y urbana predisponen la construcción social del riesgo. Los escenarios de riesgo en el país son conformados tanto por la presencia perenne de amenazas naturales, como por condiciones crecientes de vulnerabilidad social y ambiental.

El punto fuerte de la gestión ambiental en Costa Rica es, pues, su gestión del patrimonio natural. El sistema nacional de áreas protegidas, que ha adquirido una reputación de fama mundial, cuenta con más de 151 áreas silvestres y marinas protegidas. Abarca un total de 1.344.094 hectáreas, la mitad de las cuales está en 26 parques nacionales. En 1999 se declaró 8 áreas silvestres protegidas nuevas, con un área total de 60.706 hectáreas. Sin embargo, se estima que un 43,6% de la tierra bajo la modalidad de Área Silvestre Protegida (ASP) está todavía pendiente de pago a sus propietarios originales, para lo cual se requeriría unos 185.000 millones de colones.

Pese a su alto potencial turístico, en 1999 no se logró avances significativos en la visita de turistas a las áreas protegidas. En ese año sólo un 40% del millón de turistas extranjeros que llegaron a Costa Rica visitó alguna área protegida; en el caso de Guanacaste esa cifra alcanzó apenas un 3%.

El país sigue realizando importantes esfuerzos por conocer y sistematizar la información

existente sobre su biodiversidad. Como parte de la Estrategia Nacional de Biodiversidad, en 1999 se actualizó el conocimiento general sobre la riqueza natural. Además, siguió destacando el trabajo emprendido por el INBio con el inventario nacional de biodiversidad en cinco áreas de conservación. A partir de 1999, los parataxónomos del INBio son considerados funcionarios del MINAE. Su programa de bioprospección continuó generando nuevas propuestas de conservación. Empero, subsisten importantes vacíos en el conocimiento de la biodiversidad del país, especialmente en materia de microorganismos.

En contraste con lo anterior, en la gestión del cambio social Costa Rica mantuvo importantes y extendidas debilidades, aunque en 1999 registró algunos progresos puntuales. Los frutos de las políticas de incentivos forestales impulsadas desde fines de los años ochenta ya se están cosechando. En 1999, por primera vez, la oferta de madera proveniente de plantaciones forestales superó la extraída de bosques naturales. En cambio, preocupa, una vez más, la falta de un compromiso en materia fiscal y financiera para consolidar los incentivos para el sector forestal y de conservación *in situ*. Ello ha impactado a organizaciones ligadas a la forestería comunitaria. Entre 1996 y 1999 se recaudó 72.910 millones de colones por el impuesto selectivo de consumo sobre los combustibles, de los cuales un tercio debería destinarse a fortalecer el programa de Pago de Servicios Ambientales y Certificados de Abono Forestal. No obstante, en 1999 sólo se giró un 40% de los recursos que prevé la ley.

En cuanto al uso del recurso agua, el desempeño en 1999 fue deficiente. El rico patrimonio natural de Costa Rica se ve cada día más amenazado por el deterioro de cuencas hidrográficas, la contaminación de acuíferos y la degradación de humedales y zonas costeras. Así, una sinopsis del estado de los recursos marinos en el golfo de Nicoya refuerza la noción de que la mayor amenaza deriva de los problemas de contaminación y sedimentación, en tanto que el deterioro ambiental de la cuenca del río Tárcoles se revela cada vez más como un problema crítico. Por otra parte, si bien el país en su conjunto presenta un cuadro de superávit de oferta de agua, queda muy claro que el peso de la GAM en la demanda de agua potable y las limitaciones en cuanto a control de calidad auguran problemas en el abastecimiento futuro de la principal aglomeración urbana del país. En 1999 no hubo cambios legales o institucionales relacionados con la regulación de los recursos hídricos, por lo que las competencias

CUADRO 4.1

## Resumen de indicadores ambientales

	1997	1998	1999
<b>Gestión del patrimonio</b>			
Area en parques nacionales			567.852
Area en reservas biológicas			21.432
Area en refugios nacionales de vida silvestre			175.524
Area en reservas forestales			284.133
Area en zonas protectoras			163.714
Area en humedales			88.289
% parques nacionales de propiedad pública			85,0
Número de visitantes en parques nacionales	742.761	810.098	865.603
<b>Gestión social</b>			
<b>Uso de recursos forestales</b>			
Manejo de bosque (ha) <sup>af</sup>	9.537	8.663	8.000
Protección de bosque (ha) <sup>af</sup>	94.526	46.391	51.237
Reforestación individual (ha) <sup>af</sup>	2.926	2.472	2.500
Reforestación global (ha) <sup>af</sup>	2.979	2.782	2.500
Número de permisos otorgados para manejo	1.320	1.961	3.448
Area sometida a planes de manejo (ha)	19.089	n.d	7.805
Aprovechamiento total de madera (m <sup>3</sup> )	640.516	681.268	673.650
Aprovechamiento en bosques con planes de manejo (m <sup>3</sup> )	247.814	248.362	126.157
Número de contratos forestales inscritos	2.550	4.525	605
Total de crédito forestal (millones de colones)	103,5	88,8	107,0
Crédito reforestación (millones de colones)	31,6	3,7	
Crédito industria (millones de colones)	39,3	52,5	78,8
Recaudación de impuesto de consumo para PSA y CAF (millones de colones)	8.959	8.700	9.626
Monto asignado para PSA y CAF (millones de colones)	1.789	3.650	3.996
<b>Uso de fauna marina</b>			
Captura total de pesca (tm)	17.259	17.911	12.577
Industrial (tm)	2.852	2.824	3.783
Artisanal (tm)	14.407	15.087	8.794
<b>Uso de recursos energéticos</b>			
Generación hidroeléctrica (gW/hora)	4.790	4.687	5.130
Generación geotérmica (gW/hora)	544	592	804
Generación termoeléctrica (gW/hora)	179	444	146
Generación eólica (gW/hora)	76	65	101
Consumo medio anual de electricidad por abonado residencial e industrial (kW/hora)	2.597	2.666	2.685
<b>Agricultura orgánica</b>			
Area en cultivos orgánicos	6.330	9.004	9.500
Número de productores		6.100	6.000
<b>Agricultura transgénica</b>			
Area total de semilla de soya y algodón transgénico (ha)	56,4	159,0	151,2



CUADRO 4.1 (continuación)

	1997	1998	1999
<b>Manejo de desechos sólidos</b>			
Desechos sólidos recolectados en el país (tm/mes) <sup>b/</sup>			65.294
Desechos sólidos que ingresan al relleno sanitario de Río Azul (tm/día)	947,0	1.040,7	1.265,0
Desechos sólidos recolectados por abonado en los registros municipales (tm/mes)			0,11
<b>Contaminación del aire en San José<sup>c/</sup></b>			
Concentración de partículas (norma < 75 µg/m <sup>3</sup> )	222,5	203,2	186,8
Monóxido de carbono d/ (norma < 9 ppm)	12,2	10,3	10,3
Concentración de material particulado PM10 <sup>d/</sup> (norma < 50 µg/m <sup>3</sup> )	51,0	55,0	40,0
Dióxido de azufre (norma < 80 µg/m <sup>3</sup> )	86,0	47,0	75,5
Dióxido de nitrógeno d/ (norma < 100 µg/m <sup>3</sup> )	61,6	54,3	47,9
<b>Vehículos en circulación en el país<sup>e/</sup></b>	531.059	571.888	589.360
<b>Daños a la salud por efecto de contaminación</b>			
Intoxicaciones por plaguicidas	920	544	630
<b>Gestión del riesgo</b>			
<b>Eventos naturales</b>			
Muertes por desastres			11
Heridos por desastres			34
<b>Accidentes industriales</b>			
Total de accidentes industriales			31
Muertes por accidentes industriales			2
Total de accidentes laborales <sup>f/</sup>	115.344	116.501	120.279
Accidentes laborales en industrias manufactureras <sup>f/</sup>	27.477	28.593	28.806
Muertes por causas externas en áreas industriales y de construcción <sup>g/</sup>	13	15	18

a/ MINAE - SINAC, 2000.

b/ IFAM, 2000.

c/ Norma del Ministerio de Salud Pública.

d/ Corresponde al centro de San José con alto flujo vehicular.

e/ No incluye vehículos de servicio agrícola y equipo pesado de construcción.

f/ INS, Departamento de Riesgos del Trabajo.

g/ INEC, 2000.

legales continúan siendo desarticuladas, débiles y, en algunos casos, contradictorias. A la fecha de conclusión de este Informe se encontraba en la Procuraduría General de la República una consulta para determinar si se está trabajando sin procedimientos legales para el otorgamiento de concesiones de agua para la generación de hidroelectricidad.

En el capítulo se analiza la controversia en torno a las políticas energéticas del país. Se ilustra las dificultades inherentes a un modelo de desarrollo basado en altos índices de consumo energético y a la tendencia creciente a apostar por una economía de servicios orientada al turismo. En 1999 se superó la marca de 500.000 vehículos en circulación. Esto tiene hondas implicaciones en cuanto a los patrones de consumo energético, ya que en 1999 el 60% del uso total de energía estuvo compuesto por derivados de petróleo. La necesidad de nuevos servicios eléctricos hace que la demanda aumente en promedio 10.000 Kw por año. En este sentido, la proliferación de proyectos hidroeléctricos y de exploración petrolera frente a las costas del Caribe responde, por un lado, a la creciente demanda energética del país, pero, por otro lado, implica externalidades que pueden reducir la calidad del ambiente en las zonas afectadas.

En 1999 se registró el surgimiento de alternativas en agricultura orgánica, medidas de conservación de suelos y agroforestería tradicional. Es importante visibilizar el rol de las empresas asociativas, como el las cooperativas, en los esfuerzos por mitigar los efectos de la crisis en el agro, con saldos positivos y alentadores en materia ambiental. Se calcula en casi 6.000 hectáreas el área dedicada a la agricultura orgánica, que en la actualidad constituye un movimiento nacional amplio y con muy diversas expresiones de gestión alternativa del recurso suelo. Lo mismo sucede con iniciativas privadas ligadas a la recuperación y reciclaje de desechos sólidos.

Con respecto a la gestión del riesgo, al igual que con la gestión del cambio social, el país muestra debilidades preocupantes. Costa Rica es un "escenario multiamenaza", ya que la mayoría de su población urbana vive y coexiste en una zona marcada por alta sismicidad y vulcanismo, además de las amenazas hidrometeorológicas y tecnológicas que siguen causando desastres cotidianos. Este año el capítulo trata el tema de la creciente vulnerabilidad del centro neurálgico del país, la GAM, producto de un aceleradísimo y desordenado crecimiento. La mancha urbana de la GAM creció casi un 80% en los últimos

diez años y la población de las zonas periféricas ha aumentado a ritmos crecientes. Por ejemplo, entre 1975 y 1995, Coronado creció un 185%, Patarrá un 1009%, San Felipe de Alajuelita 451% y La Trinidad de Moravia 243%; muchos de los terrenos en estas zonas no son aptos para el desarrollo de asentamiento urbanos. Este ritmo de urbanización en zonas de alto riesgo provoca cantidades de desechos inmanejables con los sistemas actuales de disposición, una contaminación fluvial que ya crea externalidades y una capacidad deficiente del ambiente para procesar y asimilar estos cambios dramáticos. La combinación de crecimiento territorial desordenado, falta de controles y seguimiento a los impactos ambientales y un ambiente cada vez más expuesto a contaminantes genera riesgos importantes para la población. Frente a ello, la Ley de Planificación Urbana, que data de 1969, se aplica en forma parcial limitada, y el INVU, entidad a cargo de la planificación urbana y el control del desarrollo de la vivienda, tiene competencias y recursos muy escasos.

Las tasas de crecimiento urbano acelerado y el patrón desordenado de desarrollo urbanístico han generado escenarios de riesgo compuesto. Tal es el caso de los desechos sólidos, que siguen siendo un reto permanente. El manejo de los desechos sólidos en Costa Rica no es un problema local o municipal; tiene impactos a distintas escalas, entre ellas las cuencas hidrográficas y las zonas marino-costeras. Ciertamente en 1999 pueden identificarse notables esfuerzos en materia de reciclaje, recuperación y separación, pero ello no basta para modificar la gravedad de la situación. Entre 1978 y 1999 el volumen de desechos generados por la GAM se multiplicó por tres. Se estima que un 34% del total de desechos generados por el país no es recolectado y en áreas rurales esto llega al 60%. Un 40% de estos desechos termina en lotes baldíos, y un 38% en los cauces de los ríos.

En 1999 persistió la inestabilidad administrativa y la debilidad financiera de la SETENA. Esto es especialmente preocupante por las funciones estratégicas que esta entidad tiene encomendadas, en particular la realización y seguimiento de los procesos de evaluación de impacto, gestión y control ambiental. En cinco años de existencia ha tenido siete directores; sólo en 1999 cambió cuatro veces de secretario general. Cuenta con una planta de 37 empleados, de los cuales sólo 15 son técnicos, un presupuesto anual aproximado de 18 millones de colones y tres vehículos para atender casi 500 proyectos por año.

Dentro de este panorama pueden destacarse tres hechos esperanzadores. El primero es la reforma a la ley constitutiva de la CNE. De este modo se ha creado una institución con mayores poderes en materia de ordenamiento territorial, ordenanzas municipales y capacidad de licitar obras e intervenir en procesos de desarrollo que incidan en menores niveles de riesgo. La nueva ley tiene el inconveniente de crear una estructura aún más centralizada, aunque con más poderes y un mandato más claro, lo cual deja en entredicho el fomento de las capacidades institucionales para la gestión local del riesgo.

El segundo hecho esperanzador es que, en general, 1999 no fue un año excepcional en materia de emergencias por desastres. Aun así, en este año la creciente incidencia de pequeños y medianos eventos destructivos, en la forma de inundaciones, deslizamientos y vendavales, entre otros, revela la vulnerabilidad creciente de amplios sectores de la sociedad costarricense.

El tercer hecho esperanzador fueron los amplios procesos de consulta que se realizaron con el fin de obtener insumos para la formulación de la Estrategia Nacional de Conservación y Uso Sostenible de la Biodiversidad y la Estrategia Ambiental Nacional. Asimismo, cabe subrayar la creación de la Oficina de Género en el MINAE. Sin embargo, persisten, en la práctica, conflictos de competencias y confusión entre las instituciones públicas acerca del alcance de sus mandatos y jurisdicciones.

### Organización del capítulo

El presente capítulo se organiza en cinco apartados. Luego del balance general del desempeño del país durante 1999 se consignan tres secciones, que constituyen el cuerpo principal del capítulo. Cada una de ellas corresponde a una de las dimensiones de la gestión ambiental. En el último apartado se hace un señalamiento de desafíos nacionales en el tema de armonía con la naturaleza.

La sección sobre la gestión del patrimonio natural documenta el estado actual de los recursos patrimoniales del país (referido en informes anteriores como capital natural) tales como la biodiversidad, las aguas subterráneas y el mar territorial. Se identifica además las instancias y los mecanismos de gestión para aprovechar en forma racional y duradera el patrimonio natural de que dispone el país.

La sección sobre gestión del cambio social evalúa el estado de la disponibilidad y uso del capital natural en aquellas partes del territorio que no son propiedad común (la mayoría del país). Investiga, además, las políticas públicas nacionales y las iniciativas locales para mejorar el aprovechamiento de los recursos naturales. Los temas estudiados son los recursos boscosos e hídricos, y las políticas y prácticas energéticas.

La sección sobre la gestión del riesgo enfatiza puntos críticos en unas relaciones sociedad-ambiente caracterizadas por crecientes condiciones de vulnerabilidad, inseguridad y desgaste frente a desastres recurrentes. Enfatiza en el Gran Área

#### RECUADRO 4.2

### Una vez más, las limitaciones de información

La profundidad con que este Informe expone los diferentes temas está relacionada con las limitaciones en la disponibilidad y la calidad de la información para evaluar la dimensión ambiental del desempeño país. La falta de un sistema nacional de estadísticas ambientales, y de información georreferenciada de acceso público, seguirá limitando los análisis integrados y actuales de la disponibilidad y uso del patrimonio natural. Son particularmente críticas las lagunas o limitaciones de información sobre tres aspectos: uso actual de suelo, cobertura forestal y contaminación.

En el Informe anterior se reportó que durante los años noventa la cobertura boscosa del país aumentó de un 32% a un 40,3% del territorio nacional, y se

consignaron las críticas de varios sectores a esta información. Aún persisten dudas en torno a este tema, ya que la información está dispersa, sujeta a excesivos controles administrativos y a menudo presenta problemas relacionados con el uso de diferentes premisas, metodologías y clasificaciones. Esto resulta en una ausencia de información fidedigna sobre el uso de la tierra en Costa Rica, lo que a su vez limita las posibilidades de una gestión estratégica del recurso forestal en el mediano y largo plazo. Un ejemplo detallado de las inconsistencias en la información sobre cobertura forestal se expone en el Capítulo Especial de este Informe, para Guanacaste.

Metropolitana, principal escenario de la sociedad costarricense contemporánea.

### Gestión del patrimonio

#### Avances en la gestión nacional de la biodiversidad

##### La conservación *in situ*

Costa Rica conserva una cuarta parte de su territorio bajo alguna forma de protección (cuadro 4.2). Como parte de la política de consolidación del SINAC, además de propiciar el manejo y la conservación de los recursos, ha sido menester crear y ampliar algunas áreas silvestres, así como proseguir con el proceso de adquisición y titulación de terrenos de propiedad privada obtenidos por compra, expropiación o donación.

En 1999 se creó ocho nuevos refugios bajo las modalidades de mixto o privado. Se declaró el Parque Nacional Tapantí-Macizo Cerro de la Muerte, que cubre más de 58.000 hectáreas e incorpora en una sola área el Parque Nacional Tapantí y parte de la Reserva Forestal de Río Macho; este fue el mayor cambio en áreas protegidas en el año en estudio. En total, se agregó 25.758 hectáreas al régimen de protección. Al revisar la distribución por categoría, se observa que la mayor cantidad de áreas protegidas corresponde a refugios (32%) pero la categoría de parque es la que abarca la mayor superficie (11%). En 1999 el SINAC puso mayor atención a los humedales; en ese año se llegó a contar con unas 88.000 hectáreas en humedales protegidos, un fuerte incremento respecto a las 55.000 hectáreas de 1998). Aun así, estos sistemas sólo representan el 1,7% del territorio nacional.

CUADRO 4.2

### Áreas silvestres protegidas según categoría de manejo

Cantidad	Categoría de manejo	Superficie en hectáreas	% del territorio nacional
25	Parques nacionales	567.852	11,0
8	Reservas biológicas	21.432	0,4
49	Refugios nacionales de vida silvestre	175.524	3,4
11	Reservas forestales	284.133	5,5
31	Zonas protectoras	163.714	3,0
14	Humedales	88.289	1,7
2	Reservas naturales absolutas	1.330	
2	Otras áreas silvestres protegidas	7.561	0,1
9	Fincas propiedad del Estado fuera de ASP	8.501	0,2
151	Total	1.310.301	25,4

Fuente: MINAE/SINAC, 2000.

En este contexto, uno de los problemas que enfrenta el país desde hace varios años es la tenencia de tierra en las áreas silvestres protegidas. Este tema constituye una profunda preocupación, debido a que el Estado costarricense adeuda el 44% de las tierras de las ASP y, año con año, se incrementan los montos pendientes de pago por tierras que legalmente pertenecen a particulares. En la actualidad se requiere más de 185.000 millones de colones para comprarlas. Como un primer paso, durante 1999 se dispuso realizar estudios para fijar sitios prioritarios en las áreas de conservación. Así, se identificaron

34.170 hectáreas pendientes de compra, cuyo valor sobrepasa los 12.500 millones de colones.

Por otra parte, se invirtió 4.883 millones de colones en la compra de tierras para el Parque Nacional Cahuita, la Reserva Biológica Cerro Las Vueltas y el Área de Conservación Guanacaste (declarada como Patrimonio Mundial por la UNESCO en 1999). En esta última se empleó el 98,6% (casi \$20 millones) de los recursos, suma que sirvió para la consolidación de casi 15.500 hectáreas de tierras, otrora parte de la hacienda Santa Elena. Este es un hecho de suma importancia, por cuanto en Cahuita y Guanacaste existen

conflictos con los antiguos propietarios desde hace más de veinte años. Desde el punto de vista del MINAE, con el pago de Santa Elena el Gobierno ratificó su compromiso con la conservación, ya que con esta adquisición ha aumentado sustancialmente el área de restauración del bosque seco tropical, uno de los ecosistemas más amenazados del continente (MINAE, 2000c).

El convenio MINAE-INBio, mediante la Estrategia Nacional de Biodiversidad, permitió la identificación de áreas prioritarias para la conservación *in situ*, con colaboración de las universidades públicas y el Museo Nacional. En este sentido, cabe destacar la importancia de algunas zonas dentro del Área de Conservación Pacífico Central (ACOPAC), que aún no están debidamente protegidas. ACOPAC es considerada por algunos expertos como un área de endemismo<sup>3</sup> en el país.

#### Continúa el debate sobre la cobertura boscosa en Costa Rica

En el centro del debate sobre la gestión de los recursos boscosos, está la discusión acerca del estado actual de la cobertura forestal del país. En forma general se acepta que ha habido una tendencia neta hacia la reducción de las tasas de deforestación desde mediados de los años ochenta. La hipótesis para explicar la recuperación de la cobertura boscosa es que este cambio se debe al efecto combinado del abandono y posterior regeneración natural de tierras anteriormente dedicadas a la ganadería extensiva. También se le atribuye a las políticas del Estado en materia de conservación del bosque natural y establecimiento de plantaciones forestales. De hecho una buena parte del aumento en superficie de bosques secundarios y plantaciones es atribuible a los pequeños y medianos productores, muchos de ellos organizados en cooperativas. Después de varios años de auge de la forestería social, amparada a la política de pago de incentivos, muchas organizaciones de forestería comunitaria están enfrentando serias dificultades administrativas y financieras.

Aún así, quedan dudas en cuanto a la superficie y el estado de los bosques, tanto naturales como artificiales, remanentes en el territorio costarricense. En 1998 se reportó que la cobertura boscosa decreció de un 56% en 1960, a un 36% en 1980, y a un 32% en 1990, para luego incrementarse, en 1998, a un 40,3% según el estudio de cobertura realizado por FONAFIFO/CCT-CIEDES (1998). Ese estudio, sin embargo, no

incluía un 8,7% del territorio, debido a la presencia de nubes y sombras en las imágenes de satélite. En 1999 el Laboratorio de Sistemas de Observación Terrestre (EOSL) de la Universidad de Alberta, Canadá, actualizó la medición de 1998 y redujo a un 5,7% la parte del territorio sin clasificar. La actualización del mapa reveló que la cobertura forestal es de un 43,5% del territorio nacional, considerando bosques primarios, secundarios, manglares, yolillales y plantaciones forestales.

#### Los visitantes de las áreas protegidas pagaron más de 700 millones de colones

Durante la década de 1990, las áreas silvestres protegidas recibieron más de seis millones de turistas nacionales y extranjeros. Las visitas por parte de nacionales ascendieron continuamente; en cambio, los turistas extranjeros han tenido un comportamiento irregular: en el período 1993-1995 se registró una drástica caída de visitantes y desde entonces el aumento ha sido lento. Si antes de 1993 las áreas de conservación recibían más turistas extranjeros que nacionales, a partir de ese año la situación se invirtió (gráfico 4.1).

Cada año, alrededor de un 35% de los turistas extranjeros que llegan al país visita los parques nacionales. Esto trae importantes beneficios para la conservación de la biodiversidad, entre ellos el reconocimiento del valor de la riqueza biológica y la generación de ingresos para su mantenimiento y protección.

En cuanto a la distribución geográfica de la afluencia de turistas, hay grandes contrastes, pues unas áreas silvestres son más atractivas para nacionales, y otras lo son para extranjeros. Así, en 1999, de los 866.603 visitantes el 57% fueron costarricenses; de éstos una cuarta parte se dirigió al volcán Poás y un 21% al volcán Irazú, ambos pertenecientes al Área de Conservación Cordillera Volcánica Central, en las cercanías al Valle Central, y con buenos medios de comunicación vial, que permiten un fácil acceso. Por su parte, los extranjeros, mayoritariamente estadounidenses, prefieren el ambiente de sol, mar y playa que ofrece el Parque Nacional Manuel Antonio, más del 20% del total de extranjeros que visitan las áreas silvestres de Costa Rica se dirigen a ese lugar. Asimismo, entre las áreas más visitadas está el Monumento Nacional Guayabo, el cual encierra las evidencias arqueológicas más importantes de Costa Rica; en 1999 recibió 18.524 personas, la mayoría de ellas (84%) nacionales. Esto se debe, en parte, a que muchas escuelas, colegios y

universidades frecuentemente organizan visitas al Monumento, con el fin de que los jóvenes, niños y niñas conozcan sus raíces culturales.

Las áreas silvestres protegidas generaron más de 700 millones de colones por concepto de tarifas de ingreso y pago de servicios brindados a los visitantes en 1999. La inversión pública en infraestructura turística y administrativa se concentró en las áreas de mayor afluencia de visitantes (parques nacionales Carara, volcán Poás, Irazú y Tenorio) por un monto de 148,2 millones de colones. La inversión es clave si se quiere fomentar, incentivar y consolidar el turismo de naturaleza en Costa Rica.

En una encuesta nacional sobre tenencia de vida silvestre y percepción de parques nacionales, efectuada en 1999 por la Escuela de Ciencias Ambientales de la Universidad Nacional, se formuló la pregunta abierta “¿Cuáles parques nacionales de Costa Rica me puede mencionar?” con el fin de cuantificar el conocimiento sobre parques nacionales de las y los adultos costarricenses. Aunque la gran mayoría de los encuestados mencionó correctamente un parque nacional, una tercera parte no necesariamente asoció el concepto de parque nacional con un área silvestre protegida. El 34% incluyó en su respuesta sitios como el Zoológico Simón Bolívar, el Parque Nacional de Diversiones, los parques metropolitanos, el Parque de la Paz y otros lugares de recreación campestre (Drews, 2000).

#### Las reservas privadas contribuyen activamente a la conservación

Las reservas privadas se han convertido en un elemento importante de la conservación *in situ*. Se estima que abarcan 44.026 hectáreas, lo que representa un 3,3% del total de áreas protegidas y un 5% de la superficie del bosque remanente en el país (Del Camino et al, 1999). En 1999 existía un total de 100 reservas en todo el territorio nacional, particularmente en Puntarenas (30) y Limón (17). Están organizadas bajo una asociación privada sin fines de lucro llamada Red Costarricense de Reservas Privadas (RCRP). Esta red realiza actividades de capacitación, divulgación e intercambio entre sus miembros y participa activamente en la formulación de políticas nacionales relacionadas con la conservación del patrimonio natural, como la Ley de Pago de Servicios Ambientales y la Estrategia Nacional de Biodiversidad.

Según la RCRP, la mayoría de las reservas (60%) se destina al ecoturismo, un 33% se dedica a la protección y un 7% a investigación y otras actividades. En forma similar a las áreas protegi-

das manejadas por el Estado, los mayores problemas que enfrentan los propietarios de reservas privadas son el precarismo, la cacería furtiva, los incendios forestales, la inseguridad de tenencia y la falta de titulación de la tierra. Muchas reservas también han enfrentado problemas administrativos en cuanto a equilibrar gastos con los ingresos que generan. El financiamiento proviene en la mayoría de los casos de donaciones, préstamos e inversiones privadas.

#### Uso de los elementos de la biodiversidad

##### • *Uso de la biodiversidad para la investigación científica*

Se estima que Costa Rica, un país que representa tan sólo el 0,03% de la superficie de la Tierra, posee alrededor del 4% de la biodiversidad mundial esperada<sup>4</sup>. Se ha identificado únicamente un 17,4% (poco más de 87.000 especies), lo que representa un 6,2% de las especies conocidas actualmente en todo el mundo (1.411.948). Esta investigación está dispersa y, a pesar de los avances, hay vacíos en temas como estudios ecológicos, monitoreo de estado de poblaciones, usos sostenibles y taxonomía. La biodiversidad terrestre es mejor conocida que la marina ([www.minae.go.cr/estrategia/estudio/indice.htm](http://www.minae.go.cr/estrategia/estudio/indice.htm)).

Los grupos de especies de Costa Rica que más se conocen taxonómicamente son los mamíferos, las aves y las plantas. Se sabe muy poco acerca de la mayoría de los grupos de microorganismos y artrópodos, en los que se espera la mayor diversidad.

En el país se han definido cuatro áreas de endemismo: la región del golfo Dulce, que incluye desde la península de Osa hasta punta Burica; las tierras altas de la Cordillera Volcánica Central; la zona de Talamanca, y la isla del Coco. Estas regiones ocupan el 20% del territorio nacional. Utilizando cifras bastante conservadoras, se estima que aproximadamente un 10% de las plantas de son endémicas (unas 1.200 especies), distribuidas en diferentes localidades a lo largo y ancho del país. De estas 1.200 hay 1.090 ya descritas. Desde el punto de vista florístico, la región del Pacífico Central podría considerarse como otra de las regiones nacionales de alto endemismo (INBio, 1999).

De la información suministrada por el CONARE se puede deducir que el desarrollo académico relacionado con la gestión de la biodiversidad está centrado en las universidades públicas, aunque también tienen alguna presencia los centros privados, así como las institucio-

nes parauniversitarias. Otras entidades académicas y de investigación relevantes son el CATIE, la EARTH, la OET y la Universidad para la Paz.

En cuanto a carreras afines a los temas de biodiversidad y gestión ambiental, la oferta académica es amplia. Todas las universidades públicas tienen carreras en estas áreas, así como 4 universidades privadas y 3 instituciones parauniversitarias. En total se ofrecen 7 posibilidades de maestría, 8 licenciaturas, 11 bachilleratos y 5 diplomados. Las carreras más comunes son biología, con varios énfasis, ingeniería forestal y turismo ecológico. Es clara la diferenciación de áreas científicas en universidades públicas y de temas relacionados con la gestión y administración de recursos naturales, en las privadas.

#### • *Uso de la biodiversidad con fines comerciales y productivos*

El uso de la biodiversidad con fines comerciales y productivos comprende diversas actividades. Esta sección analiza tres de ellas: la bioprospección, la exportación de flora y fauna y el uso medicinal.

En materia de bioprospección, desde 1991 el INBio (1999) desarrolla actividades en colaboración con centros de investigación, universidades y empresas privadas nacionales e internacionales, mediante acuerdos que incluyen elementos clave, como acceso, equidad, transferencia de tecnología y capacitación (cuadro 4.4). Los acuerdos con empresas comerciales estipulan que un 10% de los presupuestos de investigación y un 50% de las regalías futuras serán donados al MINAE para ser reinvertidos en conservación. Como producto de estas actividades, entre 1991 y 1998 el INBio transfirió en forma directa (10% por concepto de presupuestos de investigación con la industria), y en capacitación, suministros y equipo, poco más de \$2,5 millones, al SINAC y a las universidades públicas, especialmente a la Universidad de Costa Rica, para la conservación e investigación en biodiversidad. El INBio percibió, desde 1991 y hasta 1999, cerca de \$5 millones, provenientes exclusivamente de los acuerdos de colaboración con la industria.

En materia de comercio, en 1999 las dos oficinas encargadas del MINAE, en San José y Alajuela, extendieron 933 permisos de exportación de fauna y flora silvestres. La mayoría de los permisos (cerca del 90%) son para exportación de fauna, específicamente pupas de mariposas, así como insectos para fines de investigación. El valor FOB de las exportaciones totales de fauna silvestre en dóla-

res de 1994 ascendió a \$947.564, y se ha mantenido relativamente estable en términos reales desde ese año. La flora registra exportaciones más altas y, por lo tanto, mayores rubros de ingreso. Sin embargo, de acuerdo con la información disponible no puede definirse si se trata de especies domésticas o silvestres. El monto de los ingresos derivados de estas exportaciones ascendió a \$139 millones en 1999. El rubro de follaje hojas y ramas representa el 42% de ese total y las plantas ornamentales un 40% (PROCOMER, 2000).

En 1999 se extendió 45 permisos para exportar especies de fauna incluidas en el Anexo II del CITES<sup>5</sup> y 645 permisos para exportar especies de flora listadas en ese mismo instrumento. En el primer caso, la mayoría de los permisos fue para reexportaciones, es decir que alguien trae un animal del exterior y luego saca el permiso para llevárselo de nuevo; le siguen en importancia los permisos para exportación de “pericos de amor” y de muestras de tejidos de tortuga o muestras de sangre con fines de investigación. Con respecto a los permisos de flora CITES, la mayoría (casi el 100%) son para exportación de cicas (un tipo de palmera); sin embargo, ésta es una especie exótica. Es interesante observar que casi no se exporta especies nativas. Para orquídeas, especies nativas más exportadas, se otorga de dos a tres permisos al año.

Finalmente, en lo que concierne al uso médico, cabe señalar que “la flora medicinal de Costa Rica se estima en más de 500 plantas, de las cuales se aprovecha alrededor de 406 especies. En el país se comercializa 126 plantas medicinales, de las cuales un 82% (103) son producidas y extraídas en el país. Entre estas, un 47% (48 plantas) son silvestres, extraídas en forma irracional de los ecosistemas naturales; un 37% son especies cultivadas; y un 16% corresponde a cultivos agrícolas de los cuales se utilizan algunas partes” (MINAE-INBio, 1999). La venta de plantas medicinales es tradicional en mercados, ferias del agricultor y ventas ambulantes, con precios relativamente bajos. En los últimos años se han establecido, con éxito creciente, las tiendas de productos naturales. Actualmente algunas empresas buscan introducirse en el mercado canadiense. Costa Rica ha exportado básicamente cuatro especies de uso farmacológico: ipecacuana, quina, zarzaparrilla y aloe (MINAE-INBio, 1999).

#### • *Uso de la biodiversidad para fines comunitarios y domésticos*

En Costa Rica, la tenencia de animales silvestres en las viviendas es uno de los usos domésti-

CUADRO 4.3

Estado del conocimiento de las especies según grupo taxonómico <sup>a/</sup>

Grupo	Número de especies conocidas en el mundo	Número de especies supuestas para Costa Rica	Número de especies conocidas para Costa Rica	Porcentaje descrito o conocido en Costa Rica
Virus	1.500	8.000	125	1,56
Monera (bacterias y algunas microalgas)	8.276	26.350	213	0,8
Hongos <sup>b/</sup>	58.000	65.000	2.000	3,1
Algas	26.900	4.350	564	13
Plantas	248.428	12.117	10.979	91
Protozoarios	30.800	8.000	670	8,4
Insectos	751.000	360.000	65.883	18,3
Otros Invertebrados	240.693	16.960	4.256	25
Vertebrados	41.201	3.014	2.454	81,4
Vertebrados inferiores	60	2	1	50
Peces				
Osteichthyes	18.000	1.400	835	59,6
Condrychthyes	850	122	81	66,4
Anfibios	4.360	165	182	Superado
Reptiles	5.262	220	235	Superado
Aves <sup>c/</sup>	9.040	855	857	Superado
Mamíferos <sup>d/</sup>	4.629	250	243	97,2
Total	1.406.798	503.791	87.144	17,3

a/ Únicamente los datos que tienen referencia fueron actualizados en el segundo semestre de 1999.

b/ Mata, M. INBio. Comunicación personal, junio de 1999.

c/ Sánchez et al. 1998. Se informa sobre tres nuevos registros para Costa Rica.

d/ Rodríguez, J. Promar. Comunicación personal, julio de 1999.

Fuente: MINAE, 2000a.

cos más extendidos de la biodiversidad. Sin embargo, es preocupante la falta de información sobre las poblaciones silvestres para evaluar la sostenibilidad y el impacto de tal extracción. La información disponible es poca.

Entre marzo y mayo de 1999 el Programa Regional en Manejo de Vida Silvestre de la Universidad Nacional llevó a cabo una encuesta nacional sobre la relación entre los costarricenses y la vida silvestre<sup>6</sup>. La encuesta reveló que el 59,5% de la población adulta está en desacuerdo con que la gente tenga animales silvestres en su hogar, principalmente por razones éticas. No obstante, el 23,5% de los hogares costarricenses mantiene fauna silvestre. La tenencia de animales silvestres es ilegal en por lo menos el 87% de los casos y es más alta en zonas urbanas (27%) que

rurales (20%). El nivel socioeconómico no afecta significativamente la probabilidad de tenencia de fauna. Hay una alta probabilidad de que el hogar tenga fauna silvestre si pertenece a una zona urbana, tiene jardín y animales domésticos, y si hubo fauna silvestre en la infancia de los adultos.

Entre 27.000 y 35.000 pericos y loros son extraídos anualmente del entorno silvestre para alimentar ilegalmente la demanda nacional de mascotas. Estas aves están presentes en el 79% de los hogares con fauna, y representan así la gran mayoría de las mascotas silvestres, seguidas por otras aves, peces y tortugas.

#### Los centros de conservación *ex situ*

En relación con los centros de conservación *ex situ*, entre los que se encuentran zoológicos, centros



CUADRO 4.4

## Acuerdos de bioprospección del INBio. 1999

Acuerdo	Objetivo	Año
INBio – Merck	Búsqueda de usos sostenibles de la biodiversidad con potencial para las industrias farmacéutica y veterinaria.	1991, renovado 1994, 1996 y 1998
NIH Grupos Internacionales de Cooperación en Biodiversidad (ICBG) con la colaboración de UCR, Universidad de Cornell y la empresa Bristol Myers Squibb	Incorporación de los insectos tropicales en los procesos de búsqueda de productos farmacéuticos y aumento de la capacidad del recurso humano en los campos de la ecología, la taxonomía y la ecoquímica (Area de Conservación Guanacaste).	1993, por 5 años
Convenio INBio - Giraudan Roure	Determinar la factibilidad de nuevos productos a partir de compuestos volátiles de la biodiversidad costarricense.	1995-1998
INBio-BTG-ECOS-La Pacífica	Investigación, caracterización y producción de un producto con actividad nematocida (DMDP), procedente de un árbol del bosque tropical seco costarricense. Determinar condiciones de crecimiento de la especie y eficacia del nematocida en cultivos tropicales.	Desde 1992 a la fecha
INBio-DIVERSA	Exploración de nuevas enzimas en microorganismos acuáticos o terrestres de la biodiversidad costarricense en condiciones extremas. Involucra la recolección de bacterias en diferentes áreas de conservación.	1998
INBio-Universidad de Massachusetts	Búsqueda de componentes que presenten actividad insecticida.	1995-1999
INBio-INDENA SPA	Obtener compuestos con potencial antimicrobiano para ser utilizados como ingredientes activos en cosméticos.	1996 y se negocia una segunda etapa en 1999
INBio-Universidad de Strathclyde	Acceso a nuevas tecnologías y metodologías.	Se negocia una nueva fase
Proyecto Chagas (EARTH, Universidad Nacional y otras instituciones latinoamericanas de Brasil, México, Chile, Argentina y Uruguay).	Propuesta de investigación que ayudaría a buscar solución a uno de los más graves problemas de salud pública de América Latina, en especial la enfermedad de Chagas.	Desde 1997
INBio-BID	Apoyo al desarrollo del uso de la biodiversidad por pequeñas empresas.	Vigente después de 1999
INBio-Fundación Crusa	Validación de plantas de uso potencial en el campo de la medicina humana como medicina alternativa.	Agosto 1999 a julio 2000
INBio-Compañía Farmacéutica Eli Lilly	Búsqueda de nuevos compuestos en la biodiversidad costarricense a partir de extractos vegetales y su uso potencial en la industria farmacéutica.	Noviembre de 1999 a diciembre 2000

Fuente: INBio, 1999.

de rescate, herpetarios, jardines botánicos y herbarios, hubo pocos cambios durante 1999. Sólo en el Area de Conservación Arenal-Huetar Norte se registró el establecimiento de un nuevo centro, el Zoológico La Marina. En el Area de Conservación Tempisque están en proceso de registro dos centros grandes; hay un zoológico en proceso en el Area de Conservación Pacífico Central y otro en la Cordillera

Volcánica Central. En 1999 siguieron funcionando los herbarios y jardines botánicos que se encontraban activos en 1998. En ese año se avanzó también en la construcción del INBio Parque, que cumple otras funciones además de las de jardín botánico. Los trámites para registrar este tipo de centros se realizan en cada área de conservación y, en general, se tiene poca experiencia en esta materia.

## El rico pero vulnerable patrimonio de agua

### La Costa Rica azul: el extenso mar territorial

- *El territorio de Costa Rica es más marino que terrestre*

Costa Rica es un país más marino que terrestre, pues sus posesiones marinas son diez veces más grandes que su territorio continental (mapa 4.1). La Zona Económica Exclusiva (ZEE) cubre un área de 571.191 kilómetros cuadrados, de las cuales el 96% está en el océano Pacífico y el 4% restante en el mar Caribe. La fuerte influencia marina que tiene el país se ha puesto en evidencia por la inestabilidad atmosférica que provocan los fenómenos de El Niño y La Niña, y es una señal de alerta sobre el efecto directo que los cambios en la geodinámica externa<sup>7</sup> y en la estructura de los ecosistemas costeros y marinos tienen sobre la estabilidad de todo el país.

Los 1.100 kilómetros de costas en el litoral Pacífico y los 220 kilómetros en el Caribe albergan una gran diversidad de ambientes costero-marinos y una enorme riqueza biológica: arrecifes de coral y diversos organismos asociados (Cahuita, Gandoca-Manzanillo, isla del Caño e isla del Coco), peces e invertebrados de importancia comercial (corvinas, pargos, róbalos, pianguas y almejas en las costas de Corcovado y Sierpe-Térraba) y asociaciones naturales de gran belleza escénica (como las islas Murciélagos en Guanacaste y las islas del golfo de Nicoya en Puntarenas). Hoy estas riquezas sólo pueden observarse en parques y reservas que protegen ambientes marinos y costeros.

- *Poca atención y protección del territorio marino*

Las zonas costero-marinas de Costa Rica no han recibido una atención proporcional a su dimensión e importancia estratégica para la nación, ni a la complejidad e interdependencia que existe entre estos ecosistemas y los ecosistemas terrestres. Estas zonas constituyen un área de transición donde se mezclan los ambientes marinos y terrestres, tanto en sus componentes biológicos como físicos y socioculturales. También reciben y acumulan los impactos de las actividades económicas que se desarrollan en las cuencas hidrográficas que drenan hacia ellas.

Los esfuerzos nacionales para el uso y conservación de los recursos marino-costeros se han enfocado en dos direcciones: por una parte, la creación y manejo de la zona marítimo-terrestre

(ZMT), una franja costera de 200 metros de ancho, donde se regula el desarrollo de actividades e infraestructura turísticas, especialmente en zonas con potencial turístico, y, por otra parte, la creación de áreas protegidas, las cuales se han dedicado principalmente a la conservación e investigación. Aparte de las zonas marinas protegidas y de las playas que cuentan con planes de manejo o planes reguladores -que a menudo no se aplican-, la zona marino-costera costarricense no cuenta con ningún instrumento de regulación que permita su manejo y uso sostenible.

De las 113 áreas silvestres protegidas (ASP) en tierra, unas diez brindan alguna protección a zonas marinas. Existen dos parques nacionales marinos. La superficie continental protegida es de aproximadamente 520.000 hectáreas (62% del total protegido), en contraste con 317.165 hectáreas en zonas marinas (38% del total protegido). Del área marina protegida, 97.235 hectáreas (30%) pertenecen a la isla del Coco; el resto se ubica en franjas alrededor de la isla del Caño, o en espacios marinos contiguos a parques como Corcovado, Manuel Antonio, Tortuguero, Cahuita, Gandoca-Manzanillo, Santa Rosa, Ballena y la Reserva Natural Absoluta de Cabo Blanco.

Es importante notar que existen diferencias significativas entre los ámbitos y límites administrativos y regulatorios terrestres y aquellos que aplican en el mar, inclusive en lo relativo a la custodia, conservación, uso y manejo de los recursos. En el mar el concepto de propiedad de los recursos no existe, en tanto éstos se consideran “bienes domaniales”<sup>8</sup>. Esto define un marco referencial, una gama de valores y actitudes y una cultura de acceso, uso y conservación del recurso diferentes de los que existen en tierra.

- *En 1999 se formuló una estrategia sobre los recursos costeros y oceánicos*









En la Estrategia Nacional de Conservación y Uso Sostenible de la Biodiversidad se define la posición de Costa Rica en el uso y manejo de la biodiversidad, incluyendo los recursos oceánicos y costeros. Específicamente, el asunto estratégico número 12 se refiere al establecimiento de una estrategia nacional para el desarrollo y protección de los recursos costeros y oceánicos, que contiene cuatro puntos básicos:

- Determinación de zonas críticas para la formulación de estrategias de protección o utilización racional (sostenible) de los recursos marino-costeros (planes integrados de manejo marino-costero).

MAPA 4.1

## Costa Rica: límites del territorio



- |   |   |   |  |
|---|---|---|--|
|  | Costa Rica continental e insular  |  | Límite con Alta Mar (Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, 10-12-82) |
|  | Zona económica exclusiva del océano Pacífico y el mar Caribe  |  | Línea de equidistancia   |
|  | Según tratado vigente (Costa Rica-Panamá, 1980)   |  | Capital  |
|  | Según tratados en proceso de aprobación y ratificación (Costa Rica-Colombia, 1977 y 1984), (Costa Rica-Ecuador, 1985) |  | Puertos  |

Fuente: Mapa oficial de límites de la Zona Económica Exclusiva en el océano Pacífico.

- Fortalecimiento de las instituciones y organizaciones para el adecuado manejo de las poblaciones y el uso de los recursos, permitiendo su aprovechamiento por la sociedad.
- Definición de necesidades de reformulación del marco legal para el manejo marino-costero integrado.
- Establecimiento de programas de extensión y educación a nivel interinstitucional sobre la temática marino-costera (mediano y largo plazo).

#### Las aguas subterráneas: un extenso mar interno

Las características geológicas de Costa Rica, aunadas a una precipitación promedio anual de 3300 mm, significan una provisión hídrica subterránea estimada en 1996 en 334 m<sup>3</sup>/s (US Army Corps of Engineers, 1996). Se calcula que cerca de 170 km<sup>3</sup> caen anualmente por concepto de lluvias, parte de las cuales alimenta los mantos acuíferos (Reynolds, 1997, en Astorga et al, 2000). Pese a este rico patrimonio, es notoria la escasez de información sistemática y fidedigna sobre la situación de las aguas subterráneas en el país.

No obstante la poca investigación, se sabe que los acuíferos del país son altamente vulnerables frente a las actividades humanas que alteren las condiciones de los suelos que los cubren. Este es el caso de los acuíferos del Valle Central: descargas de tanques sépticos y uso de fertilizantes nitrogenados son las fuentes de nitratos y cloruros detectadas en estos acuíferos. Solo cerca de un 20% de la población en esta región se encuentra conectada al sistema de alcantarillado; el resto utiliza principalmente el tanque séptico, lo que hace que, ante el crecimiento urbano descontrolado, esta pueda ser la principal fuente de contaminación de los acuíferos que alimentan la Región Central.

Estudios realizados por Reynolds (1996) han demostrado que la baja velocidad de infiltración del agua hacia los acuíferos puede hacer que la llegada de contaminantes a los depósitos subterráneos demore años. El manantial La Libertad puede tener problemas en unos diez años, debido a la concentración de nitratos. Con un incremento de 2mg/L al año en esos compuestos, para el 2010 se habrá superado la norma permitida de 45mg/L (Losilla et al, 1999).

Una de las zonas críticas en este aspecto es la ladera sur del volcán Barva. El Concejo Municipal de esa localidad, en coordinación con el INVU,

acordó no permitir la construcción de urbanizaciones ni autorizar segregaciones de menos de 500 metros, especialmente en toda la zona de San José de la Montaña, hasta su límite con el Parque Nacional Braulio Carrillo. Las municipalidades de los cantones de Vázquez de Coronado, Moravia y San Isidro de Heredia han emprendido similares iniciativas de regulación del crecimiento urbano, restringiendo también el fraccionamiento de la tierra y la densidad urbana máxima permitida. Sin embargo, la coordinación de políticas entre las municipalidades de las zonas altas de recarga de acuíferos, y aquellas de las zonas de alto consumo, resulta prioritaria para emprender acciones de beneficio mutuo en cuanto a la protección de los recursos hídricos.

Durante 1999, una investigación coordinada por el SENARA y la Comisión Internacional de Energía Atómica (CIEA) logró la definición de una nueva unidad acuífera en las faldas del volcán Poás. Se obtuvo, por lo tanto, la caracterización hidrogeológica, la calidad de las aguas, el área de recarga y los manantiales que pertenecen al Acuífero Poás.

Sin embargo, las amenazas a las aguas subterráneas no son exclusivas del Valle Central. El cuadro 4.5 muestra que, en otras zonas del país, el crecimiento urbano no planificado, los agroquímicos o la sobreexplotación representan un peligro para los mantos acuíferos.

#### La gestión del cambio social

Costa Rica ha llegado a la etapa de territorio concluido. La desaparición de la frontera agrícola en su proceso de formación territorial tiene hondas implicaciones para el modelo de desarrollo. No tiene más zonas "baldías", abiertas a la colonización y resguardadas del impacto de las actividades económicas y sociales. Más que nunca, el desempeño ambiental del país depende en buena medida de su capacidad de comprender, prever y gerenciar el cambio social y sus contingencias ambientales.

#### La gestión de los recursos boscosos: buenas y malas noticias

La tasa de reforestación promedio para el periodo comprendido entre 1997 y 1999 fue de 4.533 hectáreas por año. El crecimiento medio anual de estas plantaciones se estima en 11 m<sup>3</sup>/año, por lo que en doce años se puede estar aprovechando un volumen de madera comercial aproximado de 260.000 m<sup>3</sup>, que es levemente

inferior al reportado por el SINAC como cortado anualmente. En su Informe Anual de 1999, el SINAC estima una tasa de aprovechamiento de casi 674.000 m<sup>3</sup> de madera en bosque natural mediante planes de manejo, aprovechamiento en áreas no boscosas (predios agrícolas o repastos), en plantaciones forestales y en actividades de corta ilegal. De hecho, el área en plantaciones forestales aumentó notablemente en 1997 y 1999.

#### Oferta maderera: disminuye el volumen extraído de bosque natural

El promedio anual de la oferta de madera proveniente de bosques naturales entre 1994 y 1998 fue de 279.120 m<sup>3</sup>, mientras que para 1999 el valor reportado por el SINAC fue de 126.157 m<sup>3</sup>, dato que refleja una disminución porcentual del 54,8%. La principal fuente de madera en 1999 fueron las áreas de no bosque, en las que se aprovechó 310.158 m<sup>3</sup>, que representan un 46% del total de la oferta; la segunda categoría en disponibilidad de madera fueron las plantaciones forestales, las cuales aportaron 176.094 m<sup>3</sup> (26,1%). El SINAC estimó un total de 61.241 m<sup>3</sup> provenientes de aprovechamientos ilegales (cuadro 4.6).

Si se compara el volumen de madera proveniente de bosque natural en 1999 (126.157 m<sup>3</sup>) con el promedio para el período 1990-1998, se observa una disminución porcentual del 60,1% en el volumen extraído ese año. Sin embargo, al analizar el aprovechamiento de madera tomando en cuenta todas las fuentes, se aprecia que prácticamente no hay diferencia entre los datos de 1998 y 1999. La razón es que la disponibilidad de madera proveniente de áreas no boscosas, así como de plantaciones forestales, fue mayor en

1999 (cuadro 4.6). Los incrementos porcentuales en el volumen disponible para 1999 con respecto a 1998 son del 35,5% para la madera aprovechada en áreas no cubiertas por bosque y del 24% para la madera de plantaciones.

A pesar de que prácticamente no hay diferencia en el volumen total de los últimos dos años, existe una importante diferencia en las características de la materia prima. Esta diferencia se debe a que la madera de plantaciones es de especies menos conocidas y, especialmente, a que las dimensiones de las trozas son menores que las provenientes de bosque natural. Esto afecta a los aserraderos e industrias que no están preparados para hacer frente a estos cambios y, posiblemente, explica la disminución en el número de industrias de transformación primaria.

Otro aspecto relevante es el peso creciente del bosque secundario intervenido, aún presente en predios agrícolas, que representa el 46% del volumen de madera extraído en el país. Esto refuerza la importancia de la forestería social, que según estima CICAFOC en su Informe Anual de 1999, agrupa a más de 22.000 personas directamente involucradas en el manejo de bosques naturales y artificiales.

De acuerdo con la Cámara Costarricense Forestal (CCF), los precios de la madera tienen comportamientos regionales propios. En la zona atlántica los precios de la madera en pie se mantuvieron constantes durante los últimos cinco años; la madera puesta en la industria presentó oscilaciones que incluyeron un aumento promedio del 13% en el último año; por el contrario, la madera aserrada sin cepillar disminuyó en un 10%. En la zona norte la madera en pie presentó un precio constante entre 1995 y 1998, pero experimentó un alza del 40% en 1999; la madera

#### CUADRO 4.5

### Vulnerabilidad de los acuíferos

Amenazas	Acuíferos
Crecimiento urbano no planificado	Valle Central, Moin, La Bomba, Cahuita y Golfito
Agroquímicos	Matina, Sarapiquí, Santa Clara, Bananito, Bonifacio, La Estrella, Talamanca, Sixaola, Diquis, Corredores y Río Claro
Intrusión salina y sobreexplotación	Cahuita, Barra del Colorado, Tortuguero y Parismina, Jacó y playas Panamá, Hermosa, del Coco, Potrero, Brasilito y Jicaral

Fuente: Elaboración propia con base en Reynolds, 1996 y Astorga, 2000.

puesta en el patio de la industria mantuvo un comportamiento similar, aunque registró un alza menor, del 16,5%, en 1999; a diferencia de la madera en pie y puesta en la industria, el precio de la madera aserrada ha mantenido un comportamiento descendente en los últimos cinco años. Finalmente, en la zona sur el precio de la madera en pie registró un aumento de entre el 10% y el 25% en 1999, mientras que el de la madera puesta en la industria ha tendido a oscilar a lo largo de los años, presentando los mayores incrementos entre 1997 y 1999.

#### La industria de transformación secundaria enfrenta serios problemas

En agosto de 1999, la CCF reportó un total de 51 empresas de transformación secundaria asociadas, dato que contrasta considerablemente con las 404 industrias identificadas en 1995 (no todas las industrias están asociadas a la CCF) (cuadro 4.7). Por otra parte, se estima que el número de aserraderos en el país se redujo de 185 en 1995 a 70 en 1999 (Ortiz, 2000). Las principales causas son la disminución de la oferta de madera extraída de bosque natural y el cambio en las dimensiones de la materia prima que se comercializa en el mercado, proveniente de plantaciones forestales, árboles aislados y sistemas agroforestales. Los aserraderos en actividad han tenido que introducir cambios en su maquinaria para ajustarse al aprovechamiento y procesamiento de diámetros menores.

De un total de 89 aserraderos consultados, 70 están activos, la mayor parte de ellos en la provincia de Alajuela (23), sin duda por el hecho de que en la zona norte del país aún hay disponible materia prima para su funcionamiento. En segundo término están las provincias de Cartago, San José, Heredia y Limón, las tres primeras por su posición en el Valle Central, donde hay una importante demanda, así como por la disponibilidad de madera proveniente de las zonas norte y sur. Limón, por su parte, es el principal receptor de la materia prima proveniente de la zona atlántica<sup>9</sup>.

Otra importante conclusión de la consulta fue el número de aserraderos inactivos, los cuales, en su mayoría, estaban en el Valle Central. Esto se explica por la menor disponibilidad de madera, así como por las características tradicionales de los aserraderos y su incongruencia con el tipo de materia prima disponible.

#### Incentivos forestales y pago por servicios ambientales

Con el establecimiento del programa de Pago de Servicios Ambientales (PSA), el cual se inició formalmente en 1997, el Estado costarricense pretende fortalecer las políticas en materia de reforestación y protección del bosque natural que vienen aplicándose desde los años ochenta. Los fondos para financiar este programa provienen de un tercio del impuesto de consumo aplicado a los combustibles fósiles, según lo dispone el ar-

CUADRO 4.6

### Aprovechamiento anual de madera según tipo de fuente. 1997-1999

(en metros cúbicos)

Componentes del aprovechamiento	1997	1998	1999
Bosques con planes de manejo	247.814	248.362	126.157
Terrenos agrícolas	228.751	228.982	310.158
Plantaciones forestales	105.722	141.991	176.094
Tala ilegal estimada	58.229	61.933	61.241
Total	640.516	681.268	673.650

Fuente: MINAE-SINAC, Informe Anual 1999.

título 69 de la Ley Forestal, 7575. Estos fondos son luego administrados por FONAFIFO, entidad que se ha transformado en el banco del sector forestal, con varios mecanismos y áreas de inversión. Entre 1996 y 1998 financió por lo menos 700 operaciones, por un monto total de 1.534 millones de colones (De Camino et al 1999). Más de 22.000 pequeños y medianos propietarios de bosques, que representan un área total de 279.000 hectáreas, se han visto beneficiados por los programas de incentivos forestales y pago por servicios ambientales. De este total, 145.000 hectáreas corresponden a proyectos de reforestación, 102.000 a protección y 32.000 a manejo de bosques (cuadro 4.9).

Las inversiones del Estado en materia de incentivos ambientales fueron cercanas a \$100 millones entre 1979 y 1997. La inversión privada, estimulada por las disposiciones del artículo 87 de la Ley Forestal, alcanzó en este período \$32,8 millones.

• **El pago por servicios ambientales cubre cerca del 4,5% del territorio nacional**

Durante 1999 el programa de Pago por Servicios Ambientales se ejecutó bajo cuatro modalidades: PSA-Conservación, PSA-Reforestación, PSA-Manejo de Bosque Natural, y PSA-Reforestación con recursos propios. En el cuadro 4.10 se presenta información sobre la aplicación del PSA en el período 1997-1999. Nótese, sin embargo, que el presupuesto asignado en 1999 para el año 2000 (2.098,3 millones de colones) permitirá cumplir con los pagos de los contratos establecidos desde 1997, pero sólo incorporar 16.721 y 1.600 nuevas hectáreas en las modalidades de PSA-Protección y PSA-Reforestación, respectivamente.

El cuadro revela que en 1999 existía un acumulado de 221.613 hectáreas (4,5% del territorio nacional); de éstas, el 81,3% pertenecía a la modalidad de PSA-Protección, que es un sistema de producción privada de servicios ambientales. Esto significa que el PSA ha logrado crear un sistema de protección privada de bosques que en 1999 cubría un 3,8 % del territorio nacional. Cabe anotar también que en 1999 el 68,1% de los contratos por PSA correspondió a áreas de menos de 100 hectáreas. El 90,1% de los contratos firmados fueron individuales, y representaron el 79,1% del área total bajo contrato. El 9,9% de los contratos son globales y representan el 20,9% del área total bajo contrato.

La participación de propietarios de bosque en el PSA, medida a través del número de contratos firmados, es de un 12,5%, un 15,34% y un 13,37 % en PSA Protección, Manejo de Bosque y Reforestación, respectivamente. Sin embargo, cuando se mide esta participación en hectáreas, las mujeres representan sólo un 6% del total. Se han identificado como causas de esta baja participación la falta de información, las dificultades de acceso a asistencia técnica, la complejidad de los trámites para acogerse al sistema de PSA y la carencia de títulos de propiedad (Morales y Dávila, 2000).

Un desafío importante para este programa es la consolidación de áreas compactas, para que la producción de servicios ambientales sea comparable a la que se logra en los parques nacionales. El inventario de proyectos incorporados en 1999 al PSA demuestra que no se ha avanzado en este sentido, sino que, por el contrario, las áreas están dispersas en todo el territorio nacional. Para atender esta situación, el SINAC cambió el sistema de definición de prioridades y convocó a la sociedad civil para que, conjuntamente con la

CUADRO 4.7

**Empresas y organizaciones asociadas a la Cámara Costarricense Forestal. 1999**

Subsector	Número de empresas
Industria de transformación primaria	55
Industria de transformación primaria y secundaria	17
Industria de transformación secundaria	34
Total	106

Fuente: CCF.

CUADRO 4.8

### Distribución de aserraderos del país por provincia, según condición de actividad. 2000<sup>a/</sup>

Estado de los aserraderos <sup>a/</sup>	Provincia							Total
	Alajuela	Cartago	Guanacaste	Heredia	Limón	Puntarenas	San José	
Activos	23	12	9	5	10	1	10	70
Inactivos	2	2			1		4	9
Sin confirmar	4		2			1	3	10
Total	29	14	11	5	11	2	17	89

a/ La información se obtuvo mediante consulta telefónica, e incluyó todas las industrias de transformación primaria registradas en la Guía Telefónica.

Fuente: Ortiz, 2000.

RECUADRO 4.3

### Auditoría a planes de manejo en el Área de Conservación Tortuguero

La Administración Forestal del Estado (AFE) contrató los servicios de auditoría de los planes de manejo y permisos forestales otorgados en el Área de Conservación Tortuguero (ACTo) durante el período maderero 1998-1999. Ese trabajo se realizó durante los meses de mayo y junio de 1999, e incluyó los 120 planes de manejo reportados como activos por el ACTo, los cuales se clasificaron en cinco grupos según el volumen aprobado para cada uno. Luego, se procedió a escoger una muestra al azar en cada grupo; en total se seleccionó 25 expedientes.

En sólo 2 de los 25 planes de manejo evaluados se encontró un aprovechamiento que evidenciara la posibilidad de un futuro cambio de uso. Ello refleja el cumplimiento de la normativa vigente en cuanto a la prohibición de cualquier actividad que propicie la eliminación de la cobertura boscosa. Sin embargo, de los planes de manejo evaluados únicamente el 63,6% estaba completo, al resto le faltaba información. A la mayoría le faltaba las listas de árboles por cortar, árboles remanentes y árboles-padre, las copias de las guías de transporte utilizadas, así como las copias no utilizadas, y a otros les faltaban informes de regencia (78,3%). También se pudo determinar la aprobación de planes de manejo con deficiencias en el mapa base.

En la evaluación de campo de los caminos se encontró que la mayoría de planes de manejo no tenía caminos primarios; en los casos en que sí existían, éstos no presentaban mayores problemas. Las pistas de arrastre también mostraron pocos problemas. Los pa-

tios de acopio en su mayoría fueron construidos fuera del bosque (71%). El principal problema detectado fue que no se aprovecharon residuos (94,7%).

En cuanto a los árboles cortados, se determinó que el mayor problema fue la falta de numeración (60,2%). Se encontró además que se estaba cortando árboles marcados como AP, o árboles de reserva (7,8%), y que el 15,1% de los árboles cortados estaba ubicado en zonas de protección. Tres aspectos positivos identificados en la evaluación fueron que el 92,2% de los árboles cortados y numerados eran efectivamente árboles de corta, que en el aprovechamiento se está utilizando la corta dirigida, ya que un 85% de los árboles de cosecha futura y susceptibles a dañarse no fueron afectados, y que sólo un 8,3% de los árboles cortados no fue extraído.

El estudio recomienda que la AFE sea más cuidadosa al revisar y aprobar los planes de manejo. Debe mejorar el sistema de control y entrega de guías de transporte, es decir, no entregar más guías hasta que no se devuelvan las copias de las utilizadas, para así hacer más eficiente el control del transporte de madera. Además, es necesario que las Oficinas Regionales del MINAE insistan en que los árboles cortados deben ser debidamente marcados en el tocón que queda en el campo. Finalmente, se recomienda que la AFE incremente el número de visitas de supervisión y control de campo a los bosques para los cuales se hace una solicitud de manejo.

Fuente: Ortiz, 2000.



Administración Forestal del Estado, procedieran a definir prioridades en cada Área de Conservación. De esta consulta se puede resaltar que las prioridades establecidas por las comunidades se orientan principalmente a la conservación de bosques cercanos a las fuentes de agua potable, y de los bosques en los corredores biológicos entre parques nacionales.

• **Falta de compromiso fiscal para el financiamiento de los PSA**

Hasta 1999 el Estado no había transferido la totalidad de los fondos que se recauda para el pago de servicios ambientales, según lo estipulado en el artículo 69 de la ley 7575. El cuadro 4.12 muestra que el Estado dejó de girar un total de 17.810 millones de colones recaudados en el período 1996-1999.

En abril de 1999 se presentó a la Asamblea Legislativa el proyecto de Ley de Servicios Ambientales, cuyo texto fue producto del Proceso de Concertación Nacional realizado en 1998. Esta iniciativa procura consolidar el esquema actual de PSA, principalmente por medio de mecanismos de cobro por los servicios locales. El proyecto fue revisado, modificado y aprobado por la Comisión de Asuntos Agropecuarios. Sin embargo, el MINAE solicitó que el texto fuera revisado nuevamente y devuelto a Comisión. A diciembre de 1999 el proyecto seguía en la corriente legis-

lativa, sin haber sido formalmente retirado, y el Congreso no había recibido propuestas de modificación o nuevos textos por parte del MINAE, el sector de producción forestal o los grupos ambientalistas.

• **La experiencia con bosques se ha extendido a otras actividades**

Es evidente que en el país los procesos de certificación han apoyado la generación de prácticas de manejo de bosques y producción maderera innovadoras y sostenibles. Asimismo, experiencias de certificación internacional en otras actividades incluyen las más de 2.250 hectáreas de agricultura orgánica certificadas en 1999, otros mecanismos de certificación tecnológica y ambiental como las normas ISO 14001 y 9001, y los sellos verdes, entre otros. En 1997, seis de los ocho proyectos forestales certificados en Centroamérica por el Forest Stewardship Council (FSC) se encontraban en Costa Rica, a saber: Flora y Fauna, FUNDECOR, PORTICO, Ston Forestal, American Tree Farm y Foundation TUVA (De Camino et al, 1999). Sin embargo, muchos de estos programas de incentivos y pago por servicios ambientales han sufrido la inestabilidad institucional típica de los cambios de gobierno y la volatilidad de los mercados emergentes de madera, carbono y otras modalidades ligadas a mecanismos de desarrollo limpio.

CUADRO 4.9

**Incentivos al sector forestal. 1979-1995**

Tipos de incentivos	Hectáreas	Inversión total (en millones de \$)
Deducción del impuesto sobre la renta	35.597	40,0
Certificados de Abono Forestal (CAF)	38.086	45,6
Certificados de Abono Forestal Adelantados (CAFA)	33.818	4,8
Certificados de Abono para Manejo de Bosques (CAFMA)	22.210	6,8
Fondo de Desarrollo Forestal (FDF)	12.789	2,2
Crédito forestal (otorgado por FONAFIFO)	2.800	1,2
Certificados de Protección del Bosque (CPB)	22.199	32,8
Artículo 87 de la Ley Forestal	16.072	14,0
Pago por Servicios Ambientales (PSA) <sup>a/</sup>	95.546	
Total	279.017	146,8

a/ El dato corresponde a 1997.

Fuente: Elaboración propia con base en De Camino et al, 1999, y FONAFIFO, 1998.

Por otro lado, el MINAE, a través de la Oficina de la Sociedad Civil, ha continuado con sus programas de galardones y certificaciones ambientales. Un total de 49 premios de Bandera Ecológica fueron entregados entre 1996 y 1999 a 27 empresas en el país. Del total de las firmas galardonadas, 16 han sido premiadas en más de dos ocasiones y sólo una, Productos Monteverde, ha recibido el galardón por cuatro años consecutivos. Entre las industrias más premiadas destaca también el caso de los beneficios de café, que han sido distinguidos con 7 de los 49 premios.

### Mal uso del agua puede poner en peligro ese patrimonio

Las cuencas más utilizadas son las menos forestadas

De los 170 km<sup>3</sup> de agua que cae anualmente en forma de lluvias y escurre hacia el mar, el país

dispone aproximadamente de 10 km<sup>3</sup> para diversas actividades. Ese recurso se reparte en las siguientes formas de uso final: un 82% en generación hidroeléctrica, un 8,3% en actividades del sector agropecuario, un 3,4% en usos industriales y un 6,3% en consumo humano (Reynolds, 1997, en Astorga, 2000). Pese a que se emplea una proporción relativamente baja de la cosecha anual de agua, la forma en que se usa este patrimonio puede ponerlo en peligro y atentar contra el potencial desarrollo de la economía y la calidad de vida de la población. Muchos ríos han sido convertidos en basureros y en sumideros de sustancias peligrosas para la salud y el medio ambiente. La vulnerabilidad manifiesta de los acuíferos está directamente relacionada con la falta de eficacia de los instrumentos de planificación de uso de la tierra, y de las regulaciones sobre la deforestación, los vertidos, el crecimiento urbano y el uso de sustancias químicas en la industria y en el agro.

#### RECUADRO 4.4

### Hacia la consolidación de la forestería comunitaria

En los últimos años han surgido muchas organizaciones y grupos de campesinos e indígenas vinculados a las actividades forestales, la conservación, la agricultura orgánica y el cooperativismo, lo que muestra el impacto y el peso de este sector en la conformación real del sector forestal costarricense. Sólo alrededor de la JUNAFORCA existen más de 76 organizaciones de primero y segundo grados.

A manera de ejemplo, se estima que el movimiento cooperativo ha logrado consolidar alrededor de

30.000 hectáreas en conservación de bosques y recursos naturales, y ha establecido más de 6.800 hectáreas de plantaciones, para alcanzar aproximadamente a 6.071 beneficiarios. Se estima asimismo que más de 13.320 millones de colones de las instituciones públicas han sido invertidos en beneficio de estos pequeños y medianos productores.

Fuente: Amador, 1999.

#### CUADRO 4.10

### Nuevas hectáreas incorporadas al programa de PSA<sup>a/</sup>, según modalidad. 1997-1999

Modalidad	1997	1998	1999	Total
PSA- Protección	79.236,7	44.452,3	56.539,1	180.228,1
PSA- Reforestación	6.573,8	4.283,1	4.284,0	15.140,8
PSA-Manejo Bosque	9.727,1	9.170,3	5.988,5	24.885,9
PSA-Reforestación con recursos propios	0	226,0	1.132,1	1.358,2
Total	95.537,6	58.131,7	67.943,7	221.613,1

a/ Pago efectivo de servicios ambientales.

Fuente: FONAFIFO.

CUADRO 4.11

### Distribución de los contratos del programa de PSA por área bajo contrato, según modalidad. 1998-1999

(en hectáreas)

Modalidad	Categorías de áreas bajo contrato									Total
	1-10	10-25	25-50	50-75	75-100	100-150	150-200	200-300	+ de 300	
PSA- Protección	23	96	152	124	78	78	64	114	24	753
PSA- Reforestación	40	26	29	15	8	5	8	2	1	134
PSA-Manejo Bosque	2	10	46	29	19	15	11	7	0	139
PSA-Reforestación con recursos propios	3	2	1	1	1	1	2	0	0	11
<b>Total</b>	<b>68</b>	<b>134</b>	<b>228</b>	<b>169</b>	<b>106</b>	<b>99</b>	<b>85</b>	<b>123</b>	<b>25</b>	<b>1.037</b>
Individuales <sup>a/</sup>	63	130	214	160	103	91	69	115	0	945
Globales <sup>a/</sup>	5	4	14	9	3	8	16	8	25	92

a/ Existen dos tipos de contratos de PSA, los globales y los individuales. Los globales son aquellos que agrupan muchos pequeños propietarios y que se firman con organizaciones de base, tales como centros agrícolas cantonales, asociaciones de desarrollo, fundaciones, etc. Como su nombre lo indica, los contratos individuales son los que se firman con propietarios por separado.

Fuente: FONAFIFO, 1999.

CUADRO 4.12

### Montos recaudados por el impuesto selectivo de consumo a los combustibles y montos asignados por el Estado para el PSA y el CAF. 1996-1999

(en millones de colones)

Año	Recaudación	Proporción asignada a PSA <sup>a/</sup>	Monto asignado		Total asignado	Monto faltante
			CAF	PSA		
1996	15.246,3	5.082,1	1.651,0	0,0	1.651,0	3.431,1
1997	26.879,6	8.959,9	1.789,0	0,0	1.789,0	7.170,9
1998	26.100,8	8.700,3	2.381,0	1.269,0	3.650,0	5.050,3
1999	28.877,9	9.626,0	1.590,0	2.406,0	3.996,0	5.630,0

a/ Equivalente a un tercio del monto recaudado.

Fuente: FONAFIFO.

Las cuencas que registran un mayor uso del recurso son aquellas donde se encuentran las mayores concentraciones de población y de actividades económicas a nivel nacional, o en las cuales se localizan los principales proyectos de generación de energía hidroeléctrica (Tárcoles, Bebedero, San Carlos, Reventazón, Tempisque, General, Sarapiquí, Parrita, Limoncito-Moín, etc). En estas cuencas la cobertura forestal es menor al 40% de su superficie. Esta situación muestra la poca atención que se ha prestado en Costa Rica al manejo racio-

nal del recurso hídrico y, por lo tanto, la gran vulnerabilidad que presentan la población y la economía.

#### La población demanda mayor calidad del agua, pero contamina más

Aunque el 97% de la población de Costa Rica tiene servicio por cañería, sólo el 76% recibe agua potable. En las zonas rurales la población con agua potable se reduce al 51%. Las cifras de prestación del servicio de agua intradomiciliar

indican que 1.570.000 personas son servidas por el ICAA, las asociaciones comunales suministran agua a 926.000 habitantes, las municipalidades abastecen a 726.000 y la ESPH suple a unas 180.000 personas (ICAA, 2000).

Se estima que en el país existen cerca de 2.205 acueductos: 172 son administrados y operados por el ICAA y 233 están bajo control municipal (estas cifras no incluyen el traslado de 14 acueductos de la Municipalidad de Escazú al ICAA, que está en proceso). La vigilancia y el control se efectúan en el 100% de los acueductos administrados por el ICAA, mientras que sólo cerca del 30% de los acueductos municipales brindan agua sometida a control de calidad. Por su parte, los Comités de Acueductos Rurales (CAAR) administran 1.793 acueductos, de los cuales 48 fueron construidos en 1999, para abastecer a 41.526 nuevos usuarios (ICAA, 2000); ninguno hasta entonces contaba con un verdadero programa de control y vigilancia. Por el contrario, los 7 acueductos administrados por la ESPH disponían de un programa de control de calidad. Los demás acueductos son gestionados por otras entidades y por particulares.

El 90,6% del agua administrada por el ICAA cuenta con una calidad óptima, mientras que sólo el 51% de los servicios en manos de los acueductos rurales y el 73% de los municipales suministran agua potable; la ESPH es líder en este campo, con un 99% de su servicio de primera calidad, según los datos disponibles (ICAA, 2000). De los 2.084 acueductos vigilados por el Laboratorio Nacional de Aguas del ICAA, el 20% recibe desinfección, el 1,5% tiene tratamiento convencional y el 11% tiene un verdadero control de calidad. Más del 75% de los acueductos que suplen a poblaciones mayores de 50.000 personas se encuentra bajo alguna forma de tratamiento y control de la calidad del agua. La situación se vuelve problemática en los servicios que reciben poblaciones menores de 10.000 personas y aún más en aquellas con menos de 2.500 habitantes.

En 1999, en materia de sistemas de saneamiento ambiental, la situación no mostró mejoría. La población con servicio público de aguas residuales administrado por el ICAA se mantuvo en un 21%<sup>10</sup>. Sin embargo, sólo el 2% de la población nacional servida cuenta con sistemas de tratamiento de aguas residuales administrados por el ICAA. Además, se estima que las municipalidades sirven a 37.000 personas y la ESPH a otras 51.000 (Comunicación personal. Feoli, H 2000).

### Se usa el agua para satisfacer una creciente demanda eléctrica

La generación hidroeléctrica sigue siendo, por mucho, la mayor fuente de energía eléctrica del país; representa prácticamente el 82% de la electricidad total generada (cuadro 4.13). El considerable potencial hidroeléctrico de Costa Rica constituye una ventaja estratégica frente a sus vecinos en Centroamérica, ya que el costo de producción por unidad de energía es mucho menor para la hidroelectricidad que para la generación térmica o geotérmica (cuadro 4.14). Mientras tanto, la demanda eléctrica en el país crece de manera constante. Entre 1997 y 1999, el consumo residencial e industrial de electricidad aumentó aproximadamente 10.000 kW/h por año (Compendio Estadístico).

La Ley 7200, de 1994, permite la generación privada y la cogeneración de electricidad. Entre 1997 y 1999 la generación en manos privadas se duplicó, al pasar de 385 gW/h a 768 gW/h en un total de 24 proyectos hidroeléctricos. En 1999 se generó un total de 6.197 gWh, de los cuales un 13% correspondió al sector privado (MINAE, DSE, 2000). De las 24 plantas privadas en operación, 15 se localizan en la provincia de Alajuela y 9 en el cantón de San Carlos.

Preocupa el hecho de que la Ley 7200, y su modificación por medio de la Ley 7508, eximane de la obligación de realizar estudios de impacto ambiental a proyectos de generación privada menores de 20.000 kW. Es evidente que el impacto ambiental de un proyecto hidroeléctrico no sólo depende de su potencia nominal, sino también de su emplazamiento y modalidad de construcción y operación. Otros 21 proyectos se presentaron a estudio, casi todos durante el primer semestre de 1999, los cuales contribuirían con una capacidad superior a los 200.000 kW. No obstante, las contradicciones de la normativa sobre el recurso agua llevaron a que la Dirección Sectorial de Energía del MINAE, ente rector, suspendiera el otorgamiento de concesiones de agua por generación eléctrica<sup>11</sup>.

Los costos de producción varían según la antigüedad, tipo y tamaño de la obra de generación eléctrica. El potencial para aumentar la oferta energética del país es un resultado esperado del proceso de apertura comercial y desregulación del sector. Proyectos de gran envergadura como el Boruca, en el río Térraba, están en proceso de preparación, y con ellos casi se duplicaría la capacidad instalada existente, de 1.487.237 KW en 1999, lo que convertiría al país en un importante

## RECUADRO 4.5

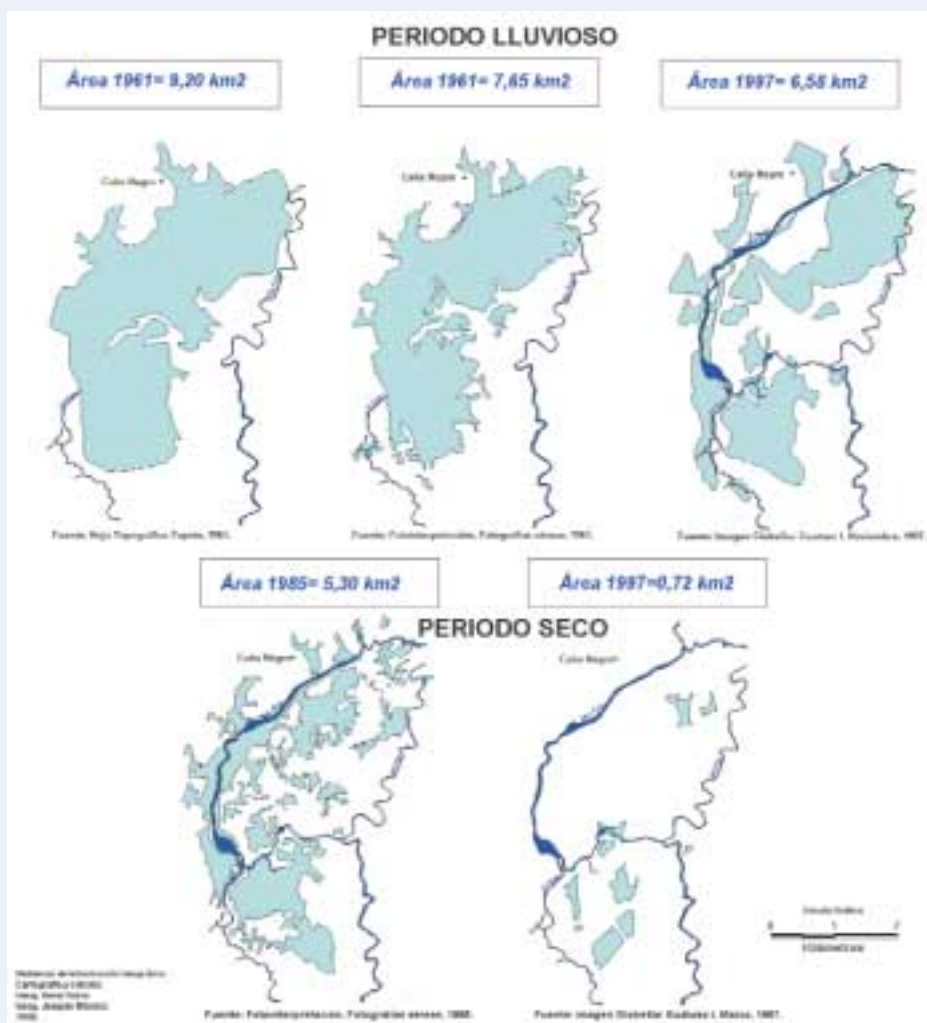
**La sedimentación como proceso de degradación de humedales**

Dos investigaciones sobre humedales naturales (Caño Negro y Mata Limón), realizadas por la Escuela de Geografía de la Universidad de Costa Rica, muestran los efectos directos e indirectos de acciones que atentan contra la estabilidad de estos sistemas, y evidencian la necesidad de alternativas integrales de recuperación y manejo.

Entre algunas perturbaciones se menciona el aumento en la tasa de sedimentación, que reduce la capacidad natural de almacenamiento

de los humedales, con la consecuente y progresiva pérdida de espejos de agua, la reducción en la calidad de los ecosistemas acuáticos y terrestres y una disminución de la base de recursos naturales con que cuentan estas áreas, entre ellos el bosque de yolillo, el marillal y el manglar, formaciones que permiten la permanencia de aves migratorias, especies acuáticas y otras comunidades biológicas.

### Sistema lagunar Caño Negro Cambios en el espejo de agua



Fuente: Brenes, Solano y Salas, 2000.

exportador de energía hacia sus vecinos, al menos durante los primeros años. En 1999, un 2,2% del total de energía eléctrica (pública y privada) generada en Costa Rica fue intercambiada o exportada a países vecinos de Centroamérica (Panamá, Nicaragua y Honduras).

#### Un desarticulado y contradictorio marco legal e institucional

La conservación y protección del patrimonio agua es una obligación nacional. Sin embargo, durante muchos años se legisló partiendo de la idea de que el recurso hídrico era un bien de todos, gratuito e ilimitado. De ahí que la mayor parte de la legislación y el marco institucional del recurso hídrico sea sectorial.

Así, la legislación que compete a los recursos hídricos es amplia, desarticulada y, en algunos casos, obsoleta. La Ley de Aguas tiene 56 años de estar vigente y presenta problemas para adecuarse a las circunstancias actuales de cambio social. Así por ejemplo, no contiene disposiciones ni sanciones suficientemente severas que garanticen la protección del recurso hídrico. La Ley se

emitió para regular el aprovechamiento por personas privadas; no previó la asignación a entidades públicas y tampoco cuenta con mecanismos apropiados para la solución de conflictos por el uso del agua. Incluso se han planteado serias dudas de si existe un vacío legal en cuanto al otorgamiento de concesiones para generación eléctrica, ya que esta normativa, cada vez que se refiere a procedimientos sobre este tema, remite a la Ley 258, de creación del Servicio Nacional de Electricidad, que fue derogada en setiembre de 1996, para dar paso a la Ley 7593, que creó la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP). A la fecha no se sabe si se está trabajando sin procedimientos legales para las concesiones de agua para hidroelectricidad. El asunto está en consulta en la Procuraduría General de la República.

El panorama institucional se dispersa en una gran cantidad de organismos con objetivos diferentes respecto de un mismo recurso. Esto genera problemas serios: traslape de competencias, que crea vacíos y duplicidad, y deterioro acelerado del recurso, que es administrado en forma desordenada y dispersa. Los planes de manejo integrado de cuencas han revelado, últimamente con

CUADRO 4.13

#### Evolución de la generación eléctrica. 1997-1999

Tipo de generación	(gW/h)		
	1997	1998	1999
Hidroeléctrica	4.790	4.687	5.130
Geotérmica	544	592	804
Termoeléctrica	179	444	146
Eólica	76	65	101

Fuente: MINAE/DSE, 2000.

CUADRO 4.14

#### Costo de producción de electricidad según fuente. 1999

Fuente	Colones/kWh
Hidroeléctrica	
ICE	Alto 21,02 / Bajo 2,12
Privado	Alto 21,54 / Bajo 11,63
Térmico (sólo ICE)	49,06 promedio
Eólica	16,33
Geotérmica	11,83
Biomasa	14,33

Fuente: Unidad Estratégica de Producción de Electricidad, ICE.

mucha mayor insistencia, la necesidad de un reordenamiento ambiental del territorio nacional.

El análisis de las cuencas hidrográficas como unidades territoriales permite mayor unidad en la definición de objetivos complementarios e interdependientes. Una cuenca es un espacio estrechamente vinculado, por múltiples relaciones hídricas, con la totalidad del territorio circundante. Dos ejemplos de planes y programas de manejo de cuencas que se impulsó en el país durante 1999 son el PLAMA Mora y el PLAMA Virilla.

#### Bosques por agua, una nueva modalidad de servicio ambiental

Los programas de Pago por Servicios Ambientales (PSA) pueden tener una importancia muy grande para la conservación y uso adecuado de los recursos hídricos. Los PSA procuran la internalización del valor ambiental del agua, relacionando la función hidrológica de los bosques con sus virtudes de protección de las zonas altas de las cuencas hidrográficas. Así, se orienta a la creación de los mecanismos mediante los cuales los usuarios del recurso hídrico (entre ellos el ICE, el SENARA, los gobiernos municipales, las empresas hidroeléctricas privadas, los concesionarios y los consumidores individuales) generen los recursos económicos para “sostener” las actividades desarrolladas por los actores sociales “aguas arriba” en las cuencas utilizadas.

Existen dos parámetros para definir el servicio ambiental en cuestión. El primero es el “valor de captación”, entendido como el proceso de retención del agua que produce el bosque y que favorece la infiltración y percolación del agua en el suelo. El segundo parámetro es el de “protección”, que representa la inversión que hacen el Estado y los gobiernos municipales en la administración, la creación de infraestructura y la aplicación de medidas preventivas y de recuperación que realicen en las áreas protegidas.

A partir de varias experiencias, en 1999 una Comisión Técnica Interinstitucional del MINAE y las instituciones usuarias elaboró un trabajo tiende a definir una serie de criterios para la internalización del valor del agua. En este proceso se calculó el PSA que le correspondería pagar al sector eléctrico, público y privado, al sector agua potable, al SENARA, al ICE y al sector industrial. Asimismo, se midieron las contribuciones anuales de cada uno de ellos (MINAE, 1999).

Los recursos económicos generados por estos programas se manejan a través de FONAFIFO.

En 1999 se establecieron convenios con tres empresas hidroeléctricas (Energía Global, Hidroeléctrica Platanar y CNFL), para inscribir bajo PSA un total de 2.286,5 hectáreas, lo que generó recursos por \$44.357,3. El área total de las cuencas donde operan estas empresas es de 12.873 hectáreas, es decir, sólo un 17,8% está actualmente bajo PSA, por lo que el potencial para generar recursos es alto.

A escala local, en 1998 la Empresa de Servicios Públicos de Heredia (ESPH) inició un proceso que le permitiría incorporar en la tarifa de agua potable la denominada “tarifa hídrica”. Esta tarifa es definida mediante el cálculo del costo del servicio ambiental hídrico, o servicio de producción de agua, que brindan los bosques y el costo requerido para recuperar y conservar las fuentes de agua que administra la ESPH.

Los parámetros fueron aplicados en un área de estudio definida por la cuenca alta de los ríos Ciruelas, Segundo y Tibás. La valoración del servicio ambiental, según la ESPH, se calculó a partir del enfoque del costo de oportunidad del uso de la tierra, mientras que el valor de recuperación se basó en el costo de reemplazo, valorando costo de reforestación de áreas con sobreesufo. También se evaluó la disponibilidad de pago de los usuarios y se realizó un análisis institucional. A partir de lo anterior, la ESPH presentó a la ARESEP, en noviembre de 1999, la propuesta tarifaria, la cual se determinó en 1,9 colones/m<sup>3</sup>. Este dinero se utilizará para compensar a los dueños de las tierras involucradas en las actividades de conservación y protección del recurso hídrico, por medio de un fideicomiso.

#### El modelo energético de Costa Rica tiene serios problemas de sostenibilidad

##### Una creciente dependencia de energía fósil importada

Costa Rica es un país dependiente de derivados de petróleo, importados en su totalidad, que en 1999 le costaron al país \$298 millones. La factura petrolera representó un 4,5% de monto de las exportaciones totales del país en 1999<sup>12</sup>.

El petróleo y sus derivados representan el 60% de la energía total que consume Costa Rica. Entre 1995 y 2015 se proyecta, bajo un escenario medio, un aumento del consumo total de energía del orden del 3,7%, inferior al ritmo de crecimiento del PIB. Sin embargo, la energía comercial (excluyendo la leña) tendrá un incremento del 4,2% anual. Como resultado de esto,

se prevé que el consumo total de energía se duplicará entre 1995 y 2015. El consumo de derivados de petróleo se multiplicará 2,2 veces y el de electricidad aumentará 2,8 veces (MINAE/DSE, 2000).

Por un lado, una demanda creciente de derivados de petróleo durante los años noventa, causada por un aumento notable en el parque automotor (que superó en 1996 los 500.000 de vehículos), ha hecho que éstos pasaran de surtir un 46% de la demanda total de energía en 1990, a más de un 72% en 1999. Asimismo, el sector transportes representaba un 30% del consumo nacional de energía en 1990, y en 1999 representó más de la mitad (51,8%). Hoy en día, el

72% del consumo nacional de derivados de petróleo corresponde al sector transporte. Un 41% de la demanda de hidrocarburos es suplido por el diesel, y un 34% por gasolina. En total, el país consumió 12,6 millones de barriles equivalentes de petróleo (BEP) en 1999 (MINAE/DSE, 2000).

A la dependencia de los recursos fósiles debe agregarse el uso de otras fuentes de energía. Las fuentes térmica y geotérmica son relativamente poco importantes. Cabe señalar que la totalidad de las plantas que generan estos dos tipos de energía son operadas por el ICE, en tanto que las eólicas y de biomasa (generación con bagazo de caña) son iniciativas privadas. En cuanto al uso del potencial hidroeléctrico, pueden presentarse

CUADRO 4.15

### Resumen de PLAMA Mora y PLAMA Virilla

	<b>PLAMA Mora</b>	<b>PLAMA Virilla</b>
Origen	Se origina en el convenio firmado en julio de 1999 entre la Universidad para la Paz y la Compañía Nacional de Fuerza y Luz (CNFL). Una Unidad Ejecutora de la Gerencia de la CNFL y de la Rectoría de la Universidad es la encargada de desarrollar el Plan.	Tomó auge a partir de 1996, cuando comenzó a operar con fondos provenientes de los Países Bajos.
Area del proyecto	162km <sup>2</sup> . Abarca las subcuencas de los ríos Quebrada Honda, Jaris y Picagres, afluentes del Virilla, e incluye la subcuenca del río Tabarcia.	141 km <sup>2</sup> . Población: 1.526.500 habitantes. Las microcuencas de los ríos Virilla Superior y Durazno, el río Macho hasta la confluencia con el río Virilla y las cuencas de los ríos Pará, Paracito, Tibás, Virilla Inferior, Ipís y Quebrada San Francisco.
Programa y objetivos	<p>Programa de manejo de recursos naturales. Establecimiento de viveros forestales como primer paso para la reforestación de las áreas de recarga de acuíferos, con el fin de mejorar la captación de aguas y evitar procesos de erosión.</p> <p>Programa de tecnologías limpias: eliminar sustancias contaminantes, generar fertilizantes orgánicos, promover el reciclaje y extender la educación ambiental a toda la población.</p> <p>Programa de comunicación para el desarrollo sostenible. Se busca compartir las experiencias con otras organizaciones afines.</p>	<p>Programa de educación ambiental: a través de la educación formal concientizar a la población de su responsabilidad en cuanto a la calidad ambiental de la cuenca.</p> <p>Programa de descontaminación de aguas y suelos: monitoreo de la calidad del agua. Además se promueve el manejo de desechos orgánicos y sólidos.</p> <p>Programa de reforestación y conservación de bosques: reforestación de 1.000 hectáreas con especies nativas, protección de otras 1.000 hectáreas de bosque secundario y 2.000 hectáreas de bosque natural, lo cual aseguraría la conservación de aproximadamente el 50% de los bosques existentes en la parte alta de la cuenca del río Virilla.</p>

Fuente: Jiménez y Rodríguez, 2000.



problemas, ya que para atender la creciente demanda eléctrica se ha construido un cantidad significativa de represas y, como se vio, está en cartera la construcción de 26 nuevos proyectos de generación privada, con un criterio puramente "ofertista", es decir, que se centra en la producción de energía, por encima de consideraciones ambientales. Esto es particularmente inquietante cuando se constata la escasa posibilidad de control ambiental SETENA.

En la problemática energética del país se encuentra la base de muchos de los problemas ambientales descritos en este capítulo. Un ejemplo se expone en el recuadro 4.6.

**Control ambiental y conflictos por el desarrollo energético**

En su informe para 1999, la SETENA reportó que un 34% de las evaluaciones de impacto ambiental realizadas habían sido en proyectos mineros, seguidas por un 13% en proyectos energéticos y, específicamente, un 6% en proyectos hidroeléctricos (MINAE-SETENA, 2000).

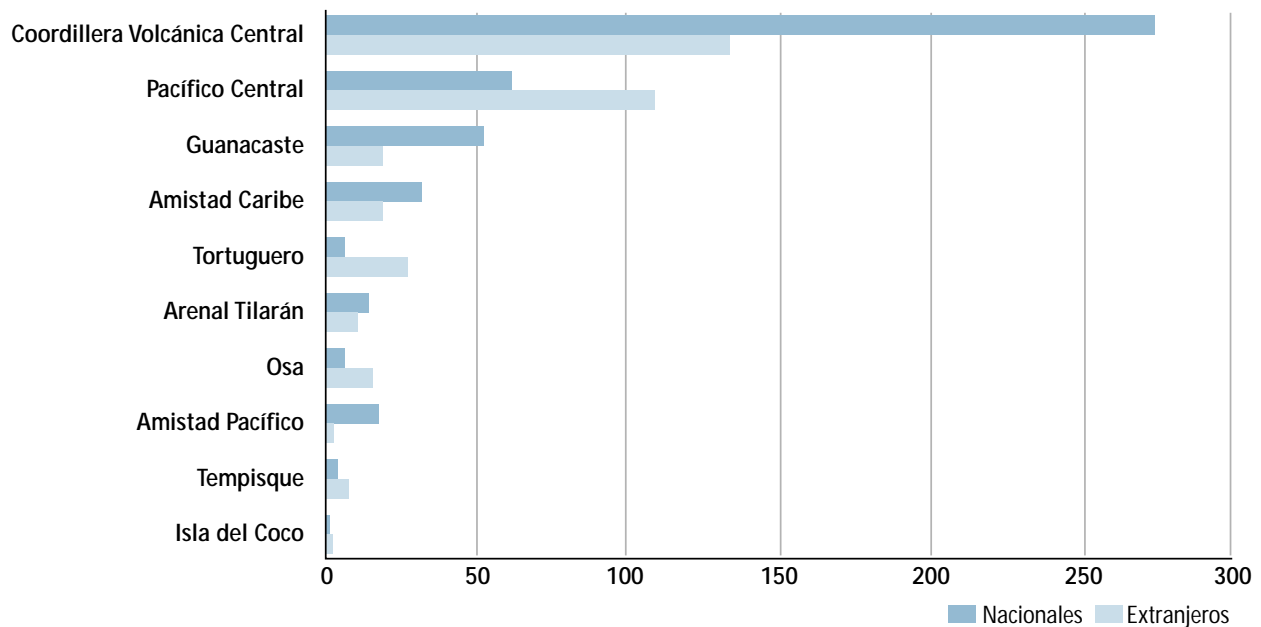
Los últimos años han visto recrudecer conflictos entre comunidades y proyectos turísticos

o hidroeléctricos, como en el caso del río Sarapiquí, o proyectos de exploración petrolera, como en Limón. En este último, la Dirección de Hidrocarburos del MINAE, con las facultades que le otorga la Ley de Hidrocarburos, inició en 1998 el proceso de concesiones para abrir la exploración petrolera en todo el litoral caribeño de Costa Rica. El Poder Ejecutivo dividió el territorio nacional en 27 bloques de exploración petrolera y en 1998 otorgó en concesión a la compañía estadounidense MKJ-Xplorations, la única empresa participante en la licitación, los primeros cuatro segmentos, que abarcan 5.600 km<sup>2</sup> del mar Caribe. A finales de 1999 se efectuó una exploración por reflexión sísmica en la zona de exclusión económica del Caribe costarricense.

La interpretación preliminar de esa explotación confirma que las rocas de la zona poseen la porosidad y permeabilidad necesarias para suponer la existencia de reservas de crudo (Harken Energy, 1999). Los bloques petroleros incluyen el área marina del Parque Nacional de Tortuguero hasta el río Sixaola, donde se encuentran el Refugio Nacional de Vida Silvestre Gandoca-Manzanillo, las aguas que rodean el Parque Nacional de Cahuita, parte de la Reserva Indígena

GRAFICO 4.1

**Costa Rica: visitantes a las áreas silvestres protegidas. 1999**  
(miles)



Fuente: MINAE.

de Talamanca y fuentes acuíferas de vital importancia para la zona. Esto ha llevado a una creciente controversia en cuanto al posible impacto de las etapas de exploración que están por realizarse. La SETENA no tiene especialistas en estimaciones de impacto ambiental de exploraciones petroleras en alta mar.

Un tema de discusión en el país es si se debe enfatizar la producción de energía limpia, generada en el ámbito nacional (como la electricidad) pero a un costo ambiental focalizado, o bien optar por un abastecimiento creciente de hidrocarburos, altamente contaminante y sujeto a alzas en los precios internacionales.

En este sentido, la Defensoría de los Habitantes ha propuesto incentivar una mayor conciencia y responsabilidad del usuario, para lograr un consumo inteligente de energía. No se puede exigir mayor eficiencia en la generación y distribución de energía, sin medidas paralelas de eficiencia en el uso final de esa energía (Defensoría de los Habitantes, 2000). La apuesta por industrias con altos contenidos tecnológicos y de información, como en los casos de Intel e INBio, significa que el país se volverá cada vez más dependiente de fuentes de energía, algunas renovables y nacionales, otras insostenibles e importadas. En 1999, Costa Rica llegó a esta encrucijada. No es casual que en los albores del siglo XXI los debates en torno a instituciones y proyectos energéticos estén en el centro de la agenda política.

### Un país líder en la cooperación internacional en favor del ambiente

Costa Rica ha avanzado significativamente en el desarrollo de mecanismos internacionales de cobro por servicios ambientales. Por medio del MINAE-OCIC, en 1999 el país participó activamente en el establecimiento, interpretación y reglamentación del Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL) establecido en el Protocolo de Kioto en 1997. El MDL permitirá el desarrollo de un mercado para la venta de reducción de emisiones de carbono (CER por sus siglas en inglés), el cual es uno de los principales productos derivados el programa de Pago de Servicios Ambientales que implementa el MINAE. En 1999 no se avanzó significativamente en la implementación del MDL a nivel mundial, debido a que las partes no lograron un acuerdo con respecto a su reglamentación. El año 2000 será clave para que este mecanismo pueda implementarse a nivel global, para lo cual Costa Rica ya posee suficiente experiencia y conocimientos.

También durante 1999 se gestaron dos proyectos con financiamiento externo para fortalecer financiera y técnicamente el PSA, cuyo inicio se prevé para el año 2001. El primero de ellos es el proyecto EcoMercados, que el MINAE preparó con el apoyo financiero del Banco Mundial y el Fondo Ambiental Mundial (GEF, por sus siglas en inglés). Está programado que el GEF aporte

#### RECUADRO 4.6

### Contaminación del aire y salud pública

Existe una estrecha relación entre el consumo energético y los niveles de contaminación atmosférica. La trama urbana que se ha adueñado del Valle Central ha tenido un ritmo de crecimiento acelerado (80% de aumento de área en once años). El parque vehicular del país pasó de menos de 300.000 en 1990 a más de 500.000 en 1996. Cada día entran a San José 360.000 vehículos, el 72% de ellos particulares, que transportan al 29% de los pasajeros que se movilizan hacia la capital. Se estima que un 75% del total de fuentes de contaminación atmosférica proviene del sector transporte, en tanto que un 23% se deriva de la actividad industrial y la generación de energía.

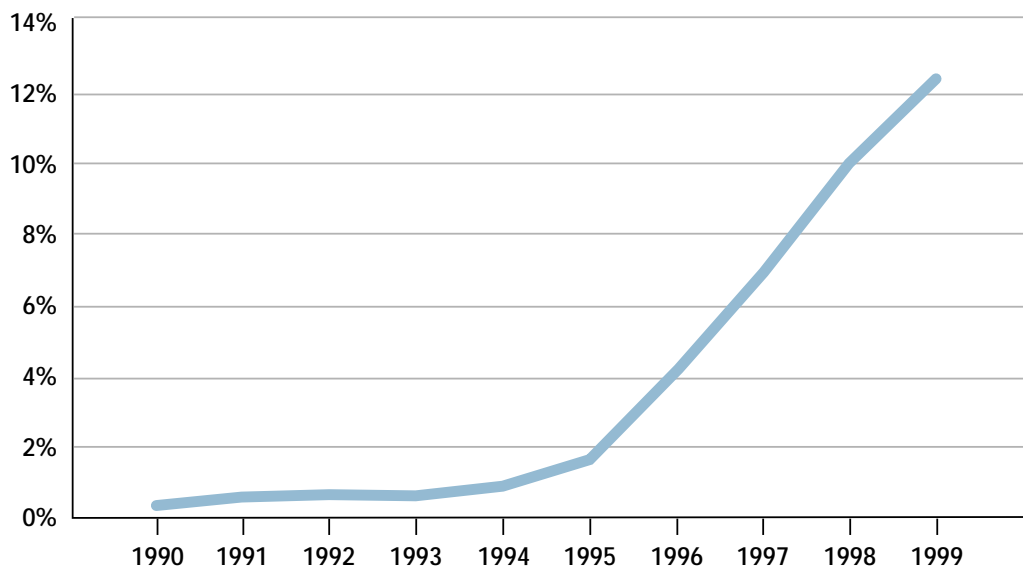
El año 1995 fue el de mayor contaminación atmosférica en San José, con  $253\mu\text{g}/\text{m}^3$ , dato que coincide con un "pico" en el ingreso de vehículos al país, a

partir de 1994. En los años siguientes, la tasa bajó notablemente, gracias en parte a la introducción obligatoria de convertidores catalíticos y, en menor medida, a los marchamos ecológicos. La OMS determina  $75\mu\text{g}/\text{m}^3$  como el nivel máximo de contaminación acumulada. Un estudio del Banco Mundial estimó en \$27 millones anuales los costos atribuibles a los padecimientos derivados del problema ambiental en la GAM. Esto acarrea aproximadamente 2.500 hospitalizaciones y 37.100 consultas externas anuales relacionadas con exposiciones a la contaminación atmosférica, que dan lugar, sobre todo, a problemas cardiovasculares, neurológicos, algunos cánceres y neurosis.

*Fuente: Astorga et al, 2000.*

GRAFICO 4.2

### Costa Rica: aporte de la generación privada de energía eléctrica con respecto al total. 1990-1999



Fuente: Departamento de Tarifas y Mercado, ICE.

\$8 millones, tres de los cuales se utilizarán para fortalecer técnica y administrativamente a los ejecutores del PSA, a saber, SINAC, FONAFIFO y ONG locales. El proyecto también contempla la venta de CER provenientes de proyectos establecidos en Costa Rica con ese fin específico. Incluye además un préstamo del Banco Mundial por \$32,6 millones, para apoyar financieramente el presente nivel de ejecución del PSA (Ortiz, 2000).

El segundo proyecto gestado en 1999 es el denominado Programa Forestal Huetar Norte. Esta iniciativa permitirá al FONAFIFO recuperar el 70% de los recursos que se inviertan en PSA en esa región. El monto total de proyecto es de 20 millones de marcos alemanes (aproximadamente \$11 millones). Por cada colón que FONAFIFO invierta en alguna de las modalidades del PSA en la Región Huetar Norte, el Banco de Cooperación de Alemania KFW reembolsará setenta céntimos. De esta forma, el KFW le estará reconociendo (pagando) a Costa Rica los servicios ambientales de protección de la biodiversidad, y de reducción de emisiones de carbono que se generan bajo las distintas modalidades del PSA (Ortiz, 2000).

Los proyectos de conservación *in situ* han sido posibles, en buena medida, por la disponibilidad de recursos externos, tanto ayuda multilateral

como bilateral, y una creciente contribución de ONG ambientalistas y científicas del mundo. Un estudio reciente de la CCAD, conducido por RUTA, estima el total del financiamiento de proyectos ambientales en Costa Rica en \$36 millones. Las contrapartes financieras del Estado (tanto gubernamentales como no gubernamentales) representan un 16% del monto total, y un 85% de los fondos, equivalente a \$30 millones, proviene de la cooperación internacional, particularmente de organismos multilaterales como el GEF, la Unión Europea, y bilaterales, sobre todo de Canadá y Holanda (CCAD/RUTA, 2000). Además, la CCAD identificó programas y proyectos centroamericanos que tienen incidencia en Costa Rica por un monto adicional de \$6 millones; tal es el caso del Corredor Biológico Mesoamericano, los proyectos regionales en recursos hídricos (con el PACADIRH y CRRH) y los proyectos energéticos regionales.

En lo que concierne a proyectos nacionales, hay una patente concentración de recursos en torno a los temas de la biodiversidad y la conservación *in situ*. De un total de 43 proyectos ambientales inventariados por RUTA/CCAD, 17 están dirigidos a áreas protegidas, 10 a fortalecer instituciones estatales, y muy pocos al desarrollo de actividades relacionadas con la gestión

municipal (3), la protección de cuencas (1) o la organización de comunidades indígenas (1). La tendencia a la primacía de la conservación en el financiamiento de la gestión ambiental sigue reforzándose, ya que la mitad de los proyectos que están siendo negociados actualmente tiene que ver con áreas protegidas y reservas.

### Creación y modificación de instrumentos jurídicos establecen nuevas obligaciones

La gestión del cambio también pasa por la adaptación de los marcos normativos y jurídicos a las exigencias de la realidad social y económica del país. Existe una normativa muy extensa, pero también muy dispersa, en materia ambiental. El marco legal está constituido por la Ley Constitutiva del Servicio de Parques Nacionales (1972), la Ley de Orgánica del Ambiente (1995), la Ley Forestal (1996) y la Ley de Biodiversidad (1998). En 1999 se dieron varias directrices en forma de decretos y proyectos de ley relacionados con el sector agropecuario y el tema ambiental; de estos últimos muchos todavía se encuentran en la corriente legislativa, como es el caso de la nueva Ley de Aguas y la Ley de Servicios Ambientales. En el cuadro 4.16 se sintetiza la evolución del marco normativo en materia ambiental durante 1999.

### La participación ciudadana puede mejorar la gestión del cambio: dos ejemplos

#### La agricultura orgánica es una fuerza productiva y social en crecimiento

Durante los años noventa en Costa Rica surgió un importante movimiento desde la sociedad civil, que agrupó a organizaciones de productores campesinos e indígenas, diversas ONG, universitarios, la Pastoral Social y el Programa Nacional de Agricultura Orgánica. Esto cobra particular relevancia porque Costa Rica tiene la triste distinción de ser uno de los países en el mundo con mayores niveles de consumo de agroquímicos per cápita (Repetto y Baliga, 1996). En 1992 se creó la Asociación Nacional de Agricultura Orgánica (ANAO), con el objetivo de desarrollar procesos de certificación acordes con las condiciones locales, con respaldo nacional e internacional. En 1996 se creó Eco-Lógica, la primera certificadora nacional de agricultura orgánica. Desde entonces se han multiplicado las instancias y las iniciativas en este campo, tanto de la sociedad civil como de las universidades públicas.

La de agricultura orgánica involucra a más de 6.000 familias campesinas. La mayoría de las iniciativas se ha desarrollado en forma individual o grupal, con apoyo de organismos no gubernamentales y proyectos de investigación de las universidades. El Estado, salvo por la elaboración de la normativa de certificación y el establecimiento de algunos procedimientos para su aplicación, ha estado ausente, y el país no cuenta con políticas de apoyo a este tipo de producción (IICA, GTZ, MAG, 2000).

El movimiento de agricultura orgánica ha alcanzado a crear o recrear condiciones para la producción de más de 45 productos, en un área sembrada que aumentó de 6.330 hectáreas en 1997 a más de 9.500 hectáreas en 1999 (Amador, 1999). Se estima que una cuarta parte de las tierras bajo agricultura orgánica ha sido certificada y muchas se benefician ya de mercados favorables en Europa y Norteamérica. Los principales productos orgánicos que ofrecen son banano, café, mora, azúcar morena, hortalizas, raíces y tubérculos (particularmente jengibre).

En 1999 el Programa Nacional de Agricultura Orgánica del MAG inició un proceso de consulta para elaborar una estrategia nacional de apoyo a esta actividad, en colaboración con organismos como la ANAO, la Cooperación Educativa para el Desarrollo Costarricense (CEDECO), la UNED, la Fundación Ecotrópica, el IICA, la Oficina Nacional Pastoral Social, UPANACIONAL y el proyecto IICA/GTZ. En este marco se llevó a cabo el primer Taller Nacional de Producción Orgánica, con participación de instituciones del Estado, organizaciones de productores y organismos no gubernamentales de trayectoria en este campo. El objetivo del taller fue obtener lineamientos concertados para la elaboración de dicha estrategia.

Aunque en el taller se reconoció la importancia de la experiencia que el país ha venido desarrollando en este campo, se plantearon desafíos importantes para el fortalecimiento de esta actividad hacia futuro. El diagnóstico evidenció la existencia de múltiples esfuerzos que se realizan en distintos ámbitos (producción, investigación, capacitación, transformación agroindustrial), la mayoría de ellos dispersos y sin puntos de encuentro; un desfase entre el desarrollo de la actividad y la normativa técnica y legal, así como la falta de una oferta profesional de acompañamiento para los productores. También persisten serias limitaciones en el mercadeo y la comercialización de productos orgánicos, que se atribuyen en parte a la ausencia de fuentes de financiamiento

CUADRO 4.16

**Evolución del marco normativo en materia ambiental. 1999**

Leyes, decretos y reglamentos	Situación
Ley de Biodiversidad	Los contratos de bioprospección continúan siendo regidos por la Ley de Conservación de la Vida Silvestre. Un recurso de inconstitucionalidad contra los artículos de constitución de la CONAGEBIO y el SINAC sigue sin resolver, por lo que se mantiene la incertidumbre que ha conducido a una falta de aplicación y desarrollo de esta ley.
Ley de Uso, Manejo y Conservación de Suelos, 7779, y su Reglamento	Publicada en mayo de 1998. Su reglamento ha sido objeto de consultas en el MAG, MINAE, MSP, Ministerio de Hacienda, MOPT y MEIC. En 1999 se crearon los comités por áreas de manejo, conservación y recuperación de suelos. Un aspecto importante de la ley es la creación de los Comités Vigilantes de los Recursos Naturales (COVIRENA). Los inspectores de los COVIRENA vigilarán y denunciarán lo relativo al cumplimiento de esta Ley y su Reglamento, así como a los planes nacionales o planes por área de conservación.
Modificación del artículo 89 del Reglamento a la Ley Forestal (decreto 27925-MINAE)	Se estableció como requisito la propiedad sobre el terreno o el cumplimiento de los requisitos de titulación posesoria para la solicitud de aprovechamientos en bosque, corta de árboles en áreas agrícolas, urbanas, proyectos agroforestales, proyectos de reforestación y regeneración naturales y proyectos de pago de servicios ambientales.
Suspensión de aprovechamiento forestal y de vida silvestre en ciertas Áreas Protegidas (decreto 28015-MINAE)	Se aplica a refugios de vida silvestre, reservas forestales y zonas protectoras.
Nuevo impuesto forestal	El Poder Ejecutivo creó un reglamento para dicho impuesto y además estableció los valores de transferencia en el mercado de la madera en troza, para fijar la base imponible en el cobro del impuesto forestal.
Reglamento de tenencia de animales silvestres en cautiverio (decreto 28312-MINAE)	Se basa en la Ley de Conservación de Vida Silvestre. Considera a las personas físicas o jurídicas autorizadas para tener especies en cautiverio como "depositarios administrativos".
Nuevas entidades del MINAE	Comisión Nacional Lapa Verde Comisión Nacional para la Gestión de la Biodiversidad. Comisión de trabajo del Plan de Ordenamiento Ambiental, Oficina de Género y Ambiente. Programa Nacional de Humedales.
Áreas protegidas nuevas	Refugio Nacional de Vida Silvestre Caletas. Área de recarga acuífera de la cuenca del río Bananito. Zona protectora del cerro Chompipe. Refugio de Vida Silvestre El Páramo.
Otras	Convención Interamericana para la Protección y Conservación de las Tortugas Marinas Acuerdo sobre el Programa Internacional para la Conservación de los Delfines entre la República de Costa Rica y los Estados Unidos.

Fuente: Jiménez y Rodríguez, 2000.

## RECUADRO 4.7

### La participación de las mujeres en las instituciones públicas relacionadas con el ambiente

En la gestión pública del ambiente, sobresale el nombramiento de una mujer como Ministra del ramo. Sin embargo, el 75% de los trabajadores del MINAE son hombres. Una importante proporción de las mujeres que laboran en esta institución lo hacen en puestos secretariales y misceláneos. Hace algunos años esta inequidad se podía justificar por el hecho de que existían muy pocas mujeres técnicas o profesionales en estos campos. Sin embargo, hoy la realidad es otra y existe una gran cantidad de mujeres profesionales del sector de recursos naturales desempleadas o subempleadas. Por ejemplo, sólo el 25% de las profesionales forestales tienen condiciones laborales estables.

Si se analiza la composición por sexo de los puestos en las distintas dependencias, se encuentra que el desbalance en perjuicio de las mujeres está concentrado en las Áreas de Conservación, donde su participación es apenas del 20%; en la administración central y el Departamento de Geología y Minas ronda el 45%. Solamente en el SINAC las mujeres son mayoría (52%).

En cuanto a la participación en instancias de nivel nacional, únicamente en la Comisión Nacional para la Gestión de la Biodiversidad la participación de las mujeres es equitativa. En el resto de las instancias ni siquiera superan el 30%, y es nula en el caso la Junta Administrativa de FONAFIFO.

## CUADRO 4.17

### Participación ciudadana en instancias nacionales del sector de recursos naturales, por sexo

(porcentajes)

Instancia	Mujeres	Hombres
Consejo Nacional Ambiental	14	86
Consejo Nacional de Áreas Conservación	29	71
Comisión Nacional para la Gestión de la Biodiversidad	50	50
Oficina Nacional Forestal	25	75
Fondo Nacional de Financiamiento Forestal	0	100
Covirenas	18	82

Fuente: Oficina de Género, MINAE.

En las Áreas de Conservación que tienen constituidos sus Comités Regionales, la participación relativa de los hombres en todos los niveles y en todas las áreas estudiadas es muy superior a la de las mujeres. Un caso excepcional es el del Área de Conservación Amistad-Pacífico, donde el nivel político o de dirección lo ocupa una mujer. En materia de jefaturas, la representación de la mujer en todas las áreas es inferior al mínimo aceptable (40%). Únicamente en Guanacaste las profesionales científicas y técnicas alcanzan una participación significativa.

Fuente: Ortiz, 2000.

diferenciadas para este tipo de producción, así como de incentivos y sistemas de información que faciliten la toma de decisiones y la definición de políticas oportunas (IDA, CNP, 2000).

#### Participación y consulta en la formulación de políticas ambientales

En la última década ha sido frecuente la participación de la sociedad civil en la formulación de políticas ambientales. Ello, en parte, es consecuencia de un fenómeno mundial, particularmente surgido en la Cumbre de la Tierra, celebrada en Río de Janeiro en 1992. En Costa Rica dos procesos recientes ilustran esta participación.

El primer caso son los Comités de Vigilancia de los Recursos Naturales (COVIRENAS). En 1999, los COVIRENAS atendieron denuncias por irrespeto a la legislación ambiental vigente

(cacería ilegal, tala y envenenamiento de aguas, desechos, etc), realizaron labores de vigilancia en puestos fijos en diferentes carreteras, asistieron a talleres y reuniones de capacitación, y participaron en la rotulación para generar una conciencia sobre los recursos naturales y sus componentes, la creación de viveros forestales-frutales y la siembra de árboles, el cuidado de áreas de protección y manglares en las zonas costeras, así como en el cuidado y posterior liberación de aves decomisadas. También desarrollaron actividades de educación ambiental, como festivales ecológicos, en escuelas y comunidades.

Una de las principales preocupaciones de los COVIRENAS a nivel nacional ha sido el impacto de las actividades de caza sobre la fauna silvestre. Un buen ejemplo de ello es el trabajo de denuncia realizado por los COVIRENAS del Área de Conservación Tempisque, en referencia a la cacería indiscriminada del venado cola blanca en la

#### RECUADRO 4.8

### El banano orgánico de Talamanca: condiciones para la sostenibilidad

A partir de 1995 se inició la producción de banano orgánico talamanqueño para exportarlo a Europa en papilla deshidratada y ocasionalmente como fruta fresca. El producto es calificado como orgánico porque está en complejos sistemas de policultivo y así está reconocido por varias empresas certificadoras de sello verde en Europa. En realidad se trata de un sistema de cultivo muy antiguo y propio, pero con una especie y variedades que le son relativamente ajenas, porque las musáceas no tienen origen indoamericano, sino que han sido incorporadas en las prácticas culturales bribri. Antes de ser comercializado, el banano estaba en pequeñas propiedades de policultivo para autoconsumo o huerto *Skowak* (indígena) que generalmente pertenecían a mujeres.

Cuando se empezó a vender banano en los mercados europeos por medio de tres empresas intermediarias, rápidamente las áreas se extendieron y han llegado a representar un valor económico igual o superior al plátano que allí se siembra comercialmente desde hace veintidós años. Estas dos musáceas, junto con una cantidad menor de cacao orgánico, representan una renta económica considerable para la sociedad talamanqueña. Se ven-

den casi 300.000 kilos de banano por mes (en las fincas queda cerca de un 25% de banano que no califica por tamaño y calidad y se usa como alimento para los cerdos) y unas 700 familias producen, casi por partes iguales, en terrenos de entre media y una hectárea en promedio.

El banano es el cultivo de venta más reciente entre los bribri-cabécar, pero crece aceleradamente en extensión y en número de familias involucradas, ya que también puede cultivarse en los piemontes del valle de Talamanca (área de restricción del plátano). Se practica totalmente en policultivo, ya que el mercado europeo así lo exige y por ello la estructura de costos es baja en cuanto a aplicación de agroquímicos y fertilización artificial. Las chapeas son manuales y mecánicas y se emplea mucha mano de obra.

Las mujeres, aunque no tenían capital monetario de inversión, pudieron crear y extender sus pequeñas áreas de cultivo gracias al préstamo y regalo de cepas de banano entre vecinas, a "las chichadas" de trabajo que organizaron entre ellas y a la colaboración de sus maridos, hermanos, padres y amigos. Como dato interesante, un calificado informante que gerencia una intermediaria de banano

anota que el cultivo del cacao es casi enteramente realizado por varones, el plátano lo cultivan por partes iguales hombres y mujeres y el banano, en un 70%, mujeres y niñas. En Talamanca es común que las niñas y niños tengan fincas de musáceas y crías de animales domésticos. La comercialización de banano ha puesto a las mujeres en situación ventajosa, ya que les dio acceso al dinero, casi en igualdad de condiciones con respecto a los varones con el plátano y el cacao. Esta situación las ha puesto en escena positivamente, ha reivindicado y fortalecido su papel histórico dentro de la cultura bribri-cabécar.

No obstante, las empresas intermediarias se llevan buena parte de las ganancias. Los intermediarios de plátano calculan conservadoramente que los intermediarios bananeros se llevan como mínimo un 40% de la gestión económica total. También se nota una presión de las intermediarias bananeras para que los y las productoras importen fertilizantes en forma de abonos orgánicos y otras fórmulas permitidas por los compradores europeos y las certificadoras, para mantener la calidad y la cantidad del banano que se produce.

*Fuente: Borge, 2000.*

provincia de Guanacaste. En 1999 se preparó un decreto de veda total para el año 2000 de cacería de especies de fauna, atendiendo las sugerencias formuladas por la Defensoría de los Habitantes. Con este decreto se espera dar seguimiento a la preparación de los estudios técnicos necesarios para certificar el estado de las poblaciones que se desea someter a la caza.

El segundo proceso, de importancia especial en 1999, es la elaboración de la Agenda XXI, como herramienta para la gestión ambiental participativa en la península de Osa. El Presidente de la República constituyó la Comisión Interinstitucional de Alto Nivel de la Península de Osa, mediante una directriz presidencial emitida el 16 de febrero de 1999. En esa comisión, coordinada por la Segunda Vicepresidenta de la República y Ministra del Ambiente y Energía, participan los jefes de IN-VU y el IMAS, de las municipalidades de Osa y Golfito, del Ministerio de Seguridad Pública, el MSP, la CCSS, el MIVAH, el IDA, el MOPT, el PANI, el INCOPECA y el INCOP. Su objetivo es formular un plan de desarrollo regional para resolver la crisis forestal, la pobreza y el desempleo.

Para la formulación del plan se han realizado más de cincuenta eventos formales, con una activa participación de funcionarios de ACOSA y de organismos locales (284 organizaciones comunales, las 3 municipalidades de la zona y 14 direcciones regionales de instituciones del Estado). Se instalaron cuatro mesas de trabajo, para atender los temas de ambiente, producción, problemas sociales e infraestructura. Las mesas están constituidas por representantes de cada una de las instituciones del Estado con responsabilidades en los distintos temas, representantes comunales (con espacios destinados específicamente a la participación de mujeres e indígenas), municipales y de iniciativas productivas privadas. El año 2000 será clave para evaluar el impacto real de la Agenda XXI en la gestión del cambio social en la Región Brunca.

### La gestión del riesgo

#### La desordenada metropolización crea una fuerte vulnerabilidad del centro neurálgico del país

En los últimos diez años el Valle Central ha experimentado una explosión urbana. Es sin duda la región donde están sucediendo los mayores cambios en el territorio nacional, con tasas de expansión urbana muy altas y con capacidades cada día más limitadas de planificación y ordenamiento, lo que implica serias consecuencias ambientales para otras regiones del país.

#### La mancha urbana creció un 80% en once años

Al medir el cambio de uso del suelo mediante la sobreposición de imágenes de satélite del mismo grado de resolución, en un área total de referencia de 953,98 km<sup>2</sup>, los datos reflejan una mancha urbana que creció casi un 80% en el término de once años. Este cifra se refiere al territorio definido como área de influencia inmediata de San José, es decir, desde las estribaciones de Ochomogo, en Tres Ríos, hasta el Aeropuerto Juan Santamaría y desde los cerros de Escazú hasta las estribaciones de los volcanes Poás y Barva.

De los 953,98 km<sup>2</sup>, la mancha pasó de representar un 10,5% en 1988 al 18,8% en 1999 (FUDEU/MIVAH, 1999). Esta relación podría inducir la idea de que aún queda mucho espacio para el uso y aprovechamiento planificado. El problema consiste en la manera en que está dispuesto en el espacio geográfico ese 18,8% de área construida, y en las tendencias de su crecimiento. Es una forma urbana caótica, que se expande en todas direcciones sin planificación y con escaso control. La expansión física se da en todas los puntos del espacio geográfico metropolitano, con un gran impacto en los cantones de Desamparados, Alajuelita y Escazú en la parte sur. En la parte noreste es especialmente impactado el cantón de Coronado. Lo mismo ocurre en la zona entre Santo Domingo, San Pablo y Heredia, y a lo largo de la autopista General Cañas, hacia el oeste del Valle Central.

La ciudad se expande a lo largo de los principales ejes viales, hecho que refuerza el carácter estratégico de la vialidad y de su adecuada planificación. La ausencia de una política vial urbana coherente resulta en mayor congestión y mayor consumo de energía, sin mencionar los impactos en la salud pública (recuadro 4.6). Es notorio el fuerte crecimiento lineal a lo largo de la carretera Braulio Carrillo, que comunica con la zona atlántica del país, y que hizo accesible la parte noreste del Valle Central, de una gran belleza escénica, pero de una gran fragilidad ambiental que hoy es amenazada por la desenfadada expansión residencial e industrial.

El comportamiento que se observa por medio de las imágenes de satélite corresponde con los datos que arrojan los estudios de población realizados para el MIVAH (MIVAH, 1999). La Región Central, y en particular la GAM, constituyen la principal zona de atracción poblacional del país. Esto debe analizarse con más detenimiento. El núcleo urbano principal de la Región Central está conformado por los cantones de San



José, Tibás, Goicoechea y Montes de Oca, que no son zonas atractoras de población; por el contrario, son zonas expulsoras, como demuestra el hecho de que varios de sus distritos han perdido población. La zona que crece es la que se denomina “resto de la región Central,” y que corresponde a las zonas periféricas del Área Metropolitana de San José (AMSJ) y de la GAM. En particular crece en las zonas de menor desarrollo relativo de la GAM. Entre 1975 y 1995 el cantón de Coronado creció un 184,7%; Patarrá, en el cantón de Desamparados, un 1009%; el distrito de San Felipe, en Alajuelita, un 451% y el distrito de La Trinidad, en Moravia, un 242,7%.

#### Graves consecuencias de la metropolización desenfrenada

Las consecuencias de los patrones actuales de crecimiento urbano presentan síntomas de insostenibilidad a mediano y largo plazos. Si se relaciona la mancha urbana con las restricciones ambientales que existen en el Área Metropolitana, se observa una gran cantidad de conflictos socioambientales. El crecimiento de la GAM no respeta las áreas naturales de amenaza y, en general, el medio ambiente.

En la actualidad las principales zonas de recarga acuífera, en especial la zona noreste del Valle Central, están amenazadas por la contaminación de los efluentes residenciales y de las actividades agrícolas intensivas en insumos químicos, al punto que existe una alta probabilidad de que en los próximos diez años las fuentes de agua de esas zonas queden inhabilitadas para el consumo humano, como resultado de la infiltración de contaminantes (Astorga et al, 1999; y Miranda, 2000).

Desde el punto de vista energético la forma de expansión urbana es ineficiente, pues eleva los costos de desplazamiento por el aumento de las distancias y el incremento de los medios de transporte individual, lo que a su vez se convierte en el factor determinante de los altos niveles de contaminación atmosférica, como resultado de las emisiones de fuentes móviles.

A lo señalado es necesario agregar que el patrón de expansión urbana genera una creciente segregación del territorio metropolitano. Los sectores de menores ingresos son empujados a agruparse en zonas geográficas críticas, donde se desarrolla un proceso circular de degradación económica, social y ambiental. Existe una tendencia a perder la tradicional heterogeneidad socioeconómica de

#### RECUADRO 4.9

### Planes estratégicos urbanos: ejemplos de participación para un mejor manejo del territorio

Con el fin de promover el uso sostenible del territorio urbano, el Programa de Investigación en Desarrollo Urbano Sostenible (ProDUS), de la Universidad de Costa Rica, ha realizado planes estratégicos territoriales participativos en el cantón de Grecia y en las ciudades de San Ramón y Guápiles. Este trabajo implica un proceso de participación social que permite, entre otras cosas, una determinación clara de objetivos y prioridades colectivas y específicas, contrastar necesidades e intereses contradictorios y definir los problemas más importantes de la comunidad. Los planes relacionan las capacidades analíticas, conceptuales, tecnológicas y de diseño de soluciones de un grupo de investigación, con las necesidades y aspiraciones de una comunidad en el ámbito territorial, con el fin de

producir conocimientos, confianza, documentos, grupos organizados y entusiasmo para mejorar el manejo del territorio.

Las lecciones derivadas de la práctica de planes estratégicos urbanos son las siguientes:

- Los intereses de todos deben ser representados en el proceso.
- Los abusos de cualquiera deben ser vigilados y limitados.
- Muchas de las partes tienen intereses contrapuestos, pero también aspiraciones comunes. Es necesario resaltar las segundas y negociar y reducir los primeros.

*Fuente: ProDUS, UCR.*

ocupación social de territorio, pues las familias de mayores ingresos tienden a su vez a agregarse en las zonas con mejores condiciones geográficas, paisajísticas y ambientales y con mejor equipamiento urbano.

### Los desechos sólidos son un serio problema ambiental

La situación de los desechos sólidos constituye uno de los problemas ambientales más serios del país, por el ritmo de crecimiento de los volúmenes generados, los problemas ligados a su procesamiento y disposición y las controversias relacionadas con la ubicación de rellenos sanitarios.

### El país genera una gran cantidad de desechos

Hoy en día, en los diversos vertederos utilizados por las municipalidades se recibe, cada año, alrededor de 836.064 toneladas métricas de residuos recolectados, según una estimación realizada por el IFAM<sup>13</sup>. El Valle Central es la región que más genera desechos y que tiene mayores dificultades para ubicar lugares para su disposición. El 46% de los desechos recolectados en el país es generado en la provincia de San José (cuadro 4.18). Durante el período 1978-1999, los cantones Central de San José, Desamparados y Goicoechea presentaron las mayores tasas de crecimiento en generación de desechos (Alvarado y López, 2000).

Resulta preocupante que, en poco menos de veinte años, el cantón Central de San José haya duplicado su generación de basura. Sin embargo, es más alarmante que el resto de los cantones agrupados en COCIM cuadruplicara su producción de deyecciones. En todo caso, la que muestra el mayor crecimiento del período es la recolección particular, que incluye todos los desechos sólidos recolectados por entes distintos a las municipalidades y que son depositados en los vertederos controlados por éstas. Tal recolección puede tener origen domiciliario, comercial, industrial, e incluso hospitalario. Entre otras razones, su vertiginoso crecimiento se debe a una mayor participación de pequeñas empresas recolectoras y transportistas independientes dedicados a la recolección de escombros o desechos industriales, así como a un mayor control por parte de las autoridades públicas hacia algunas actividades que generan abundantes residuos sólidos (construcción, beneficios de café, diversas industrias, etc.).

Entre el 15% y el 20% de los desechos que llegaron a vertederos controlados en 1999 fue transportado por empresas privadas, como la firma WPP Continental de Costa Rica S.A., que actúa en ocho cantones del Área Metropolitana y administra un vertedero en San José de Alajuela<sup>14</sup>. A escala nacional, en 1990 había registradas 28 microempresas de recolección de residuos sólidos, caracterizadas por brindar sus servicios en cantones del área rural, por contratación municipal o por acuerdo directo con las comunidades (WASTE-IPES-ACEPESCA, 1996).

Se estima que en el país existe un camión recolector por cada 3.896 abonados, y que un peón recolector debe dar servicio, por mes, a un promedio de 907 usuarios registrados. En buena medida esta falta de recursos tiene que ver con los sistemas de cobro de las tarifas a los usuarios, que en la mayoría de los casos se encuentran desactualizadas. Actualmente existe un acumulado de 2.602 millones de colones pendientes de cobro; de este total, más del 50% corresponde a deudas de los abonados de San José.

### Los esfuerzos de separación y reciclaje son todavía débiles

A pesar de los esfuerzos aislados que realizan municipalidades y organizaciones no gubernamentales, Costa Rica carece de un sistema estructurado de recuperación nacional y de una disposición aceptable, que estimule una cultura del desecho útil y el residuo inocuo.

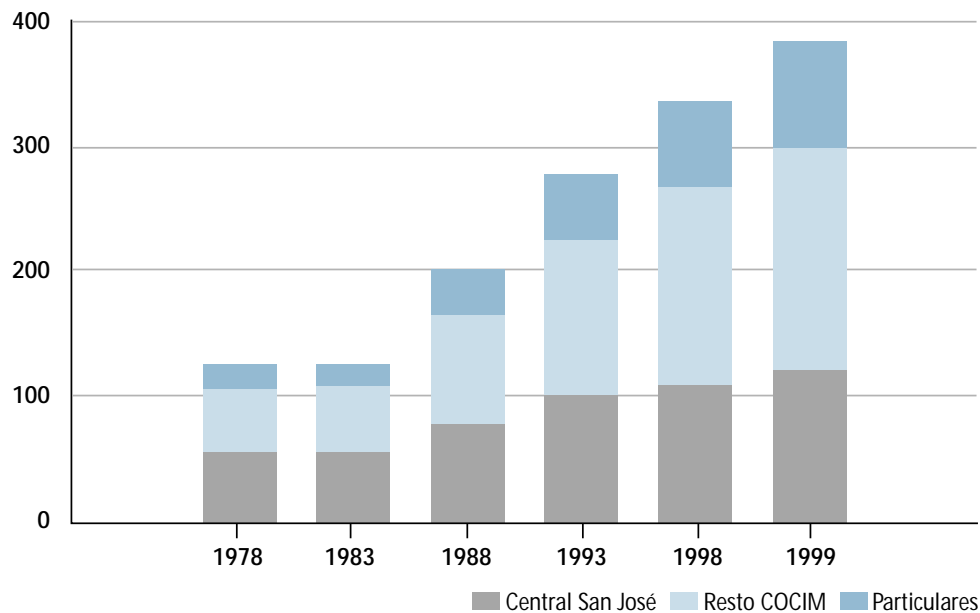
A partir de 1990, con el desarrollo de una industria que basa sus procesos en el reciclaje de materiales y envases, se incrementó la recolección de papel, cartones, periódicos y envases de vidrio, metal y aluminio. Recientemente han surgido pequeñas industrias recicladoras de plástico post-consumo de las plantaciones bananeras y de envases de polietileno tereftalato (PET), utilizados por la empresa PANAMCO como fuente de combustión en la industria cementera. Como ejemplo de las dimensiones de la recolección, tan sólo en 1997 se recuperaron 36 millones de latas de cerveza (aluminio) (Castro Thames, 2000).

Las principales modalidades de empresas recuperadoras pueden clasificarse en tres grupos. En primer lugar están los pequeños y medianos empresarios, que en su mayoría trabajan en unidades de tipo familiar y recogen materiales reciclables después del consumo, residuos industriales y basura doméstica, que luego venden a las grandes empresas recuperadoras. Utilizan medios

GRAFICO 4.3

### Costa Rica: generación de desechos sólidos según origen de recolección. Varios años

(miles de toneladas métricas)



Fuente: Departamento de Saneamiento Ambiental, Municipalidad de San José.

CUADRO 4.18

### Algunos indicadores de la recolección municipal de desechos <sup>a/</sup>

Detalle	San José	Alajuela	Cartago	Heredia	Guanacaste	Puntarenas	Limón	Total
Camiones recolectores	78	16	15	14	14	8	10	155
Vagonetas	9	3	4	2	3	7	1	29
Camiones	4	12	1	1		4		22
Chapulines					1			2
Operadores de recolector	93	32	20	17	18	19	11	210
Peones recolectores	305	102	72	51	51	56	29	666
Supervisor /capataz	13	1	2				2	18
Total de abonados <sup>b/</sup>	255.024	108.568	67.468	73.512	26.376	40.388	32.444	603.780
Toneladas recolectadas, por mes	26.936	9.221	7.679	6.267	4.117	6.336	4.738	65.294

a/ Estudio realizado entre marzo y junio del 2000.

b/ Inscritos en los registros de las municipalidades del país.

Fuente: Sección de Investigación y Desarrollo Municipal, Dirección de Gestión Municipal, IFAM.

de transporte que van desde un carretón hasta camiones pequeños o *pick ups*. Se calcula que existen aproximadamente 100 de estos empresarios, 40 de los cuales están integrados en la Cámara Nacional de Empresarios Recuperadores y Recolectores de Desechos Sólidos (CANARDES), constituida en 1996. También operan numerosas organizaciones sin fines de lucro, que recolectan principalmente desechos domiciliarios, mediante visitas directas y la recepción en centros de acopio en lugares públicos; tal es el caso de las Aldeas SOS, los Hogares CREA, los Hogares Albornia, y la Fundación Niños en Nuestras Manos (FUNEM), entre otros<sup>15</sup>. Todas estas pequeñas y medianas empresas recuperan materiales reciclables mediante la compra directa a las unidades generadoras, sean domésticas o comerciales.

Un segundo grupo son las grandes empresas, que además de comprar materiales a los pequeños y medianos empresarios recuperan desechos en patios y parques industriales, instituciones y empresas comerciales. Con su acopio, las grandes empresas proveen directamente a las industrias recicladoras y también exportan a Centroamérica y Estados Unidos. Poseen una flotilla de vehículos, empleados, bodegas o centros de acopio y cierto nivel de tecnología (máquinas trituradoras, densificadoras y compactadoras), para dar mejor calidad o valor agregado a sus materiales. Muchas de estas grandes empresas fungen como intermediarias entre los pequeños y medianos recuperadores y las empresas recicladoras, pues en algunos casos es necesario abastecer un tonelaje mínimo para tener acceso a contratos con las grandes empresas recicladoras. Tienen entre 10 y 50 empleados y en su mayoría se localizan en San José.

Finalmente están las industrias recicladoras, que con excepción de la Cervecería Costa Rica sólo compran a los empresarios registrados como sus proveedores directos. Un recuento de las principales empresas dedicadas a esta actividad<sup>16</sup> indica que hay al menos 23 firmas, 7 dedicadas al reciclaje de metales, 7 que trabajan con papel y cartón, 8 en tratamiento de plástico y sólo una en vidrio (Espacio Consultores, 1998).

Además existen algunos proyectos impulsados por organizaciones comunales y no gubernamentales, que integran campañas educativas, de sensibilización y de apoyo a iniciativas comunitarias de recuperación (cuadro 4.19).

Aunque han crecido en número, cobertura y recursos aplicados, las organizaciones dedicadas a la recuperación de materiales, como las recicladoras, carecen de estudios técnicos que cuantifi-

quen y permitan ubicar territorialmente la rentabilidad de lo recuperado y de lo reciclable, por segmentos de población o composición física de los desechos<sup>17</sup>. Tampoco se cuenta con una medición actualizada del alcance de las microempresas, que permita valorar el impacto económico de esta actividad en todo el país, pero en general se considera como una actividad subutilizada.

También participan en las tareas de recuperación y reciclaje los “buzos”. Estas son personas de muy bajos ingresos, cuyo modo de vida depende de su trabajo de recuperar residuos directamente en los vertederos. Además, algunos trabajadores municipales rescatan desechos destinados al camión recolector y encuentran así una fuente complementaria de ingresos, al vender lo recuperado.

El reciclaje a partir de desechos separados y recuperados es mínimo en relación con su potencial<sup>18</sup>. El principal cuello de botella se identifica en la falta de segregación en la fuente generadora de los desechos sólidos. Mientras no exista este tipo de clasificación, ese impacto seguirá estando por debajo de su potencial.

#### La disposición final de los desechos sólidos: muchos problemas, pocas esperanzas

El vertedero de Río Azul, que recibe el 53% de los desechos generados en el país, agotó su vida útil hace por lo menos nueve años. A pesar de ello, sigue siendo la única respuesta inmediata para más de 1.500 toneladas diarias de residuos sólidos generadas por las más diversas fuentes de los cantones más poblados. En 1999 el vertedero pasó a manos de las municipalidades de La Unión y Curridabat, por órdenes del Ministerio de Salud, que les cedió su administración por cinco años. Anteriormente el vertedero era administrado por el COCIM.

Aunque el inadecuado manejo de los desechos sólidos se convirtió en emergencia nacional al inicio de la década, las referencias a este problema datan de cuarenta años y más. El 80% de los sitios utilizados como vertederos de desechos sólidos por las municipalidades del país no cumple con el mantenimiento mínimo<sup>19</sup>. Durante 1999, el Ministerio de Salud cerró el lugar que las municipalidades de San Pablo, Santo Domingo, San Isidro y San Rafael de Heredia usaban como vertedero de los desechos recolectados, por problemas de contaminación ambiental.

Los rellenos sanitarios manuales o mecánicos son más comunes en las comunidades rurales, como Cervantes de Alvarado (recuadro 4.10),

CUADRO 4.19

## Proyectos de participación ciudadana en el manejo de desechos

Organización	Zona geográfica	Componentes
ACIAR	Goicoechea, Tibás y Moravia.	Educación y apoyo a iniciativas de recuperación
Asociación VECINOS	Barrio Sagrada Familia	Educación y centro de acopio
Proyecto de manejo de desechos	Santo Domingo, Heredia	Organización comunitaria apoyada por la municipalidad y grupos comunitarios
ASOPROQUEPOS	Quepos	Reciclaje
ASEPALECO	Paquera, Lepanto y Cóbano	Educación, reciclaje y rellenos sanitarios
Comunidad, colegio, MINAE	Abangares	Recuperación y cultura de no desechos
COFERENE	San Ramón de Alajuela	Educación y actividades productivas
Comunidad	Tortuguero	Biodigestor
Empresarios Turísticos	Puerto Viejo, Limón	Recuperación de desechos sólidos secos

Fuente: Alvarado, 2000.

Tarrazú, Alfaro Ruiz, San Ramón y Carrillo. Sin embargo, no son pocas las experiencias de disposición final mediante rellenos sanitarios que han degenerado en vertederos semicontrolados. Ejemplo de ello son los casos de Liberia, Turrialba, San Carlos y Tarrazú.

Las provincias de Guanacaste, Puntarenas y Limón son las que presentan mayores problemas respecto al manejo de los desechos, que en su mayoría son dispuestos en vertederos sin control o a cielo abierto, lo cual implica poco o ningún tratamiento técnico (compactación, entierro, etc.). Las propuestas de corto plazo para solucionar esta grave situación brillaron por su ausencia en 1999. A escala nacional, los vertederos a cielo abierto o sin control son la nota predominante; de hecho el 47% de las municipalidades dispone de sus desechos de esta forma.

Aunque los problemas expuestos sobre los desechos recolectados son muy preocupantes, lo cierto es que éstos representan dos terceras partes del total que se genera en el país (Baviera, 1996). Un tercio de los desechos sólidos, de las más diversas fuentes, no es recolectado. Su disposición final (sin registro, ni apoyo, ni control), depende del tratamiento que le dan las unidades generadoras. Un sitio preferente para “botar” los desechos es la cuenca del río Tárcoles. Son alarmantes los datos de un estudio realizado en 1997 por el ICAA sobre los desechos sólidos que arrastran los afluentes de la cuenca del río Tárcoles y que diariamente van a parar al golfo de Nicoya (ICAA, 1997).

A estos datos sobre desechos sólidos no recolectados, se puede agregar los registrados para cada región de planificación por la Encuesta de Hogares y Empleo (INEC, 1995; Espacio Consultores, 1998). En la Región Central la proporción de desechos no recolectados es menor al resto del país (aunque por su volumen constituye un serio problema). El resto del país muestra tasas de recolección de desechos muy bajas, principalmente en las zonas rurales. En las regiones Huetar Norte, Brunca y Chorotega no se recolecta el 60% de los desechos.

Los métodos de disposición final de los desechos no recolectados difieren entre una región y otra, debido al espacio físico disponible, la cercanía de los ríos o simplemente el tipo de clima. En la Región Central, la práctica más común es lanzar los residuos a los ríos y a los lotes baldíos. Sólo en el Área Metropolitana se identificaron setenta basureros clandestinos, con aglomeraciones de más de diez toneladas de desechos sólidos. De lo no recolectado, cerca de un 38% se lanzó a los ríos y un 40% se tiró en lotes baldíos. En las regiones Chorotega y Pacífico Central la quema es la práctica más común, en tanto que en las regiones Huetar Atlántica y Huetar Norte el hueco casero cumple las veces de vertedero.

#### Mayores esfuerzos en materia de desechos hospitalarios

Este tipo especial de desechos es producido por instituciones de salud y otras relacionadas,

## RECUADRO 4.10

**El relleno manual de Cervantes**

En julio de 1992 entró en funcionamiento el relleno manual donde se depositan los desechos de Pacayas, Capellades y Cervantes, pero a diferencia de lo que sucede en otros lugares del país, los vecinos no objetan su funcionamiento y, más bien, se preparan para clasificar la basura desde sus hogares, oficinas, centros educativos, fincas y comercios, pues la Municipalidad del cantón de Alvarado iniciará la recolección de basura separada en el año 2001.

La recolección ronda las veinte toneladas semanales, pero en el relleno se deposita una cantidad menor, por dos razones: porque la Municipalidad destina un día a la semana para recolectar sólo latas y vidrio, y porque una vez que la basura llega al sitio, tres empleados de la Municipalidad y del Concejo de Distrito de Cervantes abren las bolsas y rescatan

los materiales susceptibles de reciclaje, como latas, papel, envases plásticos y vidrio. Las ganancias derivadas de la comercialización de estos productos quedan en manos de los empleados municipales. Además de rescatar materiales, los peones van levantando las chimeneas para canalizar los gases resultantes del proceso de descomposición, construyen los drenajes para lixiviados, colocan la basura irrecuperable en las trincheras y la cubren con tierra.

Antes de 1992 no existía servicio de recolección de basura en estos lugares. Al principio algunos vecinos mostraron cierta oposición, principalmente en cuanto a asumir el pago de la tarifa respectiva. La Agencia Española de Cooperación Internacional financió las obras de infraestructura (dos millones de colones) y pagó la operación del sitio durante

los tres primeros meses, mientras la Municipalidad ponía al día el registro de usuarios y establecía las tarifas necesarias para recuperar el costo y mantener la operación.

En la actualidad se atiende a 5.500 habitantes (una cobertura del 65%) y la tarifa, fijada en 270 colones trimestrales por familia, sufraga los costos de recolección y operación del relleno. La morosidad es baja, pues desde el inicio se incluyó el pago por recolección en el mismo recibo con el que se cancela el agua y los impuestos municipales. Aunque la vida útil del sitio actual está por concluir, no se presenta oposición en ninguno de los sitios evaluados para instalar el próximo relleno, pues la iniciativa cuenta con el apoyo de los vecinos.

*Fuente: Campos, 2000.*

como farmacias, laboratorios, clínicas veterinarias, etc. Los residuos se disponen en los vertederos y son tratados de la misma manera que los provenientes de las unidades domésticas, comerciales e industriales. Con el fin de facilitar un manejo más adecuado de estos desechos, el Comité de Infecciones Intrahospitalarias de la CCSS tomó medidas al interior de los hospitales y clínicas, que incluyen: la clasificación de residuos según su peligrosidad; etiquetado, envase y depósito distintivo del material biopeligroso; trazado de rutas al interior de los hospitales, para evitar contagio; medidas de seguridad ocupacional para los trabajadores que manipulan estos residuos.

Las 4.378 camas de los principales hospitales del país produjeron en 1999 cerca de 16,8 toneladas diarias de residuos, dato muy similar al de 1995, probablemente porque no ha variado sustancialmente el número de camas, no se ha construido más hospitales y, por el contrario, se ha intentado reducir el tiempo estimado por uso de cama/paciente. Los residuos peligrosos representan un 45% del total de los desechos hospitalarios (Alvarado, 2000).

Durante el año en estudio, las autoridades de salud realizaron esfuerzos para clasificar y manejar estos desechos, con base en su grado de peligrosidad para la comunidad intrahospitalaria. La CCSS invirtió 300 millones de colones en pro-

gramas de saneamiento básico y en la adquisición de equipo para desinfección, destrucción de materiales y disposición especializada. Además, la Comunidad Europea donó 55 millones de colones en equipo que incluye un camión especial para el transporte de residuos peligrosos. El Hospital México dispone de un equipo especial para el tratamiento de los desechos peligrosos, capaz de tratar hasta dos toneladas diarias de tales residuos. Asimismo, en un hospital privado se instaló un incinerador para tratar los desechos peligrosos. Si bien esto representa una primera segregación entre residuos peligrosos y no peligrosos, también es cierto que este tipo de disposición ocasiona daños al medio ambiente, por la generación de gases y cenizas nocivas<sup>20</sup>.

#### Las deyecciones industriales: una experiencia positiva en la agroindustria cafetalera

Históricamente, los desechos industriales han constituido una fuente importante de contaminación, en buena medida por falta de regulación y control. La disposición más sobresaliente en esta materia fue el decreto 27001 del MINAE, de 1998, que reglamentó el vertido de los desechos industriales peligrosos<sup>21</sup>.

Pero es en este campo donde la iniciativa privada ha desarrollado una experiencia muy posi-

## RECUADRO 4.11

**El sumidero del Valle Central: externalidades y costo ambiental en el golfo de Nicoya**

El proyecto de investigación "Costo de la degradación de las aguas que desembocan en estuarios: el golfo de Nicoya, un caso de estudio", desarrollado por el Centro Internacional de Política Económica para el Desarrollo Sostenible (CINPE) en conjunto con el Laboratorio de Química Marina de la Universidad Nacional (UNA), busca contabilizar el costo total de la degradación de las aguas que ingresan al golfo de Nicoya. Ese valor podrá medir la magnitud del costo anual, reconociendo monetariamente las externalidades del ciclo hidro-social en las cuencas del golfo.

La mayoría de las descargas de residuos sólidos y líquidos se vierte sin ningún tratamiento, lo que ha provocado una serie de perturbaciones en los cauces receptores, tales como agotamiento de oxígeno, desaparición de especies acuáticas y presencia de agroquímicos en cantidades considerables. Se ha detectado también la existencia de metales pesados en algunos cauces de las cuencas, así

como altas densidades de coliformes fecales y grandes cantidades de sólidos en suspensión y sedimentables, producto de la erosión de los suelos.

Con una extensión aproximada de 8.077 km<sup>2</sup>, las cuencas de los ríos Tárcoles, Tempisque y Barranca albergan una población cercana a los 2,2 millones de habitantes (65% de la población del país). Se estima que cerca de 1.892km<sup>2</sup> de dichas cuencas presentan áreas boscosas; las restantes áreas están siendo destinadas a diferentes actividades (pasto, agricultura, urbanismo, entre otras).

Las cuencas Tárcoles, Tempisque y Barranca presentan altos niveles de depreciación de su capital natural, como consecuencia de que se carece en gran medida de sistemas de tratamiento de los desechos de las actividades humanas, los cuales escurren por las cuencas vía flujos hídricos superficiales y sub-superficiales para ser depositadas en el golfo.

Se ha estimado que cerca de 73.910.000 m<sup>3</sup> de aguas negras por año recorren las tres

principales cuencas que drenan en el golfo de Nicoya, así como un promedio de 93 TM diarias de desechos sólidos provenientes de la cuenca más urbanizada del río Grande de Tárcoles.

Utilizando técnicas de valoración de mercado y no mercado, se ha realizado un esfuerzo por valorar monetariamente los costos ambientales anuales generados por la intervención humana económica y no económica de los sectores mencionados. Como punto de inicio para la valoración, se utilizó el valor de mercado de los costos de reemplazar la degradación para regresar el recurso hídrico a los estándares de calidad establecidos por las entidades reguladoras. Los costos de desechos no tratados y depositados en el estuario se contabilizan como una forma de valorar la magnitud anual del problema.

*Fuente: CINPE-UNA.*

## CUADRO 4.20

**Contaminación en la cuenca del río Tárcoles. 1999**

Origen	Contaminante	Porcentaje
Líquido industrial	Pinturas, abonos, pesticidas, agroquímicos, aceites, combustibles, solventes	23
Líquido doméstico	Jabones, desechos sanitarios, aguas servidas, desinfectantes	40
Varios desechos sólidos	Botellas, aluminio, bolsas plásticas, muebles, artículos electrodomésticos, madera, ropa	14
Varios desechos animales	Cadáveres y desechos orgánicos	16
Otros	Varios	7

*Fuente: Laboratorio Nacional, ICAA.*

tiva, particularmente en los beneficios procesadores de café (la Liga Agroindustrial de la Caña avanza en el mismo sentido). De los 115 beneficios de café existentes en el país, el 98% recicla aguas de uso industrial, el 85% ha introducido tratamientos secundarios (filtros anaeróbicos, lagunas de rehabilitación, de oxidación, de lodo,

sedimentación y tamices para separación de partículas a 0,75 milímetros); el 95% cuenta con separación, tratamiento y disposición final adecuada de la broza del café; el 75% varió su proceso de transporte a uno sin cargas orgánicas, y el 100% redujo el consumo de agua (de 6 a 0,2 metros cúbicos por fanega). El resultado de este esfuerzo se

refleja ya en el hecho de que sólo un 5% de los contaminantes encontrados en el río Tárcoles proviene de beneficios cafetaleros (Alvarado, 2000).

#### Una respuesta gubernamental insuficiente

Ciertamente, la inadecuada disposición de desechos sólidos no es sólo un problema gubernamental. Un factor muy importante son los valores y prácticas de la población, acostumbrada a ver los desechos únicamente como basura y a deshacerse de ellos “lejos” de la casa, sin mayor responsabilidad. Sin embargo, también es cierto que una respuesta gubernamental insuficiente es parte del problema.

La década de los noventa pasará a la historia por la inhabilidad de los diferentes gobiernos para dar solución al problema de la disposición final de los desechos sólidos. A los reiterados anuncios de cierre técnico del vertedero de Río Azul siguieron los decretos ejecutivos que ordenaban su reapertura, y las negociaciones con representantes de las comunidades vecinas. En 1999 se decidió, mediante el decreto ejecutivo 27781, mantener en operación ese vertedero, a nueve años de haber expirado su vida útil. Además de este nuevo retraso, la Comisión Nacional de Emergencias y el Ministerio de Salud han dispuesto que la administración de Río Azul sea responsabilidad de las municipalidades de La Unión y Curridabat.

Como parte de su respuesta a la crisis generada por la situación de los desechos sólidos, la Administración Rodríguez ha propuesto la creación de seis rellenos sanitarios regionales: tres en el Cantón Central de San José (en los sectores oeste, sur y este del Área Metropolitana) y tres en las zonas de Cartago, Puntarenas y el occidente de la Meseta Central. Asimismo, ha planteado la creación de nueve rellenos sanitarios locales en Tarrazú, Oreamuno, Jicaral, Sarapiquí, San Pablo, San Rafael y Santo Domingo de Heredia, Filadelfia y Santa Cruz. También se ha notificado a 38 de los 42 cantones que disponen de sus desechos a cielo abierto, la obligación de iniciar los trámites necesarios para convertir sus vertederos en rellenos sanitarios y se ha modificado reglamentos y leyes para sancionar a quienes lancen desechos en zonas públicas.

La dificultad para establecer vertederos se evidencia en el interés de las autoridades por reabrir una posibilidad que había sido descartada: el tajo Electriona, ubicado en las cercanías del precario La Carpío, en La Uruca, que será la nueva

ubicación para el relleno sanitario del Cantón Central de San José, finalmente anunciada en el año 2000. La obra fue adjudicada a la canadiense Empresa Berthierville Incorporada (EBI), con una oferta en la que destaca la separación, el reciclaje, la reutilización y la disposición en forma especializada para cada tipo de desecho, en lo que se ha llamado “Parque de Tecnología Ambiental”. EBI ofreció una capacidad de tratamiento para un promedio de 500 a 700 toneladas métricas de basura diarias<sup>22</sup>.

#### El control ambiental está poco desarrollado

##### La SETENA: debilidad administrativa e inestabilidad financiera<sup>23</sup>

La Secretaría Técnica Nacional Ambiental (SETENA), órgano de desconcentración máxima del MINAE, fue creada en 1995 por la Ley Orgánica del Ambiente. Tiene la potestad de dirigir el sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) y funge como el principal ente evaluador y controlador de los impactos ambientales generados por actividades productivas y obras de infraestructura pública y privada. En particular, tiene a su cargo la aprobación y el seguimiento de las evaluaciones de impacto ambiental del proceso de desarrollo.

A pesar de su enorme responsabilidad de orientar el país hacia metas de desarrollo sostenible, la SETENA no ha logrado incidir fuertemente en este proceso, por una serie de problemas de carácter financiero, administrativo e institucional. Desde sus inicios ha sufrido de una gran inestabilidad administrativa y un desfinanciamiento crónico. La Secretaría tiene una tasa muy alta de rotación de personal de mando político, a pesar de que el artículo 88 de la Ley Orgánica del Ambiente estipula que los funcionarios deben ser nombrados por períodos de seis años. Así, desde su consolidación a finales de 1995, la Secretaría ha tenido siete secretarios generales, la mitad de ellos desde 1998. En 1999 pasó por la mayor inestabilidad institucional de su historia, ya que cambió cuatro veces de secretario general. Además, pocos integrantes del personal técnico han laborado con la Secretaría desde su integración. Por lo tanto, la memoria institucional se ha diluido y no se ha podido formar un grupo de trabajo que madure como equipo.

La SETENA está constituida por representantes “prestados” de varias instituciones gubernamentales, incluidas las universidades estatales. Antes de ingresar a la Secretaría, la mayoría de los funcionarios cuenta con poca experiencia en la teoría o



práctica de las evaluaciones de impacto ambiental y muchos de ellos nunca reciben capacitación formal en el tema. Por esta razón desconocen cómo se debería incorporar su conocimiento técnico en las evaluaciones y en la toma de decisiones.

La Unidad Técnica, a cargo de las tareas de control ambiental y seguimiento de los estudios de impacto ambiental, está compuesta por 24 empleados, de los cuales sólo 15 son técnicos especializados en materias afines a los análisis de impacto. Tiene más de 800 expedientes de proyectos, inversiones y procesos productivos acumulados de años anteriores, que son objeto de seguimiento esporádico. En 1999 este equipo aprobó 491 proyectos y tuvo que visitar y supervisar 239, con sólo tres vehículos para hacer inspecciones de campo preliminares y para dar seguimiento a los requisitos ambientales de proyectos aprobados en todo el territorio nacional.

Muchas de las insuficiencias técnicas de la SETENA son subsanadas por la vía de las regencias ambientales externas. Unas 220 de los 491 resoluciones dictadas por la Secretaría en 1999 se dieron bajo la modalidad de “declaración de compromisos ambientales,” en que el inversionista se compromete a diseñar un plan de gestión ambiental, que será luego comprobado y seguido por un responsable ambiental. Esta modalidad recae en especialistas, expertos y consultores registrados en el padrón de la SETENA. No obstante, la Secretaría tiene un mandato que hace que sus resoluciones sean obligatorias y vinculantes; asimismo, su control y desempeño son objeto de escrutinio público.

Los bajos salarios y la ausencia de condiciones básicas para cumplir con tareas de seguimiento y control también representan un desestímulo para la función pública. La figura del Secretario General es expuesta a la constante tensión entre lo público y lo privado, el interés particular y el bien común. Esto explica en buena medida la altísima rotación de personal, la permanente inestabilidad administrativa y la pérdida de memoria institucional.

#### La Fiscalía del Ambiente: ocupada con denuncias en la península de Osa

Durante 1999, la Fiscalía del Ambiente recibió 145 denuncias por violaciones al Código Ambiental. La causa más común es la usurpación de bienes y recursos de dominio público, seguida por delitos ambientales ligados al recurso bosque, agua y playas. Una porción notable de los casos más difíciles tiene relación con la minería,

tanto del bosque como del subsuelo. Las impugnaciones incluyen el caso de 120 planes de manejo forestal otorgados en la península de Osa. Una buena parte de los casos de delitos ecológicos por deforestación son tramitados por fiscales locales.

La Fiscalía del Ambiente cuenta con tres plazas, para tramitar, analizar y dar seguimiento a los casos. Como en muchos otros sectores, la aplicación de la ley genera procesos legales. Sin embargo, en materia ambiental la vía penal es aún muy limitada. El artículo 132 de la Ley de Vida Silvestre trata sobre el control de vertidos, y ha permitido impugnar industrias y actividades que generan contaminación ambiental y fluvial. Mucho más difícil es regular la actividad doméstica y su impacto en cuanto a vertidos de aguas negras, aguas usadas y desechos sólidos.

#### La respuesta ante los desastres y la nueva Ley de Emergencias

##### 1999: un año sin mayores desastres

Comparado con otros años, 1999 fue un año sin mayores calamidades para Costa Rica. Los acontecimientos más notorios fueron las inundaciones provocadas por el río Tempisque en Guanacaste, en setiembre y octubre. Desde mediados de agosto de ese año, y hasta principios de octubre, la Región Chorotega, la Gran Área Metropolitana y el Pacífico Central fueron objeto de un período largo de precipitaciones, típico de la época, asociadas a la influencia de los huracanes del Caribe y a la incidencia directa de la Zona de Convergencia Intertropical (ZCI). Esta condición del ciclo climático actuó sobre las condiciones vulnerables del territorio en estas regiones y dio como resultado sucesivas inundaciones y deslizamientos, que causaron el desplazamiento de población e importantes pérdidas y daños en la infraestructura vial, residencial, de acueductos, agropecuarias y en obras de saneamiento básico.

En 1999 se registraron 11 muertes y 34 heridos por eventos ligados a desastres. Casi la mitad de los heridos (15) fue víctima de un solo evento, un vendaval en Tejarcillo de Alajuelita, el 11 de julio. De los 301 eventos registrados en el país por DESINVENTAR, se detectaron 182 inundaciones (60% del total de eventos), de las cuales 43 tuvieron lugar en Guanacaste, 71 deslizamientos y 12 avenidas.

En materia de riesgo tecnológico, en 1999 la CNE reportó un total de 31 accidentes industriales, con un saldo de 2 muertos, 82 lesionados y

CUADRO 4.21

### Pérdidas y daños directos durante las inundaciones del río Tempisque. Setiembre y octubre, 1999

Rubro	Pérdidas y daños totales
Población desplazada	Estimaciones de la CNE indican una cifra cercana a 6.000 personas desplazadas, sólo en Guanacaste.
Agropecuario	10.929.705 hectáreas.
Educación	26 centros educativos.
Salud	8 centros de salud.
Transportes	14 puentes, 281 km de carreteras nacionales y 57,3 km de caminos municipales (sólo en Guanacaste).
Viviendas	228 con daño parcial y 87 con daño total. Además se solicitó la reubicación de 142 familias.

*Fuente: Comisión Nacional de Prevención de Riesgo y Atención de Emergencias.*

220 afectados. El más grave ocurrió en Agua Buena de Turrialba, donde un “coctel” de plaguicidas contaminó la toma de agua de la comunidad y las tierras aledañas; hubo 25 lesionados. Otro accidente reportado involucró el vuelco, en Esparza, de un camión que transportaba solventes, tintes y pigmentos por la Carretera Interamericana; el derrame produjo dos lesionados y más de 200 afectados (CNE, 2000).

Si bien la Comisión Nacional de Emergencias de Costa Rica sigue siendo un referente en Centroamérica por su capacidad instalada y su impacto directo en la reducción de desastres, subsisten problemas relacionadas con las inversiones públicas ligadas a la reconstrucción post-desastre. Los daños generados por el paso del huracán Floyd en 1999, cuyo impacto en el país fue indirecto, en forma de fuerte lluvias, sumaron casi 9.000 millones de colones. Hasta mediados del 2000, la inversión pública para la reconstrucción y asistencia a poblaciones damnificadas había sido de un poco más de 500 millones de colones.

#### Se modificó la Ley Nacional de Emergencias

En setiembre de 1999 la Asamblea Legislativa aprobó la ley 7914, Ley Nacional de Emergencias. Este instrumento articula dos principios fundamentales, a saber: la “... racionalidad y proporcionalidad entre la necesidad que se pretende atender y el medio que se estime adecuado para ello; el bien jurídico más débil debe ceder al bien jurídico más fuerte, con el menor daño posible para el primero” y el principio de la solida-

ridad durante la emergencia, el cual se refiere al uso de recursos humanos, asistencia técnica y materiales de las instituciones públicas, señalando que sólo los recursos materiales de las entidades privadas y particulares serán exigibles y que los recursos públicos tendrán prioridad frente a los recursos privados (artículo 3).

Como parte de su labor ordinaria, la Comisión debe organizar y coordinar un sistema nacional de “prevención de riesgo inminente de emergencia”, mediante el estudio y monitoreo de situaciones y la toma de acciones, así como a través de la promoción y realización de investigaciones científicas, proyectos técnicos y educativos en materia de prevención. También tiene la potestad de gestionar y canalizar ayuda internacional, en coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores (artículo 24).

La ley da atribuciones a la CNE para intervenir en la organización del territorio. Puede elaborar planes reguladores municipales para la prevención de riesgos inminentes de emergencias, producir mapas oficiales en los que se señalen las zonas de riesgo inminente, elaborar dictámenes y resoluciones vinculantes para regular la gestión de las obras públicas y privadas (siempre y cuando no sea atribución de otra institución) y formular resoluciones vinculantes sobre a la explotación de recursos “forestales, mineros y otros, en lugares de riesgo inminente de emergencia”, incluido el señalamiento de zonas no aptas para la edificación de asentamientos humanos (artículos 24 y 26). Además, la ley señala claramente a los actores responsables de la planifi-

cación territorial, de los planes reguladores municipales y de los planes de desarrollo, la obligación de incluir en ellos las orientaciones y directrices del Plan Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias (artículo 28).

Un rasgo especialmente importante de la ley, por sus implicaciones en la coordinación interinstitucional en el marco de la declaratoria del Estado de Emergencia, es que la Comisión ostenta “el mando único sobre las actividades en las zonas afectadas” mientras dure la emergencia. Asimismo, la CNE está facultada para coordinar la elaboración del “Plan regulador de prevención de situaciones de riesgo inminente de emergencia y atención de emergencia”, para la recuperación física y económica, el cual, entre otras cosas, “tendrá prioridad dentro del plan de cada institución” hasta la cesación del Estado de Emergencia (artículo 27) y definirá “las medidas de realización mediata, como las referentes a la rehabilitación de las zonas afectadas, la erradicación y prevención de situaciones de riesgo inminente de emergencias de las causas que provocaron la situación de emergencia” (artículo 31).

Por último, entre las facultades extraordinarias que la ley otorga al Gobierno durante el Estado de Emergencia está la potestad de imponer restricciones temporales (no más de cinco días) respecto al uso de la tierra (artículo 19), expro-

piar sin previa indemnización (artículo 10) e imponer las servidumbres, ocupación, derribo o restricción de uso de “toda edificación, pública o privada, en las áreas geográficas incluidas en la declaración de emergencia cuando, por el estado de ruina o deterioro, o bien, por hallarse en una área de inminente peligro, arriesgue la seguridad o salubridad de los habitantes” (artículo 11).

En materia de recursos, la ley no crea fuentes de financiamiento que reflejen un compromiso claro del Estado costarricense con la prevención y mitigación de desastres. Los recursos que la CNE capte para su funcionamiento y para las acciones de prevención y mitigación dependen del Ministerio de Hacienda o de aportes, donaciones o préstamos. La única fuente precisa son los recursos del Banco Mundial previstos en los artículos 34, 35, 36 y 38.

Pese a los avances mencionados, pueden señalarse varios asuntos preocupantes en esta nueva ley:

- Otorga amplias funciones a la CNE, pero los recursos para la prevención y mitigación de desastres son pocos.
- No define claramente el concepto de “prevención de riesgo inminente de emergencia.”
- No está vinculada, ni para complementar ni para ser complementaria, con ninguna otra ley de la República.

#### RECUADRO 4.12

### Antecedentes de la nueva Ley de Emergencias

La Ley Nacional de Emergencias, de 1969, creó un sistema de respuesta a las emergencias que no articulaba a los actores clave de “la prevención y mitigación, es decir, los sectores de la planificación y la promoción del desarrollo, los organismos de planificación nacional, regional, urbana y local” (Lavell, 1996). Así, cada institución, al vincularse con la prevención o mitigación de los desastres, lo efectuaba sin atender los vínculos entre el desarrollo y la vulnerabilidad social, económica y ambiental del territorio, ni las variables del riesgo de desastre en las actividades de rehabilitación y reconstrucción.

Aunque la CNE, como institución rectora, ha promovido acciones de prevención, éstas se han caracterizado por limitarse a la producción de información básica. No ha habido suficiente investigación sobre las amenazas. Por sí sola, la información no puede inducir cambios en la prácticas sociales.

Durante el primer semestre de 1999, las prioridades de la Comisión se enfocaron hacia la atención de los efectos del huracán Mitch y las gestiones para la redacción y aprobación de la nueva Ley Nacional de Emergencias. Este hecho, aunado a grandes dificultades de presupuesto para la operación ordinaria de la institución, provocó la casi paralización de actividades como capacitación comunal, producción de material divulgativo y guías de trabajo, así como el trabajo de los comités asesores técnicos y los equipos interdisciplinarios, integrados por representantes de instituciones públicas que cumplen una función asesora y de enlace, para el desarrollo de actividades orientadas a la prevención, mitigación y coordinación en la atención de las emergencias.

*Fuente: Arenas, 2000.*

### Persisten los conflictos ambientales

A lo largo de 1999 se suscitaron múltiples conflictos relacionados con la conservación y el uso de los recursos naturales. En la mayoría de los casos comunidades o grupos organizados se manifestaron en contra de las decisiones de gobierno, tanto nacional como local, y por la falta de atención de las autoridades públicas a algún problema específico. Entre los conflictos más frecuentes están la ubicación de rellenos sanitarios, el desarrollo de infraestructura energética y el manejo de las áreas protegidas, lo cual evidencia una articulación de intereses comunales y ambientales en el plano local (cuadro 4.22).

### Desafíos de la gestión ambiental

El balance de la gestión ambiental en 1999 permite sugerir algunos desafíos nacionales en esta materia. Indudablemente, la consolidación de los notables logros de la gestión del patrimonio natural es una tarea que implicará la identificación y movilización de nuevos e importantes recursos financieros, así como el fortalecimiento de las instituciones responsables de la conservación. La labor precursora del INBio ha permitido potenciar los dividendos científicos y económicos de la conservación *in situ* en el país. Asimismo, se requerirá políticas públicas nacionales, cuyas prioridades, incentivos y compromisos permanezcan estables o evolucionen predecible y concertadamente en los sucesivos gobiernos. Un punto especialmente relevante es la promoción de una mayor participación de las organizaciones de la sociedad civil en la gestión del patrimonio natural y un vínculo más estrecho y sólido con el sistema educativo, tanto para el uso de la biodiversidad con fines científicos, como para la creación de valores y hábitos de conservación en la mayoría de la población.

En la gestión del cambio social, y especialmente en la gestión del riesgo, Costa Rica enfrenta una situación muy compleja. En este capítulo se ha insistido que “el ambiente” no es algo circunscrito a las áreas protegidas. Fuera de estas zonas existe una disyuntiva entre los temas “verdes”, relacionados con la conservación de la biodiversidad, y los temas ligados al deterioro del

entorno urbano del país. Este divorcio es patente cuando se compara la imagen de Costa Rica como “país ecológico”, con los procesos de acelerada contaminación de sus ríos, acuíferos y aire. Lo que aquí se ha denominado “metropolización desenfrenada”, en la cual la superficie de la ciudad capital casi se duplicó en poco más de diez años, sin orden ni concierto, es una amenaza que no debería conducir a una tragedia anunciada.

En un país que ya no tiene frontera agrícola, el futuro depende por entero de la buena administración de los recursos naturales, para satisfacer la creciente demanda por bienes y servicios ambientales. Empero, con excepción de notables experiencias que fueron reseñadas, la tónica es que ni la sociedad costarricense ni su Estado han logrado incorporar efectivamente el uso racional de los recursos naturales y la disminución de la vulnerabilidad ambiental como componentes cotidianos en las actividades económicas y sociales. Esto se ilustra claramente con la crisis que impera en torno a los desechos sólidos, pues mientras la generación sigue en aumento, la respuesta institucional se centra más en la disposición final que en la reducción, recuperación y reciclaje de materiales. En este sentido, la puesta en práctica de mecanismos de desarrollo limpio, incluyendo el pago por servicios ambientales, constituye un paso en una buena dirección. Es imperativo fortalecer mecanismos fiscales y financieros que permitan indexar las capacidades institucionales de conservación, control ambiental y planificación urbana al ritmo del crecimiento económico, de la inversión y del consumo de bienes y servicios ambientales.

Un aspecto estratégico que el país debe empezar a atender a muy corto plazo es el desarrollo de políticas e instrumentos eficaces para corregir las peligrosas situaciones creadas por la falta de ordenamiento territorial. Esto implica también fomentar una nueva cultura cívica, que pueda formar ciudadanos conscientes no sólo de sus derechos individuales, sino también de sus deberes y obligaciones colectivas. En última instancia, la armonía con la naturaleza dependerá de la capacidad de los y las costarricenses para cuidar su patrimonio, gestionar adecuadamente el cambio social y, de esta forma, mitigar los riesgos inherentes a una deficiente gestión territorial.

CUADRO 4.22

**Resumen de conflictos ambientales ocurridos durante 1999**

<b>Problemática</b>	<b>Casos</b>
Desechos sólidos	San José, cierre del vertedero de Río Azul. San José, ubicación del nuevo relleno sanitario en La Uruca.
Desarrollo hidroeléctrico	Los Gemelos, Pérez Zeledón, por represa hidroeléctrica. La Virgen, Sarapiquí, por represa hidroeléctrica.
Áreas protegidas	Parque Nacional Guanacaste, por desechos cítricos. Parque Nacional Manuel Antonio, por pago de tierras.
Manejo de vida silvestre	Refugio de Vida Silvestre Ostional, manejo de huevos de tortuga. San José, Zoológico Simón Bolívar, reinserción de felinos, caso del jaguar
Minería	Miramar de Puntarenas, por mina Bellavista.
Agricultura intensiva	Área de Conservación Guanacaste, por desechos cítricos. Buenos Aires de Puntarenas, por manejo de recurso hídrico y piña. San Marcos de Tarrazú, por plaguicidas en cultivo del café. Alajuela, Barva y Poás, por cultivo de helechos.
Manejo forestal	Planes de manejo en Reserva Forestal Golfo Dulce.
Contaminación	Cañas, Guanacaste, por desechos de acuicultura.

*Fuente: Paniagua, 2000.*

## Notas

1 Su raíz proviene de la expresión latina *gestare*, que significa "llevar".

2 El objetivo de la gestión del riesgo es el logro de un ambiente adecuado de negociación y concertación política y social, para que las instituciones públicas los gobiernos locales y las comunidades (en sus más diversas expresiones de organización y participación) puedan asumir la responsabilidad de resolver las causas y mecanismos de construcción de riesgo y generación de desastres, los que se erigen en verdaderos obstáculos para que la población procure y sustente la seguridad humana. Ello conlleva a su vez a "tomar las decisiones colectivas sobre los niveles y formas de riesgo que se pueden asumir como aceptables en un periodo determinado y los cambios que deben impulsarse para evitar las consecuencias que podría tener la ocurrencia efectiva del daño al que se ha estado arriesgando tal sociedad, localidad o comunidad" (Lavell y Arguello, 1999).

3 Endémico: especie que es propia o exclusiva de una zona determinada.

4 Esta sección es un extracto del resumen de la actualización del Estudio Nacional de Biodiversidad, Estrategia Nacional de Biodiversidad, MINAE, 2000.

5 CITES es la Convención sobre Comercio Internacional de Especies en Peligro de la Fauna y la Flora Silvestres.

6 En esta investigación se visitó 1.021 hogares de una muestra representativa nacional y se entrevistó a un adulto por hogar. El error muestral fue de 3,1%, para un intervalo de confianza del 95%. Se entrevistó además a 177 menores de entre 9 y 17 años de edad. El cuestionario incluyó preguntas para el diagnóstico de conocimientos, actitudes y prácticas relacionadas con la naturaleza. Personal de la empresa Unimer realizó las entrevistas y preparó la base de datos digital. El estudio fue financiado por la Sociedad Internacional para la Protección Animal.

7 El concepto geodinámica externa se refiere a la interacción entre clima, topografía, suelo y vegetación, en cuanto a procesos de modelado de la superficie terrestre, o morfodinámica.

8 Del latín *domanium*, patrimonio privado y particular de un príncipe (Real Academia Española, 1992).

9 Guanacaste tiene una buena cantidad de aserraderos, a pesar de que la cobertura forestal de bosque primario es muy reducida. Sin embargo, esta zona tiene una importante cantidad de áreas reforestadas, las que pueden estar aportando la materia prima para estas industrias. Por el contrario, en Puntarenas sólo se pudo confirmar el funcionamiento de un aserradero, situación normal si se nota que, a excepción de la zona sur, no hay mayor cantidad de bosque en Puntarenas; no obstante, llama la atención que no se disponga de más aserraderos que procesen madera de plantaciones, ya que en esta zona dicha actividad está bastante desarrollada.

10 Para realizar estos cálculos, la institución emplea una estimación conservadora de la población nacional: 3,5 millones de habitantes.

11 El problema se acrecentó durante el año 2000, en el marco de las discusiones sobre el proyecto de ley denominado "Combo ICE".

12 El peso de la factura puede ser mayor que el que sugiere esta proporción, debido al "efecto Intel" (véase capítulo 2). Cabe agregar que la volatilidad de los mercados petroleros afecta el monto por pagar en periodos muy cortos, como ha sido la experiencia en 1999 y 2000.

13 Los datos estimados para San José corresponden a mediciones realizadas por la Municipalidad del Cantón Central de dicha provincia. Sólo esa Municipalidad cuenta con una oficina especializada con datos de valor estadístico. Los demás datos son estimaciones realizadas con base en información suministrada por cada municipalidad, pero se consideran aproximados porque el 90% de los vertederos municipales no cuentan con mecanismos de registro y control suficientes y confiables.

14 Si se proyecta los resultados del "Balance Anual Social, Económico y Ambiental". MIDEPLAN, mayo de 1997.

15 Agencias de cooperación y ONG han alcanzado un importante protagonismo en esta actividad. Es el caso de la Agencia Alemana GTZ, la Agencia Española de Cooperación y, más recientemente, la Agencia Holandesa HIVOS, así como ASEPALECO, en la península de Nicoya, y las ONG llamadas FLORESTA (en Pavas), VECINOS (en Barrio Cuba) y COFERENE (en San Ramón).

16 Existen pequeñas empresas que se dedican a la fundición de algunos metales. No obstante, su volumen de producción es mínimo en relación con el de las grandes fundidoras.

17 El Plan Nacional de Manejo de Desechos Sólidos, elaborado por el Gobierno de la República en 1991, arroja estimaciones sobre producción de desechos reciclables para el año 2000. Sin embargo, la actividad del reciclado está urgida de investigaciones actualizadas para incentivar su producción, y de datos como los ofrecidos por el estudio realizado en 1994 por la Municipalidad de San José y el ICE, sobre la composición física de los desechos sólidos.

18 Proyectando al año 1999 datos de un estudio de 1996, se puede estimar que un 30% de lo recolectado es reciclable, de lo cual no se recupera más de un 25%, a pesar de que el número de los recuperadores se ha duplicado (y más) en los últimos tres años (Pujol, 1996).

19 Según el Tribunal del Ambiente (del MINAE), al 5 de diciembre de 1999 presentaban problemas de mantenimiento mínimo de la basura, por disposición final a cielo abierto o carente de control, los cantones de Acosta, Dota, León Cortés, Turrubares, Atenas, Guatuso, Los Chiles, Naranjo, Orotina, San Mateo, Upala, San Ramón, Jiménez, Oreamuno, Turricque, Turrialba, San Pablo, San Rafael, Santo Domingo, Nicoya,

Abangares, Bagaces, Cañas, La Cruz, Tilarán, Buenos Aires, Corredores, Coto Brus, Garabito, Montes de Oro, Osa, Puntarenas, Guácimo, Limón centro, Pococí, Siquirres y Talamanca.

20 El incinerador, ubicado en el Hospital CIMA, en Escazú, fue cuestionado por los vecinos, "quienes argumentaron riesgos de problemas endocrinos, inmunológicos y de crecimiento de fetos derivados de la emisión de los gases" (INFORPRESS, 2000).

21 Reglamento para el manejo de los desechos peligrosos industriales, en *La Gaceta* 101, del 27 de mayo de 1998.

22 Las asociaciones comunales de la zona argumentan que el lugar adquirido por EBI contraviene las disposiciones del Plan Nacional de Manejo de Desechos Sólidos en cuanto a la distancia mínima respecto a centros poblados y la prohibición de instalación sobre acuíferos. Asimismo, cuestionan la inexistencia de suficiente material en el sitio para enterrar la basura, la distancia mínima de aeropuertos recomendada internacionalmente y la posible interferencia de los gases producidos con el funcionamiento de la dotación de electricidad provista por la Subestación La Caja, cuyas torres están ubicadas en las inmediaciones del tajo Electriona (INFORPRESS, 2000).

23 Esta sección se basa en Mateo-Vega, 1999.





## CAPÍTULO 5 Fortalecimiento de la democracia

### Resumen de hechos y aspiraciones

#### HECHOS RELEVANTES EN 1999

- A inicios de 1999, el presidente de la Corte Suprema de Justicia reconoce la existencia de críticas efectuadas por dos magistrados, que denuncian concentración de poder en el Poder Judicial. En junio se elige a un nuevo presidente, en una elección que, por vez primera, tiene amplia difusión pública. El antiguo presidente se acoge a la pensión.
- Al iniciar el segundo año de labores en las municipalidades del país, el Partido Unidad Social Cristiana acrecienta su poder, pues domina en un 75,3% de los cantones. Por su parte, el sector femenino reduce su presencia en las presidencias de concejos municipales.
- El Tribunal Supremo de Elecciones inicia un proceso para renovar la Ley Orgánica que creó esa institución, así como el Código Electoral y los artículos de la Constitución Política referentes a los comicios nacionales.
- El 6 de octubre de 1999 Costa Rica y Estados Unidos firman un acuerdo de patrullaje conjunto para combatir el narcotráfico.
- Los productores de arroz bloquean la entrada a puerto Caldera, como medida de protesta ante la decisión del Gobierno de importar 25.000 toneladas de arroz en granza proveniente de Estados Unidos. El 17 de noviembre los arroceros llegan a un acuerdo con el Gobierno y levantan el bloqueo.
- El 23 de noviembre se instala la Comisión Especial de la Mujer en la Asamblea Legislativa.
- El 25 de noviembre, el presidente Miguel Ángel Rodríguez envía al Congreso un proyecto de ley de penalización de la violencia contra las mujeres mayores de edad, que fue sometido a discusión y dictamen en la Comisión Especial de la Mujer.
- Se tramita la Ley de Protección al Trabajador, 7983, que es aprobada el 24 de enero del 2000.
- Costa Rica ratifica el Protocolo de San Salvador a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en materia de derechos económicos, sociales y culturales. Con la ratificación costarricense, este instrumento regional entra en vigencia ante el Sistema Interamericano de Derechos Humanos.
- A fines de 1999 y durante los dos primeros meses del año 2000 se presenta una nueva controversia en el seno del Poder Judicial, que enfrenta al presidente del Tribunal de Casación Penal y el presidente de la Corte. Un grupo de veinticinco jueces de amplia trayectoria en el sistema judicial emite una declaratoria pública, en la que hace señalamientos sobre exceso de concentración de poder y demanda cambios en el gobierno del Poder Judicial.

- En diciembre de 1999 las fracciones parlamentarias del Partido Unidad Social Cristiana y el Partido Liberación Nacional logran un acuerdo sobre el proyecto de ley 13873, "Mejoramiento de servicios públicos de electricidad, telecomunicaciones y de la participación del Estado".

### ASPIRACIONES

---

El fortalecimiento de la democracia contribuye al desarrollo humano sostenible, al garantizar un régimen político basado en:

- El ejercicio pleno de la ciudadanía, que implica no sólo la participación en la elección de representantes, sino también la posibilidad de la acción organizada directa en los ámbitos en que se toman decisiones. El sistema político y las instituciones del Estado disponen de mecanismos para facilitar la participación ciudadana; pero el ejercicio pleno de la ciudadanía supone además la disminución de las desigualdades sociales y la eliminación de cualquier tipo de discriminación por razones de género, etnia, religión, identidad cultural o sexual.
- El control político y la auditoría ciudadana, a través de instancias de control y auditoría que ofrezcan garantía de transparencia y rendición de cuentas a la ciudadanía. Estas instancias están libres de toda influencia política o de la injerencia de los poderes públicos. El control dentro de las esferas del Estado se complementa mediante una auditoría ciudadana ejercida desde la sociedad civil, por medio de organizaciones especializadas.
- La protección de los derechos humanos, el acceso a la justicia pronta y cumplida, la independencia del Poder Judicial y la transparencia de sus acciones, constituyen garantías para la ciudadanía y para el mantenimiento del régimen democrático. Dentro de este marco, la seguridad ciudadana es una exigencia, pues de otra manera la convivencia social y política se dificulta y tiende a la segregación.
- Las y los ciudadanos tienen acceso a los medios de comunicación, para hacer oír su voz en los asuntos de interés para la comunidad nacional y disponen de información amplia y veraz sobre lo que acontece en el país y en el mundo.

## CAPÍTULO 5

# Fortalecimiento de la democracia

## Introducción

El capítulo “Fortalecimiento de la democracia y buen gobierno” da seguimiento al desempeño del sistema político (las instituciones y la ciudadanía) en 1999, desde el punto de vista de las aspiraciones democráticas aprobadas por el Consejo Consultivo del Proyecto Estado de la Nación. Recopila información con el fin de permitir una valoración objetiva del grado en que el funcionamiento democrático en el país se acercó a las aspiraciones sobre el ejercicio de la ciudadanía, el control político y la auditoría ciudadana, la protección de los derechos humanos, el acceso a justicia pronta y cumplida y el derecho de y a la información.

En esta primera sección se presenta un balance que resume las principales tendencias observadas en el año. Además, se explica la organización del capítulo. Ambos acápite son precedidos por una breve reflexión que procura poner el funcionamiento democrático en 1999 en una perspectiva de más largo plazo.

## Perspectivas democráticas al cierre del siglo XX

Costa Rica cierra el siglo XX con un sistema político y electoral ampliamente extendido, que celebra consultas claras y transparentes cada cuatro años; con un sistema de división de poderes aceptablemente desarrollado y que ejerce un control cruzado de sus labores; con una prolifera-

ción de mecanismos e instituciones contraloras y en proceso de especialización durante la última década; con prensa libre e independiente y, adicionalmente, con un índice elevado en lo referente al cumplimiento de libertades políticas y civiles y los derechos humanos. Hoy la democracia costarricense es considerada como la más antigua y estable de América Latina.

Sin embargo, diversos síntomas observados en la última década parecen mostrar un descontento creciente de la ciudadanía con algunos aspectos medulares del sistema político y del modelo de representación institucional. Ese descontento se viene expresando de distintas formas. Uno evidente fue el fuerte aumento del abstencionismo en el proceso electoral de 1998 (Proyecto Estado de la Nación, 1999b). Asimismo, en los últimos años las encuestas de opinión muestran invariablemente un sentimiento de malestar entre la población con respecto al sistema político, así como el deterioro de la imagen de algunas instituciones políticas. Si ese descontento social es meramente coyuntural y constituye un debilitamiento de la adhesión específica a la clase política o si, por el contrario, refleja algo más profundo y, en alguna medida, un debilitamiento de la llamada adhesión difusa (o apoyo al sistema institucional y al modelo democrático) es una cuestión que este Informe analiza con cierto detenimiento.

Como toda construcción humana, el modelo democrático costarricense experimenta, al finalizar el siglo XX, un proceso de cambio. Ello implica

reconocerle, junto a atributos y cuotas de madurez significativos en algunas áreas, también amplios espacios de insatisfacción que podrán ser llenados con mejor democracia y diálogo entre la sociedad y sus representantes. Esta parece ser la única manera de replantear el pacto y el contrato civil y político, un pacto que en toda democracia moderna debe ser un proceso cotidiano y dinámico. Una construcción acumulativa de acuerdos, de principios y mecanismos de delegación y control. Un perpetuo diálogo entre representantes y representados.

En términos globales, los sucesos analizados en el año 1999 no hacen sino confirmar la urgencia de revisar varios aspectos del sistema político y jurídico que sirven andamiaje a la democracia costarricense. El presente capítulo compila información sobre algunos de los elementos políticos y técnicos consustanciales a ese proceso.

#### Balance del año 1999

En la edición anterior de este Informe se señaló que el régimen político costarricense cumple, en términos generales, con el conjunto de requisitos necesarios para ser calificado como democrático. La valoración realizada para el año 1998 subrayaba, empero, que los resultados en términos del fortalecimiento de la democracia y el buen gobierno eran dispares. Por un lado, se consignó un relativo alejamiento de la política por parte de un sector de la población, a la luz del comportamiento ciudadano durante la campaña electoral y los resultados electorales. Por

otro lado, se subrayó la buena acogida brindada por la ciudadanía a nuevos espacios de participación que se abrieron, en particular el Proceso de Concertación Nacional. Finalmente, se señaló que el desinterés y el descontento parecían estar relacionados con los esquemas tradicionales de hacer política, con los actores de esa política y con los mecanismos mediante los cuales ésta se desarrolla, incluyendo a los partidos políticos y la Asamblea Legislativa.

Le corresponde al presente Informe dar cuenta de los procesos políticos de 1999 y su contraste con las aspiraciones del fortalecimiento democrático. Para ello, este capítulo toma como punto de partida el balance realizado en 1998 e indaga si en 1999 las fortalezas y debilidades anotadas constituyen las claves del desempeño político de la democracia costarricense en este año.

Al igual que en 1998, el balance de 1999 arroja resultados desiguales y contradictorios desde el punto de vista de las aspiraciones de fortalecimiento democrático. Por un lado, es posible identificar logros gubernamentales importantes en ciertas áreas pero, simultáneamente, se advierten graves problemas de manejo político y de pérdida de adhesión global al sistema político y sus representantes. Si se toman los cuatro criterios que conforman la noción de democracia que aquí se utiliza (representatividad, control, participación y eficacia), 1999 arroja problemas en el plano político, bien por circunstancias generadas durante ese año, bien por defectos arraigados endémicamente por el sistema político (y representativo electoral) costarricense. Como se

#### RECUADRO 5.1

### Legitimidad democrática y la evaluación de la vida política

En 1999 la evaluación sobre el funcionamiento democrático de Costa Rica, en el contexto del *Informe sobre el Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible* comprende cuatro temas: representación política, satisfacción de las demandas ciudadanas, control del poder político y participación social. El enfoque indaga sobre el sistema político y jurídico a partir del sistema de representatividad, esto es, según la capacidad del sistema político, institucional, electoral, así como de los mecanismos de toma de decisiones de los gobernantes, para interpretar, canalizar y, en efecto, representar adecuadamente las decisiones de los ciudadanos y, más restringidamente, de los electores en el ámbito de la democracia electoral. Este aspecto está relacionado estrechamente con el concepto de

legitimidad procedimental, es decir, el apego a una determinada normativa y a un procedimiento en el ámbito de la representatividad, de la participación social y del control del poder político (Bobbio, 1984). En este aspecto, como se verá en este capítulo, el sistema político costarricense muestra problemas y la información da una seria campanada de alerta.

Un segundo aspecto está relacionado con la capacidad del sistema político y gubernativo para satisfacer adecuadamente las demandas de la sociedad. Esto incluye la legitimidad sustantiva (Bobbio, 1984). Los asuntos relacionados con control político, participación social y eficacia de la gestión gubernativa están asociados a este otro tipo de legitimidad.

verá, algunos hechos son de índole coyuntural y otros, inclusive los que más inciden sobre la gobernabilidad del sistema político, parecen tener un patrón estructural y de largo plazo.

Durante el año en estudio se constatan rendimientos y avances en el Poder Ejecutivo, el Poder Judicial y la Asamblea Legislativa, así como en las instituciones descentralizadas, de carácter técnico, y en los organismos encargados de la fiscalización y el control de la función pública. Hay reconocimientos explícitos a una serie de avances en obra material o de infraestructura, tal como la inversión en carreteras e infraestructura vial y aeroportuaria, lo mismo que en otras áreas, como de la seguridad laboral (Ley de Protección al Trabajador). En estos temas el Poder Ejecutivo alcanza sus cuotas más altas. Sin embargo, es claro que algunos de estos esfuerzos han resultado insuficientes o contradictorios y, desde el punto de vista político, no satisfacen enteramente las demandas ciudadanas o presentan problemas de gobernabilidad. Si bien hubo aumento en la inversión agrícola y en la promoción crediticia de ese sector, por ejemplo, el manejo político del tema también presentó reiterados problemas durante el año en estudio. Políticas económicas como la eliminación de aranceles en sectores especialmente desprotegidos, así como la composición de los beneficiarios del crédito, generaron una creciente insatisfacción en grupos de productores agrícolas, en un proceso acumulado que incluye factores que se arrastran de otras administraciones.

En relación con el Poder Ejecutivo, existe la percepción de que 1999 fue, desde el punto de vista político, un año “zigzagante”, con dificultades para encontrar una matriz o línea política central para dar seguimiento a muchos de los puntos incluidos en el Plan de Gobierno o, bien, en los acuerdos del Proceso de Concertación Nacional realizado en 1998. Varios de los acuerdos de la Concertación se verificaron parcialmente, o empezaron a ser ejecutados con algunas contradicciones tácticas o estratégicas que, a la postre, dificultaron su consecución. Un ejemplo de ello es el tema de la apertura de activos estatales, que fue discutido en la Concertación y sobre el cual se generaron acuerdos en las mesas de negociación, pero que en ningún caso pudieron ser ejecutados.

También el Poder Legislativo tuvo un rendimiento relativamente deficitario. Como se indica en la sección correspondiente, a pesar de una profusa producción de leyes, el parlamento costarricense continuó mostrando una endémica in-

capacidad para erigirse como un controlador político eficaz del Poder Ejecutivo. Aparte del hecho estructural de que la normativa y la composición de las comisiones tienden a ser monopolizadas por la fracción del partido gobernante, dados la mecánica y el reglamento mismo del Parlamento, en 1999 esta incapacidad se mostró de forma más aguda por el comportamiento de las fracciones legislativas.

El Poder Judicial vivió un año de transiciones, marcado por la elección de un nuevo presidente de la Corte Suprema de Justicia y, adicionalmente, por la articulación de un movimiento de jueces que solicitaban cambios sustantivos en el gobierno de ese Poder. Se trata, también en este caso, de una institución cuyo prestigio se ha erosionado en los últimos años. A pesar de que sus indicadores de rendimiento de sus despachos son similares a los de años previos, la institución se ve afectada por la desconfianza social y parece obligada a un urgente remozamiento orgánico y funcional.

El balance de 1999 muestra, no obstante, algunas luces esperanzadoras. El aumento y la tecnificación de los organismos contralores del Estado es un dato evidente en ese sentido, profusamente documentado con indicadores de rendimiento en los últimos periodos. Costa Rica ha avanzado en el llamado *accountability* cruzado de las instituciones, lo cual constituye una innegable mejoría en cualquier índice de fortalecimiento democrático. Asimismo, en el campo de la participación social hay información positiva, ciertamente consolidada durante este período. La creación de una serie de órganos o canales de consulta ciudadana en varias instituciones estatales (CCSS, MOPT, ARESEP, etc.) parece abrir un portillo para la interacción de la ciudadanía en la definición de políticas públicas en varias aspectos técnicos de la gestión estatal.

En 1999 es posible documentar avances en la apertura institucional y la participación, en particular el segundo año de la ejecución del Triángulo de Solidaridad y la apertura de la CCSS y el MOPT a la participación ciudadana.

En materia de fortalecimiento de los gobiernos locales, sin embargo, las noticias siguen siendo malas. A pesar de algunos afeites resultantes de las reformas al Código Electoral realizadas en 1998, y de un leve aumento de la recaudación tributaria en bienes inmuebles durante 1999, el panorama de los gobiernos locales continúa siendo sombrío. Costa Rica se mantiene como un país excepcionalmente centralista, y será necesaria una robusta voluntad política que, a partir de

CUADRO 5.1

## Evolución de indicadores políticos seleccionados. 1995-1999

	1995	1996	1997	1998	1999
<b>Participación en organizaciones sociales</b>					
Sindicatos activos	348	319	283	279	212
Nº de afiliados a sindicatos	171.428	165.075	152.778	134.998	141.880
Tasa de sindicalización <sup>a/</sup>	14,7	14,4	12,5	10,4	10,9
Cooperativas activas	293	249	517	526	556
Nº de afiliados a cooperativas	358.885	359.314	379.732	412.368	376.821
Asociaciones solidaristas activas	1.471	1.481	1.389	1.398	1.043
Nº de afiliados a asociaciones solidaristas	163.473	170.406	178.819	188.239	175.381
Sociedades anónimas laborales	45	13	168	215	218
Asociaciones de desarrollo integral activas	1.600	1.620	1.635	1.732	1.685
Cámaras empresariales afiliadas a UCCAEP	41	41	45	46	47
Asociaciones civiles inscritas en el Registro Nacional	7.272	8.163	9.467	10.568	11.356
<b>Justicia pronta y cumplida</b>					
Salas del Poder Judicial					
Casos entrados a la Sala Primera	567	670	419	582	750
Casos entrados a la Sala Segunda	602	428	400	437	793
Casos entrados a la Sala Tercera	879	1.048	1.333	1.305	1.536
Casos entrados a la Sala Constitucional	6.768	7.421	8.916	8.885	9.741
Casos entrados al Tribunal de Casación Penal	1.072	1.162	1.174	647	688
Tasa de crecimiento de los casos entrados	19,5	8,5	14,1	-3,2	13,9
Tasa de crecimiento de los casos en trámite	-12,5	14,0	0,5	-18,6	31,6
Sala Constitucional					
Recursos de hábeas corpus presentados	1.126	1.111	1.328	1.108	1.443
Recursos de amparo presentados	5.165	5.773	7.022	7.188	7.666
Acciones de inconstitucionalidad presentadas	338	345	399	350	369
Duración promedio de los hábeas corpus	1 mes	21 días	19 días	21 días	17 días
Duración promedio de los amparos	4 meses	3 meses	3 meses	3 meses	2 meses
	y 2 semanas	y 2 semanas	y 1 semana		
Duración promedio de las acciones de inconstitucionalidad	39 meses y 2 semanas	37 meses y 3 semanas	26 meses	19 meses y 3 semanas	17 meses
Oficinas Judiciales de Primera Instancia					
Casos entrados	637.415	631.643	664.311	629.376	726.093
Tasa de crecimiento	18,4	-0,9	5,2	-5,3	15,4
Casos entrados menos casos en tránsito	287.726	287.538	315.156	329.396	362.119
Tasa de crecimiento	8,5	-0,1	9,6	4,5	9,9
Violencia doméstica					
Casos entrados <sup>b/</sup>		5.023	15.336	20.996	26.437
Casos terminados			7.339	19.514	25.023
<i>Mantiene la medida provisional</i>			1.433	4.150	5.958
<i>No comparecencia de la víctima</i>			2.106	6.446	8.553
Detenidos por violaciones a la Ley de Psicotrónicos	526	624	770	921	881
Total de denuncias ante el MTSS por persecución sindical	31	43	28	17	2
Denuncias con lugar ante el MTSS por persecución sindical	5	11	3	0	0

CUADRO 5.1 (continuación)

	1995	1996	1997	1998	1999
<b>Control ciudadano</b>					
Casos en la Defensoría de los Habitantes					
Consultas	19.916	26.109	19.405	13.077	19.998
Expedientes abiertos	2.049	1.496	1.358	2.082	1.678
Oposiciones a solicitudes de ajuste tarifario			38	41	33
Casos resueltos por el Tribunal Ambiental Administrativo				492	726
Audiencias públicas en la ARESEP		7	70	79	74
Nº de personas que asisten a las audiencias públicas			1.710	1.875	2.024
Casos presentados ante la Comisión Nacional de Competencia	15	54	82	51	72
Denuncias en la Comisión Nacional del Consumidor	781	1.505	2.493	2.248	2.101
Contralorías de Servicios Públicos			62	81	78
<b>Formación de leyes</b>					
Proyectos de ley presentados en la Asamblea Legislativa	362	298	261	397	422
Leyes aprobadas	95	68	128	72	127
Proyectos presentados en la Oficina de Iniciativa Popular <sup>d/</sup>					84
Convenios internacionales aprobados por la Asamblea Legislativa	23	20	19	25	29
<b>Descentralización</b>					
Ingreso total (millones de colones corrientes)	15.485,7	22.939,3	30.218,2	32.528,4	40.488,3
Carga tributaria <sup>d/</sup>	0,56	0,95	1,07	1,05	1,45
Presión tributaria <sup>d/</sup>	2,44	3,45	3,43	2,97	3,60

a/ Se obtiene de dividir el número de afiliados a sindicatos entre la población ocupada.

b/ En 1995 los datos son para el período julio a diciembre.

c/ Empezó a funcionar en 1999.

d/ Se dividen los impuestos entre el Producto Interno Bruto.

e/ Se dividen los impuestos entre los ingresos totales.

una reforma económica y jurídica integral, promueva un decidido programa marco de descentralización que, efectivamente, promueva la transferencia de competencias administrativas, financieras, tributarias y fiscales, así como de orden político-electoral. El balance de 1999 parece indicar que Costa Rica habla mucho sobre descentralización, pero hace muy poco en favor de los municipios.

Mucha de la información analizada para este Informe arroja sistemáticamente una luz de alerta en torno a crecientes fracturas de los pactos de representatividad entre la ciudadanía y sus instituciones y líderes políticos. Este hecho, detectado por las mediciones de opinión pública efectuadas en 1999, se mostró en toda su extensión en las protestas sociales ocurridas durante el presente año 2000. En todo caso, al examinar la

información estadística, se perciben de serios problemas de representatividad de la clase política en Costa Rica y el año 1999 parece haber sido un escenario de ese fenómeno. El tema de la representatividad es uno de los aspectos que se mencionan en distintos apartes, no sólo en la sección sobre reformas al Código Electoral, sino además en el relacionado con la percepción social sobre la gestión pública, entre otros.

#### Organización del capítulo

El presente capítulo se organiza en ocho secciones.

- La primera sección trata sobre el gobierno de los costarricenses. Da seguimiento a la gestión del Poder Ejecutivo, el Poder Judicial y el Poder

Legislativo. Incluye, además, una referencia a proyectos de ley relacionados con el sistema electoral. No se trata de enjuiciar la función de los poderes públicos sino, fundamentalmente, de mostrar el grado en que sus acciones contribuyeron a crear mejores condiciones para el ejercicio de la ciudadanía.

- La segunda sección se centra en el respeto de los derechos humanos. En la medida en que su respeto y protección constituyen una condición indispensable para una democracia, esta sección documenta el grado en que ello ocurre en Costa Rica.
- La tercera sección analiza el tema del control ciudadano sobre el poder político y el ejercicio de la función pública. Examina el desempeño de los mecanismos institucionales de fiscalización estatal sobre el propio Estado, el control horizontal sobre el poder político en los distintos ámbitos de la gestión pública y la toma de decisiones administrativas.
- La cuarta sección se refiere al ejercicio de la libertad de prensa, entendida como una herramienta para el escrutinio ciudadano de los asuntos públicos y para la formación de una libre opinión pública. Esta sección pasa revista a los hechos más importantes acaecidos en 1999 en esta materia.
- La quinta sección busca evaluar la participación ciudadana en la formulación de las políticas públicas. Mediante la participación, la ciudadanía comunica sus aspiraciones y preferencias e influye en la definición de prioridades y la adopción de instrumentos de política pública. Esta sección procura examinar si las oportunidades de participación se expanden en Costa Rica y si la ciudadanía las aprovecha.
- La sexta sección trata sobre la sociedad civil. Una sociedad civil vigorosa, pluralista y robusta influye en la opinión pública, en la gestión de los asuntos nacionales y ayuda a ejercer control ciudadano sobre las instituciones. Se procura allegar evidencia acerca de si la sociedad civil cumple con estas funciones y cómo lo hace.
- La séptima sección gira en torno a la percepción social sobre la gestión pública. En ella se sintetizan las mediciones de los niveles de adhe-

sión, inclusión, afección o desafección de la ciudadanía en relación con los representantes políticos y los funcionarios en las instituciones del Estado. Se ha considerado importante incluir este nivel analítico por la reiterada constatación de la influencia que tienen los factores de opinión social sobre los escenarios de gobernabilidad política y, en especial, de gobernabilidad democrática<sup>1</sup>.

- La octava y última sección trata sobre la descentralización democrática en Costa Rica. En las democracias más avanzadas, las municipalidades gobiernan democráticamente las comunidades bajo su jurisdicción. Ello comprende, por lo menos, una gestión abierta a la participación y el escrutinio ciudadano y recursos para poder gobernar.

Adicionalmente, el capítulo incluye un reporte especial sobre la Sala Constitucional, su balance y sus perspectivas. Con motivo de celebrarse los primeros diez años de la promulgación del decreto legislativo 7128, de agosto de 1989, que reformó los artículos 10, 48, 105 y 129 de la Constitución Política, y de la ley 7531, de Jurisdicción Constitucional, de octubre de 1989, el *Sexto Informe sobre el Estado de la Nación* presenta un informe especial sobre sus efectos en el sistema jurídico y político del país.

### El gobierno costarricense

En una democracia el gobierno está compuesto, en un sentido amplio, por las instituciones de los tres poderes del Estado: el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial. Una aspiración del desarrollo humano es que las acciones de los tres poderes logren crear mejores condiciones para el ejercicio de los derechos y deberes ciudadanos, dentro del marco de sus respectivas atribuciones constitucionales y del equilibrio de poderes propio de una democracia. En 1999, ¿se logró avanzar en esta aspiración? En esta sección se analiza, sintéticamente, las principales actuaciones de cada uno de los tres poderes del Estado.

### Altibajos en el Poder Ejecutivo

En materia de gobernabilidad y fortalecimiento democrático, el Poder Ejecutivo tuvo en 1999 un rendimiento desigual. Obtuvo logros sustantivos en algunos campos, pero enfrentó conflictos de representatividad y manejo gubernativo.



### La herencia del Proceso de Concertación Nacional

En 1999 las iniciativas políticas del Poder Ejecutivo estuvieron marcadas por la herencia del Proceso de Concertación Nacional, realizado en 1998 (Proyecto Estado de la Nación, 1999b). Desde el punto de vista político, esta fue una herencia complicada. Tuvo la virtud de generar en 1998 una amplia discusión sobre una agenda de temas nacionales y, adicionalmente, incorporar y legitimar a una serie de sectores sociales en el debate sobre reforma del Estado, inversión social, participación social y política, activos estatales y apertura, etc. El haber posibilitado ese escenario de diálogo nacional parece, en perspectiva, un logro importante del Poder Ejecutivo. Sin embargo, la obtención de resultados dispares y, en algunos casos, problemáticos, parece haber creado una inflexión en esa dinámica.

En algunos campos, el Poder Ejecutivo y la Asamblea Legislativa fueron capaces de consolidar los procesos de diálogo y búsqueda de consenso iniciados en 1998, como en el caso de la Ley de Protección al Trabajador (capítulo 3), cuyo debate político y técnico se caracterizó por constantes consultas sociales. Para algunos se trata, en efecto, de un instrumento legal que implica un avance en los derechos que tutelan situaciones de desprotección. En sentido contrario, la Ley ha recibido críticas, tanto por las limitaciones que impone para el retiro de los recursos por parte de los trabajadores, como por considerarse que la administración privada de los fondos debilitará a la CCSS.

En otros campos, sin embargo, el proceso generado a partir de la Concertación no fue resuelto satisfactoriamente, como sucedió con la reforma a los sectores de energía y telecomunicaciones, ante la cual, ya en 1999, organizaciones de la sociedad civil y parlamentarios de los partidos minoritarios manifestaron su oposición. En general, a finales de 1999, la mayoría de los acuerdos (por unanimidad) del Proceso de Concertación que requerían trámite parlamentario no habían sido aprobados por la Asamblea Legislativa.

### Principales iniciativas políticas del Poder Ejecutivo

Durante 1999, además de la Ley de Protección al Trabajador y de los esfuerzos para lograr una reforma en los sectores de energía y telecomunicaciones, el Poder Ejecutivo impulsó varias iniciativas. Entre de ellas cabe mencionar las siguientes:

- Lucha contra la corrupción. Destacan en este contexto el control de los abusos generados por los certificados de abono tributario (CAT), los incentivos turísticos y el fraude en el uso del combustible subsidiado a pescadores.
- Aumento en la cobertura de la educación secundaria.
- Promoción de un proyecto de ley de simplificación tributaria, mediante el cual se reduciría los impuestos a los combustibles y se eliminaría el impuesto selectivo de consumo a cerca de 1.300 artículos. Se trata del proyecto de ley 13878, de Simplificación y Eficiencia Tributaria, el cual se discute en la Comisión de Asun
- En materia de combate al narcotráfico, el 6 de octubre del 1999 el Gobierno firmó un acuerdo de patrullaje conjunto de los mares costarricenses con los Estados Unidos (Ley 7929).

### Problemas en el manejo político de la cuestión agrícola

El Poder Ejecutivo enfrentó crecientes problemas políticos con algunos sectores de la producción, fundamentalmente con aquellos dedicados a la papa, los frijoles y el arroz. El Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) tuvo constantes enfrentamientos con los productores, pese a insistir en que se había aumentado los recursos crediticios para el agro y se había movilizado nuevos recursos para proyectos de reconversión productiva. (MAG, 1999). Por su parte, los productores reclamaron por la falta de créditos y protestaron contra la baja de aranceles y la importación de arroz. En noviembre de 1999, los arroceros bloquearon varias carreteras. Este hecho generó un fuerte desgaste político para el Poder Ejecutivo.

### La reforma de los sectores de energía y telecomunicaciones fue un objetivo importante

Uno de los objetivos fundamentales de la Administración Rodríguez en 1999 fue la reforma de los sectores de telecomunicaciones y energía. Consecuentemente, el Poder Ejecutivo invirtió esfuerzos importantes para lograr un acuerdo en la Asamblea Legislativa con el principal partido de oposición. Para ello, retomó el proyecto sobre telecomunicaciones y energía que se venía gestando desde la Administración Figueres, al cual introdujo algunas modificaciones significativas.

## RECUADRO 5.2

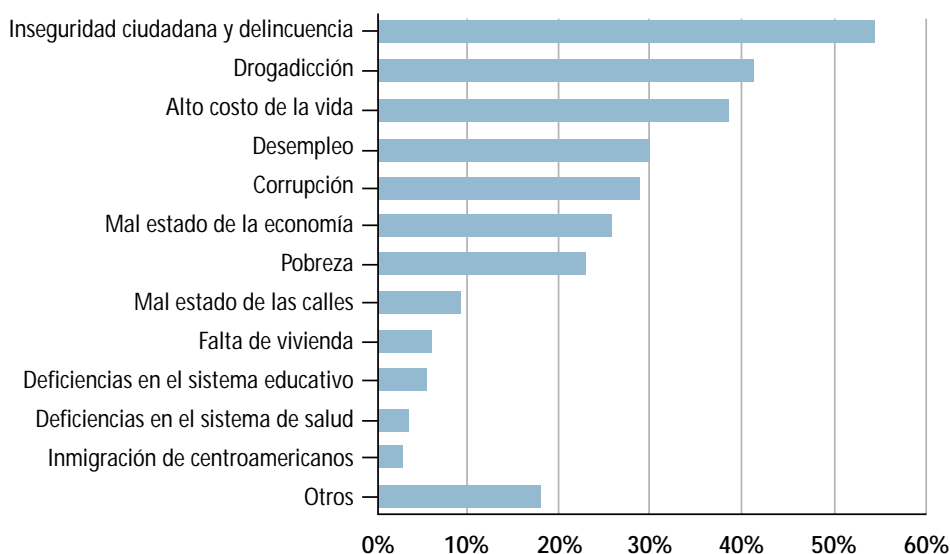
### La seguridad ciudadana se ha convertido en un tema de alta prioridad política

En una encuesta realizada en 1999 por el Proyecto Regional de Justicia del PNUD, el 50,9% de los entrevistados señaló que la delincuencia y la inseguridad ciudadana constituye el principal problema que enfrenta el país, por encima del alto costo de la vida (39,1%) y el desempleo (30,1%) (gráfico 5.1). La misma fuente del PNUD indica que las personas prefieren soluciones coercitivas o coactivas, y no necesariamente las preventivas, para combatir la delincuencia. Un 32% de los consultados opina que se deben implementar penas más severas en los tribunales de justicia (pero sólo una proporción muy reducida aboga por la pena de muerte) y un 18% manifiesta que es necesario

aumentar el número de policías. Los programas de prevención son considerados la tercera mejor alternativa, mientras que el mejoramiento de los programas de rehabilitación en las prisiones recibe una aceptación mucho menor (4,2%). Finalmente, un 56% de los entrevistados cree que los tribunales de justicia resuelven los casos delictivos con poca severidad y un 8,3% ha recurrido a la compra de armas de fuego como medio de defensa. La contratación de seguridad privada ha aumentado progresivamente, lo cual evidencia falta de confianza en las instituciones de seguridad pública como medios de protección efectiva.

## GRAFICO 5.1

#### Costa Rica: opinión sobre el principal problema que afecta a la ciudadanía (febrero de 1999)



Fuente: Proyecto Regional de Justicia, PNUD, 1999.

¿Corresponden estas percepciones con la evolución de las tasas de criminalidad en el país? Ciertamente, en los últimos diez años las tasas de delincuencia han aumentado, en especial las de los delitos violentos (Compendio Estadístico). Sin embargo, en comparación con América Latina, las tasas de delincuencia siguen siendo relativamente bajas.

En 1999, en materia de represión de la delincuencia, el Poder Ejecutivo promovió acciones para mejorar

las instalaciones carcelarias y las instituciones de adaptación social. El Ministerio de Justicia informó acerca de la inversión de 1.300 millones de colones en el Plan Maestro de Infraestructura Penitenciaria del Ministerio de Justicia. En efecto, el área de infraestructura carcelaria fue una de las acciones prioritarias para ese Ministerio durante el período, con la apertura de trece centros carcelarios o de adaptación social (Ministerio de Justicia y Gracia, 1999).

Así, el proyecto de ley 13873, “Mejoramiento de servicios públicos, electricidad, telecomunicaciones y de la participación del Estado”, fue discutido y rediseñado durante 1999 (y aprobado en primer debate por el Plenario legislativo el 20 de marzo del 2000). Este proyecto no planteaba la venta del ICE, sino la apertura del mercado de telecomunicaciones, una ampliación de la participación privada en el mercado de energía y una reestructuración de la citada entidad, así como mecanismos de cogestión técnica y estratégica entre las empresas de ésta (ICETEL e ICELEC) y las empresas privadas. Con el proyecto se procuró lograr una transacción entre grupos que promovían una apertura, y los parlamentarios liberacionistas, que se oponían a la venta de la institución, pero propugnaban la modernización. En el VII Informe (2001) se efectuará un análisis exhaustivo de las profundas repercusiones políticas que la aprobación de esta reforma provocó en la sociedad y el gobierno costarricenses.

#### Diversificación y conflictos marcaron la política exterior del país

Para un pequeño país democrático como Costa Rica, con una larga tradición pacifista y de respeto a los derechos humanos, las relaciones exteriores son importantes por múltiples razones. La política exterior no sólo contribuye a difundir los valores de la sociedad costarricense en el mundo, sino que es, además, un medio eficaz para atraer recursos de inversión y cooperación internacional y para identificar oportunidades de inversión y trabajo para las y los costarricenses. Finalmente, para un país sin ejército, constituye el principal recurso para la defensa de su soberanía.

#### • *Se avanzó en la diversificación de las relaciones exteriores*

Un hecho relevante en 1999 fue la continuación de la paulatina apertura que el gobierno de Costa Rica ha mostrado hacia los países árabes. Las relaciones con el mundo árabe se habían dificultado a partir de la decisión adoptada por la administración Monge (1982-1986), de trasladar la Embajada de Costa Rica en Israel a Jerusalén, a pesar de existir una resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas en sentido contrario. Los acercamientos iniciados por otras administraciones fueron continuados por el actual Gobierno, mediante declaraciones del presidente Rodríguez y el canciller Rojas en Nueva York, así como en la visita realizada por este último en

abril de 1999 a Qatar, a partir de la cual ese país y Costa Rica acordaron establecer relaciones diplomáticas.

Adicionalmente, el 18 de noviembre de 1999 Costa Rica depositó el instrumento de ratificación del Protocolo de San Salvador sobre Derechos Económicos y Sociales. También se efectuó el depósito de los instrumentos de ratificación de la Convención Interamericana de Protección a las Personas con Discapacidad y de la Convención contra la Tortura. Otro de los hechos puntuales que merecen destacarse es el nombramiento, en febrero de 1999, del primer cónsul costarricense en Cuba en más de quince años.

En junio de 1999, Costa Rica participó en el XXIX Período Ordinario de Sesiones de la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos, celebrado en Guatemala. Durante esta Asamblea se aprobaron la Convención interamericana para la eliminación de todas las formas de discriminación contra personas con discapacidad, la Declaración Americana sobre los derechos de las poblaciones indígenas, la creación de la Agencia Interamericana para la Cooperación y el Desarrollo, el apoyo al proceso de modernización y fortalecimiento de la OEA, y la celebración en Costa Rica, en noviembre de 1999, del XXX Aniversario de la Convención Americana de Derechos Humanos (Pacto de San José) y el XX Aniversario de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. También se obtuvo para Costa Rica la sede de la Reunión de Ministros de Justicia, Ministros o Procuradores Generales de las Américas, que se celebró en San José del 1° al 3 de marzo del 2000.

Durante el período que cubre este Informe, la Cancillería remitió al Parlamento, o a la Presidencia de la República para su envío a la Asamblea Legislativa, 44 convenios, acuerdos e instrumentos de diversa índole, en materias tan diversas como medio ambiente, comercio regional, protección de la población discapacitada, protección de especies en extinción y otros. (Informe del Departamento de Archivo, Investigación y Trámite, Asamblea Legislativa, 2000).

#### • *El diferendo con Nicaragua afectó la colaboración transfronteriza*

Un diferendo importante con Nicaragua surgió en julio de 1998, cuando el Gobierno de ese país prohibió que policías costarricenses navegaran con sus armas de reglamento por el río San Juan. Aunque ese río pertenece a Nicaragua, según los tratados fronterizos Costa Rica tiene

derechos de libre navegación. En el marco de esa polémica, Nicaragua sostuvo que tal derecho no incluye el paso de policías armados, y Costa Rica arguyó, por su parte, que los tratados sí lo permiten para efectos de cumplir funciones fiscales en la vía acuática, la cual sirve de límite natural en parte de la frontera común. Costa Rica reclamó que la prohibición nicaragüense violaba sus derechos de navegación basados en el Tratado Cañas-Jérez, de 1858, el Laudo Cleveland, de 1888, una resolución de la Corte Centroamericana de Justicia, de 1916, y el Pacto de Amistad entre Costa Rica y Nicaragua, de 1956. En julio de 1998 empezó una ronda de negociaciones entre las cancillerías de ambos países, que no lograron solucionar el conflicto. En febrero de 1999 se anunció la iniciativa de retomar el diálogo en torno a este problema, el cual había sido suspendido.

El diferendo por el San Juan afectó en 1999 la agenda de colaboración entre Costa Rica y Nicaragua en asuntos de alta relevancia, como migración, seguridad fronteriza, administración de recursos compartidos y promoción del desarrollo transfronterizo. La amnistía migratoria decretada por el Gobierno de Costa Rica en noviembre de 1998 y ejecutada en 1999 (capítulo 2), así como la prudencia de la Cancillería, contribuyeron a distender el conflicto. Al momento de finalizar este Informe, a mediados del año 2000, los presidentes de Costa Rica y de Nicaragua habían logrado llegar un acuerdo que puso fin, al menos temporalmente, al diferendo por el río San Juan.

### El Poder Judicial: más trabajo y demandas de cambio en la administración de justicia

La existencia de un Estado de derecho es una precondition para la democracia. Aunque no todo Estado de derecho es democrático, pues en una dictadura el Poder Judicial puede impartir justicia basado en leyes autoritarias, no hay democracia sin Estado de derecho. En Costa Rica, la Constitución Política establece además el deber del Estado de garantizar una justicia pronta y cumplida que respete los derechos y garantías de las personas. Corresponde a este Informe, como a los anteriores, allegar evidencias sobre el grado en que ello se cumple. Esta sección se concentra en uno de los componentes del Estado de derecho, a saber, la administración de la justicia.

Cabe señalar que, al igual que el año anterior (Proyecto Estado de la Nación 1999b), una de las principales quejas ciudadanas en 1999 siguió siendo la lentitud en el trámite de casos en los distintos despachos judiciales. Las encuestas

muestran un cierto deterioro del alto prestigio institucional que en el pasado gozó el Poder Judicial, como se verá más adelante. Pero, ¿corresponde esta percepción a la realidad?

### Modernización y conflictos en el Poder Judicial

1999 fue un año complejo para el Poder Judicial. Por una parte, la designación de su nuevo presidente implicó un recambio generacional, que, a su vez, hizo aflorar ante la luz pública los conflictos dentro de la Corte Suprema de Justicia. Por primera vez, la elección del presidente de la Corte fue pública.

Por otra parte, esta transición se enmarca dentro del proceso de modernización de la administración de la justicia en Costa Rica. En este año continuó la ejecución del Programa de Mejoramiento de la Gestión de los Despachos Judiciales, impulsado por la Oficina Ejecutora del Proyecto Corte-BID, cuya quinta etapa fue diseñada en 1999, con inicio previsto para el 29 de junio de 2000. Este programa tiene como uno de sus objetivos fundamentales el tratamiento de los llamados índices de congestión judicial.

En 1999 la administración de la justicia estuvo bajo el influjo de la entrada en vigencia, en 1998, del Código Procesal Penal, que introdujo mecanismos alternativos para la resolución de conflictos, como la suspensión del proceso a prueba y la conciliación. Además se promulgó el principio de oportunidad, que permite al Ministerio Público desistir de la acción penal, definiendo así la política criminal del Estado, al establecer cuáles delitos se quiere perseguir y llevar a los tribunales de justicia.

Estas tendencias renovadoras, sin embargo, no parecieron reflejarse enteramente en los procesos institucionales. Hacia fines del año 1999 e inicios del 2000 un grupo de veinticinco jueces de amplia trayectoria dentro del sistema judicial, encabezados por el presidente del Tribunal de Casación, publicó en la prensa nacional una declaración en la que señalaba que el Poder Judicial padecía aún una fuerte verticalidad en su gobierno y reclamaba, en consecuencia, una verdadera independencia de los jueces y un proceso democratizador al interior del sistema. El grupo de jueces, apoyado en el diagnóstico de especialistas internacionales<sup>2</sup>, emplazó a la Corte Suprema de Justicia para que realizara una serie de cambios, entre los que se incluía: la separación entre las competencias administrativas y las de la judicatura; la creación, aparte de la Corte, de un Consejo General del Poder Judicial, con

funciones administrativas y plena independencia; la creación de un Tribunal Disciplinario del Poder Judicial; la transformación de la Sala Constitucional en un Tribunal Constitucional con rango de poder independiente; la separación del Ministerio Público del Poder Judicial, y la aprobación de una reforma que le dé rango constitucional y lo constituya en el superior de la actual policía judicial. Al concluir 1999 no se habían realizado avances sustantivos hacia un diálogo entre las autoridades de la Corte y los jueces que hicieron estos señalamientos.

Por otra parte, en los dos últimos años la creación de los “megadespachos” del Segundo Circuito Judicial generó reacciones negativas de algunos litigantes y usuarios del Poder Judicial, quienes consideran que se trata de un conglomerado de despachos masivo e impersonal, de difícil acceso para las y los ciudadanos. No existen estudios publicados que permitan evaluar el funcionamiento de estas instancias.

### Acelerado ritmo de crecimiento de los litigios

Entre 1993 y 1999, la tasa anual de crecimiento promedio de casos entrados en las oficinas de primera instancia del Poder Judicial fue de 9%. Esto significa que, de mantenerse en el futuro este ritmo, cada ocho años se duplicará el volumen de trabajo para la administración de justicia. En el período indicado, las áreas de mayor crecimiento fueron la de violencia doméstica (un nuevo rubro), penal juvenil (tasa promedio anual de crecimiento del 18,5%), tránsito (15,3% promedio anual) y pensiones alimenticias (13,5% promedio anual). En 1999, el aumento fue mayor que el promedio del período, pues el incremento en los casos entrados fue del 15%, al llegar a un total superior a los 70.000 casos. Esta situación genera fuertes presiones sobre el Poder Judicial (cuadro 5.2).

CUADRO 5.2

### Casos entrados en las oficinas judiciales de primera instancia, según materia. 1993-1999

Materia	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	Tasa anual de crecimiento 1993-1998	Tasa de crecimiento 1998-1999
Civil <sup>a/</sup>	53.123	63.304	77.029	72.210	70.512	67.331	72.420	4,0	7,6
Familia	10.333	11.326	12.391	14.657	15.504	16.839	16.994	8,5	0,9
Contenciosa	24.280	24.112	25.577	21.178	23.175	26.438	28.970	1,5	9,6
Penal <sup>b/</sup>	78.527	80.124	83.883	85.984	99.430	104.638	105.265	4,9	0,6
Trabajo	20.757	18.794	16.148	17.498	18.019	17.693	16.939	-2,6	-4,3
Contravenciones	47.798	45.002	47.944	44.585	42.686	42.855	59.490	-1,8	38,8
Tránsito	178.336	273.305	349.689	344.105	349.155	299.980	363.974	9,0	21,3
Pensiones alimenticias	8.656	9.133	10.113	12.113	14.332	15.383	16.309	10,1	6,0
Penal juvenil <sup>b/</sup>	4.090	7.050	7.873	6.869	7.246	8.338	9.554	12,6	14,6
Violencia doméstica <sup>b/</sup>				5.023	15.336	20.996	26.437	61,1	25,9
Constitucional	5.355	6.373	6.768	7.421	8.916	8.885	9.741	8,8	9,6
Total	431.255	538.523	637.415	631.643	664.311	629.376	726.093	6,5	15,4
Subtotal menos tránsito	252.919	287.726	287.538	315.156	329.396	362.119		4,5	9,9

a/ Incluye también los casos en materia agraria.

b/ En 1999 se refiere a la entrada en las oficinas del Ministerio Público.

Fuente: Sección de Estadística, Departamento de Planificación, Poder Judicial.

### Los juicios de tránsito inflan la cantidad de litigios

Las cifras sobre litigios deben leerse con cierta precaución. Muchos de los casos que ingresan a la corriente judicial son asuntos “de oficio” que inflan las estadísticas. Este es el caso de la mayoría de los juicios de tránsito. Si se resta estos juicios

del total de casos, con el fin de obtener una medida más precisa de la cantidad de litigios de la población, se obtiene dos resultados importantes. Por una parte, la cantidad de litigios es sensiblemente inferior, pues los juicios de tránsito representaron, en promedio, el 33,6% del total de casos ingresados ente 1993 y 1999. Por otra

#### RECUADRO 5.3

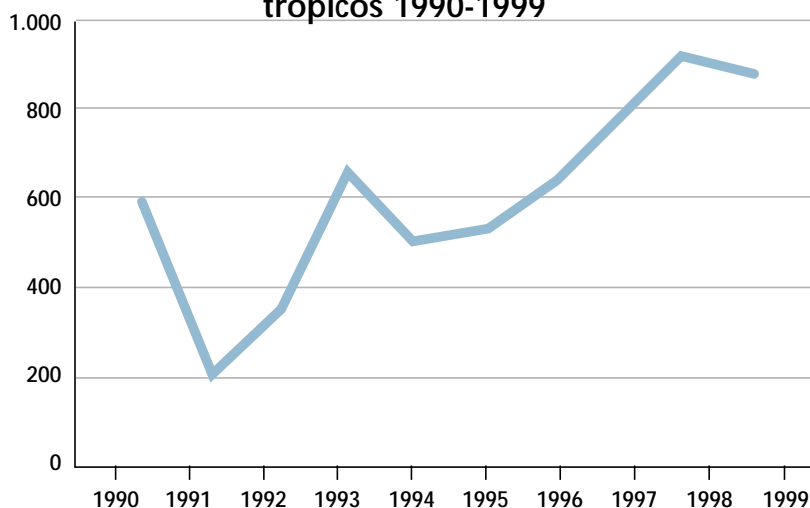
### Detenciones y condenas relacionadas con violaciones a la Ley de Psicotrópicos

A diciembre de 1999, el 18% de los privados de libertad (1.611 personas) estaba relacionado directamente con infracciones a la Ley 7786, de Psicotrópicos. Los delitos señalados en esta ley causaron 6.657 detenciones en los últimos diez años, con un aumento significativo de detenidos y decomisos de cargamentos en la segunda mitad de los años noventa.

En 1999, 881 personas fueron detenidas por violaciones a la Ley de Psicotrópicos. Un 74,9% de ellos son hombres y el 87,5% del total corresponde a costarricenses, mayoritariamente jóvenes. Por ejemplo, en los arrestos realizados en el último semestre del año, el 47% tenía entre 18 y 29 años.

#### GRAFICO 5.2

### Costa Rica: personas detenidas por violaciones a la Ley de Psicotrópicos 1990-1999



Fuente: Sistema Unificado de Información Antidrogas, CICAD, 1999.

En cuanto a personas condenadas por infracción a esta ley, en 1999 los tribunales de justicia reportaron un total de 481: 43,8% por venta, 32,4% por tenencia para la venta, 10,8% por tráfico nacional, 7,2% por tráfico internacional y 5,4% por transporte de droga. Destaca el bajo porcentaje de estos dos últimos delitos, considerando la magnitud del problema en ambos casos, debido a que la posición geográfica de Costa Rica favorece el trasbordo y almacenamiento temporal de droga procedente de América del Sur, con destino a Norteamérica y Europa.

Por su parte, el Ministerio Público recibió 547 casos, para un promedio de 1,5 diarios, de los cuales un 44% correspondió a revisiones rutinarias en los centros penitenciarios, que condujeron al hallazgo de drogas sin identificación de los responsables. El cargo por tráfico local se presentó en el 48% de estos casos y únicamente un 2,7% por tráfico internacional.

Fuente: CICAD, 1999.

parte, el ritmo anual de crecimiento de los casos ingresados, sin contabilizar los juicios de tránsito, es sensiblemente inferior: un 6,2% en el período 1993-1999, frente al 9% cuando éstos son incluidos.

#### Aumentó el volumen de trabajo de las salas de la Corte Suprema de Justicia

En 1999, los casos ingresados y en trámite en las salas de la Corte Suprema de Justicia y el Tribunal de Casación Penal aumentaron con respecto a 1998, en consonancia con las tendencias apuntadas en las secciones anteriores (cuadro 5.1). La Sala Segunda, que conoce los recursos de casación y revisión en la materias civil, familia, trabajo y otros, recibió un total de 793 casos, mientras que en 1998 esa cifra fue de 437 casos. El mayor número de casos presentados responde a la materia de trabajo, con un total de 684 recursos interpuestos (Sección de Estadística del Departamento de Planificación del Poder Judicial, 1999). Al igual que en la Sala Primera, hubo un incremento sustancial de casos presentados, lo que resultó en un mayor número de casos en trámite al finalizar el año (261), con lo cual se rompió la disminución progresiva del circulante que había mantenido esta Sala durante el período 1994-1998.

De igual forma, la Sala Tercera, cuya labor consiste en conocer los recursos de casación y revisión de los procesos relacionados con el juzgamiento de miembros de los Supremos Poderes, así como todos aquellos delitos con una pena su-

perior a los tres años de prisión, registró un aumento en el número de casos entrados para su conocimiento. A su vez, el Tribunal de Casación Penal, órgano encargado de resolver los recursos de casación y revisión de las sentencias dictadas por los tribunales de juicio unipersonales sobre delitos con pena menor de tres años, tenía un circulante de 166 casos a diciembre de 1999, año en que recibió 688 casos. En 1999, el número de casos presentados ante la Sala Tercera y el Tribunal de Casación Penal aumentó, pese a la aplicación del nuevo Código Procesal Penal (cuadro 5.1).

En materia de justicia pronta, durante el año en estudio se evidenció una disminución importante en la duración promedio de los recursos votados por la Sala Segunda en relación con los tiempos registrados en 1998. La Sala Primera registró una duración mayor en la votación de los recursos, específicamente en materia contenciosa administrativa. Por su parte la Sala Tercera, instancia que, exceptuando a la Sala Constitucional, resolvió el mayor número de recursos durante 1999, aumentó levemente (dos semanas) la duración promedio de la votación de los asuntos sometidos a su conocimiento. En cuanto a los recursos votados, 425 de ellos fueron declarados sin lugar y se acogieron 185 (cuadro 5.3), lo que refleja, aparentemente, una correcta aplicación del derecho por parte de los tribunales penales. La información correspondiente a la Sala Constitucional se incluye en la sección especial "Los diez años de la Sala Constitucional", al final de este capítulo.

CUADRO 5.3

#### Recursos de casación votados sobre el fondo por materia y duración promedio, según sala. 1999

Sala	Materia	Recursos votados	Duración promedio	Total recursos votados
Primera	Civil	62	11 meses	165
	Contenciosa	81	10 meses 1 semana	
	Agrario	22	9 meses 1 semana	
Segunda	Civil	9	9 meses	389
	Trabajo	343	3 meses 1 semana	
	Familia	37	4 meses	
Tercera	Con lugar	185	3 meses 3 semanas	610
	Sin lugar	425		

Fuente: Sección de Estadística, Departamento Planificación, Poder Judicial.

### El Parlamento ejerce débiles controles políticos

En una democracia, el parlamento tiene tres funciones básicas. En primer lugar, es la entidad encargada de promulgar las leyes, que desde la perspectiva del desarrollo humano deben contribuir a mejorar las oportunidades económicas y sociales de las personas y ampliar su capacidad para ejercer sus derechos y deberes. En segundo lugar, es un órgano de control político de varios aspectos de la vida institucional, como por ejemplo el uso de los recursos públicos por parte del Poder Ejecutivo y otras dependencias gubernamentales. Finalmente, es un foro para la expresión del pensamiento de los diversos sectores de la ciudadanía.

En Costa Rica, la actividad de la Asamblea Legislativa se ha centrado esencialmente en la primera función, la legislativa. En este Informe se encuentran evidencias de las debilidades de este órgano en las funciones contraloras, lo cual puede crear importantes dificultades dentro del entramado democrático. Ciertamente en 1999 se logró la aprobación de una cantidad importante de leyes, pero se mantienen problemas de fondo en las funciones contraloras y de foro político.

### Un mayor entendimiento político estimula la producción de leyes

A diferencia del año anterior, en 1999 las fracciones parlamentarias de los partidos mayoritarios lograron desarrollar un clima de cooperación política en el Plenario legislativo. Esta mejora del clima político permitió la aprobación de una copiosa producción de nuevas leyes, varias de ellas con importancia sustantiva para la defensa, promoción y ejercicio de los derechos ciudadanos. En efecto, durante 1999 la Asamblea Legislativa aprobó un total de 127 leyes, 76 de ellas presentadas por iniciativa del mismo Poder Legislativo. Entre las leyes de mayor impacto social destacan la Ley de Protección del Trabajador, la Ley Contra la Explotación Sexual de Personas Menores de Edad, la Ley Integral para la Persona Mayor, la Ley para Readecuación de los Montos de los Sobresueldos, Riesgo Penitenciario y de Seguridad y Vigilancia Devengados por los Trabajadores Penitenciarios de Adaptación Social y Prevención del Delito del Ministerio de Justicia y Gracia y la Autorización al Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) para la condonación total y parcial de los créditos hipotecarios sobre viviendas declaradas de interés social. Igualmente importantes

#### RECUADRO 5.4

### **Dato preocupante: en muchos casos de violencia doméstica, la denunciante no comparece y se levantan las medidas contra el agresor**

Durante 1999 se presentó un total de 26.437 casos de violencia doméstica ante los tribunales de justicia, para un incremento del 25,5% con respecto al año anterior, que supone un aumento de aproximadamente 5.000 casos. El crecimiento en el número de denuncias ha llevado a un incremento significativo (22,8%) del número de casos en trámite con respecto a 1998. Puntarenas tenía 366 casos por resolver a finales de año, el circulante más alto registrado en 1999.

Sin embargo, la información más importante no es el aumento en el número de denuncias, sino la eficacia de la denuncia para iniciar un proceso que proteja a las víctimas de la violencia doméstica. En la mitad de los 25.023 casos terminados, el juez levantó la medida provisional contra el agresor. El principal motivo para este levantamiento fue la no comparecencia de la víctima (8.553 casos, el 70%). Por otra parte, el juez mantuvo la medida provisional en 5.958 casos

(23,8%). Es decir, sólo en una de cada cuatro denuncias de violencia doméstica se mantiene la medida impuesta originalmente por el juez. En 1997 esta proporción fue todavía inferior, 19,5%.

Los juzgados en los que más se mantiene la medida son los de Paraiso y Aserri (69% y 63%, respectivamente); los que menos, son el Juzgado de Familia del Segundo Circuito de San José (9,5%), el Civil y de Trabajo de Santa Cruz (9,4%) y el de Familia de Pérez Zeledón (6,8%).

Este hecho merece análisis y reflexión, específicamente por parte de los organismos encargados de la condición de la mujer y sus derechos. Parece necesario brindar mayor apoyo y asesoramiento a las víctimas, para que continúen activas dentro del procedimiento penal y ejerzan a plenitud sus derechos.



fueron los distintos tratados internacionales suscritos por Costa Rica, que se mencionan en este mismo capítulo, en la sección correspondiente a política exterior. Cabe destacar, además, la articulación de políticas públicas para la prevención y represión del tráfico de drogas, entre a cuales se encuentra la Ley 7229, sobre patrullaje conjunto con los Estados Unidos de América.

La cosecha de nuevas leyes se vio complementada por el trabajo de las comisiones parlamentarias. En 1999, 126 nuevos proyectos de ley fueron dictaminados afirmativamente en las seis comisiones permanentes, la mayoría por unanimidad. La Comisión de Gobierno y Administración fue la que más proyectos aprobó y las de Asuntos Jurídicos y Hacendarios, las que menos (cuadro 5.4).

#### Las dificultades del Congreso para ejercer control político

El Parlamento costarricense tiene serias dificultades para ejercer controles políticos. Estas dificultades nacen tanto de sus atribuciones constitucionales como de las prácticas políticas usuales en el Congreso. Entre ellas pueden citarse las siguientes:

- Se requiere la aprobación de dos terceras partes del quórum para llamar a cuentas a un ministro. Ello implica que, sin la anuencia del partido oficial, ese trámite es extremadamente difícil.
- No existe voto de censura vinculante contra un ministro.
- Para conformar una comisión investigadora debe alterarse el orden del día de la agenda parlamentaria y para ello se requiere 38 votos.
- La forma en que se integran las comisiones permanentes le permite al partido oficial controlar de una manera desproporcionada la Comisión de Asuntos Hacendarios. La subcomisión que se integra para tramitar el Presupuesto Ordinario de la República está compuesta en un 80% por diputados afines al Gobierno, y en un 20% por representantes de la oposición. Posteriormente, en la discusión del Presupuesto en el Plenario legislativo, no hay espacio para modificar ese instrumento.
- No existe seguimiento de la ejecución del Presupuesto en la Asamblea Legislativa.

CUADRO 5.4

### Proyectos analizados por las comisiones permanentes de la Asamblea Legislativa según tipo de dictamen. 1998-1999

Tipo de dictamen	Comisión						Total
	Sociales	Gobierno y Administración	Jurídicos	Agropecuarios	Económicos	Hacendarios	
Dictaminados afirmativamente							
Por unanimidad	31	43	7	6	8	3	98
Por mayoría	7	4	1	4	4	8	28
Dictaminados negativamente							
Por unanimidad	10	12	2	1	1	7	33
Por mayoría	16	2	1	0	3	8	30
Trasladados a otra comisión	1	1		1			3
Aún en estudio	16	21	10	9	11	6	73
<b>Total</b>	<b>81</b>	<b>83</b>	<b>21</b>	<b>21</b>	<b>27</b>	<b>32</b>	<b>265</b>
% afirmativo unánime	38,3	51,8	33,3	28,6	29,6	9,4	37,0
% afirmativo mayoría	8,6	4,8	4,8	19,0	14,8	25,0	10,6
% negativo	32,1	16,9	14,3	4,8	14,8	46,9	23,8

Fuente: Centro de Información Estadística, Biblioteca de la Asamblea Legislativa.

- Frecuentemente los informes de las comisiones especiales de investigación no se discuten en el Plenario.

Recientemente un grupo de diputados planteó una consulta facultativa ante la Sala Constitucional, con el propósito de mejorar la transparencia del texto y los procedimientos de aprobación de los presupuestos públicos (recuadro 5.5). En general la Sala no consideró que los problemas argumentados quebrantarán normas constitucionales.

### Pocas instituciones públicas presentan informes de labores

Un ejemplo evidente de la debilidad del control político es la presentación de informes a la Asamblea Legislativa por parte de las instituciones públicas. En efecto, la Constitución Política establece una obligación en este sentido para el Poder Ejecutivo (artículo 140, inciso 11), los ministerios (artículo 144), y la Contraloría General de la República (artículo 184, inciso 3). La Ley de la Administración Pública y otras leyes de

#### RECUADRO 5.5

### La función del Parlamento como controlador de las políticas económicas del Estado: un ejemplo concreto a la luz de una consulta constitucional

Mediante el Voto 9792-98, del 23 de diciembre 1998, la Sala Constitucional resolvió la consulta legislativa facultativa presentada por un grupo de diputados, respecto del proyecto de “Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República, Fiscal y por Programas”, para el ejercicio económico de 1999. El propósito de la consulta era determinar si el proyecto en cuestión, dictaminado por la Comisión de Asuntos Hacendarios, quebrantaba la Constitución Política en tres aspectos procedimentales y siete de carácter sustantivo.

En cuanto al fondo, uno de los argumentos expuestos por los diputados fue que el proyecto no separaba ni distinguía, de manera clara, entre los presupuestos ordinario y extraordinario<sup>3</sup>, y, además, que utilizó un sistema de codificación cuya comprensión escapa al conocimiento popular, perjudicando gravemente el principio de publicidad del presupuesto. Aunque la Sala admitió que el proyecto de ley utilizó una clasificación de los gastos según el objeto de erogación, estimó que la colocación a la izquierda de las diversas partidas presupuestarias de una codificación que indica con detalle el destinatario de la partida, su fuente de financiamiento (ordinaria y extraordinaria), su objeto y la finalidad para la que será empleada, permite cumplir con la diferenciación que debe efectuarse entre presupuesto ordinario y extraordinario. La Sala no concordó con los diputados y consideró que la codificación citada, que puede descifrarse con el Reglamento General del Sistema Presupuestario de la Administración Central, número 26402-H, no impone ningún obstáculo para la labor de fiscalización del uso de fondos públicos que realizan la Contraloría General de la República y el Ministerio de Hacienda, y es accesible para el ciudadano medio que

emplee un cierto grado de diligencia y posea un mínimo de conocimientos contables, por lo que no resulta contraria al principio de publicidad presupuestaria.

El magistrado Piza, en la redacción de su voto salvado, manifestó que, en cuanto a este aspecto, el proyecto sí resulta contrario a la Constitución Política, pues no separa clara y distintamente el presupuesto ordinario del extraordinario, aunque ambos se incluyan en un mismo documento.

Relativo al procedimiento, uno de los tres argumentos esgrimidos por los diputados cuestionaba la conformación de la Comisión Permanente de Asuntos Hacendarios y de la Subcomisión de Presupuesto. Los diputados precisaron que el PUSC, a pesar de tener solamente 27 diputados, lo que representa un 47% del total de sus miembros, obtuvo 6 de los 11 puestos de la Comisión de Asuntos Hacendarios (54,5%) y cuatro de los 5 puestos en la Subcomisión de Presupuesto (80%). En su opinión, esto lesiona los principios constitucionales de representación, participación y pluralismo político, además de hacer nugatorio el control político de los partidos no mayoritarios ante el proyecto de Ley de Presupuesto. No obstante, la Sala no se refirió a esta cuestión, por encontrarse en trámite una acción de inconstitucionalidad contra los artículos 67 y 135 del Reglamento de la Asamblea Legislativa, en virtud de lo cual estimó pertinente abstenerse de discutirla con el fin de no adelantar su criterio en relación con el fondo de la acción mencionada.

*Fuente: Elaboración propia con base en el Voto 9792-98 de la Sala Constitucional, expediente 98-007811-007-CO-V.*

creación de instituciones también obligan a las entidades públicas a presentar sus informes de labores periódicamente.

En 1999, la Secretaría del Directorio de la Asamblea Legislativa recibió únicamente 24 memorias anuales de ministerios e instituciones, es decir, un 10% de las entidades públicas registradas por MIDEPLAN ([www.mideplan.go.cr](http://www.mideplan.go.cr)). Por otra parte, la Biblioteca de la Asamblea Legislativa reporta el recibo de 39 memorias anuales o informes de labores en ese año (17%). De éstos, 17 corresponden a ministerios, 3 a instituciones financieras, 7 a instituciones que prestan servicios públicos, 3 a órganos contralores, 2 de la Casa Presidencial, uno a una institución de educación superior, uno a un organismo internacional, entre otros. De las 81 municipalidades del país, únicamente, la de San José entregó a la Asamblea Legislativa su informe de labores<sup>4</sup>.

### Reforma electoral en Costa Rica: un proceso pendiente

El Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) ha venido realizando un intenso trabajo con el fin de sentar las bases para una reforma del Código Electoral, así como de otra normativa, incluso de carácter constitucional, relacionada con el proceso electoral y político-representativo. El objetivo del Tribunal durante 1999 fue generar insumos para la elaboración de un proyecto de ley sobre reforma electoral que fuese enviado a la Asamblea Legislativa y discutido durante los años 2000 y 2001, antes de las elecciones para los tres poderes constitucionales, en el 2002.

Los dos principales esfuerzos realizados en esa dirección fueron ejecutados por una Comisión Consultiva sobre Reformas Electorales, convocada por el TSE en 1998, la cual fue integrada por un grupo de destacados especialistas en materia electoral y política, encabezados por el ex-presidente Rodrigo Carazo Odio. Este grupo presentó un Informe Final que incluye una serie de reformas de orden esencialmente constitucional. Asimismo, el Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL) del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH), como resultado de un convenio suscrito con el TSE, elaboró durante 1998 y 1999 un documento denominado *Reformas al Código Electoral de Costa Rica*, que plantea una reestructuración integral de ese cuerpo legal.

Estos dos documentos presentan diferencias importantes y, a pesar de que coinciden en algunos de los aspectos relevantes de la reforma, no

siguen el mismo patrón de solución en todos los casos. Mientras la Comisión Consultiva pone énfasis en reformas constitucionales, los ajustes propuestos por CAPEL suponen básicamente una reforma del Código Electoral, así como de algunos títulos de la Ley del TSE y, eventualmente, de algunos artículos constitucionales. Una relación comparativa de las soluciones planteadas puede verse en el cuadro 5.5. Como se desprende del análisis comparado de las dos propuestas, las reformas se refieren a dos aspectos fundamentales. En primera instancia buscan el fortalecimiento de los mecanismos para la participación popular en el proceso político; en ese sentido, algunas de las propuestas plantean rebajar los requisitos para la inscripción de nuevos partidos políticos, ampliar el financiamiento estatal para grupos emergentes y eliminar el sistema de votación cerrada por lista de partidos, entre otras medidas. En segundo término, se introducen propuestas relacionadas con los mecanismos de control ciudadano sobre el ejercicio de los cargos públicos y, en general, sobre el sistema de representación.

Las reformas propuestas han suscitado diversas reacciones, pero no han generado un amplio debate nacional. Con base en la experiencia internacional, algunos analistas han puesto en duda la conveniencia de las listas abiertas para escoger diputados, señalando que pueden debilitar en extremo a los partidos y afectar la gobernabilidad. Asimismo, se estima que la eliminación de subcocientes puede favorecer a los partidos mayoritarios en vez de estimular la representación parlamentaria de las minorías. Otras personas han señalado la importancia de medidas no consideradas en las propuestas, tales como extender el período de gobierno a seis años, introducir las elecciones legislativas de medio período, desarrollar más extensamente las figuras del plebiscito y el referéndum como parte orgánica de las reformas, así como la búsqueda de mecanismos más directos para demandar información a los distintos representantes legislativos, ejecutivos y municipales en sus circunscripciones electorales.

Uno de los aspectos críticos en este campo en este campo es el financiamiento estatal a los partidos políticos, que ha crecido aceleradamente en los últimos años (cuadro 5.6). El objeto de la discusión sobre este tema ha sido de dos tipos: por un lado, determinar la conveniencia o no de mantener una contribución estatal de la magnitud a la que refiere el artículo 96 de la Constitución Política y, por otro lado, definir el criterio técnico para hacer ese cálculo, pues se ha

## CUADRO 5.5

## Principales propuestas de reforma electoral presentadas ante el Tribunal Supremo de Elecciones. 1999

### A. Comisión Consultiva sobre Reformas Electorales

Constitución del TSE en el Cuarto Poder del Estado (Poder Cívico).  
 Escrutinio abierto y público de las juntas receptoras.  
 Representación del Poder Cívico en cada mesa electoral.  
 77 diputados: 57 por provincias y 20 por papeleta nacional.  
 Libertad del elector para escoger diputados de una u otra papeleta de los distintos partidos políticos.  
 No seguimiento de línea de partido por parte de los diputados.  
 Propuesta para mayor incorporación de mujeres en papeletas.  
 Asiento permanente a los expresidentes de la República en la Asamblea Legislativa.  
 Impulso de la formación y educación ciudadanas.  
 Informatización de los procesos electorales. Auditorías informáticas.  
 Sanciones para delitos electorales y propaganda ilegal.  
 Financiamiento a partidos políticos y grupos de la sociedad civil participantes en procesos electorales sobre base del Producto Nacional Bruto y no el Producto Interno Bruto.

### B. Proyecto de ley IIDH/ CAPEL

Reforma del TSE, para asignarle funciones administrativas, jurisdiccionales y político-institucionales.  
 Libertad del elector para escoger diputados de cualquier lista de partidos políticos.  
 75 diputados: 47 por distrito electoral (2 por cada uno) y 27 por lista nacional.  
 Carácter vinculante *erga omnes* de las resoluciones y opiniones del TSE.  
 Creación de organismos electorales y reforma de la competencia de algunos órganos: Tribunal Supremo Electoral, Registro Civil, juntas electorales, Cuerpo de Delegados.  
 Creación de mecanismos de participación ciudadana en los procesos internos de los partidos políticos.  
 Derecho a la participación política en el ámbito local (proponiendo listas de candidatos) para las asociaciones cívicas y movimientos no gubernamentales de carácter local.  
 Reformas constitucionales relativas al referéndum, la iniciativa legislativa y otras serie de normativas concomitantes.  
 Simplificación de los trámites para la inscripción de nuevos partidos políticos.  
 Adjudicación de un 10% de la contribución estatal a los partidos políticos nuevos, o a los que no alcanzaron el mínimo de votos para la contribución ordinaria.  
 50% de participación femenina en todas las listas electorales.  
 Financiamiento público de los partidos políticos, con opción de financiamiento mixto.  
 Cambios en la fiscalización de los fondos de los partidos políticos por la Contraloría General de la República, y auditorías de los partidos políticos.  
 Creación de la figura del amparo electoral.  
 Mantenimiento del período concurrente de cuatro años para los poderes Ejecutivo y Legislativo, así como para los municipios.  
 Aplicación del mecanismo de cocientes para el cálculo de residuos en la elección de diputados y eliminación del criterio de subcocientes.

Fuente: Tribunal Supremo de Elecciones

argumentado que el cálculo de la contribución, sobre el Producto Interno Bruto (PIB), supone una grave distorsión, por la sustantiva cantidad de recursos generados en territorio costarricense que no son capitalizados ni gravados en el país. En forma alterna, tal como lo considera la propuesta de la Comisión Consultiva sobre Reformas Electorales, se propone hacer el cálculo de la contribución sobre el Producto Nacional Bruto (PNB), por ser este un indicador más adecuado de los recursos que se capitalizan internamente. El monto total de la deuda política en 1990-1994 fue de 1.982,6 millones de colones; el monto total en 1994-1998, de 2.931,4 millones de colones. Estas cifras corresponden al 0,12% y el 0,08% del PIB, respectivamente, si se toma como base el PIB del año de la elección, según la nueva metodología de cálculo del BCCR.

El cuadro 5.6 muestra, además, que el financiamiento público ha cubierto los gastos electorales de los partidos mayoritarios en una proporción mucho más alta que en el caso de los minoritarios.

### Respeto por los derechos humanos, pero problemas para proteger a los grupos vulnerables

El respeto de los derechos humanos es una condición indispensable en una democracia. Cuando la violación de esos derechos empieza a extenderse, se vuelve reiterada, y las personas no tienen acceso a medios para remediarla y para sancionar a los violadores, la calidad de la democracia se deteriora y, eventualmente, de persistir tal situación, el mismo régimen democrático puede sucumbir. En 1999, ¿se mantuvo en Costa Rica la tradición de respeto y defensa de los derechos humanos? La evidencia disponible indica que sí, a pesar de algunos problemas aislados.

### Una larga tradición de defensa de los derechos humanos

Costa Rica posee una amplia tradición de defensa de los derechos humanos. A partir de la instauración del sistema universal de derechos humanos, con la Declaración Universal de 1949,

CUADRO 5.6

### Aporte estatal a los partidos políticos en las campañas de 1994 y 1998

(en porcentajes)

Partido	Aporte para cada partido con respecto al total del financiamiento estatal		Gastos presentados con respecto al total del aporte		Gastos aprobados con respecto al total de gastos presentados	
	1990-1994 <sup>a/</sup>	1994-1998 <sup>b/</sup>	1990-1994 <sup>a/</sup>	1994-1998 <sup>b/</sup>	1990-1994 <sup>a/</sup>	1994-1998 <sup>b/</sup>
Unidad Social Cristiana	48,0	51,5	71,2	61,2	59,8	62,0
Liberación Nacional	49,9	45,6	28,7	30,9	78,0	76,4
Fuerza Democrática	0,8	2,3	179,3	276,3	35,8	26,6
Agrario Nacional	0,6	0,4	116,4	232,7	46,2	36,4
Unión Agrícola Cartaginés	0,4	0,2	22,7	61,5	81,5	61,9
Auténtico Limonense	0,4		72,3		60,8	
TOTAL			50,9	53,0	67,2	65,4

a/ Corresponde a la elección de 1994.

b/ Corresponde a la elección de 1998.

c/ Renunció a su aporte estatal.

Fuente: Dirección General de Auditoría, Contraloría General de la República.

el país empezó una historia sistemática de promoción y desarrollo en este campo, que culminó con la Conferencia Especializada en Derechos Humanos celebrada en Costa Rica en 1969, la cual daría lugar a la suscripción de la Convención Americana sobre Derechos Humanos o Pacto de San José de Costa Rica, máximo instrumento regional en la materia, así como a la instalación en San José de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en 1980, la creación del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH), también en 1980, la instalación de la Universidad para la Paz de las Naciones Unidas (UPAZ), en 1981, y otra serie de organismos internacionales y entidades regionales dedicadas a la protección de los derechos fundamentales. La abolición del ejército, los principios de tolerancia

ideológica y religiosa, así como la práctica histórica del derecho al asilo político, han caracterizado al país como una nación de alto rendimiento ético en esta materia.

#### La evolución reciente es satisfactoria

En 1997 y 1998, Costa Rica fue incluida en el Informe Anual de Amnistía Internacional como país que no cumplía a plenitud con la protección de los derechos humanos, debido a denuncias de abusos de autoridad, así como al uso de fuerza excesiva contra campesinos por parte de las autoridades públicas y privadas. Fueron denunciadas, además, las prácticas autoritarias ejercidas contra las manifestaciones populares en contra de la privatización, específicamente la de

#### RECUADRO 5.6

### Cambios en la legislación nacional a favor de las mujeres luego de la Conferencia Mundial Beijing +5

- Se ratificó la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer (Ley 7499, junio de 1995) y el Protocolo adicional a la Convención Americana "Protocolo de San Salvador" (Ley 7907, de mayo de 1999).
- Se realizó la reforma de los artículos 20 y 33 de la Constitución Política, para cambiar el término "hombre" por "persona" (Ley 7880, de mayo de 1999).
- Se reformó los artículos 84, 85 y 89 del Código de Familia, sobre los hijos e hijas habidas fuera del matrimonio (Ley 7538, del 22 agosto de 1995).
- Reforma al artículo 95 del Código de Trabajo, Ley 7491, del 19 de abril de 1996, Ley 7621, del 27 de setiembre del 1996.
- Ley contra el hostigamiento sexual en el empleo, 7446, de febrero de 1996.
- Ley para el fomento de la lactancia materna, 7430, del 21 de octubre de 1995.
- Regulación de la unión de hecho, Ley 7532, de agosto de 1995
- Reformas relativas al ejercicio de la paternidad y la maternidad y protección de hijos e hijas en la familia. Ley 7538, de agosto de 1995.
- Ley contra la violencia doméstica, 7586, de abril de 1996.
- Ley de pensiones para las personas con discapacidad, 7636, de diciembre de 1996.
- Reformas a varios artículos del Código Electoral, que incluyen el 40% de mujeres como mínimo en los cargos de elección popular, Ley 7653, de diciembre de 1996.
- Reforma integral a la Ley de pensiones alimenticias, 7653, de diciembre de 1996.
- Reformas al Código de Familia en materia de garantías procesales flexibles e inclusión del ADN como prueba científica en procesos de investigación de paternidad y maternidad, Ley 7689, de agosto de 1997.
- Ley de protección a las madres adolescentes, 7735, de diciembre de 1997.
- Código de la Niñez y la Adolescencia, Ley 7739, de enero de 1998.
- Ley General sobre el VIH-SIDA, 7801, de abril de 1998.
- Ley de atención a las mujeres en condiciones de pobreza, 7769, de mayo de 1998.
- Reforma integral al Código Municipal, en el cual se establece la creación de comisiones permanentes de la condición de la mujer en los gobiernos locales, Ley 7794, de abril de 1998.
- Ley contra la explotación sexual de personas menores de edad, 7899, de agosto de 1999.
- Creación de la Comisión de la Mujer, en la Asamblea Legislativa, noviembre de 1999.

Fuente: Arroyo et al, 1999.

los servicios portuarios en la provincia de Limón. En 1999, sin embargo, Costa Rica no figuró dentro del Informe Anual de la citada organización.

En los informes emitidos por el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, se acogió con satisfacción el alto rango jerárquico que poseen los tratados internacionales dentro de la legislación nacional. Se destaca la figura del Defensor de los Habitantes como instrumento clave en la defensa de los derechos humanos. Asimismo, se elogia el Código Procesal Penal por su carácter acusatorio, y se avala el establecimiento de un Ministerio de Asuntos de la Mujer, así como el papel de la Defensoría de la Mujer y el Patronato Nacional de la Infancia (PANI) en la lucha contra la violencia doméstica y la desigualdad de género.

#### La difícil tarea de defender a los grupos vulnerables

No obstante, informes recientes de distintos organismos internacionales evidencian problemas no resueltos de violencia doméstica, explotación sexual de menores, falta de mecanismos efectivos para la erradicación de la discriminación racial contra las minorías étnicas (particularmente indígenas, negros e inmigrantes), así como esporádicos fenómenos de abuso de autoridad por parte de policías públicos y privados (recuadros 5.7 y 5.8)<sup>5</sup>. Desde 1991, se han presentado ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) aproximadamente once denuncias contra Costa Rica, ocho de ellas

impugnando el inciso 2 del artículo 472 del antiguo Código de Procedimientos Penales, que prohibía la apelación de las sentencias que establecían prisión por un período menor a los seis meses. Las otras denuncias, alusivas a la extradición, la discriminación por género y el derecho a recibir pensión, fueron declaradas inadmisibles por la CIDH.

#### Problemas en el cumplimiento de los derechos laborales

Durante más de una década, Costa Rica ha sido objeto de diversas demandas y quejas de organizaciones laborales y sindicales ante la Organización Internacional del Trabajo (OIT), con sede en Ginebra, por incumplimiento, entre otros, de los Convenios 87 y 98 de la organización, los cuales han sido ratificados por el país y, en consecuencia, forman parte integral de su ordenamiento jurídico. El Convenio 87 establece el derecho a la sindicación de trabajadores y empleadores, así como el derecho a la autonomía sindical. En particular, aquí es relevante el campo de aplicación del derecho tutelado, el cual incluye todas las ramas de la actividad económica, incluida la privada. Por su parte, el Convenio 98 trata sobre la protección de la libertad sindical y a la negociación colectiva. La libertad sindical trata sobre la protección de los trabajadores contra todo acto de discriminación tendiente a menoscabar la libertad sindical por medio presión o afectaciones a sus empleos. A esto se suman algunas resoluciones recientes de la Sala

#### RECUADRO 5.7

### El enorme reto de eliminar la violencia doméstica

Según el Informe 1999-2000 de la Defensoría de los Habitantes, en 1999 fueron asesinadas veinticinco mujeres, a manos, principalmente, de sus compañeros o ex-compañeros sentimentales. La mayoría de estas mujeres había sido objeto de múltiples maltratos, tanto psicológicos como corporales, antes de encontrar la muerte. Entre los principales agresores se encuentran: los esposos (48%), seguidos por los compañeros de hecho (22,5%) y, finalmente, los ex-esposos (2,8%), (INAMU, 2000).

En 1999, la Delegación de la Mujer del Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU) atendió 5.188 casos, motivados en aproximadamente el 95% por situaciones

de violencia doméstica. Es evidente un aumento en el número de denuncias interpuestas por las mujeres agredidas, lo que refleja mayor voluntad y un sentimiento de confianza por parte de las víctimas, que deciden acudir a las instituciones públicas y privadas como medio para encontrar una solución efectiva a sus problemas. La Defensoría de la Mujer abrió 164 expedientes durante 1999. En el Poder Judicial, se registraron 19.915 denuncias por violencia doméstica entre enero y setiembre de ese año, de los cuales 49 fueron reincidencias.

*Fuente: Defensoría de los Habitantes, 2000.*

## RECUADRO 5.8

**Derechos de la niñez y la adolescencia**

Al igual que en el caso de los derechos de las mujeres, Costa Rica ha promulgado diversas leyes para proteger los derechos de la niñez y la adolescencia. La regulación legal vigente en materia de niñez y adolescencia incluye los siguientes instrumentos: Convención de La Haya sobre protección de la infancia y cooperación en materia de adopción internacional, de 1993; Convención de La Haya sobre aspectos civiles del secuestro internacional de niños, de 1980; Convención Internacional de los Derechos del Niño, de 1989; Convención Interamericana sobre Tráfico Internacional de Menores, de 1994; Código de la Niñez y la Adolescencia, de 1998; Ley de igualdad de oportunidades para personas con discapacidad, de 1996; Ley de Justicia Penal Juvenil, de 1996; Ley de Pensiones Alimentarias, de 1996; Ley Orgánica del Patronato Nacional de la Infancia, de 1996 y Ley de protección de las madres adolescentes, de 1997.

No obstante, en el país gran cantidad de niñas, niños y adolescentes están en situación de riesgo social. Los índices de trabajo infantil son un factor preocupante, producto, en gran medida, de las persistentes desigualdades socioeconómicas y regionales. En 1999, la Defensoría de los Habitantes abrió 135 expedientes relacionados con la niñez y la adolescencia y, por otro lado, cerró 122. Un estudio realizado por el Patronato Nacional de la Infancia estima que en junio de 1998 un total de 147.087 niños, niñas y adolescentes, es decir, un 15% del total de la población en este grupo, trabajaban, y aproximadamente el 62% de ellos dedicaba a sus labores un promedio de 53 horas semanales, superando el máximo señalado por la ley.

Otra fuente de riesgo para las niñas, niños y adolescentes es la explotación sexual. Prácticamente el 100% de las víctimas de explotación sexual en el país proviene de hogares en los que hay violencia familiar; el 80% de ellas ha sido víctima de algún tipo de abuso sexual antes de los 12 años. Aproximadamente un 85% de los niños y adolescentes que se encuentran en esta situación son mujeres. En cuanto a sus edades, el 50% se inicia en este ámbito entre los 8 y los 12 años, mientras que la otra mitad lo hace más tardíamente, entre los 14 y los 16 años. Muchos de ellos (72%) son, además, víctimas de situaciones de dependencia como el consumo de alcohol y drogas (Defensoría de los Habitantes, 2000, con base en datos del PANI). Cabe destacar el aporte normativo de la Ley 7899, "Ley contra la explotación sexual de las personas menores de edad", aprobada en julio de 1999, la cual viene a reformar gran parte de los artículos incluidos en el título sobre delitos sexuales del Código Penal, que anteriormente mostraba una preponderancia de la óptica masculina. Se pretende proteger la sexualidad de todo ser humano y proporcionar mecanismos sancionatorios efectivos contra los agresores sexuales.

La afluencia de turistas en busca de menores para fines sexuales en Costa Rica plantea un duro reto para la defensa de los derechos de la niñez y la adolescencia. También lo es el desarrollo de políticas, programas y proyectos que efectivamente den seguimiento a los tratados y códigos firmados por el país en esta materia.

*Fuente: Defensoría de los Habitantes, 2000.*

Constitucional con respecto a las convenciones colectivas.

En relación con otros instrumentos colectivos, en la Asamblea Legislativa se encuentran, aún pendientes de aprobación, el Convenio 154, o Convenio sobre la negociación colectiva, así como el Convenio 151, o Convenio sobre las relaciones de trabajo en la administración pública.

Las distintas gestiones de sectores laborales y sindicales, así como la influencia de la OIT en diversas regiones del mundo, ha supuesto un incremento en la normativa de protección de los derechos inherentes al fuero sindical. En el caso de Costa Rica, la reforma más importante durante la década de los noventa fue el capítulo III, artículos 363 y siguientes del Código de Trabajo, adicionados por la Ley 7360, del 4 de noviembre

de 1993. Se creó, de esta manera, un rango de protección a los derechos sindicales.

Durante 1999 se reportó una denuncia ante la Defensoría de los Habitantes por privación de derechos laborales a los miembros de un sindicato de una plantación bananera. Desde su creación, la Sala Constitucional ha resuelto tres denuncias por violaciones a la libertad sindical, todas contra empresas privadas y dos de ellas declaradas con lugar (Sala Constitucional, votos 5000-93 y 3421-94). En los últimos diez años, 174 denuncias se han interpuesto ante el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social por persecución sindical; de ellas un 18% ha sido declarado con lugar.

En total, la Sala Constitucional ha resuelto seis recursos de amparo y dos acciones de



CUADRO 5.7

### Denuncias por persecución sindical interpuestas ante el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. 1990-1999

Año	Archívese <sup>a/</sup>	Rechazar de plano	Sin lugar	Con lugar	Arreglos por convención colectiva	Tribunales	Otros <sup>b/</sup>	Total general
1990							1	1
1991	1		2	2	1			6
1992	3		4	2			1	10
1993	1		3	1			1	6
1994	6	1	11	7		1	4	30
1995	14	1	5	5			6	31
1996	21	2	4	11		1	4	43
1997	11		1	3		6	7	28
1998	3		3			9	2	17
1999	1						1	2
Total general	61	4	33	31	1	17	27	174

a/ Una denuncia se archiva cuando las partes interesadas no quieren continuar con el caso.

b/ Otros: se trata de casos en los que no se tiene información de la resolución final.

Fuente: Elaboración propia con datos del Departamento de Inspecciones, MTSS.

inconstitucionalidad presentadas por violaciones a la libertad de asociación; de este total, como ya se mencionó, tres corresponden a persecución sindical por parte del patrono y el resto son contra el Acuerdo de Corte Plena del 21 de enero de 1985, que imposibilita a los funcionarios judiciales a emitir su voto en las convenciones internas de partidos políticos, así como a otorgar o firmar la adhesión a un partido político. Esta determinación es considerada por los recurrentes violatoria de su libertad de asociación y participación.

#### Aumenta el trabajo de los organismos controladores de la administración pública

El control ciudadano sobre sus representantes políticos y las instituciones públicas es un presupuesto de la democracia, puesto que en ella la soberanía del poder reside en la ciudadanía y los funcionarios son servidores públicos. Este control puede ser vertical, aquel ejercido por los ciudadanos, sus organizaciones y los medios de comunicación, u horizontal, que es el ejercido entre las instituciones del Estado (O'Donnell, 1997). Además, pueden ser controles de tipo político, legal o administrativo (Beetham, 1994). En todo caso, las democracias pueden distinguirse por el grado en que, efectivamente, los ciudadanos logran ejercer un control sobre el gobierno y

sus instituciones. Aquellas con menor calidad son precisamente los sistemas políticos con menores controles ciudadanos.

Desde hace varios años, el presente capítulo ha dado seguimiento al grado en que, en la vida real, se cumple con la aspiración democrática de un robusto control ciudadano que facilite la transparencia y la rendición de cuenta de las instituciones públicas.

¿Cuál es el desempeño de la democracia costarricense en esta materia? En el *Cuarto Informe sobre el Estado de la Nación* se señaló que, en los últimos veinte años el país ha desarrollado múltiples sistemas de control vertical y horizontal; además, que existe cierta dispersión y duplicidad de funciones y que algunos de estos mecanismos se encuentran poco desarrollados. Dos años más tarde esta valoración sigue siendo cierta, pese al incremento en el volumen y complejidad de las actividades desarrolladas por las entidades controladoras en Costa Rica. Esta sección se centra en los medios de control horizontal.

#### La Contraloría General de la República en proceso de reorganización

Para la Contraloría General de la República, 1999 fue un año de reestructuración institucional, orientada a la modernización y agilización

de la labor de control y fiscalización de los fondos públicos que le compete. Con tal propósito, el 13 de mayo de 1999 se emitió un nuevo Reglamento Orgánico (Contraloría General de la República, 2000). Sin embargo, este proceso de modernización parece haber sido complicado, toda vez que la Contraloría ha tenido que adaptarse a una serie de ampliaciones de sus competencias y funciones, a raíz de nuevas leyes emitidas por la Asamblea Legislativa, así como por distintas resoluciones de la Sala Constitucional. En este sentido, la Sala Constitucional ha dispuesto que la Contraloría debe refrendar todos

los contratos del Estado (entendiéndose con ello toda la Administración Pública central, entidades públicas descentralizadas y municipalidades). En el año en estudio se sometió a refrendo de esta institución 810 contratos, de los cuales 549 fueron aprobados, lo que indica un rechazo de un tercio. Además, durante 1999 cuatro nuevas leyes aumentaron las labores de fiscalización de la Contraloría; éstas son:

- Ley 7914, Ley Nacional de Emergencias. Corresponde a la Contraloría fiscalizar el Fondo Nacional de Emergencias, así como resolver los recursos administrativos ordinarios contra

CUADRO 5.8

### Contraloría General de la República: casos tramitados según principales funciones realizadas. 1997-1999

Función	1997	1998	1999 <sup>a/</sup>	Variación porcentual
<b>Auditorías</b>				
Informes de auditoría <sup>b/</sup>	88	116	158	79,6
Relaciones de hecho		54	52	-3,7
<b>Control presupuestario</b>				
Presupuestos ordinarios aprobados	234	327	338	3,4
Modificaciones presupuestarias y presupuestos extraordinarios	833	1.145	1.163	1,6
<b>Documentos de ejecución presupuestaria</b>	98.442	107.207	104.000	-2,7
<b>Control de obras</b>				
Fiscalización técnica	32	52	31	-40,4
Atención de denuncias	9	13	8	-38,5
Estudios especiales	9	7	42	500,0
Asesorías técnicas	37	46		
<b>Asuntos jurídicos</b>				
Refrendo de contratos, reglamentos y convenios	812	1.276	824	-35,4
Atención de procesos judiciales	75	18	29	61,1
Estudios sobre decretos y proyectos de ley enviados por la Asamblea Legislativa		75	57	-24,0
Análisis de informes sobre irregularidades en el manejo de la Hacienda Pública	35	97	35	-63,9
Substanciación de procedimientos administrativos	96	91		
<b>Contratación administrativa</b>				
Recursos de apelación tramitados	133	194	317	63,4
Recursos de objeción a carteles tramitados	153	369	392	6,2
Solicitud de autorizaciones a contratación directa	760	1.185	880	-25,7
<b>Estudios económicos</b>				
Certificaciones de efectividad fiscal de los ingresos del Gobierno Central	6	5	3	-40,0
Aprobación de modificaciones de los cánones que cobra ARESEP	1	1	1	0,0
<b>Rectoría del ordenamiento de control y fiscalización superior de la Hacienda Pública</b>				
Actividades dirigidas al fortalecimiento de la auditoría interna	116	294		

a/ Para 1999 la información fue suministrada por la División de Estrategia Institucional de la CGR.

b/ En 1999, 70 informes de auditoría corresponden a evaluaciones relacionadas con el problema informático del año 2000 (Y2K).

Fuente: Contraloría General de la República. Memorias anuales 1997 y 1998.

CUADRO 5.9

### Procuraduría General de la República: casos tramitados según principales funciones. 1998-1999

Función	1998	1999	Variación porcentual
Dictámenes resueltos en materia consultiva	286	314	9,8
Opinones jurídicas	111	155	39,6
Consultas sobre acciones de inconstitucionalidad	97	108	11,3
Consultas judiciales de constitucionalidad	18	26	44,4
Actuaciones en materia notarial <sup>a/</sup>	337	518	53,7

a/El aumento se debe a que se incorporaron nuevas funciones en materia notarial.

Fuente: Procuraduría General de la República, 1999.

actos contemplados en la Ley de Administración Financiera.

- Ley 7941, de creación del Colegio Universitario de Limón.
- Ley 7955, que establece un subsidio y finiquito para los trabajadores de la estiba y desestiba de los muelles de Limón
- Ley 7972, que crea cargas tributarias sobre licores, cervezas y cigarrillos para financiar un plan integral de protección y amparo de la población adulta mayor, niñas y niños en riesgo social, personas discapacitadas, abandonadas, rehabilitación de alcohólicos y farmacodependientes, apoyo a las labores de la Cruz Roja y derogación de impuestos menores sobre las actividades agrícolas y su consecuente sustitución.

El balance comparativo de la gestión de la Contraloría en 1999, en relación con los años previos, arroja un significativo aumento en sus actividades (cuadro 5.8). La prevención de posibles fallas en los sistemas de cómputo ante el problema informático del año 2000 (Y2K) cobró importancia durante 1999, razón por la cual se autorizaron distintas compras específicas destinadas a proteger los sistemas informáticos de algunas instituciones públicas.

#### Incremento en la actividad de la Procuraduría General de la República

Pese a ser un órgano del Poder Ejecutivo, adscrito al Ministerio de Justicia en el carácter de

abogado del Estado y representante de sus actos jurídicos y contratos, la Procuraduría General de la República desarrolla una extensa actividad consultiva de la Administración Pública y, de este modo, ejerce una importante función contralora de legalidad, al garantizar el apego al principio de legalidad mediante sus dictámenes, opiniones y jurisprudencia administrativa vinculante. La Procuraduría realiza un permanente proceso de asesoría directa a las diversas instancias públicas, de influencia jurídica en las diversas esferas públicas de decisión, así como de asesoría a la Sala Constitucional en diversos aspectos de su jurisdicción, a la vez que evacua consultas de distintos órganos judiciales sobre materias de orden administrativo. Adicionalmente a esas funciones genéricas, la Procuraduría ha empezado a desarrollar en los últimos años una importante función en materia de protección del medio ambiente.

En 1999, los indicadores de gestión de la Procuraduría mostraron un incremento en todas las áreas de actividad: procesos judiciales, casos consultivos evacuados, diligencias notariales, diligencias judiciales y otras, desarrollo e implementación de algunos procesos y servicios de apoyo que la institución brinda a otros órganos del Estado y al público en general (Procuraduría General de la República, 1999).

La Procuraduría inició en 1999 el Proyecto de Modernización y Transformación Institucional (1999-2003), el cual incluye el rediseño de la estructura organizacional y ocupacional, el fortalecimiento de su desempeño organizacional, el desarrollo de programas de capacitación y el planeamiento y diseño de un programa tecnológico y de informática. En diciembre del mismo año

logró implementar la propuesta tecnológica del Sistema Costarricense de Información Jurídica (SCIJ), con recursos del BID; este proyecto busca, a partir del vigente programa del Sistema Nacional de Legislación Vigente (SINALEVI), establecer un único sistema de información jurídica para todo el país.

#### La Defensoría de los Habitantes abrió expedientes contra varias entidades

La Defensoría de los Habitantes de la República cumplió en 1999 siete años de funciones. Desde su fundación, su objetivo ha sido fiscalizar y defender los derechos de las y los habitantes ante los distintos actos y resoluciones de la Administración Pública, ya sea de las entidades del Gobierno Central, o de otras instituciones descentralizadas que realicen funciones o brinden servicios públicos específicos de interés ciudadano. Dentro del mismo marco de las leyes del *Ombudsman* escandinavo o, bien, de las leyes del Defensor del Pueblo promulgadas en España y otros países de América Latina, la Defensoría de los Habitantes de Costa Rica constituye un delegado parlamentario para la protección de los derechos humanos.

En términos globales, su gestión durante el año 1999 siguió ejerciendo una importante influencia en la institucionalidad del país. Mantuvo, además, un alto rendimiento de quejas re-

sueltas en relación con el porcentaje de expedientes abiertos. Como se indica en el cuadro 5.10, un total de 1.678 expedientes fueron abiertos en el período comprendido entre el 1 de mayo de 1999 y el 30 de abril del año 2000, y se verificó un alto porcentaje de cierre expedientes. En el período 1999-2000 se cerró un total de 1.959 expedientes, que equivalen a un incremento del 35% sobre los 1.448 del período anterior 1998-1999.

En la labor realizada durante 1999 merecen especial atención los expedientes abiertos contra diversas instituciones públicas, como la ARESEP, en virtud de irregularidades en el nombramiento de su Junta Directiva, así como por políticas tarifarias. Asimismo, abrió expediente contra el Ministerio de Hacienda por incorrecta asignación de recursos, con impacto negativo para instituciones del sector social; contra el Ministerio de Economía, por aumento injustificado del precio de la leche, y contra a la CCSS por haberse rehusado a entregar la lista actualizada de patronos morosos, por lo que la Defensoría denunció un posible desacato. Asimismo, abrió expedientes por diversas violaciones legales o no satisfacción de derechos ciudadanos contra Archivos Nacionales, por manejo inapropiado de documentos públicos.

En materia de fijación de precios, la Defensoría de los Habitantes de la República ha criticado a la ARESEP por la aplicación del nuevo sistema

CUADRO 5.10

#### La Defensoría de los Habitantes: número de expedientes abiertos y cerrados por área de atención. 1 de mayo de 1999 al 30 de abril del 2000

Area	Expedientes abiertos	Expedientes cerrados
Control de gestión administrativa	480	834
Calidad de vida	337	435
Admisibilidad y atención inmediata	297	198
Protección especial	260	262
Defensoría de la mujer	164	108
Niñez y adolescencia	135	122
Asuntos económicos <sup>a/</sup>	5	
TOTAL	1.678	1.959

a/ La Dirección de Asuntos Económicos tiene su principal volumen de operación en oposiciones a solicitudes de ajuste tarifario a servicios públicos.

Fuente: Defensoría de los Habitantes, 2000.

de fijación automática, por considerar que éste podría convertirse en un portillo para escapar al control de calidad del servicio. Este órgano teme especialmente un alza generalizada en las tarifas de buses, pues podría convertirse en un mecanismo que permita a las empresas incumplir los requisitos de ley. En efecto, según se desprende del Informe Anual de la Defensoría, el marco regulatorio de las tarifas del transporte remunerado de personas es disperso, obsoleto e incompleto y, además, no permite a la Autoridad Reguladora sancionar con bajas tarifas a una ruta con deficiencia en la calidad del servicio y no define qué debe entenderse por “calidad”, ni cómo medirla.

### La crítica función reguladora de los servicios públicos que desarrolla la ARESEP

La ley de creación de la ARESEP, de 1996, procuró fortalecer la fiscalización sobre la calidad y el precio de los servicios públicos como instrumento de protección ciudadana<sup>6</sup>. La labor de la ARESEP abarca servicios públicos estratégicos para el país (recuadro 5.9).

Durante 1999, en lo que concierne a los hidrocarburos, la ARESEP elaboró una propuesta de reglamento general del sector y los reglamentos específicos, que modificarían el sistema tarifario en procura de una mayor competencia. Estos reglamentos, aún no vigentes, establecerían un nuevo marco regulatorio y procedimental para la fijación de precios de los combustibles en toda la cadena de comercialización.

En lo que concierne a la regulación técnica y económica de los servicios de telecomunicaciones que presta el ICE, en octubre de 1999 la ARESEP remitió al Poder Ejecutivo el Reglamento General de Servicios de Telecomunicaciones, que aún se encuentra en estudio. Entre los análisis tarifarios más importantes efectuados por la institución se encuentra el rebalanceo tarifario de los sistemas nacional, internacional y celular, las líneas dedicadas y la telefonía pública. Asimismo, de oficio se llevó a cabo un estudio para la creación del modelo tarifario para telecomunicaciones, basado en parámetros de *benchmarking* (regulación por comparación) y *price cap* (precios tope).

CUADRO 5.11

### Resoluciones de la ARESEP ante solicitudes de aumento tarifario en dos sectores, según tipo de dictamen. 1999

(en porcentajes)

Tipo de dictamen	Agua y saneamiento ambiental	Transporte público
Mantenimiento de tarifa	25	36
Aumento menor	58	40
Aumento mayor	0	5
Aumento igual	17	19
Número total de solicitudes	19	100

Fuente: ARESEP, 2000.

RECUADRO 5.9

### Servicios públicos sometidos a la regulación de la ARESEP

Según lo dispone el artículo 5 de la Ley 7593, los servicios públicos sometidos a la regulación de la Autoridad Reguladora son los siguientes:

- Suministro de energía eléctrica en las etapas de generación, transmisión, distribución y comercialización.
- Servicios de telecomunicaciones, cuya regulación esté autorizada por ley.
- Suministro del servicio de acueducto y alcantarillado, incluyendo agua potable, recolección, tratamiento y evacuación de aguas negras, aguas residuales y pluviales.

- Suministro de combustibles derivados de hidrocarburos, entre los que se incluye los derivados del petróleo, asfaltos, gas y naftas destinados a abastecer la demanda nacional en planteles de distribución, y los derivados del petróleo, asfaltos, gas y naftas destinados al consumidor final.
- Riego y avenamiento.
- Cualquier medio de transporte público remunerado de personas, salvo el aéreo.
- Servicios marítimos y aéreos en los puertos nacionales.
- Transporte de carga por ferrocarril.
- Servicio postal.

### Avances y reformas en la regulación del mercado de valores

La Superintendencia General de Valores (SUGEVAL) ha adquirido una relevancia sustantiva en el campo de la regulación del mercado de valores y la actividad bursátil. La nueva Ley Reguladora del Mercado de Valores, que entró en vigencia en marzo de 1998, transformó la Comisión Nacional de Valores en la SUGEVAL y le otorgó amplias facultades en materia de regulación, supervisión y sanción. La principal función de la SUGEVAL es proteger los intereses de los inversionistas que operan en el mercado de valores de Costa Rica, para lo cual debe velar por la transparencia del mercado, la adecuada formación de precios y la difusión de información necesaria para el cumplimiento de esos objetivos.

En ese contexto, durante 1998 y 1999 la Superintendencia, en coordinación con el Banco Central y el Ministerio de Hacienda, impulsó un programa de reformas en el mercado de valores que pretende dar profundidad al mercado secundario, promover nuevas alternativas de inversión para los inversionistas y dar una mayor seguridad al conjunto del mercado. El conjunto de reformas está teniendo profundos efectos sobre la operación del mercado y sus participantes, y a mediano plazo se espera que dote de mayor competitividad a los operadores bursátiles.

No obstante, existen problemas importantes. Uno de estos escollos es el capítulo de sanciones de la citada Ley Reguladora, que contempla sanciones muy fuertes, que no se gradúan en razón de la gravedad de la falta. El incumplimiento de la normativa prudencial, por ejemplo, se castiga con el retiro de la licencia para operar, independientemente de la magnitud de dicho incumplimiento, de sus consecuencias o del dolo con que haya sido realizado. En este sentido, debería promoverse un nuevo capítulo de sanciones más flexible y acorde con las legislaciones modernas.

### Falta de instrumentos eficaces en la Comisión para Promover la Competencia

Durante 1999 esta Comisión atendió 72 casos, de los cuales 54 se resolvieron. Entre los principales casos cabe mencionar la realización de estudios sobre el comportamiento de los mercados en productos como frijol, leche, pollo, cebolla y arroz.

Por otra parte, la Comisión emitió criterios técnicos sobre proyectos de ley relacionados con medicinas, publicidad del tabaco, energía y tele-

comunicaciones y seguros. También detectó condiciones discriminatorias en la aplicación de aranceles a la importación de automóviles, recomendó la eliminación de barreras de entrada y salida de precio origen reglamentario en las tarifas de aerolíneas estadounidenses y dejó sin efecto la facultad del Consejo de FANAL para regular los precios de sus productos y los de sus concesionarios.

Sin embargo, esta institución presenta dos dificultades que reducen su margen de influencia. Por un lado, su adscripción al MEIC puede afectar la necesaria independencia política y el margen de acción requerido para actuar, eventualmente, sobre las prácticas monopólicas. Por otra parte, sus instrumentos técnicos y el reducido monto de sus sanciones no tienen, por el momento, un alto significado e impacto en la promoción económica y la generación de espacios de transparencia para la producción y el intercambio económico.

### La defensa de los consumidores está en sus primeras etapas

La evolución del concepto de los derechos del consumidor ha permitido el reconocimiento y la ampliación de los derechos ciudadanos, puesto que no se limita a la capacidad de consumo, sino que incluye también el aprovisionamiento público de servicios sociales, el trabajo no remunerado y los recursos naturales (PNUD, 1998). En general, dentro del marco del desarrollo humano sostenible, los derechos del consumidor están orientados al bienestar del consumidor como beneficiario final del desarrollo social y económico del país (Ansorena, 2000).

La Comisión Nacional del Consumidor (CNC) es el órgano encargado de velar por los derechos del consumidor y analizar las demandas presentadas por las personas, o bien de actuar de oficio, y resolver en caso de que se compruebe alguna irregularidad. Desde su creación en 1995, se habían venido incrementando los casos anuales atendidos por esta entidad. No obstante, entre 1997 y 1999 su número disminuyó levemente, aunque se mantiene en una cifra superior a los dos mil casos por año. Aproximadamente el 56% de los casos se resuelve por conciliación, lo cual implica una suma negociada, una reparación o una disculpa por escrito. En este sentido, los consumidores obtuvieron un beneficio directo de 46,2 millones de colones. La política seguida por la CNC ha sido no fomentar las multas, sino conciliar las diferencias, lo cual

ahorra el trámite judicial y burocrático correspondiente. Por otra parte, 807 denuncias (38%) fueron resueltas mediante el procedimiento administrativo ordinario; bajo este procedimiento se impusieron sanciones por un monto cercano a los cuarenta millones de colones, (CNC, Memoria 1999). A través de las consultas personales, y telefónicas, y de las denuncias presentadas, se ha podido observar que las principales causas son incumplimiento de garantías, de contratos, de normas y de reglamentos de carácter obligatorio. Otros temas de importancia son: información no veraz o insuficiente, publicidad engañosa y venta de planes no autorizados (CNC, Memoria 1999). La CNC adolece de limitaciones similares a las apuntadas para la Comisión para Promover la Competencia.

Otro hecho importante en el año en estudio fue la creación de la Federación Nacional de Asociaciones de Consumidores (FENASCO), la cual surge con el objetivo de consolidar y legitimar una agrupación civil que pueda ser consultada e intervenir en aquellos casos en que se vean afectados los intereses de los consumidores y usuarios. Además se conformaron 34 organizaciones de consumidores, que contrastan con las 8 que existían hasta 1998.

### Las contralorías de servicios tienen una presencia y un funcionamiento limitados

En 1999 el número de contralorías de servicios no aumentó, más bien disminuyó levemente. De 229 instituciones públicas registradas por MIDEPLAN, únicamente 78 (34%) cuentan con contralorías de servicios; la mayoría de ellas ha funcionado por dos o más años y se encuentra en proceso de construcción y legitimación<sup>7</sup>. Por otra parte, la mayoría de estas contralorías cuenta con dos funcionarios para atender y dar seguimiento a las quejas de los ciudadanos<sup>8</sup>.

En síntesis, muchas instituciones carecen de contralorías de servicios y, cuando éstas existen, no son suficientemente visibles. Su presencia tampoco coincide necesariamente con las áreas problemáticas que se reflejan en las demandas presentadas por el sector institucional ante la Defensoría de los Habitantes, como lo muestra el cuadro 5.12, en particular para el caso de las municipalidades. Además, como fue consignado en informes anteriores, el marco legal de estas entidades es muy endeble, pues fueron creadas al amparo de un decreto ejecutivo.

CUADRO 5.12

### Contralorías de servicios según sector. 1997-1999

Instituciones por sector	1997	1998	1999
Total	62	81	78
Instituciones intersectoriales	6	8	7
Sectores económicos	29	30	28
Sector agropecuario	6	4	4
Sector rural	2	1	1
Sector economía y comercio	2	3	3
Sector finanzas y crédito	8	9	8
Sector recursos naturales, energía y minas	7	9	8
Sector transportes y obras públicas	4	4	4
Sectores sociales	27	43	43
Sector cultura	1	1	1
Sector educación	4	6	6
Sector salud	16	25	23
Sector trabajo y seguridad social	4	5	5
Sector vivienda y asentamientos humanos	2	2	3
Municipalidades		4	5

Fuente: MIDEPLAN, 2000.

### Tribunal Ambiental Administrativo alerta sobre la duplicidad de funciones

De mayo de 1998 a mayo de 1999, el Tribunal Ambiental Administrativo (TAA) resolvió en promedio 26 casos al mes y realizó un promedio de 10 inspecciones oculares y 5 comparencias. En el periodo siguiente, de mayo de 1999 a abril del 2000, el promedio de resoluciones mensuales aumentó a 43 al mes, 12 inspecciones oculares y 6 comparencias. Ejerciendo su potestad de oficio, el TAA ha trabajado de manera especial con los problemas ambientales causados por los rellenos sanitarios, en coordinación con el Ministerio de Salud y la SETENA. De los casos sometidos al TAA por violaciones a las leyes tutelares del ambiente durante este último periodo, un 46% afectaba el recurso hídrico, un 24% el suelo, un 16% la flora y la fauna y un 14% el aire (TAA, 1999).

En 1999 el TAA llamó la atención sobre la duplicidad de funciones entre las distintas entidades públicas encargadas del control ambiental y, para remediar esta situación, propuso un procedimiento de concertación institucional. Muchas denuncias son llevadas a diferentes instancias y cada una realiza sus investigaciones sin conocer el trabajo de otras entidades en el mismo lugar. Por ejemplo, varias instituciones efectúan las mismas pruebas de contaminación de aguas para un mismo caso, a pesar de que éstas tienen un alto costo y generan un desperdicio de recursos en las instituciones encargadas. El TAA también ha señalado la poca efectividad que tienen las sanciones que imponen algunos órganos judiciales para resarcir el daño ambiental o implementar medidas estabilizadoras del medio ambiente dañado. Si la sanción establece una multa, ésta se deposita en la Caja Unica del Estado, y es imposible recuperarla para que sea asignada a reparar el daño ambiental causado. Si se trata de una medida estabilizadora, en el mejor de los casos resulta no ser proporcional a los daños, o no está fundamentada en criterios técnicos; en el peor de los casos no tiene relación alguna con el daño causado. Como alternativa, el TAA ha utilizado los Acuerdos de Conciliación Ambiental, que consisten en que las partes involucradas coordinen un cronograma de ejecución de medidas correctivas reales que disminuyan el daño ambiental, bajo la fiscalización de la comunidad y del mismo Tribunal. Hasta abril del 2000 se habían firmado diez Acuerdos de Conciliación, con un cumplimiento efectivo en el 90% de ellos.

### El debate sobre la libertad de prensa y el derecho de respuesta

En una democracia, los medios de comunicación colectiva son una poderosa herramienta para la formación e información de la opinión pública y para el escrutinio sobre los asuntos de interés público. Una prensa responsable y libre, sin interferencias gubernamentales, es una aspiración del desarrollo humano, pues brinda a las personas información para actuar y un foro para expresar su pensamiento. En 1999 el ejercicio de la libertad de prensa en Costa Rica fue un tema relevante en la vida política nacional. En ese año se produjo una serie de acontecimientos que evidencian una pugna sobre el alcance y los límites de la libertad de prensa.

#### Los eventos de 1999 evidencian una pugna sobre la libertad de prensa

##### Intentos por modificar el marco legal

- En octubre de 1998, la mesa sobre corrupción del Proceso de Concertación Nacional acordó por unanimidad recomendar modificaciones a la legislación que regula el ejercicio de la libertad de prensa en Costa Rica. Estas modificaciones son, en síntesis, las siguientes: a) suprimir la responsabilidad objetiva de los directores de medios de comunicación en los delitos de difamación, injurias y calumnias cometidos por terceros en sus medios (artículo 7 de la Ley de Imprenta), b) reformar el artículo 149 del Código Penal para que se lea de la siguiente manera: “El autor de injuria, difamación o calumnia no es punible si la imputación consiste en una afirmación verdadera, o en caso de inexactitudes, el autor haya procedido con la diligencia debida, sin tener conocimiento de la falsedad, y la afirmación no haya sido hecha por un puro deseo de ofender o espíritu de maledicencia”<sup>9</sup>.
- El 30 de noviembre de 1998, el Poder Ejecutivo y el diputado Ovidio Pacheco, a la sazón jefe de la fracción parlamentaria del PUSC, presentaron ante la Comisión de Asuntos Jurídicos de la Asamblea Legislativa un proyecto denominado “Ley de protección de la libertad de prensa” en seguimiento a los acuerdos de la Concertación Nacional antes citados. El 15 de febrero del 2000 ese proyecto fue dictaminado negativamente por mayoría de la Comisión y, en consecuencia, fue archivado.



### Aplicación del marco legal

- El 19 de octubre de 1999, el Tribunal Superior Penal amplió una sentencia emitida en marzo de 1998, que condenaba a tres periodistas del diario *La Nación*, incluido su director, por injurias en contra del exministro de Seguridad, Juan Diego Castro, y los absolvía de la acusación de calumnia, que fue el cargo originalmente planteado por el señor Castro. Mediante esta ampliación, el Tribunal ordenó a *La Nación* publicar la sentencia completa (114 folios), lo cual se realizó el 26 de octubre. Ese día los medios de comunicación escrita publicaron un editorial común en el que se calificaba la obligación de publicar la totalidad de la sentencia como una amenaza a la libertad de prensa. La querrela se originó por la publicación de una denuncia de la ANEP, sobre el supuesto uso de un vehículo gubernamental y armas oficiales en beneficio del exministro. Cabe señalar que el 25 de junio de 1999 la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia había rechazado el recurso de casación interpuesto por los periodistas. Además, la sentencia original estipulaba el pago de días multa por parte de los periodistas y una indemnización de diez millones de colones para el exministro.
- El 20 de julio de 1999, el Tribunal Penal condena a Teletica Canal 7 por daño moral en contra del exministro de Obras Públicas y Transportes Bernardo Arce, por omisión parcial del derecho de respuesta. Este fallo dio seguimiento a la sentencia emitida en 1997 por la Sala Constitucional, que había resuelto en favor del demandante y obligaba a la empresa a pagar daños y perjuicios. El exministro demandó a Teletica por considerar que ésta no transmitió íntegra y proporcionalmente su respuesta a una información relacionada con las irregularidades descubiertas en la Dirección General de Aviación Civil. El monto de la indemnización fue de cinco millones de colones.
- El 12 de noviembre de 1999, el Tribunal de Juicio del Primer Circuito, mediante la resolución 1320-99, condenó a un periodista y al diario *La Nación* por difamación del señor Félix Przedborski, exembajador honorario de Costa Rica ante la Organización Internacional de Energía Atómica. La querrela se originó por la publicación en este diario de informes aparecidos en la prensa europea, sobre supuestas actuaciones irregulares del exembajador. La condena estableció una indemnización de sesenta millones de colones y ordenó a *La Nación*

retirar de su página en Internet el enlace existente entre el apellido Przedborski y los artículos querellados. La sentencia fue recurrida ante el Tribunal de Casación y, a julio de 2000, esta instancia no ha emitido su fallo. El señor Przedborski anunció su decisión de donar el dinero de la indemnización a instituciones benéficas ([www.nacion.co.cr](http://www.nacion.co.cr) y comunicación personal, Guier, 2000).

### Denuncias de presiones sobre medios de comunicación y periodistas

- El 8 de junio de 1999, el periódico *Al Día* denunció la existencia de presiones por parte de un funcionario del ICE para variar su línea informativa. De acuerdo con esta denuncia, se amenazó al gerente administrativo del periódico con el corte de la publicidad de la citada institución. Los directivos de esa entidad negaron haber ordenado esta acción. *Al Día* renunció a recibir publicidad del ICE por el resto del año<sup>10</sup>.
- El 30 de diciembre de 1998, el periodista José Rodolfo Ibarra fue despedido de TV Cuatro, pocos días después de haber formulado una crítica pública al aumento salarial del Presidente de la República. El 7 de enero de 1999, el periódico *Al Día* informó sobre el caso y el Colegio de Periodistas emitió un comunicado de prensa manifestando su repudio. El señor Ibarra alegó que presiones presidenciales mediaron en su despido. En enero de 1999 presentó un recurso de amparo ante la Sala Constitucional, la que en los meses siguientes solicitó documentos adicionales a las partes. Dieciocho meses después (julio del 2000), el caso no había sido fallado<sup>11</sup>.

### Cambios en la propiedad de medios de comunicación

- Un inversionista mexicano inició negociaciones para la compra de Canal 4, propiedad de TV Azteca, y además subarrendó por veinticinco años la concesión de Canal 6. Las negociaciones culminaron en marzo del 2000. En Costa Rica este inversionista controla los canales 6, 4 y 11, y posee estaciones de televisión y radio en diversos países latinoamericanos, como Guatemala, Ecuador y Paraguay. Este hecho ha generado reacciones diversas sobre la concentración de la propiedad en los medios de comunicación.

### Visiones contrapuestas sobre el ejercicio de la libertad de prensa

Hoy en día existen visiones políticas y jurídicas discrepantes sobre el marco legal que regula la libertad de prensa y, en general, sobre la función y responsabilidades de los medios de comunicación en la sociedad costarricense. Este debate, que arreció en 1999, está inconcluso y hasta ahora no ha provocado modificaciones en el marco legal.

Una primera visión argumenta que las leyes costarricenses son obsoletas, especialmente cuando se las compara con las de otros países, como Estados Unidos o Alemania, y que en la práctica restringen el ejercicio de la libertad de prensa. Los periodistas se autocensuran para evitar problemas legales y, por esa vía, se obstaculiza el escrutinio de los asuntos públicos. Además, se señala que en el país no existe una legislación específica que regule el acceso a información de carácter público, en consonancia con la norma

constitucional respectiva, por lo que en muchos casos los funcionarios públicos retardan su entrega o, en primera instancia, la niegan. Finalmente, se apunta que los fallos judiciales evidencian una interpretación abusiva del derecho de respuesta.

La visión contraria aduce que el marco legal vigente establece protecciones elementales al honor de las personas, sin las cuales las y los ciudadanos quedarían a merced de lo que los medios de comunicación digan de ellos. Se agrega que estas protecciones no obstaculizan el ejercicio de la libertad de prensa, sino que establecen límites razonables a este derecho. El derecho de respuesta es visto, en ese sentido, como un logro ciudadano. Por último, se señala que estas medidas son convenientes para proteger a la ciudadanía frente a medios de comunicación poderosos, sobre los cuales no existen mecanismos de rendición de cuentas, como sí ocurre con las instituciones públicas.

#### RECUADRO 5.10

### Tendencia internacional: la inversión de la carga de la prueba y la primacía de la libertad de información sobre asuntos públicos

Frente al criterio utilizado por los tribunales costarricenses durante 1999, la tendencia internacional en materia de información periodística sobre funcionarios públicos es sustancialmente distinta. Varias legislaciones de otros países han empezado a considerar que, en virtud de las características y actividades de esos funcionarios, y del interés público general de la información, ninguna comunicación periodística será punible en lo penal, y en lo civil únicamente en aquellos casos en que se demuestre la real malicia acerca de la misma, consistente en el conocimiento probado por parte del comunicador acerca de la falsedad de los hechos o, bien, su temerario y comprobado desinterés por la verdad.

Esta tendencia se inspira en una conocida sentencia de la Suprema Corte de los Estados Unidos de Norteamérica (*The New York Times vs. Sullivan* [376 U.S. 254]), que establece la teoría de la "real malicia", la cual supone la aplicación de la carga de la prueba al promotor de la acción penal y la aplicación genérica del principio de inocencia hacia el informador. Adicionalmente, la Corte estadounidense estimó que no es posible, en casos de información comprobadamente no veraz, injuriosa y calumniosa, proceder a sanciones penales, por considerar que aquellos sujetos que en forma voluntaria deciden asumir la administración de

asuntos públicos, están necesariamente expuestos a ser objeto de información y a un escrutinio mucho más cuidadoso y profundo que el ciudadano común. Dicha sentencia establece la posibilidad de sanciones civiles únicamente en los casos en que se comprobare de manera fehaciente la mala fe o la llamada real malicia. No procede en esos casos la llamada responsabilidad civil objetiva.

En concordancia con esta tendencia, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), ha manifestado que "las leyes que penalizan la expresión de ideas que no incitan a la violencia anárquica son incompatibles con la libertad de expresión y pensamiento consagradas en el artículo 13 y con el propósito de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, de proteger y garantizar la forma pluralista y democrática de vida" (CIDH, 1995).

El lineamiento fijado por la Comisión Interamericana, de despenalizar en cualquier circunstancia el ejercicio periodístico, como garantía para el escrutinio de los asuntos públicos en el ámbito del libre juego democrático de ideas, está dando lugar a una reforma integral del Código Civil y del Código Penal argentinos, cuyo fin es proteger el ejercicio del periodismo ante las amenazas y sanciones en la información sobre asuntos de interés general (Yoma y Genoud, 1998).

### Participación ciudadana en la gestión pública en 1999: ¿una sociedad apática?

Los canales de participación ciudadana que abren las instituciones son oportunidades para el ejercicio de la democracia. Mediante estos canales la ciudadanía comunica sus aspiraciones y preferencias, e influye en la definición de prioridades y la adopción de instrumentos de política pública. Que estos canales sean, efectivamente, puntos de encuentro entre la ciudadanía y el Estado depende no sólo del número de instancias de participación, sino también de la naturaleza de tales instancias (¿son consultivas o decisorias?), de su ubicación (¿funcionan sólo en ciertos programas o están presentes en la mayoría de las políticas públicas?) y de la participación real de la gente (¿se expanden las oportunidades de participación ciudadana en Costa Rica?).

En 1999 es posible documentar avances en este sentido, particularmente el segundo año de ejecución del Triángulo de Solidaridad y la apertura de la CCSS y el MOPT a la participación ciudadana. Sin embargo, también se observan importantes debilidades. Por un lado, la ciudadanía no participa, teniendo la oportunidad de hacerlo. Por otro lado, no existen instancias de participación en áreas clave para el desarrollo nacional, como la formulación de políticas económicas.

### El Triángulo de Solidaridad en 1999: avances e incertidumbre

Desde el punto de vista político, el Triángulo de Solidaridad constituye una intervención pública con múltiples objetivos democráticos<sup>12</sup>. En primer lugar, procura la descentralización del poder mediante la generación de procesos de concertación local, basados en la participación ciudadana en la identificación y formulación de proyectos de desarrollo local. En segundo lugar, se propone fortalecer las municipalidades. En tercer lugar, busca generar en y para la ciudadanía una cultura e instrumentos de rendición de cuentas para dar seguimiento y evaluar la ejecución de proyectos comunales. Utiliza básicamente los siguientes mecanismos de participación: Asambleas de Distrito, Fiscalías Ciudadanas, Talleres de Planificación, Mesas de Negociación y Asambleas de Vecinos. Las autoridades gubernamentales conciben el Triángulo como un vehículo para la identificación, movilización e inversión de recursos públicos en las prioridades establecidas por la población.

Al finalizar 1999, la Dirección del Triángulo de Solidaridad reportó actividad en 116 distritos localizados en 30 cantones (capítulo 2). En las Asambleas de Vecinos reportó la participación de 21.532 personas, de las cuales 11.320 eran hombres y 10.212 mujeres, un 53% y un 47% del total, respectivamente (Dirección del Triángulo de Solidaridad, 1999).

Los sectores involucrados en el Triángulo de Solidaridad tienen, en general, percepciones diferentes respecto de su naturaleza. Para algunos debe ser un instrumento para combatir la pobreza, mientras que otros lo asumen como un medio para promocionar e implementar la descentralización en el proceso de toma de decisiones (Alfaro y De León, 1999). Sin embargo, debe considerarse que la lógica misma de constituir una concertación nacional supone que deberán ser los miembros de la comunidad quienes definen sus prioridades y necesidades, toda vez que éstas no son las mismas en todos los cantones y distritos del país<sup>13</sup>.

Concretar obras de desarrollo comunal implica contar con recursos y este es, precisamente, uno de los mayores problemas y retos del Triángulo de Solidaridad. Los cantones seleccionados son justamente los más afectados por el desempleo y la pobreza, y requieren fuertes inversiones para solucionar sus problemas; pero son también los cantones que poseen las municipalidades con menores recursos. Ciertamente el Triángulo no es un fondo de inversión, sino un mecanismo para movilizar recursos, pero es en su capacidad para allegar estos recursos que reside la clave de su permanencia. En el año 2000 resultará crucial la articulación del Triángulo con el funcionamiento de instituciones públicas en las que la elaboración y ejecución de presupuestos se realiza en períodos y rutinas no necesariamente relacionados con los procesos de concertación local. A pesar de esta situación, se ha logrado atender necesidades mínimas en los cantones y distritos seleccionados. (Alfaro y De León 1999). Empero, las iniciativas presentadas por las y los ciudadanos, en términos generales, no desarrollan propuestas de largo plazo de autogestión en rubros como generación de empleo, participación activa en la solución de problemas de salud, de educación, etc. En una amplia proporción las iniciativas parecen referirse a la solución de necesidades puntuales de infraestructura<sup>14</sup>.

El trabajo del Triángulo de Solidaridad en 1999 muestra avances, vacíos e incertidumbres. La participación efectiva de las municipalidades en la ejecución de los proyectos muestra

debilidades, porque aquéllas deberían generar recursos para la implementación de las iniciativas, pero carecen de fondos suficientes para ello. Los gobiernos locales son tomados en cuenta en la asignación de competencias, pero no pueden participar como actores significativos en el Plan de Desarrollo Local, que es definido por las y los vecinos. La Dirección del Triángulo de Solidaridad ha demostrado que las metodologías empleadas pueden ser altamente efectivas para devolverle a la ciudadanía el protagonismo en la toma de decisiones sobre temas de mayor relevancia para su comunidad. No obstante, en el futuro cercano deberán concretarse estrategias que permitan que esas iniciativas se articulen con propuestas para solucionar problemas estructurales en las comunidades, lo que requiere políticas estables en el largo plazo. Esto parece imperativo para que el Triángulo de Solidaridad se instale como una institución permanente, una vez cumplido el ciclo de la Administración Rodríguez Echeverría.

Un estudio reciente evaluó la experiencia del Triángulo en el cantón de Guácimo (Araya et al, 1999). Concluye que la descentralización no se dio de manera acabada, porque la municipalidad actuó subordinada a las prioridades que definieron los ciudadanos, y por la dependencia que tienen las instituciones del Gobierno Central, en materia de asignación de recursos, de las directrices emanadas de una jerarquía superior, con frecuencia no participante en la concertación local. Estos problemas también fueron detectados por otro estudio realizado en los cantones de Alajuela, Alajuelita y Paraíso (Ansorena, 1999).

#### La Oficina de Iniciativa Popular de la Asamblea Legislativa

En su sesión 48-99, del 6 de abril de 1999, el Directorio Legislativo acordó crear la Oficina de Iniciativa Popular, con el propósito de establecer canales de comunicación entre la Asamblea Legislativa y los ciudadanos, “con el fin de ampliar la participación popular en el ejercicio de la democracia” y también para brindar al ciudadano mejores espacios de información respecto de las instituciones del Estado, el funcionamiento de la Asamblea legislativa y el trabajo de los diputados. La Oficina de Iniciativa Popular recibe anteproyectos de ley, sugerencias y aportes de grupos o ciudadanos, y los remite a los diputados, de quienes depende que pasen a la corriente legislativa. Al 11 de mayo del 2000, esta oficina había recibido un total de 84 iniciativas, procedentes

mayoritariamente de las provincias de San José y Alajuela. De ese total, 5 (5,9%) figuran como proyectos de ley; se trata de dos iniciativas presentadas por la Defensoría de los Habitantes, una de la ANEP, una del Sindicato de Empleados del Ministerio de Hacienda y una iniciativa ciudadana de la provincia de Alajuela (Comunicación personal, Urbina, S 2000).

#### Participación ciudadana en la adopción de políticas de la ARESEP

La ley que creó la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP) estableció un mecanismo de consulta ciudadana obligatoria. En efecto, antes de adoptar una decisión tarifaria, la ARESEP debe convocar a una audiencia pública, en la cual las personas pueden externar sus criterios. Durante 1999 se realizaron 73 audiencias públicas, 55 en el auditorio de la ARESEP y 18 fuera de la institución, en las cuales participaron sólo 2.025 ciudadanos (27 personas, en promedio, por audiencia). Se trata, pues, de una oportunidad de participación muy poco aprovechada por la ciudadanía, pese a la importancia de los asuntos discutidos en las audiencias. En efecto, una de las principales preocupaciones ciudadanas es el costo de la vida y, dentro de éste, las tarifas de los servicios públicos. Sin embargo, más allá de la queja, las y los ciudadanos parecen estar poco dispuestos a participar. Cabe agregar que, en el año en estudio, la ARESEP únicamente recibió 288 quejas de los usuarios de los servicios públicos.

CUADRO 5.13

#### Audiencias públicas y quejas registradas en la ARESEP, según sector. 1999

Rubro	Quejas	Audiencias
Electricidad	74	7
Combustibles	37	4
Telecomunicaciones	112	4
Acueductos	42	12
Transporte	23	46
Total	288	73

Fuente: ARESEP, 2000b.

### Mayor participación ciudadana en la CCSS y el MOPT

La Ley 7852, “Desconcentración de los hospitales y clínicas de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS)”, aprobada el 24 de diciembre de 1998, establece la creación de las Juntas de Salud con los propósitos de generar un espacio efectivo de participación ciudadana, individual o colectiva, dentro de los hospitales, clínicas y áreas de salud, y mejorar la prestación de servicios de la CCSS y el desempeño administrativo y financiero de los establecimientos de salud. Estas Juntas están integradas por siete miembros provenientes de la zona de atracción del centro de salud (tres asegurados que no sean empleados del centro, dos representantes de los patronos y dos representantes propuestos por asociaciones u organizaciones sociales sin fines de lucro), quienes ejercen sus cargos *ad honorem* durante dos años, y pueden ser reelectos en forma consecutiva por otro período. Pasados dos años pueden optar por una nueva participación.

El proceso de elección de las Juntas se desarrolló en noviembre de 1999, mediante

convocatorias públicas. En febrero del 2000 fueron puestas en operación. Al 2 de junio del 2000, habían sido establecidas 105 Juntas de Salud en igual número de entidades. Con el propósito de dar seguimiento a su trabajo se creó la Oficina de Juntas de Salud, dentro de la CCSS. Por ahora no hay información disponible sobre su funcionamiento.

El MOPT, por su parte, impulsa en la actualidad dos proyectos que involucran a los ciudadanos en la solución de problemas viales y de transporte. Uno es la convocatoria a foros para la solución de los problemas de transporte, que realiza el Área de Transportes del MOPT y que se inició en junio de 1999. En estas actividades participan representantes municipales, dirigentes comunales, transportistas, usuarios y funcionarios del MOPT. Los foros se convocan con el fin de canalizar solicitudes e inquietudes de la comunidad en materia de ingeniería de tránsito (demarcación horizontal y vertical de vías, estudios de vialidad, semáforos), policía de tránsito (presencia de oficiales en puntos considerados críticos), taxis, reubicación de paradas, fijación de tarifas, estado de unidades de transporte y

CUADRO 5.14

#### Proyecto de Mejoramiento de la Gestión de la Conservación Vial Municipal: resumen de avance <sup>a/</sup>

Cantón	Inversión en Convenio (en miles de colones)	Km según Convenio	UTV	SPEM	Personas capacitadas	Km rehabilitados
Abangares	56.079	35	Sí	Sí	460	34,8
Alvarado	Por firmar		No	No	66	0
Belén	Por firmar		No	No	25	0
Corredores	174.645	45	No	No	267	15
Coto Brus	122.075	30	No	No	512	30
Desamparados	56.079	31	Sí	Sí	436	26,2
Escazú	Por firmar		Sí	Sí	135	0
Grecia	128.336	30	Sí	Sí	107	9,5
Naranjo	115.816	28	Sí	No	102	1
Nicoya	28.342	26	No	Sí	150	26,4
San Pablo	83.123	11	No	No	34	9
San Ramón	62.450	31	Sí	Sí	153	0,5
Turrialba	1.551	204	Sí	Sí	5.500	250
Pérez Zeledón	1.100	340	Sí	Sí	13.439	240

a/ Enero 1999 a marzo 2000

Fuente: División de Obras Públicas/Gestión Municipal, MOPT.

todo lo que concierne al transporte público. En la primera etapa de esta consulta popular se cubrió 81 comunidades en todo el país. Uno de sus resultados es la desconcentración de los servicios de la División de Transporte Público, con la apertura de sedes regionales en Liberia, Jacó, Pérez Zeledón, Siquirres, San Carlos y San Ramón<sup>15</sup>. La segunda etapa consiste en verificar el cumplimiento de los compromisos adquiridos y se encuentra en preparación.

El segundo proyecto de participación ciudadana que impulsa el MOPT es el "Programa de Mejoramiento de la Gestión de la Conservación Vial Municipal", que involucra no sólo a esta institución, sino también a comunidades, municipalidades, el IFAM, el diputado o diputada de la zona y la asesoría técnica de la Agencia Alemana de Cooperación (GTZ). Las comunidades están representadas por los comités de caminos, las asociaciones de desarrollo comunal y la Confederación Nacional de Asociaciones de Desarrollo de la Comunidad. El objetivo que se busca es la rehabilitación y mantenimiento de 814 kilómetros de caminos en los cantones involucrados. El proyecto rige para el período 1999-2000 e involucra a catorce cantones (cuadro 5.14).

### La sociedad civil costarricense: evidencias de un déficit ciudadano

La participación de las personas en las organizaciones de la sociedad civil es un componente básico de la vida democrática. Una sociedad civil vigorosa, pluralista y robusta influye en la opinión pública, en la gestión de los asuntos públicos y ayuda a ejercer el control ciudadano sobre las instituciones públicas. Es, en síntesis, una manera de ejercer los derechos y deberes ciudadanos.

¿Cumple la sociedad civil costarricense con estas funciones? ¿Cómo lo hace? Pese a la importancia del tema, en el país existe poca información acerca de la sociedad civil organizada y su funcionamiento cotidiano.

### En Costa Rica existe una sociedad civil diversificada

A principios del año 2000, 16.907 organizaciones de la sociedad civil estaban inscritas en los diferentes registros públicos (cuadro 5.15). De estas, el 70% corresponde a asociaciones civiles inscritas en el Registro Nacional (12.085), y el restante 30% se distribuye entre sindicatos, cooperativas, asociaciones solidaristas y

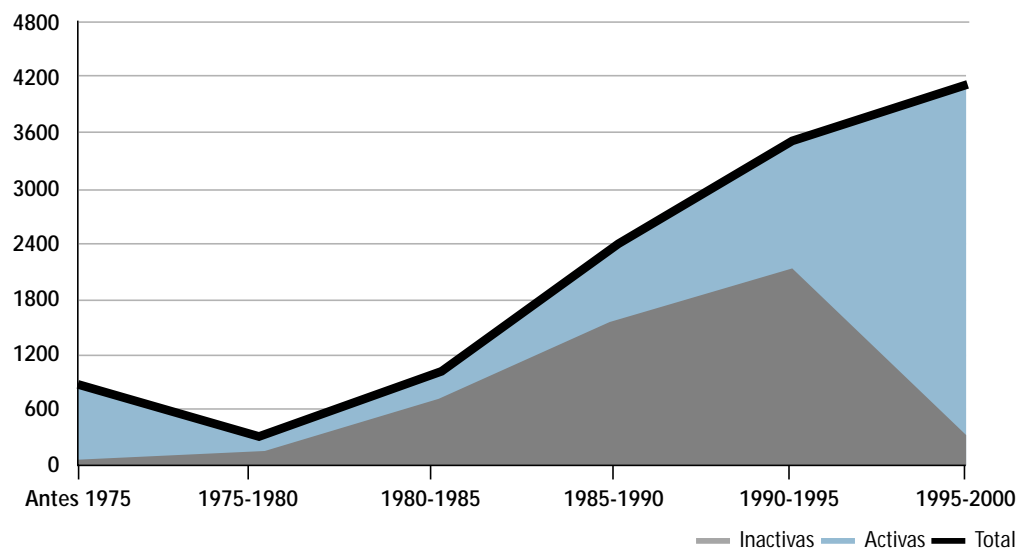
asociaciones de desarrollo comunal. De las 16.259 organizaciones sobre las cuales se cuenta con información, el 39% son organizaciones comunales (asociaciones de desarrollo comunal, juntas de vecinos, organizaciones deportivas, etc.), el 22% son organizaciones con representación social (organizaciones de productores, empresariales, étnicas), el 12% corresponde a asociaciones religiosas (iglesias no católicas) y un 8% a entidades creadas con fines sociales (promoción de valores, investigación y capacitación, promoción de cultura, enfermedades, defensa y promoción de derechos de extranjeros, organismos extranjeros, derechos humanos, usuarios, amigos de entidades). Existe además una cantidad indeterminada de grupos que funcionan en la práctica, sin estar registrados en las instituciones encargadas. (Proyecto Estado de la Nación, 2000b)

El número de organizaciones de la sociedad civil ha aumentado en la última década. Las cooperativas se duplicaron en el período 1994-1999 (casi 7.500 nuevas). Sin embargo, otras organizaciones mostraron un declive, especialmente las laborales (sindicatos y asociaciones solidaristas) o un relativo estancamiento (asociaciones de desarrollo comunal). El 70% de las 16.907 organizaciones se encuentran activas<sup>16</sup>. No obstante, más del 40% de las asociaciones inscritas en el Registro Nacional no tiene actualizada su personería. En general, las asociaciones más antiguas tienden a estar inactivas.

Un indicador para medir los esfuerzos de organización social de los costarricenses es el de la densidad organizativa, el número de organizaciones por cada diez mil habitantes. Esto da una idea de cuán extendida es la red de organizaciones. Considerando el total de organizaciones de la sociedad civil inscritas, en Costa Rica hay en promedio 43,8 organizaciones por cada diez mil habitantes. Si se toma en cuenta únicamente las organizaciones activas, la densidad organizativa disminuye a 25,5. Ahora bien, la densidad organizativa varía notablemente según el tipo de organización y el lugar. La provincia de San José es, en términos generales, la de mayor densidad de organizaciones por habitante, pero si se analiza cada forma organizativa no siempre tiene esta posición de privilegio. Las provincias de Alajuela y Guanacaste tienen una densidad de organizaciones comunales mayor que el resto y más del doble que San José. Las cooperativas son organizaciones particularmente utilizadas en Puntarenas.

GRAFICO 5.3

### Costa Rica: asociaciones civiles inscritas en el Registro Nacional según período de creación



Nota: Se clasificaron como inactivas las asociaciones que no han actualizado sus registros durante los últimos tres años. Datos a febrero del 2000.

Fuente: Base de datos asociaciones inscritas en el Registro Nacional, Proyecto Estado de la Nación, 2000.

CUADRO 5.15

### Densidad organizativa de la sociedad civil según provincia (organizaciones por cada 10.000 habitantes)

Provincia	Densidad organizativa						Densidad total
	Asociaciones civiles	Sindicatos	Cooperativas comunales	Asociaciones solidaristas	Asociaciones	Total por provincia	
Alajuela	22,0	1,3	1,9	6,9	2,9	2.392	35,0
Cartago	21,6	1,0	1,9	4,1	3,4	1.364	32,0
Guanacaste	28,0	1,6	2,9	6,8	1,7	1.139	41,0
Heredia	21,4	0,7	1,4	3,4	5,7	1.125	32,4
Limón	21,8	2,0	2,3	4,1	7,2	1.319	37,3
Puntarenas	32,6	2,6	4,5	4,4	2,2	1.697	46,2
San José	38,7	2,7	2,8	3,0	8,9	7.871	56,1
TOTAL	29,4	1,9	2,5	4,4	5,6	16.907	43,8

Fuente: Elaboración propia con datos del Proyecto Estado de la Nación, 2000b; MTSS, Departamento de Organizaciones Sociales.

### Evidencias de un bajo nivel de participación ciudadana

En Costa Rica no es posible saber el número de personas que participan directamente como afiliadas a organizaciones de la sociedad civil. Muchas asociaciones no cuentan con registros de afiliados y, cuando los tienen, no se puede detectar las personas con afiliaciones múltiples. Sólo existe información indirecta y puntual. Según una encuesta nacional realizada en 1999, únicamente el 15,7% de las personas participa en una junta de vecinos (cualquier tipo de organización comunal). Quienes participan en estos grupos tienden a ser las personas de mayor edad, menor escolaridad y las que habitan en las zonas rurales, particularmente en la zona pacífica (38,2%), la zona sur (37,5%) y zona la norte (34,9%) (Unimer, 1999). Pese a que, en promedio, sólo una de cada seis personas participa en una junta de vecinos, aproximadamente una de cada dos (55,5%) vive en barrios donde existen juntas. Nuevamente, las zonas rurales son las más organizadas (57,8% de las personas viven en barrios organizados, frente a 42,2% en zonas urbanas), y en particular la zona norte (78,7%). Es decir, la mayoría de las personas que conocen acerca de la organización de su barrio no forman parte de ella. Pese a este bajo nivel, la participación es un derecho altamente estimado por la población. En el *Latinobarómetro* de 1996, el 68% de las personas entrevistadas dijo que “aunque surjan muchas peticiones difíciles de satisfacer, lo mejor es aumentar la participación de los ciudadanos”, frente a un 23% que respondió que “para evitar que se hagan tantas peticiones a los gobiernos, lo mejor es limitar un poco la participación ciudadana en la política” (PNUD, 1997).

Un panel de líderes de la sociedad civil, consultados mediante la técnica del juicio grupal ponderado, señaló que los dirigentes de las organizaciones de la sociedad civil son casi siempre los mismos, hay deficiencias en la participación real de los afiliados en el momento de nombrarlos y las “líneas” que debe seguir la organización, por lo general, no son consultadas a las bases<sup>17</sup>.

### Indicios de problemas de funcionamiento democrático en la sociedad civil

En 1999, el Proyecto Estado de la Nación realizó un estudio sobre el funcionamiento interno de doce organizaciones de la sociedad civil de diverso tipo. Se indagó, entre otras cosas, acerca de los métodos de elección de los dirigentes.

Entre los hallazgos obtenidos cabe citar que los requerimientos formales en las elecciones internas de estas organizaciones parecen cumplirse (Arguedas, 2000). No es frecuente la práctica del fraude, ni la manipulación de la votación. De las doce organizaciones estudiadas, solamente en un caso se reportó una irregularidad en las elecciones. Los obstáculos para la participación real y para la democratización de las elecciones surgen durante el proceso de campaña y no tanto el día de las elecciones, según un panel de dirigentes sociales consultados (Proyecto Estado de la Nación, 2000c). De acuerdo con ellos, las elecciones se convierten en ocasiones en un mero trámite, no motivan la participación de los afiliados y privilegian prácticas “clientelistas”. Por ejemplo, se citó la realización de actividades sociales después de las votaciones o, en el caso de las organizaciones nacionales, el hecho de que los afiliados de provincias tienen la posibilidad de viajar a San José con todos los gastos pagados, para asistir a la elección.

Un reclamo constante que hace la sociedad civil a las instituciones estatales es la rendición de cuentas y la transparencia en la gestión pública. Sin embargo, no todas las organizaciones sociales parecen cumplir con este principio. El estudio antes citado mostró que, en general, los dirigentes están en disposición de atender consultas; el problema se encuentra en el nivel de sistematización de la información, pues la mayoría de las organizaciones estudiadas no posee archivos históricos o registros ordenados de sus actividades.

### Percepción social sobre la gestión pública en 1999: una campanada de alerta

Desde el punto de vista de la adhesión social al sistema político, el año 1999 es deficitario, y ello supone una importante campanada de alerta. Independientemente de los logros o errores generados en las instituciones del Estado, la información acerca de la opinión social en 1999 señala un deterioro de los índices de credibilidad de la clase política. Por distintas circunstancias, la percepción de la ciudadanía con respecto a la gestión pública fue negativa para los tres poderes de la República. Este hecho no parece ser coyuntural, ni referido específicamente a la Administración Rodríguez o a los otros poderes, sino más bien un rasgo relativamente estructural, verificable en las encuestas de opinión realizadas en el país.



### Evidencias de una pérdida de apoyo ciudadano al sistema político

Estudios recientes han encontrado evidencias de un creciente desencanto o desafección de la ciudadanía hacia la clase política en su conjunto y no únicamente con el gobierno de turno (recuadro 5.11; véase también Garita y Poltronieri, 1998). Ello puede ser parte una tendencia de largo plazo hacia el debilitamiento de la adhesión al sistema institucional, además de los grupos políticos específicos. Hay síntomas de que esta desafección ha empezado a trasladarse paulatinamente hacia una débil pero creciente desaprobación de las instituciones públicas, registrándose en los últimos años un descenso del prestigio de órganos que otrora poseían una alta credibilidad, como es el caso del Poder Judicial<sup>18</sup>. La agudización de este hecho puede implicar un fenómeno de debilitamiento de la llamada adhesión difusa, término utilizado por Seligson para designar la afección o desafección por el sistema institucional en su conjunto. Los hallazgos de este autor son consistentes con los resultados de una encuesta realizada por la Maestría en Ciencias Políticas de la Universidad de Costa Rica, según la cual el 78,3% de las personas de una muestra nacional de 1.600 costarricenses cree que “los gobernantes no están realmente preocupados por lo que le suceda a la gente” (Universidad de Costa Rica, 1999).

### Predominaron las percepciones negativas sobre el Poder Ejecutivo y la gestión presidencial

Según las encuestas de Unimer, durante 1999 la percepción de la labor del Presidente de la República fue en general negativa. La imagen del

Mandatario mostró una leve recuperación durante el segundo semestre de 1999, en especial para el período diciembre 1999-enero 2000. Sin embargo, como lo demostraron mediciones posteriores, esa recuperación fue temporal.

La caída de las percepciones positivas entre setiembre de 1998 y enero 1999 se debió, según la agencia encuestadora, al descontento que provocó en la población el aumento de salario del Presidente y su gabinete. Ese aumento fue mencionado por un 25% de las personas que consideraban que el Gobierno había cometido importantes errores (más del 50% de los entrevistados). Comparando la gestión del Dr. Miguel Angel Rodríguez con el gobierno anterior, en mayo de 1999 un 42,9% de la población consideró que estaba peor, mientras que un 11,4 opinó que estaba mejor.

### Percepciones sobre la Asamblea Legislativa y la labor de los diputados

Al igual que en el caso del Gobierno Central, la percepción ciudadana sobre la Asamblea Legislativa tiende a ser negativa, aunque mejoró levemente durante el segundo semestre de 1999. Llama la atención, sin embargo, que estas valoraciones parecen nacer de prejuicios o estigmas, relacionados con una pérdida de credibilidad más difusa y no específica. Según la encuesta realizada por Unimer en mayo del 2000, se nota un alto porcentaje de desconocimiento sobre el trabajo legislativo; un 47% de los entrevistados no supo qué contestar cuando se le preguntó por el principal logro de la Asamblea Legislativa, mientras que un 33% dijo que no había ningún logro y un 39,6% tampoco pudo señalar el principal error.

CUADRO 5.16

#### Percepción de la gestión del Presidente Rodríguez

Opiniones	Setiembre 1998	Enero 1999	Mayo 1999	Setiembre 1999	Enero 2000
Buena, muy buena	37,3	21,1	29,6	26,6	30,8
Regular	38,0	40,5	33,8	42,0	40,6
Mala, muy mala	20,4	34,7	34,6	29,4	27,3
Diferencial	16,9	-13,6	-5,0	-8,3	3,5

Diferencial: Opiniones buena, muy buena menos opiniones mala, muy mala.

Fuente: Unimer-La Nación. Enero del 2000.

## RECUADRO 5.11

**Pérdida progresiva del apoyo al sistema político costarricense. 1978-1999**

Desde 1978, el politólogo norteamericano Mitchell Seligson ha venido realizando en Costa Rica encuestas de opinión sobre la cultura política y el nivel de apoyo que tiene el sistema político. A la fecha se han realizado ocho encuestas, con exactamente las mismas preguntas.

La metodología utilizada para medir el nivel de apoyo se basa en la aplicación de una entrevista, en la que el entrevistado debe ubicar su respuesta para cada pregunta en una escala de 1 a 7, donde 7 es la mejor calificación (mucho) y 1 es la peor calificación (nada). Las preguntas son:

- ¿Hasta qué punto se siente usted orgulloso de vivir en Costa Rica?

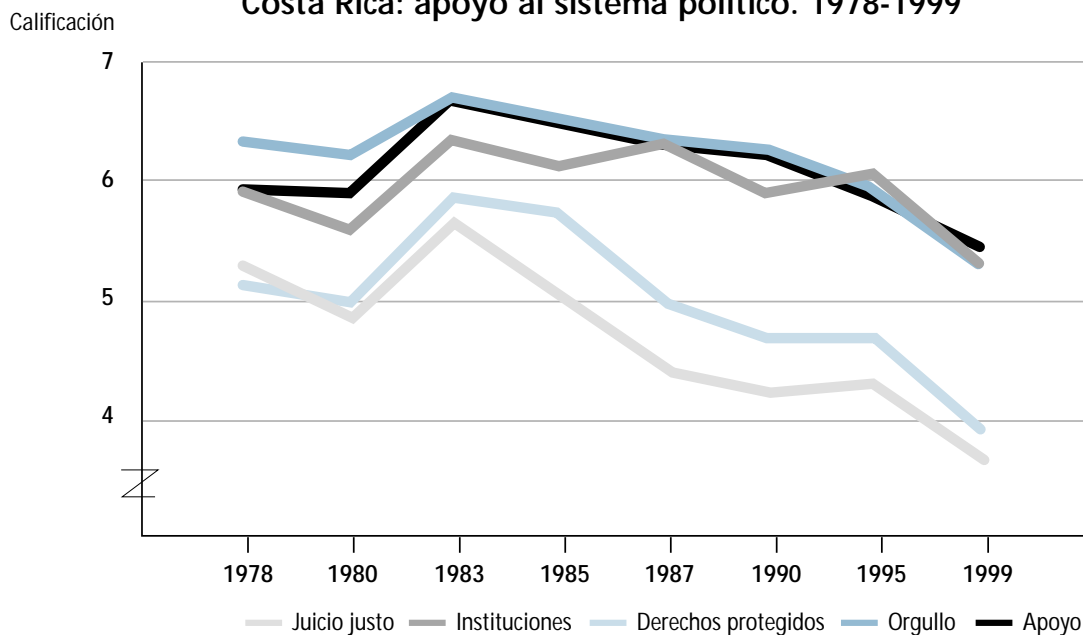
- ¿Hasta qué punto piensa usted que se debe apoyar el sistema político costarricense?
- ¿Hasta qué punto tiene usted respeto por las instituciones políticas de Costa Rica?
- ¿Hasta qué punto cree usted que los derechos básicos del ciudadano están bien protegidos por el sistema político costarricense?
- ¿Hasta qué punto cree usted que los tribunales de justicia garantizan un juicio justo?

Las principales conclusiones de Seligson advierten que durante el período 1978-1999 ha disminuido el apoyo de la ciudadanía al sistema político costarricense. Esta disminución no es nueva, empezó a evidenciarse desde 1985, aunque para el último quinquenio la tendencia decreciente se acelera (gráfico

5.4). Esta pérdida de apoyo al sistema es una actitud generalizada en la población; el estudio mostró que no existen diferencias importantes entre grupos de diferentes edades.

De los cinco criterios de medición, la posibilidad de tener un juicio justo y la protección de los derechos ciudadanos, son los valores peor calificados a lo largo del período, y también son los que se erosionan más aceleradamente. Seligson plantea que hasta 1998 esta disminución del apoyo al sistema no se reflejó en una merma en la participación electoral, pero que en ese año probablemente el umbral de apoyo mínimo aceptable se redujo de tal forma, que tuvo efectos directos en el aumento del abstencionismo en las elecciones nacionales.

GRAFICO 5.4

**Costa Rica: apoyo al sistema político. 1978-1999**

Nota: Evolución del nivel de apoyo ciudadano al sistema político en cinco áreas específicas. El rango de calificación es de 1 a 7, donde 7 es la máxima calificación.

Fuente: Seligson, 2000.

Según Seligson, los resultados de este estudio, contextualizados en la realidad latinoamericana, no serían considerados críticos. Comparativamente, los niveles de apoyo al

sistema en Costa Rica aún son superiores al resto de países de América Latina y se ubican por encima de la calificación media. A pesar de esta posición privilegiada, también es cier-

to que, en este momento, estos niveles de apoyo se acercan más que nunca a los datos de las otras naciones.

CUADRO 5.17

### Percepción de la labor de la Asamblea Legislativa

Opiniones	Setiembre	Enero
	1999	2000
Muy buena o buena	25,0	25,7
Regular	29,9	34,6
Mala o muy mala	34,0	31,1
Diferencial	-9	-5,4

Fuente: Unimer-La Nación.

#### Percepciones sobre el Poder Judicial

La percepción de la ciudadanía con respecto al Poder Judicial y la administración de justicia presenta las mismas características y tendencias negativas que las valoraciones generales que se hacen de los demás poderes de la República. Mediciones del IDESPO muestran una caída en la confianza en el Poder Judicial entre los habitantes de la Gran Área Metropolitana (IDESPO, 1999). Según una encuesta realizada por la empresa Unimer para el Proyecto Estado de la Nación, en agosto de 1999, un 76% de la población considera que la justicia no es igual para todos y un 68,4% considera que los procesos judiciales son muy complicados. Empero, los costarricenses mantienen un apego a los medios legales para dirimir los conflictos: el 91,4% de la población manifiesta que recurriría a los tribunales de justicia si tuviera un problema legal (Proyecto Estado de la Nación, 1999a).

#### Fortalecimiento municipal: sin avances importantes

En las democracias más avanzadas, las municipalidades gobiernan democráticamente las comunidades bajo su jurisdicción. Esto significa, al menos, dos cosas. Por una parte, que los municipios promueven la participación de los vecinos en la gestión de los asuntos locales, están abiertas al escrutinio público, rinden cuentas de sus labores y las autoridades son electas mediante elecciones libres, limpias y competidas (Gutiérrez y Vargas, 1998). Por otra parte, significa que las municipalidades tienen las competencias institucionales y los recursos financieros necesarios para efectuar una gestión eficaz de los asuntos

públicos, es decir, que tienen con qué gobernar. Ello, a su vez, implica una descentralización del poder y las competencias del Estado.

¿Cuál es el balance de 1999 en materia de gobierno democrático municipal? La información disponible sugiere que ni en el plano de la descentralización, ni en el de la gestión democrática hubo avances importantes. Costa Rica continúa siendo uno de los países más centralizados del hemisferio y la democracia local, pese a los cambios al Código Municipal efectuados en 1998, sigue siendo incipiente.

#### Casi dos décadas de discusiones sobre descentralización, con magros resultados

En 1999, Costa Rica acumuló más de tres lustros de discusión formal sobre procesos de descentralización y fortalecimiento de gobiernos locales, con varios proyectos sobre estos temas presentados ante las comisiones legislativas. Un balance de ese proceso lleva a la conclusión de que, si bien se han experimentado algunos avances en la dirección buscada, se trata de un proceso claramente inacabado, parcial, que necesita reformas mucho más profundas que las que el Gobierno Central y sus actores políticos han efectuado hasta ahora.

Un repaso de los distintos esfuerzos tendientes a la descentralización parece evidenciar la ausencia de una transferencia ordenada y sistemática de competencias del Gobierno Central a las municipalidades. Un proceso de esta índole implicaría el traslado de funciones en cuatro áreas:

- Competencias tributarias y fiscales.
- Competencias administrativas.
- Competencias financieras.
- Reestructuración de competencias electorales.

El recuadro 5.12 identifica los principales avances en materia de descentralización en los últimos cinco años. Como puede verse, existen cambios en materia de ingresos municipales (los municipios administran el impuesto sobre bienes inmuebles y tienen mayor control sobre las partidas específicas), en materia de la estructura del gobierno local (creación de la figura del alcalde y de los concejos de distrito), en materia electoral (a partir del 2002 los alcaldes serán electos por la ciudadanía en elecciones no concurrentes) y de la administración municipal (carrera municipal, eficacia de planes reguladores y nuevos mecanismos de concesión). Sin embargo, la evidencia subraya que estos cambios no forman una normativa consistente y comprensiva en las cuatro áreas del proceso de descentralización antes

mencionadas. En aspectos tributarios y fiscales son, como se verá, cambios que no han alterado el escaso peso de las municipalidades dentro del gasto público. Las competencias municipales tampoco han variado significativamente por los avances en la administración municipal, aunque destaca el acuerdo del INVU para traspasar a los municipios la certificación del uso del suelo, los permisos de construcción y el visado de planos. Quizá es en materia electoral donde los cambios han sido más profundos, pero en 1999 todavía no habían tenido efectos prácticos.

El balance de la descentralización es, pese a los avances consignados, magro. Por una parte, no han existido avances importantes en asuntos clave para la descentralización: en Costa Rica, buena parte de las tasas por servicios públicos que prestan los municipios siguen siendo

aprobadas por la Asamblea Legislativa (aunque en 1999 la Procuraduría General de la República aprobó la libertad de los municipios para fijar la tarifa por recolección de basura) y los presupuestos municipales son aprobados por la Contraloría General de la República. Por otra parte, cuando sí se han registrado traslados de competencias, como, el acuerdo del INVU por ejemplo, ello no ha ido aparejado a un fortalecimiento de las finanzas municipales, como se verá más adelante, o de las capacidades técnicas e institucionales de los municipios.

### Persiste la debilidad en las finanzas municipales

El comportamiento de las finanzas municipales en la década de los noventa mostró que los

#### RECUADRO 5.12

### Principales reformas jurídicas e institucionales experimentadas por el régimen municipal costarricense en el período 1995-1999

**1.** Ley sobre el impuesto de bienes inmuebles (IBI) y sus reformas, según las cuales las municipalidades se convierten en administraciones tributarias de dicho impuesto.

**2.** Ley de control de partidas específicas, 1998. Esta ley reforma el manejo de las partidas específicas, otrora bajo el control de los diputados del partido con representación mayoritaria en la Asamblea Legislativa. En adelante, los municipios presentarán proyectos de inversión y desarrollo local a los entes competentes para obtener los recursos.

**3.** Código Municipal, 1998. Incluye, entre otros aspectos novedosos, la figura del alcalde, que será elegido popularmente a partir de las elecciones municipales de diciembre del 2002. Asimismo, establece y consolida los Concejos Municipales de Distrito, como instrumentos locales de gestión y participación ciudadana.

**4.** Promoción y conformación de los Concejos de Distrito. Esta son instancias de cogestión y priorización de proyectos en el ámbito local, articuladas con la municipalidad respectiva.

**5.** Mecanismos novedosos de gestión de los

servicios públicos municipales, a través de empresas que pueden ser mixtas o públicas; asimismo, posibilidades de realizar concesiones y contrataciones directas, entre otros mecanismos previstos en el nuevo Código Municipal.

**6.** Establecimiento de la Carrera Administrativa Municipal, sustentada en el título V del Código Municipal, destinada a la formación de recursos humanos municipales. Está prevista la instalación del Sistema Nacional de Capacitación Municipal con recursos permanentes asignados por ley.

**7.** Reformas al Código Municipal, Ley 7881, 1999. Promueve una clarificación de la situación de los regidores suplentes y sus licencias.

**8.** Reformas al Código Municipal, Ley 7898, 1999. Afecta la gestión administrativa territorial en lo que respecta al carácter de aplicación de los Planes Reguladores Municipales.

**9.** Reformas al Código de Normas y Procedimientos Tributarios, 1999. Influye de manera general y colateral en esta materia a las municipalidades, en tanto son administraciones tributarias locales, principalmente con el IBI.

**10.** Anulación de siete Concejos Municipales de Distrito, los cuales fueron establecidos bajo el anterior Código Municipal y creados por sus respectivos cantones con cierta autonomía financiera y administrativa, gestionados bajo la figura de un intendente municipal de distrito, julio de 1999.

**11.** Libertad de fijación de tarifas municipales por recolección de basura, según resolución de la Procuraduría General de la República del 26 de mayo de 1999.

**12.** Acuerdo de la Junta Directiva del INVU, para que las municipalidades asuman la certificación del uso del suelo, los permisos de construcción y el visado de planos, a partir de la aplicación del Plan Regulador respectivo. (Decreto de Desregulación, MEIC, 1 de julio de 1999 y Acuerdo de Junta Directiva, INVU, 4 de junio de 1999).

**13.** Voto 5445-99 de la Sala Constitucional, sobre la autonomía y competencias municipales, según la cual se especifican los tipos de autonomía reconocidos a las municipalidades, sus límites y competencias.

gobiernos locales han mantenido su debilidad en materia de ingresos e inversión. Estos son asuntos clave para el gobierno democrático, pues “sin chocolate no hay cacao”. Es cierto que en 1999 los ingresos reales fueron el doble de los de 1992. Nunca antes en la historia reciente los municipios captaron tantos recursos como en 1999. No obstante, dos indicadores básicos, la carga tributaria y la presión tributaria, señalan la conveniencia de relativizar esta afirmación. En Costa Rica los ingresos municipales representan menos del 1% del PIB (indicador de carga tributaria) y menos del 2% del gasto público total (indicador de presión tributaria). El cuadro 5.18 señala que 1999 se mantuvo dentro de la tendencia del período, pese a que, en ese año, la expansión de las transferencias y, en segundo plano, la recaudación de impuestos, los ingresos de capital y el ajuste de las tasas a los servicios públicos permitieron más que compensar la disminución registrada entre 1997 y 1998. Puede verse ahí que la inversión municipal, aunque creció fuertemente en 1999, sigue siendo baja. En ese año, el mejor de la década, todas los municipios juntos invirtieron una cantidad similar al presupuesto de gasto anual de un departamento del Ministerio de Educación Pública (MEP) o de la Dirección General de Aviación

Civil. En efecto, la Oficina de Cooperación Internacional de la Educación del MEP gastó 7.254 millones de colones, Aviación Civil 6.839 millones y las municipalidades invirtieron 7.484 millones de colones (Contraloría General de la República, 1999).

Dada esta situación, ¿cuán atrasado está el país en comparación con otros países de América Latina? Mucho. Argentina y Brasil destinan el 49,3% y el 45,6% de su gasto público, respectivamente, a sus gobiernos locales y regionales. Estas dos naciones suramericanas son sistemas federales, con un amplio desarrollo estatal de autonomía fiscal, tributaria, financiera y administrativa. En el resto de Latinoamérica, por ejemplo, la participación de los gobiernos locales, regionales y provinciales en el gasto público total aumentó del 15,6% en 1985, al 20% en 1995, según un informe del BID (BID, 1997).

#### Pocas novedades en la democracia local

La Auditoría ciudadana sobre la calidad de la democracia, del Proyecto Estado de la Nación, con una muestra del 14,8% (12 de las 81 municipalidades del país), indagó sobre el número de cabildos y referéndum convocados en el período 1994-1999. Los cabildos y referéndum son

CUADRO 5.18

### Ingresos y egresos municipales: carga y presión tributaria. 1992-1999 (en porcentajes)

Años	Ingresos tributarios reales (1999=100)	Impuestos	Salarios	Inversión	Carga tributaria <sup>a/</sup>	Presión tributaria <sup>b/</sup>
1992	16.630,2	44,6	36,5	12,7	0,4	2,7
1993	19.424,1	44,7	33,2	15,4	0,5	3,1
1994	18.900,8	40,1	36,6	13,7	0,5	2,8
1995	19.211,0	39,9	37,6	12,8	0,6	2,4
1996	24.431,3	45,5	32,0	12,7	1,0	3,4
1997	26.084,4	41,2	29,4	18,6	1,1	3,4
1998	26.308,1	40,6	32,8	14,6	1,1	3,0
1999	27.819,0	36,3	32,6	13,8	1,1	2,7

a/ Carga tributaria: impuestos municipales entre el PIB.

b/ Presión tributaria: impuestos municipales entre impuestos totales. Para la estimación de este indicador y el de carga tributaria se utilizó las cifras en valores constantes.

Fuente: Informes Anuales de la Contraloría General de la República y Banco Central de Costa Rica, 1992-1999.

mecanismos de democracia directa, y puede decirse que en Costa Rica son empleados ocasionalmente. Un indicador de transparencia es la difusión de las sesiones de los Concejos Municipales, que facilita el acceso ciudadano a la información sobre los acuerdos de su gobierno local. Por disposición del Código Municipal estas sesiones son públicas (cualquier persona puede asistir), pero de los doce municipios consultados, sólo en uno las sesiones son transmitidas por una emisora de radio local. Estos resultados sugieren la existencia de una democracia local incipiente.

La contraparte de esta situación es el escaso interés de las personas en las actividades

promovidas por su municipalidad. De acuerdo con una encuesta de Unimer para la Auditoría ciudadana, el 79,5% de las personas de una muestra nacional no participa, y el 69,7% tampoco propone a su municipio soluciones para los problemas comunales (Proyecto Estado de la Nación, 1999a).

Por último, cabe anotar dos hechos relevantes. En 1999, 37 alcaldes renunciaron o fueron removidos de sus cargos (15 renunciaron, 19 fueron destituidos y 3 fueron suspendidos temporalmente). Esta situación es un acontecimiento inédito en la historia del país, que refleja una fuerte inestabilidad en el poder ejecutivo

CUADRO 5.19

### Mecanismos democráticos en quince municipalidades del país

Municipio	Cabildos	Referéndum	Otros	Sesiones del Concejo
Alajuelita	No	No	1999: consulta a una comunidad para definir el uso de un terreno	Públicas
Aserrí	No	No		Públicas
Desamparados	1998: cabildo sobre el Plan Regulador	No		Públicas
Escazú	No	No	1995: audiencia pública. Asunto: zona industrial a zona mixta; no asistió nadie de la comunidad	1999: cinco sesiones públicas en distintos sitios
La Unión	No	No		Públicas
Cartago	No	No	Audiencias públicas en sesiones de los lunes	Públicas
Guarco	No	No		Públicas
Oreamuno	No	No	1999: audiencia pública sobre el Plan Regulador	Públicas
Tarrazú	No	No		Públicas
Turrialba	No	No		Públicas y se transmiten por radio
Perez Zeledón	No	No	1999: dos audiencias, sobre aumento de tarifas y reglamento a la Ley de Patentes, siguiendo una recomendación general de la Defensoría	Públicas
Hojancha	No	No		Públicas
Puntarenas		1999: plebiscito sobre la pertenencia de varios distritos al cantón		

Fuente: Proyecto Estado de la Nación, con base en entrevistas a funcionarios de las municipalidades, con excepción de Puntarenas, en cuyo caso la fuente fue el periódico *La Nación*.

municipal. Sus implicaciones para la democracia local no pueden precisarse con claridad. Por otra parte, la representación de las mujeres en los cargos de representación política municipal no sufrió variaciones importantes. La alta rotación de alcaldes incrementó levemente el número de mujeres en esa función, de 5 (6,2%) a 8 (9,9%).

En 1999 no hubo modificaciones importantes en la representación de las mujeres en los Concejos Municipales. Ellas ocupan 20 de las 81 presidencias municipales (24,7%), porcentaje muy superior al registrado en los puestos directivos de instituciones públicas y privadas (Vargas Cullell, 1999). Alajuela es la provincia más equitativa (5 de 10 presidencias en gobiernos locales), mientras que en Limón la participación de las mujeres en este ámbito es nula. Sólo en la provincia de San José las mujeres alcanzan una proporción del 40% en la composición de los Concejos Municipales (40,4%); Puntarenas es la provincia con menor representación femenina (28,8%). Los nueve cantones del país donde las mujeres poseen mayoría en los puestos de regidores son: Goicoechea, Alajuelita, Tibás, Dota, Orotina, Jiménez, San Isidro, Belén y Sarapiquí.

#### Eventos relevantes en la gestión de asuntos locales

En 1999 acontecieron hechos relevantes en la gestión de asuntos locales. Sobresale entre ellos el tema de la recolección y tratamiento de los desechos sólidos, en el cual los municipios han concentrado importantes esfuerzos. Como fue documentado en el capítulo 4, la disposición de los desechos sólidos se ha convertido en un serio problema ambiental. Algunas iniciativas puestas en marcha por los gobiernos locales son:

- Conformación de bloques regionales: el Bloque del Norte de San José está conformado por los cantones de Coronado, Moravia, Guadalupe y Tibás. Otra alianza de municipalidades es la constituida por los cantones de Mora, Santa Ana, Belén y Escazú, que formaron, a finales de 1999, la Liga de Municipalidades del Oeste (LIMO), con el propósito de estudiar y definir las mejores alternativas que garanticen un manejo integral de los desechos sólidos.

- Inauguración, el 30 de octubre de 1999, del Centro de Acopio del Proyecto de Manejo Integral de Desechos Sólidos del Caribe Sur (Recicaribe). El Centro es el producto de dos años de organización por parte de las comunidades de Cahuita, Bordón, Puerto Viejo, Cocles, Playa Chiquita, Manzanillo y Bribri.

- Municipalización en la administración de Río Azul. El 20 de abril de 1999, el Poder Ejecutivo publicó en el diario oficial *La Gaceta*, un decreto que autoriza el cese de la administración del relleno sanitario de Río Azul por parte de la Comisión Nacional de Emergencias (CNE) y el Ministerio de Salud. Río Azul pasa, entonces, a ser administrado por las municipalidades de La Unión y Curridabat.

- La Municipalidad de San José, en conjunto con el Ministerio de Salud Pública, escogió el sitio para la ubicación del relleno sanitario donde se depositarán los desechos sólidos del Cantón Central.

Otros eventos afectaron o afectarán la prestación de servicios por parte de las municipalidades en los próximos años.

- Pronunciamiento de la Procuraduría General de la República, en el que objeta la existencia de la Policía Municipal, así como su fórmula de financiamiento mediante tarifa especial.
- Firma del convenio para la utilización de las bases de datos del Registro de la Propiedad Inmueble por parte de las municipalidades, entre el Ministerio de Justicia, el Ministerio de la Presidencia, UNGL e IFAM.

Por último, el acontecimiento más polémico del año fue la firma, por parte de cuatro municipalidades (Alajuela, Heredia, Cartago y Moravia), de un convenio con una fundación europea, mediante el cual ésta se comprometió a donar \$160 millones para obras de inversión local. Los medios de comunicación colectiva informaron que esta fundación no estaba acreditada ante la Unión Europea y la negociación fue investigada por las entidades contraloras y fiscalizadoras costarricenses. Tanto los alcaldes de estos municipios como los representantes de la fundación negaron la existencia de algún hecho irregular.

## Notas

- 1 En ese sentido véase Bobbio, 1984; Dahl, 1999 y Przeworski, 1996.
- 2 Ver Maier, 1999. En el mismo sentido se han manifestado Alberto Binder y Eugenio Zafaroni.
- 3 La Sala Constitucional, mediante sentencia 6859 del 17 de diciembre de 1996, ha considerado que resulta contrario a la Constitución Política: a) el financiar gastos corrientes con ingresos extraordinarios, b) la inclusión de partidas presupuestarias que no especifiquen el destino en el que serán empleados los fondos públicos transferidos, y c) la autorización para emitir bonos de la deuda interna sin especificar parámetros objetivos relativos al plazo y la tasa de interés.
- 4 Las fuentes consultadas fueron el Centro de Documentación y la Secretaría del Directorio de la Asamblea Legislativa.
- 5 Información recopilada de las siguientes fuentes: a) Observaciones finales del Comité de las Naciones Unidas de los Derechos del Niño, con relación al segundo informe periódico de Costa Rica (CRC/C/65/Add.7), aprobadas el 14 de enero del 2000. b) Observaciones finales del Comité de las Naciones Unidas de Derechos Humanos con relación al cuarto informe de Costa Rica (CCPR/C/103/Add.6), aprobadas el 8 de abril de 1999. c) Observaciones finales del Comité de las Naciones Unidas para la Eliminación de la Discriminación Racial con relación al informe periódico de Costa Rica (CERD/C/338/Add.4), aprobadas el 18 de marzo. d) Informe 1999 del Departamento de Estado de los Estados Unidos.
- 6 La Ley 7593, de 6 de octubre de 1996, en su artículo 53, transformó el Servicio Nacional de Electricidad en la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP). El Consejo de Gobierno nombró a los directivos que completaban la integración de la Junta Directiva el 28 de octubre de 1996 y los propuso para ratificación de la Asamblea Legislativa, lo cual ocurrió en la sesión del 25 de noviembre de ese mismo año.
- 7 Esta generalización se realiza con base en un estudio de una muestra de contralorías de servicios, seleccionadas por sector. Proyecto Estado de la Nación, ACCC. 2000.
- 8 De la muestra de contralorías analizadas, las más grandes en términos de personal y recursos designados fueron la de la CCSS, que tiene cinco funcionarios en las oficinas centrales y veinticuatro más distribuidos en diferentes hospitales y clínicas, y la del MOPT, que cuenta con siete empleados en las oficinas centrales.
- 9 Informe final de la mesa sobre corrupción del Proceso de Concertación Nacional, 22 de setiembre de 1998, acuerdos 14 y 15.
- 10 "ICE: presiones con publicidad", periódico *Al Día*, 8 de junio de 1999, página 4.
- 11 "Ibarra despedido de NC4", periódico *Al Día*, 7 de enero de 1999, página 16. "En defensa de la libertad de expresión", comunicado de prensa del Colegio de Periodistas de Costa Rica, 7 de enero de 1999. Consulta en el sistema de información de la Sala Constitucional sobre el expediente 99-000412-007-00.
- 12 Una descripción más detallada del Triángulo de Solidaridad fue realizada en el *Quinto Informe sobre el Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. Consultese el capítulo 2 del presente Informe para un análisis de la cobertura y resultados del Triángulo.
- 13 El índice de desarrollo social calculado por el Ministerio de Planificación cruza variables de educación, salud, seguridad social y vivienda, para determinar las características sociales y económicas de cada uno de las regiones del país.
- 14 El detalle de los proyectos ejecutados no fue suministrado por la Dirección del Triángulo de Solidaridad.
- 15 Entre los servicios que brindan permanentemente las sedes regionales de transporte público están: revisión técnica de vehículos (en Limón, Jacó, San Ramón y Siquirres), trámite y resolución de solicitudes para uso de señales luminosas color amarillo y equipo de perifoneo; conocimiento, trámite y entrega de permisos especiales ocasionales de excursión hasta por un mes; emisión de permisos especiales para transporte de trabajadores agropecuarios por seis meses; asignación de códigos de conductor para transporte público terrestre en las distintas modalidades; asignación de códigos de autobús para el transporte remunerado de personas; recepción y trámite de denuncias por irregularidades en el transporte público; recepción y trámite de solicitudes de autorización de paradas terminales; trámite de solicitudes para instalación de casetas protectoras ("escampaderos") y solicitudes para salida del país de unidades de transporte público (autobuses y taxis).
- 16 Por "activas" se entiende que han comunicado los cambios realizados en sus juntas directivas o en sus reglamentos, según lo estipula la normativa correspondiente.
- 17 En una escala de 1 a 100, los participantes del juicio grupal ponderado calificaron con un 45 el conjunto de elementos que caracterizan la vida democrática interna de la organización de la sociedad civil.
- 18 Ver, en particular, la página 4 del documento de Seligson, 1994. El coeficiente disminuye de 0,77 a 0,73; asimismo, establece correlaciones entre el debilitamiento del apoyo al sistema y la disminución en los procesos de votación presidenciales.



## A N E X O

# Diez años de la Sala Constitucional (1989-1999)

## Introducción

En 1989, la Asamblea Legislativa aprobó una reforma constitucional y una ley mediante la cual se creó la Sala Constitucional, o Sala Cuarta, como órgano único y supremo de la jurisdicción constitucional en Costa Rica. Diez años después, es posible afirmar que esta ha sido la modificación más profunda que se ha hecho al Estado de derecho, y en general a la democracia costarricense, en el último tercio del siglo XX. En efecto, entre otras cosas la Sala Constitucional ha variado el equilibrio de poderes en el Estado; ha desarrollado el sistema de protección de las libertades y derechos civiles, políticos y ambientales; ha redefinido los términos del debido proceso legal y ha tenido un profundo impacto, quizá no previsto, sobre las políticas públicas. En su primera década, la Sala ha conocido más de 63.000 casos y es hoy una de las instituciones públicas que goza de mayor prestigio entre la ciudadanía.

Con motivo de celebrarse los primeros diez años de la emisión del decreto legislativo 7128, de agosto de 1989, que reformó los artículos 10, 48, 105 y 129 de la Constitución Política, y de la promulgación de la ley 7531, de Jurisdicción Constitucional, de octubre de 1989, el *Sexto Informe Estado de la Nación* presenta un informe especial sobre su impacto en el sistema jurídico y político del país. El propósito de esta iniciativa es fomentar la reflexión y el diálogo sobre la importancia de la reforma: sobre los

cambios positivos y negativos, previstos e imprevistos, que provocó.

Este trabajo no analiza exhaustivamente todos los efectos que la Sala Constitucional ha generado, una tarea que escapa a las posibilidades de esta publicación, sino que se concentra en aquellos que han provocado cambios relevantes en el ejercicio de ciertas libertades fundamentales, o en el equilibrio entre los poderes del Estado. De ahí que no se reseñe casos individuales. El análisis se centra en las sentencias que han causado controversia y han implicado soluciones más permanentes.

El informe se organiza en cuatro secciones. La primera se refiere a la competencia de la Sala Constitucional y los remedios jurisdiccionales a los cuales pueden acudir las personas cuando lo consideren necesario. La segunda sección estudia el acceso a la Sala, con base en las estadísticas judiciales, y documenta el creciente volumen de trabajo de esta entidad. La tercera sección consiste en un análisis crítico de las jurisprudencia constitucional en cuatro áreas, a saber:

- las limitaciones a la propiedad privada,
- el ejercicio de la libertad de expresión,
- el derecho a un debido proceso legal, y
- los conflictos constitucionales.

Los temas escogidos tienen gran relevancia para la vida económica, social y política en Costa Rica, pero para su selección existen, además, razones especiales. En el caso de la propiedad

privada, el uso del suelo y las obras públicas vitales para el desarrollo se ven profundamente afectadas por las tesis adoptadas por la Sala. La libertad de expresión es uno de los aspectos cruciales de la vida democrática del país. Y el derecho al debido proceso es una garantía fundamental en un Estado democrático de derecho.

### La reforma de 1989 a la jurisdicción constitucional

#### El control de la constitucionalidad antes de la reforma

Hasta 1887 en Costa Rica rigió, con pocos cambios, un sistema político de fiscalización constitucional, heredado de la Constitución de Cádiz, por medio del cual los diputados revisaban las leyes y actos acusados de inconstitucionales (Sáenz, 1991). Entre 1887 y 1938 el control de la constitucionalidad fue difuso. La no aplicación de una ley por inconstitucional podía ser dictada por cualquier juez dentro de un caso común y, por vía de las apelaciones ordinarias, el caso podía llegar a la Sala de Casación de la Corte Suprema de Justicia (Sáenz, 1991).

Con la promulgación de las reformas al Código de Procedimientos Civiles, que entraron en vigor en enero de 1938, se diseñó un recurso especializado de inconstitucionalidad de las leyes radicado en la Corte Plena y no en la Sala de Casación. El cambio consistió en admitir una defensa procesal de naturaleza incidental, por la que todos los ciudadanos podían cuestionar la validez de las leyes ante la Corte Suprema de Justicia en Pleno, y no como parte de las apelaciones normales de un caso, retirándole esta función a los jueces comunes. La Corte Plena, y no la Sala de Casación, sería el nuevo tribunal constitucional. Así se consolidó la revisión jurisdiccional de las leyes y se abandonó definitivamente el sistema político radicado en el Congreso.

El aspecto más importante del nuevo sistema, esta vez heredado de los Estados Unidos de América, era el requisito de la existencia de "casos y controversias". Necesariamente debía existir un caso judicial en trámite en el que debía aplicarse una ley inconstitucional para dictar la sentencia. Ante la posibilidad de que la ley inconstitucional fuese aplicada a un caso concreto, una de las partes podía plantear un recurso de inconstitucionalidad ante la Corte Suprema de Justicia. Este recurso funcionaba como un proceso incidental respecto del caso principal, porque no resolvía la controversia surgida entre

las partes, sino que se limitaba a revisar la constitucionalidad de la ley. Por ello la tramitación del recurso de inconstitucionalidad ante la Corte en Pleno era autónoma respecto del juicio pendiente. Una vez resuelto el punto de constitucionalidad, el caso principal continuaba su curso. Este sistema se ha denominado "concentrado", porque le atribuía a un único órgano el conocimiento de los recursos especializados de constitucionalidad.

Durante el período 1938-1989 sólo se plantearon unos 155 casos de inconstitucionalidad. Ello se debió al principio de presunción de constitucionalidad de las leyes, también heredado de los Estados Unidos, por el cual los recursos de inconstitucionalidad eran desestimados de no existir una razón muy poderosa en contra de la ley cuestionada. El principio de presunción de constitucionalidad de las leyes permitió la desestimación de la mayoría de los casos abiertos durante esos 51 años.

#### La creación de la Sala Constitucional

Al entrar en vigor la reforma constitucional aprobada para los artículos 10, 48, 105 y 128, por el decreto legislativo 7128, del 18 de agosto de 1989, se sustituyó la Corte Plena como tribunal constitucional y, en su lugar, se asignó a una nueva Sala, la cuarta de la Corte Suprema de Justicia, la totalidad de sus funciones y otras nuevas. La Sala está integrada por siete magistrados, que gozan de las mismas prerrogativas y potestades que los demás magistrados de la Corte. Este órgano conoce exclusivamente asuntos de constitucionalidad y tiene un régimen legal especial que le permite operar con mayor autonomía que las otras tres salas de casación.

La jurisdicción constitucional fue organizada por la Ley de la Jurisdicción Constitucional, número 7531, del 11 de octubre de 1989, que desarrolla los aspectos procesales de cada uno de los procesos en que se divide esta jurisdicción. Por su autonomía administrativa y jurídica, es sin duda alguna la más poderosa de las cuatro Salas y, de hecho, ha generado una verdadera revolución administrativa, para poder enfrentar la enorme cantidad de casos presentados a la fecha. Así por ejemplo, la automatización de los procesos ha sido difundida a las demás oficinas de la Corte porque la Sala Constitucional demostró que la informática es indispensable para los procedimientos judiciales.

La Sala Constitucional es el órgano único y supremo de la jurisdicción constitucional. La

Constitución Política le atribuye competencia para “declarar por mayoría absoluta de sus miembros, la inconstitucionalidad de las normas de cualquier naturaleza y de los actos sujetos al Derecho Público”, salvo “los actos jurisdiccionales del Poder Judicial, la declaratoria de elección que haga el Tribunal Supremo de Elecciones y los demás que determine la ley (artículo 10 de la Constitución Política). Esta competencia, de declarar la inconstitucionalidad de normas y de actos sin distinción de su naturaleza, es el emblema del sistema, que por una parte ha fortalecido a la Sala, pero por otra ha debilitado a los demás tribunales y a los demás órganos del Poder Ejecutivo. Al permitirse a la Sala conocer del cuestionamiento de cualquier norma, así como de todos los actos sujetos al Derecho Público, se ha permitido la expansión (absorción) de sus competencias frente a normas secundarias de naturaleza estatutaria (interna) de compañías, de cooperativas o sindicatos, que evidentemente no son normas aplicables a todo el país.

La Ley de la Jurisdicción Constitucional (en adelante, la Ley) define así el propósito de la Sala:

...garantizar la supremacía de las normas y principios constitucionales y del Derecho Internacional o Comunitario vigente en la República, su uniforme interpretación y aplicación, así como los derechos y libertades fundamentales consagrados en la Constitución o en los instrumentos internacionales de derechos humanos vigentes en Costa Rica.

Además, este órgano debe resolver los conflictos de competencia constitucional (no legal) entre los poderes del Estado, incluido el Tribunal Supremo de Elecciones, los de competencia constitucional con las demás entidades u órganos que la ley señale, o de éstos entre sí (artículo 10, inciso a) de la Constitución Política y artículo 2 inciso c) de la Ley). Esta es la nueva función arbitral que no existía en el período 1938-1989.

La función consultiva también es nueva en la jurisdicción constitucional costarricense. El artículo 10 de la Constitución, reformado, atribuyó a la Sala la competencia de conocer las consultas sobre proyectos de reforma constitucional, de aprobación de convenios o tratados internacionales (consultas preceptivas) y de otros proyectos de ley (consultas facultativas). La distinción entre preceptivo y facultativo se realiza más adelante. La función consultiva preventiva ha causado polémica, porque la intervención de la Sala

antes de promulgarse la ley significa una intromisión constante en las decisiones parlamentarias.

La reforma constitucional de 1989 atribuyó a la Sala los recursos de hábeas corpus y amparo. Estos son juicios sumarios que resuelven un caso particular. Se le otorgó también la competencia de resolver el veto del Poder Ejecutivo a las leyes por motivos de inconstitucionalidad (artículos 10, 48 y 128 de la Constitución), procedimiento que no ha sido empleado porque el Parlamento generalmente admite las razones argumentadas por el Poder Ejecutivo. Por último, este tribunal resuelve acerca de su propia competencia y conoce de las cuestiones incidentales que surjan ante ella y las prejudiciales conexas (artículo 7 de la Ley). Estas características hacen del tribunal un órgano muy poderoso, toda vez que no depende de ningún otro para funcionar.

### Los remedios jurisdiccionales al alcance de las personas

#### La acción de inconstitucionalidad

La acción de inconstitucionalidad permite a los habitantes de la República solicitar ante la Sala Constitucional su decisión final y vinculante acerca de la armonía o no de una norma, y excepcionalmente acerca de un acto jurídico sujeto al Derecho Público, con el texto constitucional, siempre que esa norma deba ser aplicada al ciudadano que se queja y que el resultado de la sentencia le sea de utilidad directa (artículos 73 a 95 de la Ley). Es el principal remedio del sistema, por cuanto implica la anulación de las leyes, tratados y hasta reformas constitucionales y, por lo tanto, una intervención en la función del Parlamento.

Las acciones de inconstitucionalidad pueden ser presentadas por cualquier persona física o jurídica, pero requieren ciertas formalidades y la firma de un abogado (artículo 78 de la Ley). El principal requisito es la existencia de “un juicio pendiente de resolver en los tribunales, o en el procedimiento para concluir el trámite en sede administrativa, incluso puede ser un hábeas corpus o un amparo, en el que se discuta esa inconstitucionalidad como medio de proteger el derecho o interés que se considera lesionado.” Con ello se procura evitar los casos académicos, o los reclamos sobre daños eventuales e inciertos. No es necesario el caso pendiente cuando no existe daño individual y directo o se trata de la defensa de intereses difusos (por ejemplo,

protección del ambiente, sistema electoral o la hacienda pública), o que incumben a un grupo o corporación organizados (médicos, maestros, entre otros). Tampoco lo necesitan el Contralor General de la República, el Procurador General de la República, el Fiscal General de la República y el Defensor de los Habitantes. Esta excepción permite a los ciudadanos presentar el caso directamente ante la Sala, aun cuando no exista un caso judicial pendiente. Estos son casos excepcionales.

La acción de inconstitucionalidad opera como un incidente o proceso paralelo al juicio principal que se discute en otros tribunales, pero éste debe ser suspendido en tanto no sea resuelto el tema de la constitucionalidad. Una vez resuelto por la Sala este punto, el juicio principal continúa su curso. En los últimos años se han suspendido categorías completas de casos, en espera de la sentencia de la Sala Constitucional.

Las sentencias dictadas por la Sala en este tipo de proceso anulan la ley, tal y como si lo hubiese hecho la propia Asamblea Legislativa. Es decir, la ley desaparece del sistema legal por causa de la sentencia. Pero la Ley permite a la Sala adaptar los efectos de su sentencia, para proteger derechos adquiridos o bien situaciones jurídicas consolidadas durante la vigencia de la ley. Dicho de otro modo, la sentencia puede tener efectos retroactivos o prospectivos. Las sentencias que anulan normas penales sí tienen efectos retroactivos, con el fin de permitir la liberación de personas condenadas por normas inconstitucionales. En cuanto al aspecto patrimonial que deriva de la declaratoria de inconstitucionalidad, la Constitución y la Ley permiten resarcir a la persona a la que se le aplicó una ley inconstitucional. Al existir lesión directa en perjuicio del sujeto, el artículo 41 de la Constitución Política prevé la base que determina la responsabilidad patrimonial del Estado por la promulgación y aplicación de normas inconstitucionales.

En el ámbito penal, al declararse la inconstitucionalidad de una norma de esa naturaleza que hubiere sido aplicada en un proceso en el que los acusados resultaren condenados, ellos pueden interponer un recurso de revisión ante la Sala Tercera de Casación Penal y solicitar la revocatoria del fallo, así como la indemnización por daños y perjuicios causados por la condena, que serán pagados por el Estado en ejecución de sentencia. La sentencia 1261-90, del 10 de septiembre de 1990, resolvió la inconstitucionalidad del artículo 221 del Código de Procedimientos

Penales (ley 5377 del 19 de octubre de 1973) por resultar contrario a lo dispuesto en el artículo 24 de la Constitución Política, que garantiza la inviolabilidad de las comunicaciones. La sentencia declaró el efecto retroactivo del fallo y permitió a las personas que hubieren sido condenadas por la aplicación de la norma en cuestión, interponer un recurso de revisión.

En términos generales, la acción de inconstitucionalidad ha causado conflictos políticos porque, evidentemente, la decisión de anular una ley dictada por los representantes populares siempre implica una sustitución de los criterios de oportunidad y conveniencia política de la solución planteada. Sobresale en este tema la excesiva utilización de los criterios de racionalidad y proporcionalidad en la valoración de las leyes, criterios con los que la Sala sí sustituye al Parlamento, porque no son criterios formales sino subjetivos. Ello ha causado la anulación de un mayor número de normas, las cuales habrían sobrevivido de haberse empleado criterios objetivos formales.

Este cambio se debe a la desestimación del criterio de presunción de constitucionalidad de las leyes que empleaba a Corte Plena en el período 1938-1989. Conforme a este criterio, las leyes no eran anuladas si no se demostraba su inconstitucionalidad de manera indiscutible, porque se presumía que la Asamblea Legislativa respetaba la Constitución cuando dictaba las leyes.

### Las consultas de constitucionalidad

Con el fin de prevenir o evitar la promulgación de leyes inconstitucionales, la Sala Constitucional tiene la potestad de ejercer la opinión consultiva previa sobre los proyectos ya votados en primer debate y que sean sometidos a su conocimiento por diez diputados o más. También ejerce la opinión consultiva sobre la constitucionalidad de una norma de un acto que debe aplicar un juez, o de un acto, conducta u omisión que éste deba juzgar en un caso sometido a su conocimiento.

Las consultas legislativas constituyen un mecanismo de control preventivo de constitucionalidad de las leyes que faculta a la Sala Constitucional para revisar proyectos ordinarios de ley, de reforma constitucional y de reforma a la Ley, así como la aprobación de convenios o tratados internacionales. Este procedimiento está regulado en los artículos 96 a 101 de la Ley.

En el caso de los proyectos de reforma a la Constitución Política, a la Ley y a la aprobación

de los convenios o tratados internacionales, la consulta que hace la Asamblea Legislativa es obligatoria, pero el dictamen de la Sala no tiene carácter vinculante, sino cuando se determine la inconstitucionalidad de los procedimientos parlamentarios. En la práctica, los criterios dictados por la Sala Constitucional no han sido controvertidos por la Asamblea Legislativa, que prefiere retroceder y eliminar las normas cuestionadas, sobre todo porque la Ley permite impugnar otra vez las normas cuestionadas, una vez promulgadas. Es decir, la Sala puede revisar la misma ley antes y después de su promulgación, de manera que, si ya emitió la opinión consultiva, es probable que ésta sea el criterio para anular la ley ya en vigor. No tiene competencia la Sala para revisar las reformas constitucionales anteriores a 1989. En el caso de los proyectos de ley ordinarios, la consulta es facultativa y puede ser solicitada por no menos de diez diputados, y también por la Corte Suprema de Justicia, el Tribunal Supremo de Elecciones o la Contraloría General de la República. El Defensor de los Habitantes podrá consultar sobre la constitucionalidad de un proyecto de ley, cuando considere que el mismo contiene normas que infringen derechos o libertades fundamentales reconocidos por la Constitución, o por los instrumentos internacionales de derechos humanos vigentes en la República, al tenor de lo que dispone el artículo 96 de la Ley. En relación con la consulta previa legislativa es necesario indicar que, aun en el caso que se presente la consulta previa de inconstitucionalidad, no se descarta la posibilidad de cuestionar nuevamente la norma y ejercer un control de constitucionalidad posterior.

En cambio, la consulta judicial es una especie de la acción de inconstitucionalidad, porque causa el mismo efecto anulatorio de la ley; su única diferencia es el mecanismo de origen. En la primera es uno de los litigantes quien presenta la acción ante la Sala; en la segunda, es el juez. Una vez planteado el caso ante la Sala, el procedimiento y el resultado son similares.

La consulta judicial facultativa de constitucionalidad es un procedimiento creado para permitir al juez que tiene dudas sobre la aplicación de normas que estime contrarias a la Constitución, el acceso al criterio de la Sala Constitucional. Está regulada en los artículos 80, 88, 91 y 102 a 108 de la Ley. Existen dos tipos de consultas judiciales: una que hace el juez si lo considera necesario, llamada "facultativa", cuando duda de la constitucionalidad de una norma, acto, conducta u omisión que aplicará al resolver un

juicio, y otra que es la consulta obligada por ley, denominada "preceptiva", que está relacionada con el debido proceso legal en materia penal; es el tipo de consulta que presenta la Sala Tercera ante la Sala Constitucional antes de resolver un recurso extraordinario de revisión de las sentencias penales. En este caso, la Sala Constitucional se limita a declarar el contenido del derecho a un debido proceso penal. Gracias a esta consulta obligatoria se ha desarrollado el concepto de debido proceso legal penal, sobre todo a partir de la sentencia 1739-92, que es el emblema sobre la materia.

### Recurso de hábeas corpus

El hábeas corpus es un recurso informal y sencillo, creado para proteger la libertad e integridad de las personas y también contra los impedimentos ilegales del derecho a trasladarse de un lugar a otro de la República, y de libre permanencia, salida e ingreso en su territorio (artículo 15 de la Ley).

Por la naturaleza del recurso, no se requiere ningún presupuesto procesal. El hábeas corpus no procede contra sujetos de derecho privado, o personas que no ostentan una investidura pública. No se exigen formalidades y puede ser presentado por cualquier persona que actúe a favor del detenido o encarcelado. Es resuelto con prioridad, por lo que se constituye en un mecanismo muy eficaz de control contra los abusos, perturbaciones o restricciones cometidos por funcionarios públicos contra la libertad personal. Puede interponer tanto el recurso de hábeas corpus como el de amparo cualquier persona, mayor o menor de edad (artículos 18 y 33 de la Ley), nacional o extranjero, en su favor o a favor de otro, y en cualquier idioma. Puede presentarse en cualquier tipo de papel, escrito a mano, en máquina de escribir o computadora; incluso puede hacerse por telegrama (sin costo alguno) o por fax (este último sólo en horas laborales), sin necesidad de autenticación por un abogado. Cuando el recurso de hábeas corpus es declarado con lugar, se le restituye a la persona ofendida el pleno goce de sus derechos y se condena a las autoridades a pagar una indemnización (artículo 26 de la Ley).

Una de las características de este recurso es que puede ser presentado también contra las autoridades judiciales. Por ello en Costa Rica el hábeas corpus ha sido empleado principalmente contra las resoluciones judiciales que ordenan la prisión preventiva en los juicios penales, y no

contra las detenciones administrativas practicadas por la policía. De esta manera, se ha constituido en una garantía del derecho de defensa en el proceso penal.

El problema en este ámbito es que no existe un criterio de diferenciación entre los recursos de revocatoria y de apelación, que son propios del juicio penal, y el recurso de hábeas corpus. Por ello, este último ha significado una severa invasión de la Sala Constitucional en las funciones comunes de los jueces penales, pese a que puede alabarse sus resultados ante los cambios profundos operados en el sistema procesal penal como consecuencia de la rica jurisprudencia desarrollada. Este es el rasgo característico del recurso hasta la fecha, ya que no son los policías administrativos los que han causado el mayor número de reclamos<sup>1</sup>.

En la actualidad, el recurso ha visto limitado su efecto contra los jueces porque la reforma procesal penal ha promulgado como ley muchos de los criterios desarrollados como jurisprudencia, y porque la propia Sala ha limitado el efecto del recurso a los casos en que se cometieron graves errores en la valoración de la prueba, o en los que existe ausencia de motivación de los autos de prisión preventiva. Salvo estos supuestos, el recurso de hábeas corpus contra jueces es normalmente desestimado.

### Recurso de amparo

El artículo 29 de la Ley dispone que “el recurso de amparo garantiza los derechos y libertades fundamentales a que se refiere esta Ley, salvo los protegidos por el hábeas corpus”. Es el recurso “hermano” del hábeas corpus, porque se ocupa de revisar actos individuales dictados por funcionarios públicos, pero que no se refieren a la libertad personal. Procede el amparo contra toda disposición, acuerdo o resolución y, en general, contra toda acción, omisión o simple actuación material no fundada en un acto administrativo eficaz -vías de hecho-, de los servidores y órganos públicos que hayan violado, violen o amenacen violar cualquiera de los derechos fundamentales, excepto los tutelados mediante el recurso de hábeas corpus (artículo 29 de la Ley); también procede contra las actuaciones u omisiones fundadas en normas erróneamente interpretadas o indebidamente aplicadas, sin perjuicio del amparo contra sujetos de derecho privado, bajo los supuestos del artículo 57 de la Ley.

El amparo es una vía inicial, principal y directa para reclamar la ilegalidad de todas las

actuaciones administrativas, y no requiere presupuestos procesales, ni siquiera el agotamiento de recursos administrativos comunes (artículo 31 de la Ley). Basta que el acto produzca, o amenace producir, los efectos reclamados. Si el afectado decide ejercer los recursos administrativos que concede el ordenamiento, se suspende el plazo de prescripción (caducidad) del amparo hasta que la Administración no resuelva expresamente. El hecho de que ataca en forma directa cualquier acto administrativo sin tener que agotar la vía administrativa, y la suspensión automática de los efectos del acto con la simple presentación del amparo, han hecho de este recurso el remedio judicial más popular en Costa Rica.

El trámite del amparo consta de tres etapas: a) presentación del recurso con su prueba, b) admisión del caso y solicitud de criterio al funcionario demandado, y c) sentencia. Rara vez se convoca a una audiencia oral. El artículo 30 de la Ley establece ciertas leyes y resoluciones contra las cuales no procede el amparo<sup>2</sup>. Pero estas limitaciones no son significativas, y no han detenido la avalancha de este tipo de recursos que llega a la Sala Constitucional, y que conforma, como se verá más adelante, la mayoría absoluta de los casos conocidos por ella en la presente década. Esta situación ha oscurecido todos los demás remedios contemplados por la jurisdicción constitucional, y ha desviado la atención de los jueces de los casos verdaderamente relevantes y de importancia general para el país.

El principal atractivo de este recurso es la suspensión automática del acto atacado, que permite el artículo 41 de la Ley. Hasta las decisiones del Presidente de la República pueden ser suspendidas con el único hecho de presentar a la Sala un papel en el que se lea “recurso de amparo”. Esto ha provocado importantes dificultades a la Administración Pública.

En cuanto a la sentencia final, según la legislación vigente toda resolución de amparo que resulte estimatoria restituirá al recurrente en el pleno goce de sus derechos, y condenará en abstracto a la indemnización de los daños y perjuicios causados, así como al pago de las costas, reservándose su liquidación para la ejecución de sentencia. La Sala anula el acto cuestionado y vela por que se cumpla su sentencia, pero no interviene en la fase de ejecución de sentencia para cobrar daños y perjuicios. Este trámite se presenta como un juicio diferente ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

No han sido, por cierto, exitosos los procesos de ejecución de las sentencias de amparo, sobre

todo porque las partes pretenden cobrar millones al Estado y no prueban fehacientemente sus reclamos. La falta de formalidad de la jurisdicción constitucional contrasta con la estricta formalidad del proceso de ejecución de sentencia de la jurisdicción contencioso-administrativo, en el que la indemnización debe ser probada conforme a la ley. No se trata de juicios de equidad, sino de puro derecho y de amplia exigencia probatoria, y es allí donde generalmente fallan los litigantes.

### Conflictos de competencias constitucionales

Otra de las potestades de la Sala es la resolución de los conflictos de competencias constitucionales. El conflicto de competencia es el medio por el que se resuelve una discusión sobre competencias constitucionales que ocurra entre el Gobierno Central y alguna otra institución del Estado. Por este procedimiento se solicita a la Sala definir cuál órgano constitucional tiene la razón y declarar cuál ejercerá de allí en adelante determinada competencia que se disputaba con otro. Este proceso está regulado en los artículos 109 a 111 de la Ley. Es la institución menos usada durante el período, pues sólo siete casos han sido presentados y todos han sido rechazados por improcedentes.

El único conflicto de competencias que verdaderamente ha involucrado órganos constitucionales es el caso que planteó recientemente el Tribunal Supremo de Elecciones contra la Contraloría General de la República, respecto de la destitución de los regidores municipales. Aquí sí hay involucrada una discusión sobre cuál de los dos órganos ejercerá la función de destituir a los regidores municipales, y cuál ejercerá la función de declarar la responsabilidad pecuniaria de esos funcionarios. El caso no ha sido resuelto aún.

### El funcionamiento de la Sala Constitucional

El principal efecto que causó la norma que prevé la suspensión automática del acto impugnado, declarada por el artículo 41 de la Ley, es la sustitución o abandono generalizado de la jurisdicción contencioso-administrativa. El sistema normal que había operado desde la promulgación de la Constitución de 1949 era la ejecución de los actos administrativos y la suspensión admitida únicamente como una excepción, y declarada por el juez a petición expresa de la persona. Los redactores de la Ley invirtieron este

procedimiento y admitieron la suspensión automática del acto atacado. Esto selló la suerte de la jurisdicción constitucional y causó la presentación masiva de recursos de amparo, para suspender todos los actos administrativos imaginables. De los 63.988 casos ingresados entre 1990 y 1999, 48.966 fueron recursos de amparo, un 76,5% del total (Poder Judicial, 1999).

Cuando se examina las resoluciones dictadas por la Sala Constitucional (cuadro 1), el predominio creciente de los recursos de amparo queda confirmado. El resultado práctico de ello es que el trabajo de la Sala es absorbido por el recurso de amparo, que únicamente resuelve casos individuales, en detrimento de la acción de inconstitucionalidad de las leyes, remedio principal al que este tribunal debe su existencia. Puede decirse que la Sala existe para el recurso de amparo.

¿Cuán exitosos son los ciudadanos al interponer sus casos ante la Sala Constitucional? Como lo muestra el gráfico 1, el coeficiente de éxito (la proporción de casos declarados con lugar con respecto al total) es relativamente bajo. Por ejemplo, los 11.340 casos de amparo ganados por las partes representan apenas un 25,2% (uno de cuatro). Una buena cantidad de ellos son recursos que reclaman el derecho de petición y pronta respuesta, cuya sentencia simplemente ordena al funcionario responder al ciudadano o ciudadana; entre éstos, fueron presentados miles referidos a solicitudes de pensión no resueltas. Estos casos inflan las estadísticas y nada agregan al sistema. La fácil admisión de los recursos, más el efecto suspensivo del acto atacado, puede crear una falsa ilusión de éxito en el reclamo. Ciertamente las personas ejercen su derecho de buscar un remedio, logran suspender los efectos de los actos atacados, pero al final, en la mayoría de los casos, su reclamo no prospera.

Los otros recursos tienen coeficientes de éxito más bajos que el de amparo (gráfico 1). En cuanto al recurso de hábeas corpus, las estadísticas no muestran el factor cualitativo, pues la admisión del recurso contra los jueces ha causado un fenómeno tal vez único en la región (y en el mundo): la mayor incidencia de casos contra jueces que contra policías. Parece paradójico que en Costa Rica los procedimientos policiales sean menos traumáticos que los procedimientos judiciales, pero ello se debe a que la ley permite sustituir las apelaciones normales del juicio penal por el recurso de hábeas corpus. Esto porque, una vez establecidos los criterios sobre el

CUADRO 5.20

Resoluciones dictadas por la Sala Constitucional en *hábeas corpus*, recursos de amparo y acciones de inconstitucionalidad. 1990-1999

	Total década	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Total resoluciones	57.312	1.398	1.876	3.265	5.466	7.012	6.376	6.515	8.250	8.584	8.570
Con lugar	13.083	238	389	414	993	1.159	1.199	1.596	2.814	2.067	2.214
Sin lugar	18.419	591	887	1.000	2.155	2.046	1.722	1.615	2.306	2.979	3.118
Rechazado por forma	6.442	0	0	0	0	1.407	977	1.044	1.001	1.083	930
Rechazado por fondo	19.368	569	600	1.851	2.318	2.400	2.478	2.260	2.129	2.455	2.308
Hábeas corpus	9.658	493	564	796	940	939	1.108	1.106	1.282	1.084	1.346
Con lugar	1.378	83	95	141	138	179	127	167	169	143	136
Sin lugar	5.039	308	370	458	488	417	529	480	654	569	766
Rechazado de fondo	949					96	188	208	135	156	166
Rechazado de plano	2.292	102	99	197	314	247	264	251	324	216	278
Recurso de amparo	44.963	799	1.225	2.274	4.319	5.681	4.832	5.079	6.626	7.178	6.950
Con lugar	11.340	124	281	248	816	928	1.016	1.394	2.608	1.889	2.036
Sin lugar	13.084	265	507	515	1.645	1.590	1.140	1.106	1.624	2.382	2.310
Rechazado de fondo	4.871					1.202	680	723	750	827	689
Rechazado de plano	15.668	410	437	1.511	1.858	1.961	1.996	1.856	1.644	2.080	1.915
Acción de inconstitucionalidad	2.691	106	87	195	207	392	436	330	342	322	274
Con lugar	365	31	13	25	39	52	56	35	37	35	42
Sin lugar	296	18	10	27	22	39	53	29	28	28	42
Rechazado de fondo	622					109	109	113	116	100	75
Rechazado de plano	1.408	57	64	143	146	192	218	153	161	159	115
Recurso de amparo / total (%)	78,5	57,2	65,3	69,6	79,0	81,0	75,8	78,0	80,3	83,6	81,1

Fuente: Sección de Estadística, Departamento de Planificación, Poder Judicial, 1999.

debido proceso legal, los casos son cada vez menos relevantes. El efecto de esos casos estimados ha sido importantísimo, puesto que representan las principales violaciones al derecho a un debido proceso legal, y han generado grandes cambios conceptuales en el sistema penal costarricense.

La acción de inconstitucionalidad, el más importante de los recursos, pues crea precedentes jurídicos y nuevas bases de interpretación jurisprudencial, sólo ha representado un 5,5 % del total de sentencias dictadas por la Sala en sus diez primeros años. La duración promedio de cada caso es de 17 meses para 1999, porque las sentencias de inconstitucionalidad son mucho más elaboradas y los casos deben ser más estudiados antes de estar listos para sentencia.

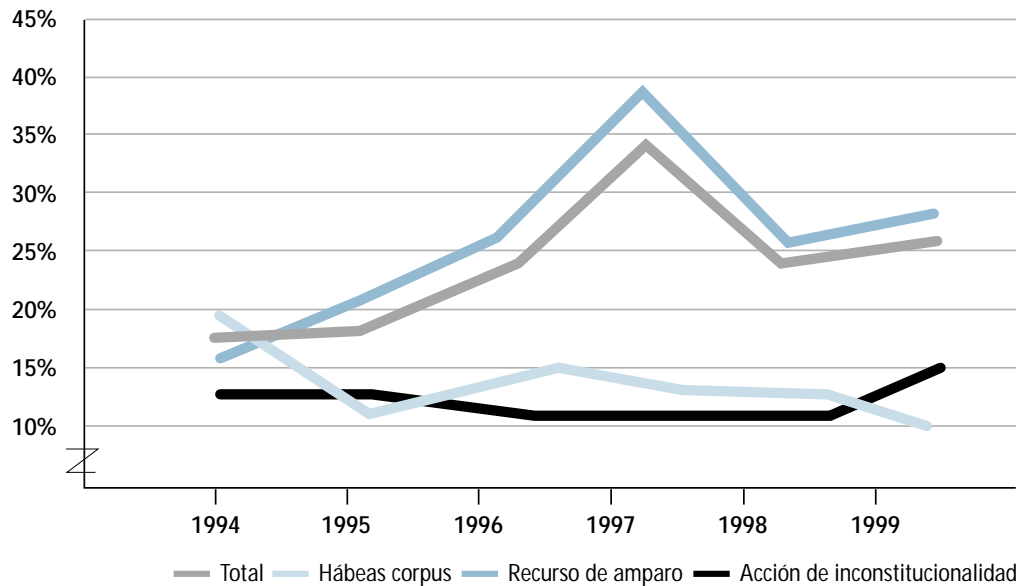
Con respecto a los recursos de inconstitucionalidad, la Sala experimentó un cambio radical en su jurisprudencia. Inicialmente anuló leyes por defectos de procedimiento, sobre todo porque no se consignó en el acta correspondiente de la Asamblea Legislativa el número califica-

do de votos necesario para imponer limitaciones a la propiedad, como sucedió en los casos de la Ley Forestal y la Ley de Inquilinato. Pero como los litigantes atacaron un gran número de leyes importantes empleando el mismo criterio, y luego de un cambio de integración de la Sala, esa tesis fue abandonada y, a partir de entonces, las sentencias se han ocupado de anular un artículo, una frase o hasta una única palabra de una ley. De ahí que las sentencias que declaran un caso "con lugar" se limitan a declarar una anulación parcial y ello no se refleja en las estadísticas. Por otra parte, muchos casos han llevado a la anulación de reglamentos, artículos de convenciones colectivas de trabajo y otras normas menores, por el concepto amplio de lo que se considera una "norma jurídica" en la jurisdicción constitucional. Si fuese posible eliminar estos casos y restringir el análisis a aquellos que involucran leyes, el número de casos estimados por la Sala sería reducido, de manera que el efecto de las anulaciones sobre el sistema legal costarricense se ha circunscrito a temas verdade-



GRAFICO 5.5

**Porcentaje de resoluciones dictadas con lugar en relación con el total de sentencias dictadas<sup>a/</sup> por la Sala Constitucional, según tipo de caso. 1994-1999**



a/ Incluye resoluciones con lugar, sin lugar, rechazo de fondo y rechazo de plano.

Fuente: Sección de Estadística, Departamento de Planificación, Poder Judicial.

ramente individualizados. Pareciera que el viejo principio de presunción de constitucionalidad de las leyes ha resurgido, sin que la Sala lo haya declarado abiertamente.

Por último, cabe mencionar que las consultas judiciales facultativas han sido poco empleadas por los jueces. En diez años han sido elevadas ante la Sala Constitucional 1.115 de ellas, que representan el 1,7% del total de la década. No hay estadísticas sobre el resultado de estas consultas.

### Análisis crítico de la jurisprudencia de la Sala Constitucional

#### Limitaciones a la propiedad privada en razón de prioridades ambientales

En Costa Rica, la reforma constitucional de 1943 estableció limitaciones y restricciones al uso de la tierra, o a la posibilidad de expropiar pagando una indemnización justa. La reforma al artículo 29 de la Constitución de 1871 permitió

imponer a la propiedad privada limitaciones surgidas del interés público, sin la necesidad de indemnizar por ello a los propietarios. Se trata de una figura intermedia entre la expropiación y el ejercicio pleno del título de propietario. El texto del actual artículo 45 de la Constitución casi no varió respecto del contenido de 1943, de manera que fracasó la tesis conservadora que exigía una retribución monetaria por las simples restricciones al uso de la tierra<sup>3</sup>, pero también fracasó la tesis de la confiscación pura y simple. Desde las primeras sentencias dictadas en 1943, la Corte Plena defendió ese concepto de limitaciones fundadas en razones de interés social y sostuvo la constitucionalidad de las expropiaciones de fincas grandes, para dividir las luego en nuevas propiedades privadas pequeñas. Eso salvó en 1956 la primera urbanización de Hatillo y, de paso, salvó todo el proceso de construcción masiva de viviendas populares, así como la reforma agraria.

En la década de los setenta fueron cuestionadas las restricciones impuestas por la

## RECUADRO 5.13

### Sala Constitucional: mejoras en la celeridad de resolución de casos en los últimos cuatro años

El análisis de la duración promedio de los hábeas corpus, los recursos de amparo y las acciones de inconstitucionalidad en la Sala Constitucional en el periodo 1990-1999, indica la existencia de dos etapas. En la primera, entre 1992 y 1994, la Sala registró tiempos cada vez más largos para resolver los casos, lo que corresponde con un crecimiento acelera-

do de sus servicios. En la segunda etapa, de 1996 a la fecha, ocurre una sensible mejoría. En ello han incidido la sistematización de los procesos informáticos para el trámite de casos, la especialización de magistrados y funcionarios, y la experiencia adquirida por el órgano en el tratamiento de los distintos expedientes.

## CUADRO 5.21

### Duración promedio de los casos entrados a la Sala Cuarta por tipo de recurso. 1990-1999

Año	Hábeas corpus	Recurso de amparo	Acción de inconstitucionalidad
1990	1 mes 1 semana	2 meses 3 semanas	6 meses 2 semanas
1991	1 mes 1 semana	5 meses	12 meses 3 semanas
1992	1 mes 2 semanas	7 meses 1 semanas	17 meses 1 semana
1993	1 mes 3 semanas	9 meses 2 semanas	24 meses 1 semana
1994	1 mes 1 semana	9 meses 3 semanas	27 meses 1 semana
1995	1 mes	4 meses 2 semanas	39 meses 2 semanas
1996	21 días	3 meses 2 semanas	37 meses 3 semanas
1997	19 días	3 meses 1 semana	26 meses
1998	19 días	3 meses	19 meses 3 semanas
1999	17 días	2 meses	17 meses

Fuente: Sección de Estadística, Departamento de Planificación, Poder Judicial, 2000.

Ley Forestal. Los propietarios pedían la indemnización de la madera y de la tierra protegidas, pero la Corte Plena falló que:

...la prohibición de efectuar labores agrícolas o destruir la vegetación en ellas, es una parte esencial de la gran obra de interés nacional de procurar la conservación de los bosques y, con éstos, la de las aguas, la fauna y la flora. El interés público impreso en la Ley Forestal tiene que estar por sobre todo interés privado. (Sentencia del 22 de mayo de 1973).

Sobre la función social de la propiedad, en 1983 la Corte afirmó que "...en la Constitución de 1949 no se llegó a declarar o reconocer la llamada "función social" de la propiedad; pero sí se mantuvo el concepto de "interés social".

La Sala Constitucional ha mantenido el concepto amplio de limitaciones a la propiedad no indemnizables, declarado por las reformas de 1943 y por el actual artículo 45, como son las normas sobre planificación urbana o sobre protección forestal. Por ejemplo esta concepción funcional o dinámica de la propiedad quedó reflejada en el " caso Arenal", en el que la Sala Constitucional manifestó:

V.- La Sala admite que el principio de solidaridad social, del que está imbuida nuestra Constitución, permite el gravamen soportado por todos en favor de todos, o inclusive de unos pocos en favor de muchos, pero como se ha descrito, *con el requisito de que el uso natural del bien inmueble no sea afectado al límite de su valor como medio de producción, o de su valor en el mercado.* Es de-

cir, pueden limitarse los atributos de la propiedad, en tanto el propietario reserve para sí la posibilidad de explotar normalmente el bien, excluida claro está, la parte o la función afectada por la limitación impuesta por el Estado. Fuera de estos parámetros, si el bienestar social exige sacrificios de uno o de algunos únicamente, debe ser indemnizado. Nótese que la limitación a la propiedad resistirá el análisis constitucional, dependiendo de la afectación a los atributos esenciales de la propiedad *que son aquellos que permiten el uso natural de la cosa, dentro de la realidad socioeconómica actual.*" (Sentencia de amparo 796-91; el destacado en cursiva no corresponde al original).

Además, la Sala dio un salto cualitativo frente a la Corte Plena cuando declaró expresamente que, aparte de la visión dinámica de la propiedad, existen muchas propiedades o regímenes jurídicos distintos, según la zona y el uso posible del bien. En síntesis, la Sala Constitucional ha llegado a considerar que la propiedad privada *sí cumple* una función social. Esto no lo había declarado con anterioridad la Corte Plena porque, en el concepto político del momento, ello equivalía a una confiscación. En consecuencia, la Sala Constitucional ha equiparado las limitaciones o restricciones al uso de la tierra con el concepto de función social de la propiedad. En la sentencia 4205-96 dijo la Sala:

Se modifica así la base jurídica sobre la que descansa la protección de la propiedad y de ser un derecho exclusivo para el individuo, pasa a corresponderle una obligación a favor de la armónica convivencia de la sociedad. Surgió la idea de la *"función social"* de la propiedad, en la que todo individuo tiene la obligación de cumplir ciertas obligaciones comunales, en razón directa del lugar que ocupa y de los intereses del grupo social que lo representa.

Con esta tesis, la Sala inserta la propiedad en su entorno social natural y coloca al propietario en la posición de colaborador de su comunidad. No es ya un elemento aislado de la sociedad, sino parte del entramado ciudadano y, por ello, sus bienes deben emplearse en favor de la sociedad local y nacional.

Así definida la tesis central, fue más fácil trasladarla al tema ambiental. Un ejemplo de ello es la sentencia dictada por la Sala sobre el

proyecto de Ley de Hidrocarburos, en la cual desarrolla el concepto de "bellezas naturales" contenido en el artículo 89 de la Constitución de 1949 y lo actualiza:

XIII.- ...El concepto de un derecho al ambiente sano, supera los intereses recreativos o culturales que también son aspectos importantes de la vida en sociedad, sino que además constituye un requisito capital para la vida misma. Ningún resultado racional puede producir la negación de nuestra fragilidad como seres animados, dependientes del entorno para nuestra subsistencia y la de generaciones futuras.

XIV.- De esta segunda visión del tema ambiental, se hace posible revestir a los derechos individuales clásicos de las condiciones necesarias para su pleno disfrute y ejercicio, en especial del derecho a la vida particularmente reforzado por nuestro artículo 21 constitucional, que la declara inviolable. Así, de la necesidad de disfrutar plenamente de los derechos humanos, surgen normas directamente derivadas de las fundamentales -entendidas como las ya consagradas en el texto constitucional- que operan como condiciones instrumentales para su preservación y ejercicio. Por ello las condiciones necesarias para la protección de los derechos fundamentales, se constituyen en verdaderos derechos independientes y exigibles con autonomía de aquéllos. Son verdaderas normas subconstitucionales como las denomina la doctrina, surgidas de la interpretación armónica del derecho de la Constitución; como por ejemplo la relación género-especie entre la libertad de comercio y la libertad de contratación según lo desarrolló la Corte Plena en funciones de tribunal constitucional, en la sentencia de 26-8-82. La segunda como consecuencia de la primera, es una condición indispensable para su ejercicio y sin embargo un derecho autónomo a la vez.

XV.- Por ello podemos afirmar que del derecho a la vida y a la obligación estatal de "proteger las bellezas naturales" contenidos en los artículos 21 y 89 de la Constitución, surgen otros derechos de obligada protección e igual rango como son los de la salud y a un ambiente sano, en ausencia de los cuales no sería posible el ejercicio de los primeros o su disfrute se vería seriamente limitado. (Sentencia 6240-93).

Así, a partir del mismo texto de 1949, se obtiene nuevos conceptos de recursos naturales y de protección ambiental, fundados en el derecho a la vida y a un ambiente sano (artículos 21 y 89 de la Constitución). Pero además se introduce el concepto de "derechos ambientales instrumentales", por el que la preservación del ambiente es el medio o instrumento fundamental para proteger otros derechos sustantivos, como la salud y la vida.

La relación entre el derecho instrumental y el derecho sustantivo ya ha sido defendida en el campo internacional por los defensores de los derechos económicos, sociales y culturales, como la condición indispensable para disfrutar de los derechos civiles y políticos o derechos individuales<sup>4</sup>. Es aquí donde se ubica la intervención forzosa del Estado en el ambiente, que permitió restringir, y hasta limitar, el alegado derecho de todos los propietarios de bosques a talarlos libremente para obtener su valor en dinero. En este sentido, la Sala Constitucional reconoce que no se puede definir un uso uniforme de la propiedad para todo el país, sino que existen tantas funciones o aptitudes "naturales" de la propiedad como zonas y usos existan. En otras palabras, es el entorno el que define este atributo de la propiedad y su valor comercial<sup>5</sup>.

Gracias a esta evolución conceptual, puede decirse que hoy la propiedad privada sí está sometida a una "función ecológica", como especie del género "función social". Un propietario no puede disponer libremente de la tierra y de los recursos naturales que estén bajo o sobre ésta, sino que deberá cumplir normas de zonificación, en zonas urbanas, y de preservación del agua, del aire, del bosque, etc., en zonas rurales. La propiedad privada cumple hoy una función ecológica instrumental de los demás derechos proclamados y protegidos por la Constitución Política y por los tratados internacionales aprobados por Costa Rica, sobre todo porque las reformas introducidas a los artículos 46 y 50 de la Constitución han otorgado un derecho de acción a todos los ciudadanos y ciudadanas para proteger su derecho a un ambiente sano<sup>6</sup>. Ello significa que, si el Estado no desea integrar una finca privada a un Área Silvestre Protegida, porque no es tan relevante o porque no es posible hacerlo debido a que la finca no está junto a un parque nacional, simplemente impone una limitación o restricción al uso de la tierra, que será inscrita como tal en el Registro Público de la Propiedad. El dueño no podrá arrasar el bosque y el Estado no tendrá que pagarle un céntimo, como lo sostuvo la Sala Constitucio-

nal en el "caso Arenal", "siempre que el grado de sacrificio no coloque al propietario en una situación de desigualdad o de superioridad frente al resto de los propietarios". En este caso la limitación pasa a ser una expropiación sujeta a indemnización (Sentencia de amparo 796-91).

La tesis sobre la función social de la propiedad inmueble y su especie, la función ecológica de la propiedad, no ha sido aplicada coherentemente en todos los casos. Por ejemplo, en el mismo "caso Arenal" la Sala consideró que los propietarios debían ser expropiados porque eran muy intensas las limitaciones a la propiedad para preservar el proyecto hidroeléctrico Arenal; sin embargo, los propietarios podían desarrollar actividades silvícolas, que son una manera de producción económica y permiten mantener un valor de mercado de la tierra. Se nota entonces que la aplicación particular de las tesis jurídicas abstractas ha tendido en algunos casos significativos a proteger al individuo en contra de la sociedad, en contra de la "función social".

### Libertad de expresión

El tema de la libertad de expresión ha sido ampliamente debatido en la Sala Constitucional. En esta sección se analiza dos temas: el ejercicio de la libertad de expresión sin censura previa y el recurso de amparo a favor de la rectificación y respuesta de publicaciones inexactas o agraviantes, contemplado por primera vez en la Ley<sup>7</sup>. En materia de la libertad de expresión, la Sala ha derribado ciertos obstáculos, especialmente los relacionados con la colegiación obligatoria y la censura previa de espectáculos. En materia de derecho de respuesta, los fallos han abierto nuevas posibilidades para su ejercicio, por cierto no exentas de polémica. Por último, cabe señalar que el marco legal regulador del ejercicio de la libertad de prensa, excepto por lo ya comentado, se mantiene.

### Libertad sin censura previa

Las acciones de inconstitucionalidad interpuestas contra leyes o reglamentos que permiten la revisión previa de los materiales por publicar, han causado una decidida defensa de la Sala en favor de la libertad de expresión sin censura previa. En este contexto sobresalen la sentencia sobre la colegiación obligatoria de periodistas y la anulación de un reglamento sobre espectáculos públicos. En el primer caso, que puede denominarse "caso Ajún", un periodista

## RECUADRO 5.14

**El caso de Stephen Schmidt y su adopción por la Sala Constitucional**

La sentencia de la Sala Constitucional sobre el caso de Stephen Schmidt es importante porque protegió la libertad de expresión a la luz del Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos. Un factor decisivo para el régimen de libertades del país lo constituyó la adopción, por la Sala, de una opinión consultiva de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre el tema de la colegiación obligatoria, conocida como "caso Schmidt", en su carácter de sentencia vinculante para Costa Rica, por el hecho de haberla solicitado directamente a esa Corte. La Sala concluyó que la opinión OC-5-85, del 13 de noviembre de 1985, rendida por la Corte, declaraba la incompatibilidad de la colegiación obligatoria y, por ello, sólo restaba dictar esa incompatibilidad por una sentencia de inconstitucionalidad vinculante.

El criterio novedoso y de relevancia internacional es la declaración de obligatoriedad de las opiniones consultivas dictadas por la Corte Interamericana para el país que las solicita. Esta decisión es única en

su campo, porque la propia Convención Americana sobre Derechos Humanos otorga a las opiniones consultivas el valor de medio de interpretación de su texto, pero no de sentencia vinculante producto de la actividad contenciosa de la Corte. Con este criterio, la Sala otorga a esas opiniones consultivas el valor jurídico de una sentencia contenciosa, por el hecho de que se integran al texto de la Convención.

Es fácil apreciar la consecuencia inmediata de este fallo, y es la adopción del derecho internacional sobre los derechos humanos por vía de las sentencias de la Sala Constitucional. La única diferencia entre las opiniones consultivas dictadas por la Corte Interamericana y las sentencias de la Sala Constitucional es la eficacia inmediata de las segundas. Gracias al mecanismo creado por la Sala, los criterios de la Corte se considerarán componentes de las normas de la Convención y, por ello la Sala aplicará las normas compuestas por el texto y por los criterios o doctrina derivados de las sentencias de la Corte.

## RECUADRO 5.15

**La Sala Constitucional elimina la censura previa**

La anulación del Reglamento sobre Espectáculos Públicos, por el hecho de contener normas sobre censura previa no respaldadas en una ley, sentó un precedente en Costa Rica. El caso se originó en la aplicación del Reglamento a ciertos programas de televisión. La Sala dictó la sentencia 1156-94, mediante la cual declaró que la libertad de expresión no puede ser sometida a regulaciones si no es por una ley formal dictada por la Asamblea Legislativa.

Asimismo, la sentencia de inconstitucionalidad 169-95 anuló las prohibiciones reglamentarias que impedían publicar la película "Grita por tu ayuda". Esta sentencia, a su vez, permitió la publicación de la película "La última tentación de Cristo", con argumentos similares y, a partir de allí, es posible publicar en el país todo tipo de materiales, incluso aquellos que se consideren no aptos para menores, siempre y cuando el acceso a estos últimos esté reservado para adultos.

alegó la inconstitucionalidad del artículo 22 de la Ley del Colegio de Periodistas, que exigía la colegiación obligatoria como requisito para ejercer el periodismo, ya que, por este motivo, se le seguía una causa por ejercicio ilegal de esa profesión. La Sala declaró la especial intersección entre la libertad de expresión y el ejercicio de una profesión como el periodismo, porque es el único caso en que el ejercicio de la profesión es indisoluble del ejercicio de la libertad de expresión. Ninguna de las otras profesiones emplea la libertad de expresión como instrumento, de manera que, en el caso de las y los periodistas, no es posible exigir la colegiación obligatoria.

**El derecho de respuesta**

Un aspecto relevante del período son los fallos relativos al derecho de rectificación y de respuesta, que no está contemplado en la Constitución Política, sino en el artículo 14 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y en el artículo 32 de la Ley. En este campo la Sala extendió la protección de las y los ciudadanos contra publicaciones inexactas o agraviantes, para incluir las secciones comerciales de los diarios o noticiarios de radio y televisión, así como los espacios pagados<sup>8</sup>. La Sala protegió a todos los ciudadanos de todas las publicaciones, sin distinción de su ubicación dentro del medio de comunicación, y no distinguió entre opiniones, noticias o espacios pagados. No

aceptó la tesis de que no procedían las peticiones de rectificación y de respuesta en casos de avisos pagados o de las secciones comerciales de los diarios.

Como conclusión, a partir de estos precedentes, la Sala Constitucional obligó al Gobierno a plantear una ley, y no un reglamento formal, con el fin de regular la libertad de expresión y la censura previa para protección de los menores. También admitió el valor de las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, al eliminar la colegiación obligatoria de los periodistas, y equiparó los avisos y secciones comerciales de los diarios, con las secciones de noticias o de opinión.

### El derecho a un debido proceso legal

El mayor efecto causado por la jurisdicción constitucional en el funcionamiento de toda la Administración Pública es el respeto al debido proceso legal. Si se pudiera definir el período por uno de sus efectos, éste ciertamente sería el debido proceso legal. Toda la Administración Pública emplea hoy el procedimiento previsto en la Ley General de la Administración Pública en caso de dictarse actos lesivos a los intereses de los ciudadanos. Este sí es un efecto masivo generado por el recurso de amparo y, en especial, por la sentencia u opinión consultiva 1739-92, que se considera la principal guía del derecho a un debido proceso legal. En esta sentencia, originada en una consulta de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, la Sala Constitucional declaró un derecho genérico de defensa contra actos o procesos sancionatorios y, a partir de allí, bifurcó el concepto de debido proceso penal en los derechos correspondientes al proceso penal y los derechos correspondientes al proceso administrativo, de manera que los ciudadanos gozan de un conjunto de garantías generales y de un conjunto de garantías específicas que permiten un mayor equilibrio procesal. Todos los procesos penales y administrativos han sido influenciados por esta sentencia, al grado que es uno de los argumentos por el que se reformó completamente el proceso penal costarricense. Por su importancia para el sistema, a continuación se reproduce algunos pasajes de esa sentencia.

Considerando:

I-... El concepto del debido proceso, a partir de la Carta Magna, pero muy especialmente en la jurisprudencia constitucional de los Estados Unidos, se ha desarrollado en (...) tres

grandes sentidos (...): a) el del debido proceso legal, adjetivo o formal, entendido como reserva de ley y conformidad con ella en la materia procesal; b) el del debido proceso constitucional o debido proceso a secas, como procedimiento judicial justo, todavía adjetivo o formal -procesal-; y c) el del debido proceso sustantivo o principio de razonabilidad, entendido como la concordancia de todas las leyes y normas de cualquier categoría o contenido y de los actos de autoridades públicas con las normas, principios y valores del Derecho de la Constitución.

II-La Sala considera que, a la luz del Derecho de la Constitución costarricense y, por ende, también del Derecho de los Derechos Humanos incorporado a él, el análisis del debido proceso en esta consulta debe centrarse en el segundo de los sentidos dichos, es decir, en el sentido procesal constitucional, sin desconocer que involucra la totalidad de las exigencias del primero y se ve inevitablemente impregnado por algunas dimensiones fundamentales del tercero.

III-... En nuestro país también se ha producido un desarrollo jurisprudencial de las normas constitucionales que garantizan los derechos procesales y sustantivos de la persona sometida a un proceso, especialmente penal. Aquí el eje de la garantía procesal ha sido el artículo 41 de la Constitución, interpretado como su fuente primaria, junto con los artículos 35, 36, 39 y 42, considerados como su manifestación más concreta en el campo del proceso penal. Dice el texto del primero:

“Artículo 41 – Ocurriendo a las leyes, todos han de encontrar reparación para las injurias o daños que hayan recibido en su persona, propiedad o intereses morales. Debe hacerse justicia pronta, cumplida y en estricta conformidad con las leyes”.

De la última regla -“debe hacerse justicia pronta, cumplida y en estricta conformidad con las leyes”-, ya la Corte Suprema de Justicia, actuando como tribunal constitucional, había jalonado el derecho general y universal a la justicia y a un proceso justo...

IV-Más: si el artículo 41 es la norma genérica, el 39 es la específica para la materia penal, de cuya correcta interpretación -por encima de la meramente literal- puede deducirse un sistema coherente de reglas, principios, valores y derechos que presiden el procedimiento penal. El texto -un tanto lacónico si se quiere- dice:

“ Artículo 39. A nadie se hará sufrir pena sino por delito, cuasidelito o falta, sancionados por ley anterior y en virtud de sentencia firme dictada por autoridad competente, previa oportunidad concedida al indiciado para ejercitar su defensa y mediante la necesaria demostración de su culpabilidad ...”

De este texto básico, la jurisprudencia constitucional y la legislación secundaria han deducido todo un sistema de garantías procesales, especialmente en la materia penal -que es la que nos ocupa con motivo de la presente consulta-, sistema de garantías que amplía significativamente, sin agotar por cierto, los principios generales del artículo 39 citado. Los instrumentos internacionales sobre derechos humanos, los Códigos Penal y de Procedimientos Penales, y las demás leyes punitivas, desarrollan con mayor precisión y detalle los elementos de este derecho, y las sentencias de la Corte Suprema cuando ejercía las funciones de tribunal constitucional, lo confirman, como se vio de los ejemplos transcritos, pues debieron confrontar las diferentes normas legales impugnadas de inconstitucionales con el texto, principios y valores del artículo 39 y en general de toda la Constitución.

V-Otro elemento constitutivo del derecho al debido proceso es su generalidad, -numerus apertus-, de manera que, ni el texto ni lo que diga la Sala agota necesariamente las posibilidades de un catálogo o tipología de sus elementos. Serán, entonces, tanto la jurisprudencia constitucional, como la de la Sala Tercera, las que amplíen sus alcances a la luz de nuevos problemas que plantee cada caso concreto.

VI-También tiene relevancia en el tema la reforma introducida al artículo 48 de la Constitución por ley #7128 de 18 de agosto de 1989, que amplió el catálogo de derechos fundamentales susceptibles de ser protegidos por la Jurisdicción Constitucional y por todos los tribunales, también a los derechos reconocidos en los instrumentos -no sólo tratados- internacionales sobre derechos humanos aplicables en la República; ampliando así el conjunto de fuentes normativas de los derechos fundamentales y, por ende, de criterios para integrar el debido proceso...

A partir de este caso, el derecho a un debido proceso legal se ha constituido en el concepto

central de todo proceso sancionatorio, sea el proceso administrativo o el proceso penal, porque ambos comparten valores comunes. Como un ejemplo, el nuevo Código Procesal Penal de Costa Rica contempla una serie de derechos procesales y sustantivos a favor de las personas acusadas de un delito<sup>9</sup>. Esas garantías procesales para el indiciado no se hubieran plasmado en el nuevo procedimiento penal sin esa clara directriz jurisprudencial de la Sala Constitucional, en la que se fijó la importancia y la obligatoriedad del debido proceso, a partir de una serie de institutos y normas procedimentales básicas. Por ello el derecho a un debido proceso legal es el efecto más generalizado y el más característico del período y ha generado todo un cambio cultural en la función pública.

### Conflictos constitucionales

En el período 1989-1999 se han generado conflictos entre la Sala Constitucional y los otros órganos del Estado. Es claro que los roces con el Poder Ejecutivo son mucho más frecuentes, por la función política inherente al Gobierno. Este no es un fenómeno relevante, pero sí lo es la notoria disminución de la autoridad de la Asamblea Legislativa, que podría calificarse de claudicación frente a la Sala Constitucional.

Uno de los conflictos más relevantes fue causado por la sentencia dictada por la Sala ante el proyecto de reforma al artículo 24 de la Constitución, para admitir las intervenciones telefónicas. La Sala había anulado el artículo respectivo del Código de Procedimientos Penales; esto motivó la iniciativa de una reforma constitucional para ampliar las causales por las que se admitía las escuchas telefónicas. Ante la consulta preceptiva enviada por la Asamblea Legislativa, la Sala aprobó los procedimientos seguidos, pero se atrevió a cuestionar la oportunidad y conveniencia de la reforma. Esto generó una fuerte reacción por parte de la Asamblea, que se quejó por la interferencia en una materia propia. La Sala tuvo que retroceder: admitió que no tenía competencia para revisar el contenido de la reforma, y que le correspondía simplemente evaluar el cumplimiento de los requisitos de procedimiento. A partir de allí, la Sala no cuestionó la materia reformada y se delimitaron ambas competencias constitucionales (sentencias 678-91 y 720-91).

Otro tema que ha provocado fuertes controversias es el de las comisiones legislativas

especiales de investigación, a través de las cuales la Asamblea Legislativa revisa las actuaciones de los entes y órganos públicos. En un primer momento la Sala Constitucional degradó las competencias de las comisiones frente a los casos judiciales e impidió investigar asuntos privados (sentencias 441-91 y 1618-91). Las críticas públicas hechas por los diputados, que reclamaban la intervención de la Sala en asuntos políticos constitucionalmente asignados al Parlamento, han surtido sus efectos. La Sala ha comenzado a temperar esas limitaciones originales admitiendo que las decisiones tomadas por las comisiones no son todavía actos finales, sino que lo serán únicamente los acuerdos tomados por el Plenario; que ni los informes de las comisiones de investigación ni los acuerdos del Plenario causan responsabilidad para los diputados ni son actos revisables ante la jurisdicción constitucional, porque son actos políticos propios del Parlamento. Por último, la Sala ha dicho que las personas tienen el derecho constitucional de ser oídas por las comisiones legislativas, como garantía del derecho a un debido proceso legal. La falta de audiencia o la imposición de sanciones perpetuas ha causado la anulación de sanciones políticas impuestas por el pleno de la Asamblea Legislativa, pero se ha reforzado la potestad de investigación y se ha consolidado la tesis de la inmunidad de las sanciones aprobadas contra funcionarios o exfuncionarios públicos, siempre que se respete el derecho de audiencia.

### El futuro de la Sala Constitucional

El impresionante número de casos presentados y resueltos por la Sala Constitucional es una muestra de la confianza de los y las costarricenses en el Estado de derecho, confianza que mantienen pese a que pierden casi el 80% del total presentado. No obstante este desalentador resultado, el bajo porcentaje de casos estimados en sentencia ha sido suficiente para causar una verdadera revolución jurídica, dirigida a colocar la doctrina de los derechos humanos en el corazón de la Constitución Política. Este fenómeno ideológico ha producido cambios en el funcionamiento de todo el Estado costarricense.

Por otra parte, la adopción de una visión sistemática de la Constitución y del derecho internacional ha ampliado el catálogo de derechos de todos los costarricenses. Una de las vertientes más sobresalientes es el cambio en los métodos de interpretación de la Constitución. Bajo el modelo anterior, las normas eran analizadas individualmente; la Sala Constitucional, en cambio, ha interpretado la Constitución como un conjunto sistemático de valores, principios y normas analizados y aplicados en armonía unos con otros, de manera que resultan indivisibles e interdependientes, condiciones éstas reputadas a los derechos humanos por el derecho internacional. Esta visión lógico-sistemática permite suprimir la distinción entre derecho interno y dere-

#### RECUADRO 5.16

### Conflictos entre la Sala Constitucional y el Tribunal Supremo de Elecciones

En el campo electoral también se han suscitado severos conflictos políticos, específicamente a partir de la sentencia de la Sala sobre las elecciones de distrito celebradas por el Partido Liberación Nacional. Por sentencia 2150-92 y su adición, 2964-92, la Sala Constitucional consideró que, si el TSE no se pronunciaba sobre la materia electoral, ella asumía esa competencia, con el propósito de no crear vacíos de inmunidad en el sistema legal. El caso es muy controversial, pues quienes reclamaron ni siquiera habían hecho el esfuerzo de inscribirse en esas elecciones distritales, y la Sala admitió el caso sin cuidarse de este aspecto y anuló las elecciones celebradas en todo el país, no únicamente en el distrito central de Alajuela, al que pertenecían los quejosos. Los efectos políticos del fallo causaron que la Sala rechazara de plano casi todos los demás casos

planteados contra actos internos de los partidos políticos, alegando que corresponden al TSE. Y es que en las sentencias de inconstitucionalidad anteriores (980-91 y 3194-92), la Sala había debilitado al Tribunal, al reservarse la función de intérprete último de la Constitución, delegando en el TSE una función de interpretación exclusiva, pero reservada a los casos electorales que se plantean ante él. Con ello la Sala diferenció la interpretación normativa de la interpretación contenciosa-electoral (casi-judicial), cuyos efectos se limitan al caso concreto. La cuestión ha quedado delimitada a favor del Tribunal, siempre y cuando ejerza sus facultades y resuelva los casos electorales, pero es claro que la Sala debilitó al TSE, al restarle la posibilidad de dictar sentencias con valor normativo que interpreten la Constitución, como un verdadero tribunal constitucional electoral.



cho internacional, puesto que los dos sistemas de normas comparten valores. El resultado es que los derechos "internos" son casi idénticos a los derechos "externos", porque todos tienen su primera protección en la jurisdicción constitucional costarricense. De tal forma, la difusión de los derechos humanos dentro del sistema procesal interno de Costa Rica hace que el derecho internacional no sea un fenómeno etéreo, ajeno a la realidad del país, sino el contenido de todas las jurisdicciones creadas por ley interna, de manera que todos los jueces fallan hoy tomando en

consideración la doctrina de los derechos humanos.

De los casos analizados en este breve estudio, puede concluirse que la excesiva laxitud con que se diseñó la jurisdicción constitucional ha sido su principal enemigo y el de las otras jurisdicciones. No obstante, el resultado final y positivo de la reforma de 1989 compensa los negativos efectos de una jurisdicción constitucional mal concebida en el aspecto procesal. En este sentido, el balance de los primeros diez años es favorable a la reforma, porque ha contribuido al desarrollo democrático de Costa Rica.

## Notas

1 Véase las sentencias de hábeas corpus 894-90, del 1° de agosto de 1990, expediente 626-90, contra el Juzgado Segundo de Instrucción de Limón y la sentencia 823-90, del 18 de julio de 1990, expediente 676-90, contra la Sección de Homicidios del Organismo de Investigación Judicial y otros.

2 No procede el amparo contra las leyes u otras disposiciones normativas, salvo cuando se impugnen conjuntamente con actos de aplicación individual de aquéllas, o cuando se trate de normas de acción automática, de manera que sus preceptos resulten obligatorios inmediatamente por su sola promulgación, sin necesidad de otras normas o actos que los desarrollen o los hagan aplicables al perjudicado. Tampoco procede contra las resoluciones y actuaciones jurisdiccionales del Poder Judicial y contra los actos que realicen las autoridades administrativas al ejecutar resoluciones judiciales, siempre que esos actos se efectúen con sujeción a lo que fue encomendado por la respectiva autoridad judicial. Finalmente, el amparo no es aplicable cuando la acción u omisión hubiere sido legítimamente consentida por la persona agraviada y contra los actos o disposiciones del Tribunal Supremo de Elecciones en materia electoral.

3 El artículo 45 de la Constitución establece: "La propiedad es inviolable; a nadie puede privarse de la suya si no es por interés público legalmente comprobado, previa indemnización conforme a la ley. En caso de guerra o conmoción interior, no es indispensable que la indemnización sea previa. Sin embargo, el pago correspondiente se hará a más tardar dos años después de concluido el estado de emergencia. Por motivos de necesidad pública podrá la Asamblea Legislativa, mediante el voto de los dos tercios de la totalidad de sus miembros, imponer a la propiedad limitaciones de interés social."

4 De acuerdo con esta tesis, sin las condiciones socioeconómicas mínimas, no es posible disfrutar de los derechos individuales clásicos. Por ello, las conclusiones de la Sala Constitucional son relevantes a la luz del papel del Estado como mediador (interventor o benefactor) entre las fuerzas del mercado y las personas, con el objeto de crear esas condiciones socioeconómicas mínimas, aún forzosamente. La expropiación, los impuestos y las limitaciones a la propiedad y a la libre industria, comercio y agricultura son los instrumentos principales de este Estado mediador. La planificación urbana sería imposible sin estas facultades estatales.

5 El concepto de función ecológica de la propiedad ya no es más una creación jurisprudencial, porque fue formalmente incorporado en la Ley de Biodiversidad, 7788, de 30 abril de 1998, que dice: "Artículo 8.- Función ambiental de la propiedad inmueble. Como parte de la función económica y social, las propiedades inmuebles deben cumplir con una función ambiental."

6 "Artículo 50.- El Estado procurará el mayor bienestar a todos los habitantes del país, organizando y estimulando la producción y el más adecuado reparto de la riqueza. Toda persona tiene derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado. Por ello está legitimada para denunciar los actos que infrinjan ese derecho y para reclamar la reparación del daño causado. El Estado garantizará, defenderá y preservará ese derecho. La ley determinará las responsabilidades y las sanciones correspondientes."

7 La Convención Americana sobre Derechos Humanos (San José, 1969), en su Parte I.- Deberes de los Estados y Derechos Protegidos, Capítulo 2. Derechos civiles y políticos, artículo 13, dice: "Libertad de Pensamiento y de Expresión. 1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección. 2. El ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente no puede estar sujeto a previa censura, sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar: a) el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o b) la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas. 3. No se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones. 4. Los espectáculos públicos pueden ser sometidos por la ley a censura previa con el exclusivo objeto de regular el acceso a ellos para la protección moral de la infancia y la adolescencia, sin perjuicio de lo establecido en el inciso 2. 5. Estará prohibida por la ley toda propaganda en favor de la guerra y toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituyan incitaciones a la violencia o cualquier otra acción ilegal similar contra cualquier persona o grupo de personas, por ningún motivo, inclusive los de raza, color, religión, idioma u origen nacional."

8 Véase como ejemplo la sentencia de amparo 3582-94.

9 Entre ellos: el principio de legalidad, el derecho a la celeridad procesal, la igualdad en el trato, la privacidad, la independencia de los jueces, el derecho a la defensa, el estado o presunción de inocencia, única persecución por un mismo delito, la no obligación a declarar contra sí mismo, el derecho a la información plena acerca del caso, el derecho a convertirse de víctima a querellante por acciones infundadas o falta de pruebas, oportunidad de conciliar.

## CAPÍTULO 6 Los desafíos de la Región Chorotega

### Resumen de hechos y aspiraciones

#### RESUMEN DE HECHOS RELEVANTES EN 1999

- Se reactivó el proyecto turístico Golfo de Papagayo.
- Inundaciones causaron daños por 4.000 millones de colones en ocho cantones de la Región.
- La República de Taiwán donó \$22 millones para construir el puente sobre el río Tempisque.
- La compañía Northwest inició vuelos comerciales directos desde Estados Unidos hasta el aeropuerto Daniel Oduber.
- La empresa Aqua Corporación Internacional, con sede en Cañas, se constituyó en el principal proveedor mundial de tilapia para los Estados Unidos.
- Se recibió apoyo del Programa de Reversión Productiva para el establecimiento de una comercializadora de productos hortícolas, proyecto de la Federación de Centros Agrícolas Cantonales (FECAP).
- 23 mujeres guanacastecas mueren anualmente por cáncer uterino.
- La Universidad Latina inauguró un moderno campus en Santa Cruz, con una inversión de 500 millones de colones.
- El Área de Conservación Guanacaste fue declarada Sitio de Patrimonio de la Humanidad por la UNESCO. Se canceló la deuda pendiente por la hacienda Santa Elena.
- Grupos ambientalistas de la región piden declarar emergencia la limpieza del río Tempisque.

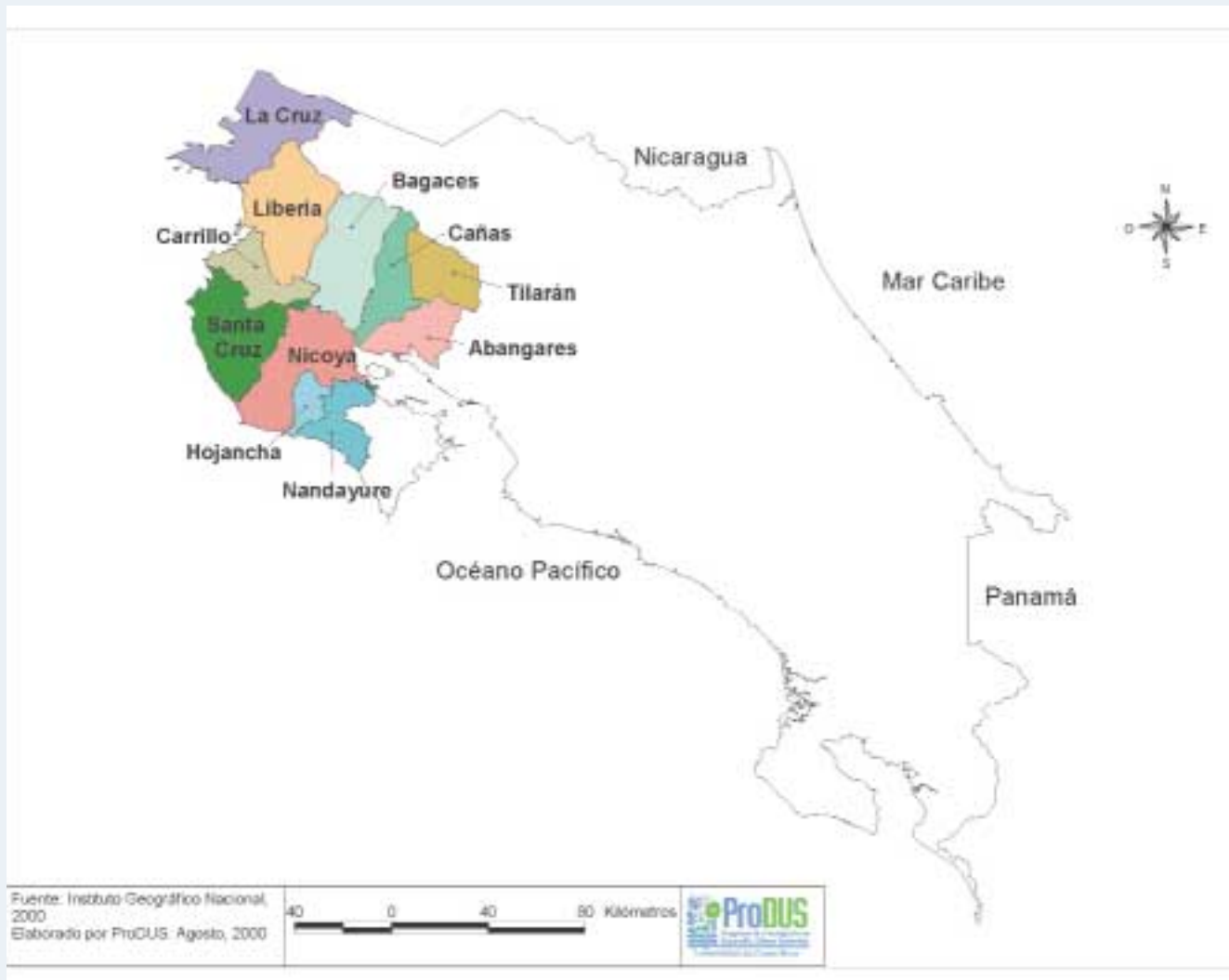
#### ASPIRACIONES

- Búsqueda de una mayor integración social de los y las habitantes (niveles de equidad semejantes a los alcanzados en la Región Central, mecanismos de movilidad social y respeto a la diversidad cultural).
- Ampliación sostenida de oportunidades empresariales y laborales que generen empleos productivos e ingresos apropiados, sin sacrificar la sostenibilidad de empresas pequeñas y medianas y los recursos naturales para las futuras generaciones.

- Participación organizada de la sociedad civil local, que permita tener capacidad de negociación en materia de desarrollo social ante las autoridades públicas dentro y fuera de la Región.

MAPA 6.1

### Ubicación espacial de la Región Chorotega



## CAPÍTULO 6

# Los desafíos de la Región Chorotega

## Introducción

El presente capítulo estudia en profundidad el desarrollo de la Región Chorotega de Costa Rica durante los últimos diez años del siglo XX. Esta región corresponde a la provincia de Guanacaste, ubicada al noroeste del país (mapa 6.1), aunque en los últimos veinte años sus límites regionales fueron modificados por diversos decretos ejecutivos<sup>1</sup>. Se trata de una extensa área con una baja densidad de población. A pesar de cubrir el 20% del territorio costarricense (10.140,71 km<sup>2</sup>), su población representaba apenas el 8,2% del total nacional en 1999, 281.312 habitantes (INEC, 1999).

Actualmente esta región experimenta un profundo cambio económico y social: el tránsito de una economía exclusivamente agropecuaria a una economía cada vez más orientada hacia los servicios. Este cambio ha atraído cuantiosas inversiones y ha generado nuevas oportunidades empresariales y laborales para ciertas zonas y actividades, creando así nuevos “polos” de desarrollo local. Paralelamente, se ha extendido la cobertura territorial de las áreas bajo protección ambiental, lo que ha permitido neutralizar la depredación de ciertas zonas de gran valor ecológico.

Sin embargo la región sigue mostrando importantes fracturas internas. A la par de los nuevos polos de desarrollo se encuentran zonas y actividades deprimidas; junto a los grupos de población conectados con las oportunidades viven poblaciones postergadas; la bajura y la altura

guanacastecas están, como siempre, de espaldas; el turismo de sol y playa no llega a los parques nacionales. Persiste la tradicional desarticulación productiva, social e institucional entre las microregiones y se ejercen nuevas (y viejas) presiones sobre su patrimonio natural. De no implementarse una gestión responsable de los recursos naturales, pueden crearse serios cuellos de botella para el desarrollo futuro de la región. La Chorotega arrastra, sin indicios claros de que disminuyan las brechas, preocupantes rezagos con respecto a la región central del país. Ciertamente los indicadores sociales han mejorado en la última década, pero la región exhibe mayores índices de pobreza, mortalidad infantil, subempleo y desempleo, y menor nivel de instrucción formal, que el Valle Central de Costa Rica.

El propósito del estudio regional fue identificar las principales tendencias del desempeño regional en la década de los noventa, así como los desafíos que enfrentan sus habitantes para alcanzar un desarrollo humano sostenible. El capítulo identifica, pues, oportunidades y debilidades; examina las viejas y nuevas disparidades sociales, los ganadores y los perdedores de la reciente modernización; las potencialidades y fragilidades de la apuesta por una economía de servicios. Además, caracteriza las disparidades entre las condiciones prevalecientes en ésta y la Región Central del país, la más desarrollada. Finalmente, el estudio rescata un tema clave, aunque poco tratado: la diversidad económica, social, ambiental y cultural de la Región Chorotega. Con

todo ello se aporta a la población guanacasteca y a las instituciones información relevante para actuar sobre las principales debilidades y retos del desarrollo regional.

En los anteriores *Informes sobre el Estado de la Nación* se ha reiterado que las profundas inequidades regionales existentes en Costa Rica constituyen un serio obstáculo para profundizar el desarrollo del país. Por ello, el estudio de la Región Chorotega puede verse como la continuación de la iniciativa realizada en el Cuarto Informe, correspondiente al año 1997, cuando se incluyó un capítulo especial sobre la Región Huetar Norte (recuadro 6.1). En un país altamente centralizado desde el punto de vista político, institucional y económico, hecho que se muestra también en la relativa escasez de información de carácter subnacional, los informes regionales pueden convertirse en herramientas de apoyo a los esfuerzos para descentralizar la toma de decisiones en Costa Rica.

Por estar basado en el concepto del desarrollo humano sostenible, este informe no se limita al estudio de la economía regional. Indaga, mediante el concurso de diversas fuentes y metodologías de investigación (recuadro 6.2), la equidad social, la armonía con la naturaleza, la presencia institucional, la participación ciudadana y la cultura regional. Se trata, pues, de ofrecer una visión de conjunto lo más detallada posible. Dada la escasez de información, el recorrido por algunos temas estratégicos es necesariamente general o, en algunos casos, del todo no pudieron ser tratados. Por ejemplo, la balanza comercial regional, la generación de valor agregado o la tenencia y distribución de la tierra son temas difíciles de investigar por la falta de un sistema de cuentas regionales en el país, y de información proveniente del censo de población -cuyos primeros resultados se publicarán a finales del año 2000-

o de un censo agropecuario, por realizarse en el 2001. No obstante, el informe logró recopilar información valiosa que permite un retrato riguroso de la Región Chorotega. En este documento se presenta una síntesis apretada de un conjunto amplio de investigaciones.

El capítulo se organiza en siete apartados, incluyendo esta introducción. El segundo apartado ofrece una visión general sobre la pluralidad económica, social y cultural de la región, generada por su evolución histórica. La tercera sección examina la disponibilidad y uso del patrimonio natural como soporte para el desarrollo regional. El cuarto apartado estudia las principales tendencias en la economía regional durante los últimos diez años en materia de empleo y crecimiento. El quinto evalúa la dinámica poblacional, las condiciones de vida y las oportunidades de las personas, mediante un estudio de la evolución de sus ingresos, salud, educación y vivienda, que además incorpora un análisis de las comunidades costeras. El sexto aborda el desempeño de dos actividades centrales en la economía regional: la agropecuaria y la turística. El séptimo estudia los temas de la acción institucional y su impacto en el desarrollo de Guanacaste, así como la gestión local, incluyendo organizaciones de la sociedad civil y municipalidades.

### Una región plural y fragmentada

Hoy en día la región Chorotega, o Guanacaste, es un mosaico de pueblos y sistemas productivos. Este mosaico se asienta, a su vez, sobre un diverso paisaje que incluye una extensa faja costera, amplias sabanas y, en el extremo oriental, las elevaciones de la Cordillera Volcánica. Se trata, pues, de una región con un rico patrimonio natural, social y cultural que es, además, un patrimonio fragmentado. Hay fragmentación, por

#### RECUADRO 6.1

#### ¿Por qué se escogió la Región Chorotega?

- El Proyecto de Desarrollo Agrícola de la Península de Nicoya (PRODAPEN) mostró interés y brindó apoyo para la realización de un estudio en la región, bajo el auspicio del FIDA y el BCIE. El punto de interés común más destacado es proveer a la región de un instrumento útil que contribuya a retroalimentar las discusiones sobre su desarrollo.
- Asimismo, al ser consultadas, diversas organizaciones de la sociedad civil regional manifestaron su interés en la iniciativa.
- El vasto potencial económico regional y sus grandes contrastes productivos, ambientales y sociales plantean un desafío urgente para el desarrollo humano.
- La Chorotega exhibe el mayor nivel de pobreza del país, junto con la región Brunca, pese a la modernización económica de los últimos años.
- Interés expresado por organizaciones del sector agropecuario y organismos de cooperación internacional en la elaboración de estudios subnacionales

## RECUADRO 6.2

**Metodología  
y fuentes de información**

- Se recopiló y analizó la información secundaria sobre la región producida dentro y fuera de ella por instituciones estatales, universidades y entidades privadas.
- Se procesó y analizó la información de fuentes de datos básicos como la Encuesta de Hogares, el Registro de la Propiedad, el Registro de Asociaciones y cifras sobre producción y consumo de energía eléctrica.
- Se empleó técnicas cualitativas como las entrevistas con informantes clave, grupos focales con productores agropecuarios, talleres locales de consulta con productores agrícolas y funcionarios estatales, para auscultar percepciones sobre la realidad regional.
- Se utilizó el Sistema de Información Geográfica (SIG) para sistematizar y analizar la información, con apoyo del Programa de Investigación en Desarrollo Urbano Sostenible (ProDUS) de la Universidad de Costa Rica y el Laboratorio de Información Geográfica de la Universidad Nacional (Telesig-UNA).
- Se incorporó a investigadores adscritos a la Universidad de Costa Rica y la Universidad Nacional.
- Se integró un grupo asesor con representantes de diversos sectores sociales y geográficos de la región, para contar con un interlocutor que orientara la investigación y participara en la discusión de sus resultados.

ejemplo, entre los pueblos de la bajura y los de la altura, producto de colonizaciones y economías distintas; o entre Liberia, la capital, y los otros centros urbanos, cuyas rencillas se remontan, por otros motivos, hasta la época misma de la anexión del Partido de Nicoya a Costa Rica<sup>2</sup>. Al mismo tiempo, desde afuera Guanacaste ha sido visto como “algo distinto”, especialmente por los “cartagos”, es decir, los habitantes del Valle Central, la sede del poder político y económico del país. Y desde adentro, las y los guanacastecos, como se verá, también se reconocen como una unidad, pese a todas sus diferencias internas. La región Chorotega es, por lo tanto, una delicada unidad en la diversidad (Arrieta, 2000).

**Contexto histórico del desarrollo en Guanacaste**

Antes de 1950, el desarrollo social y productivo de la bajura guanacasteca se caracterizó por el predominio de grandes haciendas tradicionales dedicadas a la ganadería de carne. Su producción se destinaba a los mercados centroamericano y nacional. Las haciendas hacían un uso extensivo de la tierra, con escasa inversión y tecnología, y mantenían una mezcla de relaciones salariales y en especie entre los dueños de las fincas, los peones y los campesinos. Por su parte, las unidades de producción campesina se vincularon a la producción de granos para el autoconsumo y el mercado local, así como a la crianza de terneros para engorde (Edelman, 1998).

Mientras que la producción en la bajura data de la época de la colonia, las zonas altas de Guanacaste fueron pobladas durante la primera mitad del siglo XX. Los sistemas productivos que se establecieron en la altura tuvieron, desde el principio, poca vinculación con los de la bajura. Así, en las sierras de Abangares se desarrollaron los enclaves mineros, ya en plena decadencia hacia la década de 1930. Y en las tierras altas de Tilarán y Hojanca se establecieron, como se verá más adelante, productores campesinos independientes que cultivaron café, hortalizas y desarrollaron la ganadería de leche. Por su parte, las zonas costeras tuvieron una importancia marginal dentro de la economía regional hasta muy entrado el siglo XX.

El desarrollo de la ganadería como base de la economía regional generó rasgos particulares que distinguen a Guanacaste del resto del país. Entre ellos destaca un poblamiento disperso y poco denso, patrones de tenencia de la tierra con predominio de la gran propiedad e importantes movimientos migratorios de la población local hacia otras regiones del país, en busca de mejores oportunidades.

**Auge y crisis de la economía regional (1950-1990)**

Después de 1950, como parte de las políticas de diversificación agrícola y de sustitución de importaciones que se promovió en el país, Guanacaste experimentó importantes transformaciones en su economía. En esta época se modernizaron los viejos sistemas productivos y surgieron nuevos. Por una parte, la apertura del mercado norteamericano a la ganadería de carne y la caña de azúcar dinamizó las viejas haciendas, lo mismo que el desarrollo de la producción de arroz, algodón y sorgo para el mercado nacional.

Muchas haciendas se convirtieron en modernas empresas capitalistas, con fuertes inversiones, un uso más intensivo de la tierra, contratación de mano de obra asalariada y novedosas tecnologías de producción. Por otra parte, surgieron modernas unidades productivas de tamaño pequeño y mediano en actividades como el café y la ganadería de leche. Finalmente, la época de auge de la ganadería de carne implicó la expansión de la actividad ganadera en toda la región, acompañada de una fuerte deforestación, aunque sin variaciones sustanciales en lo que a uso y tenencia de la tierra se refiere (Edelman, 1998).

En estas décadas, el Estado costarricense surgió como un importante actor en la provincia. Una sostenida inversión pública creó una red de carreteras y caminos vecinales que permitió, por primera vez en la historia, regional una comunicación fácil con el Valle Central y el trasiego ágil de productos y personas dentro de la región. La construcción de la represa de Arenal y el establecimiento de un distrito de riego afectaron, localmente, los patrones de tenencia de la tierra. Al mismo tiempo, el Estado incrementó el número de escuelas y colegios en la región y fundó clínicas y hospitales. En la segunda mitad de los años setenta y la primera de los ochenta, el Estado incursionó en la creación de industrias en varias actividades productivas: CATSA (azúcar y alcohol), ALCORSA (algodón) y CEMPASA (cemento).

La bonanza del sector agroindustrial guanacasteco finalizó en los años ochenta. Los mercados internacionales de los principales productos de exportación entraron en severos problemas de demanda y precios. Costa Rica experimentó una aguda crisis económica que contrajo su economía y deprimió el mercado interno, a cuya atención se dedicaban muchos productores de la región. El Estado abandonó progresivamente su activismo en el desarrollo regional y concluyó el ciclo de inversión en grandes obras de infraestructura. Con miras a impulsar un nuevo modelo exportador y de apertura comercial, las instituciones públicas reorientaron las políticas macroeconómicas. Como resultado de ello, actividades productivas como la ganadería, la caña de azúcar, el arroz, el algodón y el sorgo, vieron disminuir fuertemente los recursos de crédito y seguros y el patrón de desarrollo seguido por Guanacaste desde 1950 entró en crisis.

#### Una región en transición (1990-2000)

En la década de los noventa se inició un período de transición de la economía guanacasteca.

El principal rasgo del cambio en marcha es que la economía de la provincia está dejando de estar centrada exclusivamente en la actividad agropecuaria y se está convirtiendo en una economía en la que los servicios, especialmente los relacionados con la actividad turística, ocupan un lugar cada vez más importante.

A diferencia del pasado, la expansión de la actividad turística en estos años se caracteriza por la presencia de grandes corporaciones de inversionistas locales y extranjeros, grupos mayoristas y operadores hoteleros internacionales dedicados al turismo masivo y al negocio de los bienes raíces. Existen problemas de articulación con el resto de una economía regional que, hasta hace diez años, giraba alrededor del sector agropecuario y cuya reconversión productiva requiere tiempo para satisfacer las nuevas demandas de la actividad turística.

El sector agropecuario regional sigue contraído, con un escaso dinamismo. La modernización se concentra en pocas actividades (caña, arroz y melón), con una diversificación limitada y circunscrita a esos productos. Paralelamente, ocurre una caída en la producción de ganado, maíz blanco y frijol. Las escasas opciones de diversificación desarrolladas por las grandes empresas y las unidades de producción campesina, la desaparición de algunas actividades como el algodón y el sorgo, y la persistente subutilización de grandes propiedades agravan los ya históricos problemas de empleo de la región. Como se verá más adelante, las brechas entre los distintos sectores productivos de Guanacaste, la agricultura empresarial y la agricultura campesina, se han profundizado en estos años. Unidades productivas dedicadas a cultivos como la caña alcanzan significativos grados de tecnificación, en tanto unidades campesinas dedicadas a la producción de granos básicos enfrentan problemas para acceder al crédito y la asistencia técnica.

En materia de desarrollo humano, la situación en los años noventa muestra situaciones dispares. En 1999 la región Chorotega presentó el mayor número de hogares pobres de todas las regiones del país. Aunque en comparación con la década de los ochenta la pobreza regional ha disminuido, en los últimos seis años se ha estancado (no aumenta, ni disminuye) y tiende a focalizarse en algunos sectores sociales, especialmente los agricultores y las comunidades costeras. Por otra parte, en Guanacaste hay avances en materia de salud y educación, pero se mantienen problemas importantes en la cobertura y calidad de los servicios que se ofrece. La “terciarización” del



empleo, aunque parece estar generando mayores oportunidades, especialmente para las mujeres, no resuelve los rasgos de estacionalidad y precariedad que han caracterizado al mercado laboral de la provincia. En la década de los noventa persiste el desempleo y la región se distingue por presentar las tasas de subutilización más altas de Costa Rica. Además, las actividades agropecuarias más dinámicas emplean en forma creciente mano de obra migrante poco calificada. Los pequeños productores se mantienen con muchas dificultades, pero tratando de generar alternativas a partir de sistemas diversificados de producción en los que combinan viejas y nuevas actividades (ganadería, hortalizas, café, forestales).

Otra tendencia reciente en Guanacaste es el aumento de las áreas protegidas, la promoción de la reforestación y los esfuerzos del Estado y la sociedad civil por conservar los recursos naturales de la región. Vastos territorios, especialmente en la zona norte y la Cordillera Volcánica, son parte del Sistema de Parques Nacionales. Pero, en otras zonas, la actividad económica y los asentamientos de población están ejerciendo fuertes presiones sobre el patrimonio natural; estos son los casos del golfo de Nicoya y la cuenca baja del río Tempisque.

La acción del Estado en Guanacaste se ha caracterizado en las últimas dos décadas por el impulso de megaproyectos de infraestructura, en una región cuyas municipalidades tienen la menor participación nacional en el presupuesto de los gobiernos locales. Por su parte, las organizaciones sociales, muy variadas pero también muy dispersas, no han mostrado una capacidad sostenida de incidir en la toma de decisiones sobre el desarrollo local, ni tampoco para forjar espacios de concertación regional permanentes.

En síntesis, los procesos en marcha en la economía guanacasteca no parecen estar generando oportunidades para la región en su conjunto, aunque sí para algunos sectores sociales y áreas geográficas específicas.

### Microrregiones contrastantes

Guanacaste tiene subregiones muy diversas. En cada una de ellas puede identificarse actores (públicos y privados) territorial y socialmente organizados alrededor de actividades económicas propias de cada zona. Esta diversidad ha sido subrayada por varias investigaciones, las que han propuesto divisiones subregionales con base en criterios como la actividad productiva, el origen de los pobladores y las formas de tenencia de la tierra<sup>3</sup>.

En este capítulo se identifican las diferentes zonas por especializaciones productivas. No se trata de una nueva propuesta de subregionalización, sino de una herramienta de trabajo para facilitar la comprensión del desarrollo regional en la última década. Cabe señalar que los límites de estas zonas no coinciden con los límites político-administrativos de cantones y distritos.

Las zonas identificadas son las siguientes:

- Agroindustrial: comprende el territorio cubierto por el Distrito de Riego (Cañas, Bagaces y la parte alta de Abangares), Carrillo y zonas aledañas en las que se ha desarrollado la agroindustria del azúcar y el arroz.
- Ganadera: abarca el territorio perteneciente a los cantones de Liberia, La Cruz, Carrillo, Santa Cruz, Bagaces y Nicoya, dedicado a la ganadería de carne; forma una especie de anillo alrededor de la zona agroindustrial.
- Costera: se refiere a la faja que bordea el litoral Pacífico y la parte interna del golfo de Nicoya, donde las actividades predominantes son el turismo y la pesca artesanal, respectivamente.
- Campesina peninsular: comprende territorio de los cantones de Nicoya, Santa Cruz, Hojancha y Nandayure, en los que hay un predominio de productores campesinos vinculados a actividades como café, ganado, granos, caña y hortalizas.
- Campesina fronteriza: se extiende por aquellas partes del cantón de La Cruz en las que predominan pequeños productores de frijol y ganado.
- Campesina de la sierra: territorio de los cantones de Tilarán y Abangares donde predominan productores de café, ganadería de leche y hortalizas.
- De conservación: está compuesta por las áreas protegidas ACG, ACA-T y ACT, localizadas en los cantones de Liberia, La Cruz, Santa Cruz, Nicoya, Bagaces y Tilarán. Su principal actividad es la conservación y el desarrollo de servicios ambientales.
- De producción de energía: la parte de los cantones de Cañas y Tilarán donde se encuentran ubicadas las represas y plantas hidroeléctricas, así como las plantas de producción de energía eólica y geotérmica.

En este capítulo se muestra cómo el desarrollo productivo de estas zonas ha tenido, históricamente, débiles articulaciones con el resto de la economía regional. Ello provoca fracturas territoriales que dan como resultado saldos negativos en materia de desarrollo humano, pese al dinamismo económico en algunas de estas áreas.

## RECUADRO 6.3

**La gran propiedad en Guanacaste: un esfuerzo de aproximación**

Guanacaste se ha caracterizado por presentar una estructura agraria con predominio de grandes propiedades que coexisten con unidades de producción campesina. La falta de un censo agropecuario reciente en el país impide actualizar la información regional sobre este tema. El censo de 1984 registraba la persistencia de la gran propiedad, aunque con un aumento de la mediana propiedad con respecto a 1973, situación que posiblemente se haya fortalecido en los últimos quince años, por los efectos del proyecto del Distrito de Riego (Wong, 1993). En un esfuerzo por tener algún acercamiento al tema, aunque fuera indirecto, se

realizó un estudio de las propiedades inscritas en el Catastro Nacional y el Registro Público, que permitió clasificar fincas por tamaño y ubicación. La identificación de fincas mayores de 500 hectáreas inscritas por cantón ratifica la existencia de zonas que muestran un alto porcentaje de concentración en fincas de este tamaño (Liberia, Bagaces y Carrillo); cantones que muestran un porcentaje intermedio (Cañas, Abangares y La Cruz) y cantones donde este porcentaje es bajo (Nicoya, Santa Cruz, Nandayure, Hojancha y Tilarán) y en los cuales hay un predominio histórico de unidades campesinas.

## CUADRO 6.1

**Guanacaste: área concentrada en fincas mayores de 500 hectáreas<sup>a/</sup>, como porcentaje del área total catastrada por cantón**

Cantón	Porcentaje
Liberia	82,2
Nicoya	12,0
Santa Cruz	12,4
Bagaces	75,4
Carrillo	64,9
Cañas	43,9
Abangares	30,2
Tilarán	17,2
Nandayure	9,7
Hojancha	4,1
La Cruz	53,2
Total Guanacaste	55,2

a/ Área de fincas catastradas e inscritas en el Catastro Nacional y el Registro de la Propiedad.

Fuente: *Elaboración propia a partir de Cordero, 2000.*

**Actores de la pluralidad social**

Producto de los cambios económicos y sociales comentados, en la actualidad la sociedad guanacasteca se ha tornado muy compleja. En un sentido metafórico, puede decirse que es una sociedad con muchos rostros, un entramado de grupos sociales ligados a diversos sistemas productivos y comerciales, cada uno de los cuales está labrando, solo o en coaliciones, su lugar en la nueva economía regional. Esta sociedad dista mucho de la imagen tradicional del Guanacaste

como tierra de hacendados, peones y campesinos enmontañados.

En esta sección se esboza la complejidad social de la región mediante imágenes de diversos actores de la sociedad guanacasteca, sin pretender un estudio social a fondo. Estos actores no son todos, pero sí muy relevantes en la provincia: las viejas familias de Liberia, los nuevos trabajadores del turismo, los obreros migrantes de Nicaragua, los “habitantes del agua” y los productores de café. El resultado es una pincelada sobre los diferentes actores y “más que una tesis, una

impresión de y sobre la complejidad” regional (Proyecto Estado de la Nación, 1999)<sup>4</sup>. Con ello se procura recordar que los esfuerzos para profundizar el desarrollo de la Región Chorotega bregan permanentemente con la pluralidad social.

Situarse en el Guanacaste de hoy es reconocer la presencia de viejos y nuevos actores sociales, que buscan oportunidades para mejorar o mantener sus condiciones de vida y su posición en el tejido social regional. Un ejemplo de esto es el caso de las viejas familias de Liberia, vinculadas a las haciendas ganaderas, que llegaron a convertirse en una élite compacta que logró expandir su influencia política al resto de la región.

Durante los siglos XVIII, XIX e inicios del XX, la élite ganadera mostró un afán por mantenerse unida y acumular fortunas mediante lazos matrimoniales endogámicos, o con las familias de élite de Rivas, Granada y, posteriormente, las familias cafetaleras del Valle Central (Edelman, 1998). “Esta élite poseía casas en la ciudad con el nombre de sus haciendas. Se caracterizaba por recrear una arquitectura suntuaria y funcional, por el lujo y la comodidad en que vivían, por poseer una banqueta y ocupar el lugar principal en la Ermita de Guanacaste del Señor de la Agonía,

por realizar sus fiestas en la casona mientras el pueblo llano bailaba en la calle de enfrente, y por asumir que lo más importante para sus miembros es, primero, el ganado vacuno, luego la tierra y después la casa de la hacienda”<sup>5</sup>(Arrieta, 2000).

A la generación actual de la estirpe de hacendados le ha tocado, sin embargo, lidiar con mercados más exigentes, dinámicos e intensivos en tecnología. Las entrevistas realizadas señalan que los actuales dueños de las fincas no tienen muy claro cómo impulsar una estrategia novedosa que garantice formas frescas de acumulación de capital. Algunos ven un potencial en las modernas empresas agropecuarias: agroindustrias, agroecoturismo, servicios ligados al uso del paisaje y de la biodiversidad de la región, alianzas estratégicas en nuevos cultivos. Los jóvenes empresarios de la tierra comienzan a apostar por su formación profesional y técnica, sin perder su presencia política en los ámbitos regional y nacional, y sin descuidar las relaciones estratégicas con un Estado nacional. Otros han preferido vender sus propiedades a nuevos inversionistas o al Estado.

#### RECUADRO 6.4

### Productores agropecuarios y sus visiones sobre Guanacaste

Con 30 productores agropecuarios guanacastecos, 27 hombres y 3 mujeres, de cuatro lugares distintos (La Cruz, Nicoya, Liberia y Tilarán) se conversó sobre la identidad cultural de Guanacaste y el futuro de la región. En general, todos señalaron que existe una identidad y un orgullo regional. Para estas personas, la identidad guanacasteca tradicional se caracteriza por su apego a la tierra, comidas distintas al resto de Costa Rica, bailes y tradiciones festivas propias.

Según estos productores, la identidad guanacasteca se distingue, para bien y para mal, de la de los cartagos. Los guanacastecos son más extrovertidos y directos, pero también más conformistas:

*...en San José, le dan siete vueltas a la silla para poder sentarse, aquí van directo al grano, es sencilla la gente.*

*(Productor de Liberia)*

*Somos muy confiados, somos muy pasivos, conformistas y creo que ya estamos llegando a un punto en que no debemos permitir esas cosas.*

*(Productor de La Cruz)*

Al mismo tiempo, todos coincidieron en señalar que Guanacaste no es una unidad. Se divide en dos culturas, la altura y la bajura, con diferencias no sólo de clima y cultivos, sino también de procedencia de la población. Estas diferencias generan rivalidades y localismos. Los productores del grupo focal de La Cruz enfatizaron en la influencia nicaragüense como algo particular de la zona fronteriza. Según los productores nicoyanos, lo autóctono guanacasteco está allí, en Nicoya, la cuna regional. Las diferencias se dan también con los liberianos:

*Nosotros, los bajureños, llegamos a Liberia y dicen: ahí vienen los bajureños y estos jodidos bajureños y como que del río Tempisque para acá somos los bajureños. Y cuando nosotros llegamos a Liberia a estudiar jovencitos a un instituto que había ahí, eran los grandes pleitones, porque nosotros éramos los bajureños, y había que ocupar un lugar que no era de nosotros, los liberianos defendían su lugar.*

*(Productor de Nicoya)*

*Fuente: Rodríguez, 2000.*

Muchos de los miembros de las viejas familias liberianas siguen ocupando puestos de mando en los gobiernos locales, en el Estado central, o bien son miembros de la Asamblea Legislativa, como lo fueron sus antepasados. Otros han variado sus actividades y se han dedicado, por ejemplo, a administrar un “café Internet” u ofrecer servicios a agencias de viajes, cadenas de hoteles y empresas turísticas. A diferencia del pasado, las viejas familias de Liberia ya no ocupan solas el sillón del poder económico y político de la región.

Pero la modernización no sólo ha afectado a los actores sociales tradicionales en el Guanacaste de hoy, sino que también ha provocado el surgimiento de nuevos sectores. Este es el caso de los nuevos trabajadores del turismo.

Cuando nació un bebé en Guanacaste era muy común escuchar a las personas mayores preguntar por el “peoncito” o la “cocinera”. Esto tenía una lógica relacionada con la estructura de producción, hasta entonces muy ligada a la agricultura y la ganadería. Sin embargo, desde hace diez años este paisaje laboral está cambiando completamente en toda la franja costera de Guanacaste, debido al auge del turismo. Hoy existen más de 35 oficios o puestos de trabajo en la hotelería, el comercio, las agencias turísticas o la construcción (entre otros, cocineras, *bartender*, guías turísticos, botones, lavaplatos, electricistas, cajeros, guardas, mucamas, soldadores, saloneiros, plomeros, contadores, puestos gerenciales, promotores, jardineros), con una fuerte presencia de mujeres. Según varios dirigentes comunales consultados, en un lapso de diez años el turismo se convirtió en la principal actividad económica de la zona costera del cantón de Santa Cruz. Comunidades que antes fueron agrícolas ahora están volcadas completamente al turismo. Hay comunidades, como Santa Rosa, Brasilito o Potrero, en Santa Cruz, donde las familias tienen al menos un miembro que trabaja en los hoteles de playa o en actividades relacionadas con el turismo (Gutiérrez, 2000).

Los ingresos de los empleados ligados al turismo son muy variados y superiores a los de otras actividades. No obstante, la gran mayoría de los hoteles recorta su personal durante la temporada baja (mayo a junio y setiembre a noviembre). Entre un 50% y un 70% del personal queda cesante, según operadores de turismo consultados.

Uno tiene mucha suerte cuando lo agarran fijo, porque cuesta mucho conseguir trabajo.

Yo arreglo y limpio dos casas a unos turistas, voy para cinco años y tengo la suerte de trabajar todo el año. Las que liquidan tienen que dedicarse a vender números o ventas y, si son ordenadas, y han ahorrado de la temporada alta, pueden mantenerse con eso mientras las vuelven a contratar (Gutiérrez, 2000).

En cinco hoteles de Tamarindo, cerca del 80% del personal es originario de la zona. Sin embargo, los puestos de mayor jerarquía, o los más especializados, están ocupados por extranjeros o personal nacional no guanacasteco. De acuerdo con un operador de turismo consultado, esta situación está relacionada con la falta de capacitación de la mayoría de los trabajadores de la región.

La modernización de algunas actividades agrícolas, como la del azúcar o el melón ha aumentado la presencia de trabajadores migrantes nicaragüenses, cuyo rasgo más notorio son las difíciles condiciones laborales en que operan. Según datos del Área de Salud de Carrillo, en el período 1998-1999 ingresaron a los distritos de Sardinal, Filadelfia y Belén, del cantón de Carrillo, unos 7.000 trabajadores de la vecina nación del norte, para laborar en la recolección de melones y en la zafra azucarera (Área de Salud de Carrillo, 2000).

La zafra se inicia en Guanacaste a finales de diciembre y se puede prolongar hasta marzo, o eventualmente, abril. De mayo a julio, a veces, se siembra nuevas hectáreas de caña. Las empresas, aparte de sus empleados especializados de rango medio, tienen contratistas que se encargan de reclutar jornaleros y que, a su vez, subcontratan a personas para que transporten las cuadrillas. Los transportistas tienen contactos con las fondas a las que llegan inmigrantes en busca de empleo. La empresa le paga a sus contratistas, quienes compran por hectárea la caña sembrada, reclutan a los jornaleros agrícolas, pagan el salario y, en teoría, cubren el seguro y otros derechos del trabajador. De acuerdo con una excontratista consultada, “los salarios de los trabajadores son de miseria”. En efecto, el MTSS ha detectado que el salario reportado por los contratistas a la CCSS sólo alcanza entre la tercera parte y la mitad del salario mínimo (MTSS, 2000b). En 1999 se pagaba 1,40 colones por metro de caña. Una mujer puede ganar de 500 a 700 colones diarios. Un padre y tres hijos menores de edad, juntos, ganan de 4.000 a 5.000 colones diarios. Un hombre hábil puede ganar de 10.000 a 12.000 colones por semana (Arrieta, 2000). Estos datos son

corroborados por un estudio sobre trabajadores nicaragüenses que laboran en CATSA, realizado por investigadores de la Escuela de Trabajo Social de la Universidad de Costa Rica (1999)<sup>6</sup>, que demostró, además, que el 38% de la población migrante que labora como mano de obra temporal o permanente en CATSA corresponde a menores de 14 años (Arrieta, 2000).

Las inundaciones de setiembre y octubre de 1999 mostraron la fragilidad de la economía y sociedad guanacastecas. Los problemas de planificación urbana y de ordenamiento territorial son debilidades de las cuales emergen otras realidades sociales, como el rostro de los llamados “habitantes del agua”, en alusión a las comunidades de la región que, año con año, se ven sometidas al problema de las inundaciones, cuyos efectos son cada vez peores debido a la recurrencia de los eventos, la acumulación de población y actividades económicas en las márgenes del Tempisque y la deforestación a lo largo de la cuenca. La última inundación (octubre de 1999), por ejemplo, cubrió toda Filadelfia, con excepción de doscientos metros a la redonda del Parque Central (Arrieta, 2000).

La búsqueda de oportunidades en el contexto regional a partir de iniciativas novedosas se expresa en la realidad de algunos sectores campesinos, entre ellos los productores de café, también llamados “nuevos guanacastecos”. Estos empezaron a llegar del Valle Central en los años treinta y cuarenta y se alojaron en las partes altas de lo que hoy son los cantones de Abangares, Tilarán, Santa Cruz, Nicoya, Hojancha y Nandayure. Además del agua dulce y el tamal “colado”, sus antepasados trajeron el café, como parte de su cultura y, aprovechando el clima fresco y la altura de las montañas, entonces baldías, empezaron a cultivarlo (Gutiérrez, 2000). En las décadas siguientes, el café se convirtió en el motor del desarrollo de las partes altas de Guanacaste, con poca relación con el resto de la provincia.

Los guanacastecos de la bajura los denominaron entonces “cartagos” y, desde ese momento, a todos los habitantes del Valle Central se les llama con ese nombre genérico. Y más que de Cartago, propiamente, sus antepasados llegaron de San Ramón, Palmares, Atenas, Puriscal y muchos otros lugares de la parte oeste del Valle Central. Sin embargo sus hijos y nietos, nacidos ya en Guanacaste, son criollos, tienen “cédula 5” y se han mezclado con los guanacastecos originarios (Gutiérrez, 2000).

Hoy en día, según el Consorcio COOCAFE, entidad que agrupa a pequeñas cooperativas de

café de Guanacaste y Puntarenas, los caficultores guanacastecos son unas 1.300 familias. Son pequeños productores que no pasan de seis hectáreas de posesión cada uno, de las cuales aproximadamente dos están destinadas a la siembra de café.

Los caficultores guanacastecos son cooperativistas. Cuatro empresas cooperativas manejan todo el café de la provincia. Y aunque cada uno tiene su parcela y la atiende en forma individual, la venta, el beneficiado y la exportación se hacen en forma cooperativa. Estas organizaciones son motores del desarrollo comunal en sus zonas de influencia y muy activas en el comercio internacional y en la innovación. COOPELDOS fue la primera cooperativa de América Latina que obtuvo el certificado internacional de calidad ISO 9002 (Gutiérrez, 2000) y desde hace más de diez años algunas cooperativas agrupadas en COOCAFE tienen acuerdos con organizaciones de consumidores europeos y de Norteamérica, las cuales compran el café bajo un programa de ayuda a pequeños productores de países en vías de desarrollo, denominado “comercio justo” (Gutiérrez, 2000).

El Guanacaste de hoy tiene estos y muchos rostros más, detrás de los cuales subyace una compleja realidad económica, social y ambiental que a continuación se presenta en sus tendencias generales.

### Desafíos regionales

La imagen de una región con un gran potencial, pero con serias fracturas territoriales, económicas, sociales, culturales y hasta políticas, genera interrogantes de importancia para los actores regionales y también para el Estado. Esfuerzos de desarrollo regional los hay, y son significativos, pero Guanacaste padece, como se verá en este capítulo, un serio problema de falta de encadenamientos entre las diversas actividades económicas y los sectores sociales, que permitan hacer frente a las fracturas, atender las brechas sociales y emplear racionalmente el patrimonio natural.

Cuatro grupos focales realizados con productores agropecuarios dejaron conclusiones importantes sobre los desafíos de Guanacaste. El primero de ellos es procurar que la transformación regional beneficie a las y los guanacastecos; los productores consultados sienten que el desarrollo regional no ha beneficiado sus habitantes en igual medida que a “los de afuera”. Manifiestan un sentimiento de inseguridad y desprotección frente al cambio (Rodríguez, 2000). Las transformaciones

sucedan muy rápido, mientras que la generación de condiciones objetivas para aprovechar las oportunidades va a paso lento.

La atención al problema de empleo, la generación de oportunidades para los pequeños productores, la democratización y la disponibilidad futura de agua, el fortalecimiento de espacios de concertación regional entre los diversos sectores organizados y las instituciones, son también desafíos claros. En los próximos años, sobre una rápida transformación social y económica, la sociedad guanacasteca deberá encontrar fórmulas para, finalmente, lograr mayores encadenamientos para aprovechar el potencial productivo de su región, y ofrecer oportunidades para todos sus habitantes.

### El ambiente: soporte del desarrollo

#### El rico patrimonio natural de la región

La Región Chorotega se caracteriza por presentar una topografía con lomerías desde suaves hasta escarpadas, cuyas elevaciones van desde los 0 hasta los 1.900 msnm y una extensa zona costera. Las áreas montañosas se encuentran hacia el límite norte y noreste (cordilleras volcánicas de Guanacaste y Tilarán) y en la península de

Nicoya, en tanto que hacia el centro se encuentran las llanuras del Tempisque. Ambas zonas representan ecosistemas de gran importancia regional, nacional e internacional; la primera por sus ecosistemas forestales de altura y la segunda por sus humedales y bosques anegados.

Las condiciones climáticas de la región están influenciadas por los vientos con dirección este (alisios) y noreste. El área de planicies corresponde al clima seco tropical, con precipitaciones medias anuales de entre 1.100 y 2.000 mm y una estación lluviosa que se extiende de mediados de mayo a finales de noviembre. Las cordilleras de Guanacaste y de Tilarán se caracterizan por una precipitación media anual de 2.000 a 5.100 mm, en tanto que la región montañosa de la península de Nicoya presenta una precipitación de 2.000 a 2.750 mm. La temperatura media anual es de 24 a 26°C en la parte baja y de 9 a 11°C en la parte alta.

Las condiciones climáticas descritas explican la rica biodiversidad de la Región Chorotega. Desde el punto de vista biofísico, existen nueve de las zonas de vida del Sistema de Holdridge (Bolaños y Watson, 1993). Estas incluyen desde el bosque seco tropical (bst-T) hasta el bosque pluvial montano bajo (bp-MB).

#### RECUADRO 6.5

### Protección y conservación de la cuenca del río Tempisque

En la cuenca del río Tempisque habita el 50% de los guanacastecos; es una de las zonas con mayor producción agropecuaria en la provincia, y desde 1990 se han registrado en ella conflictos por el uso de sus recursos naturales, degradación y contaminación. Preocupados por esta situación, en 1995 un grupo de habitantes de la cuenca, amparados por el MINAE, decidieron crear la Asociación para el Manejo Sostenible de la Cuenca del Río Tempisque (ASOTEM), con el propósito de ejecutar una serie de medidas de protección y recuperación. La problemática de la cuenca fue diagnosticada mediante un proceso de consulta a los usuarios en 1995, así como por un estudio detallado que elaboró el Centro Científico Tropical en 1998. El trabajo emprendido por ASOTEM ha estado orientado a atender la problemática diagnosticada, mediante un conjunto de acciones entre las que destacan:

- La coordinación interinstitucional entre municipalidades de los cantones de la cuenca, instituciones

del sector agropecuario, áreas de conservación y universidades.

- La educación ambiental con grupos y comunidades utilizando metodologías participativas.
- El impulso de proyectos ambientales comunales con apoyo de la Universidad Nacional y la Universidad de Costa Rica.
- La realización de estudios específicos con apoyo de las universidades (desechos sólidos en las ciudades de la cuenca media del río Tempisque, sistemas de aprovechamiento ecoturístico de los recursos naturales en pueblos de la cuenca baja y métodos de extracción de materiales del cauce del río para mejorar las técnicas de extracción de arena en forma artesanal).

*Fuente: Elaboración propia con base en información suministrada por ASOTEM.*

La disponibilidad de recursos hídricos plantea un serio desafío regional

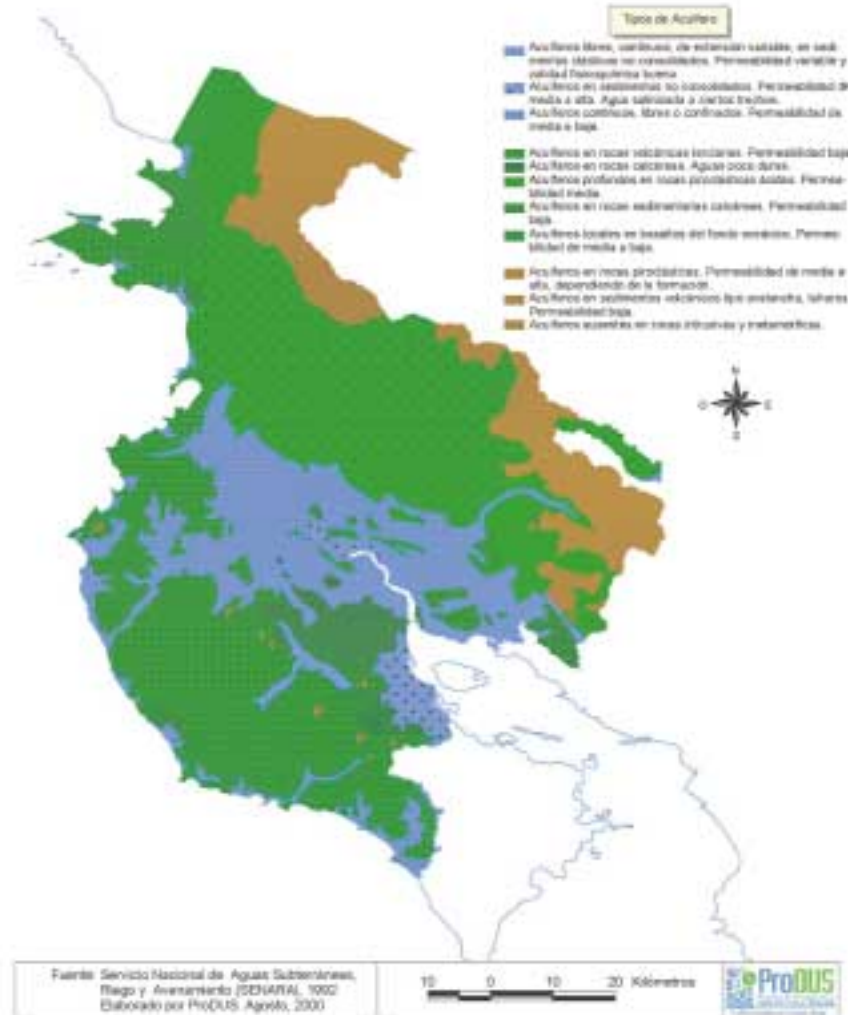
Guanacaste es una de las zonas de menor riqueza hídrica del país. Por una parte, junto con el Valle Central, es la región más seca de Costa Rica. Su precipitación promedio anual en los últimos años es cercana a 1.729 mm, en contraste con el resto del país, donde la precipitación promedio es de 3.272 mm. Por otra parte, pese a que todo su territorio está regado por ríos, el caudal de su red hidrográfica, dominada por el río Tempisque y sus afluentes, como el Bebedero, disminuye notablemente durante la estación seca, que se prolonga, en general, por cinco o seis meses. El sistema hidrológico abarca aproximadamente<sup>7</sup> 11.020 km<sup>2</sup>, de los cuales un 38,3% corresponde a las cuencas y subcuencas de la pe-

nínsula de Nicoya, 30,9% a la cuenca del río Tempisque, 18,6% a la del río Bebedero y 12,4% al río Abangares (Ballester, 2000).

La cuenca del río Tempisque, pese a ser más seca que otras áreas de la región, posee una gran diversidad de zonas de vida. Entre las más importantes están el bosque seco tropical, el húmedo premontano y el húmedo tropical (CCT, 1998). La segunda fuente importante de agua en la Región Chorotega son los acuíferos, la mayoría de los cuales se encuentra a lo largo del río Tempisque, especialmente su margen derecha, y en el norte de la provincia. Gran parte de la península de Nicoya tiene poca agua subterránea, lo mismo que la zona costera (mapa 6.2), en la cual es frecuente la presencia de agua salinizada. La tercera fuente importante de agua es el embalse del Arenal. Dada la escasez relativa de agua,

MAPA 6.2

Hidrogeología de la Región Chorotega



esta fuente es clave para las actividades productivas en la vasta zona del Distrito de Riego en el cantón de Cañas (18.400 hectáreas).

Sin embargo, el conocimiento e información sobre la disponibilidad hídrica en esta provincia, su calidad y cantidad, no es actualizada ni sistemática. El ICE posee información hidrológica parcial de aquellas cuencas o microcuencas donde tiene proyectos de generación hidroeléctrica, en tanto que las universidades han incursionado puntualmente en procesos de investigación en este campo. A su vez, el SENARA ha realizado investigaciones sobre aguas subterráneas, principalmente. El agua no ha sido valorada como recurso, lo que favorece su uso indebido e ineficiente en una región que, de por sí, enfrenta serios problemas potenciales de disponibilidad de este líquido.

Otro hecho interesante es que desde 1992, año de ratificación de la Convención relativa a los humedales de importancia internacional (RAMSAR), se han creado cinco sitios RAMSAR en Guanacaste, con una extensión total que supera a las 87.000 hectáreas. La Región Chorotega es, sin duda alguna, un área en la que este tipo de ecosistemas protegidos son fuente esencial para la vida y el desarrollo.

#### El potencial agropecuario y forestal se reparte desigualmente

Sólo un 40,2% del territorio de Guanacaste (408.849 hectáreas) tiene capacidad para desarrollar actividades agropecuarias, mientras que un 46% es apto para actividades forestales. Un 6% del área debe mantenerse bajo la cobertura natural original, para evitar la degradación del suelo.

Los cantones de Hojancha, La Cruz, Tilarán y Nandayure tienen más de un 50% de su territorio compuesto por suelos con vocación forestal. En contraste, los cantones de Abangares, Cañas, Carrillo y Nandayure pueden considerarse agrícolas, pues entre un 36% y un 48% de su extensión tiene vocación para cultivos. Bagaces, Cañas y Liberia podrían catalogarse como cantones de vocación ganadera: entre un 27% y un 32% del territorio puede dedicarse a esa actividad.

El cantón de Nicoya tiene un 27% de su territorio con terrenos que tienen restricciones absolutas, seguido por Santa Cruz, con un 11%, y Abangares, con un 8,1% (terrenos clase VIII). Esta categoría es la única que restringe totalmente el uso extractivo agropecuario o forestal de la tierra y, por tanto, dichas zonas deben dedicarse a

la protección del suelo, el agua, la biodiversidad y a la recreación (servicios ambientales).

#### La gestión del patrimonio natural

##### La energía producida en Guanacaste mueve al país

En materia de generación de energía, la Región Chorotega tiene una importancia estratégica para el país, cuya demanda energética crece rápidamente, por encima del 6% anual en el quinquenio 1995-1999. Esta provincia es la principal suplidora de energía, mediante el uso de recursos naturales hidráulicos, geotérmicos y eólicos.

La provincia es exportadora neta de electricidad. A nivel agregado consume menos de un 7% del total de energía eléctrica del país y genera para el consumo nacional el 27%. Además, el 100% se obtiene de la explotación de los recursos naturales, donde la totalidad de la energía geotérmica y eólica que se produce en el país es generada en la provincia... (MINAE, 1997).

La principal fuente de energía es la hidroeléctrica. Las plantas de la provincia (Arenal, Corobici y Sandillal) representan el 45% de la capacidad instalada del ICE para la generación hidroeléctrica nacional. La planta Arenal es la reguladora del sistema interconectado nacional.

En la región también se produce energía geotérmica, cerca del volcán Miravalles, y además otras zonas tienen potencial geotérmico no explotado aún. La otra región del país con vocación geotérmica, aunque menor que Guanacaste, es el Valle Central (MINAE, 1997)<sup>8</sup>.

Desde inicios de la década de 1980, el ICE clasificó a Guanacaste como Zona 1 (la mejor) en materia de potencial eólico, ya que cuenta con velocidades de viento superiores a 7 metros por segundo. En 1997 se generó 33 GWh por energía eólica. Pese a su bajo impacto ambiental, este tipo de energía es una fuente marginal en el país.

En Guanacaste existen pequeños proyectos de generación de energía biomásica y energía solar. Los ingenios azucareros han empleado bagazo de caña como combustible de las turbinas de vapor de agua, para producir electricidad y vender el excedente al ICE o exportarlo.

Por último, cabe señalar que la leña sigue siendo una fuente de energía importante para muchos pobladores rurales. A pesar de sus efec-



## RECUADRO 6.6

### Experiencia innovadora de producción y aprovechamiento de energía renovable

La Fundación Costarricense Sol de Vida y la Cooperativa Autogestionaria para la Promoción de Energías Saludables Sol Verde son iniciativas que se desarrollan en la Región Chorotega para el uso, capacitación y transferencia de tecnología en el campo de la energía renovable.

Sol de Vida es una organización comunal que nació a finales de 1989, con el objetivo de promover la construcción, uso y difusión de cocinas solares, en familias de comunidades rurales, especialmente de Guanacaste y Puntarenas. La mayoría de los participantes son

mujeres. Desde 1991 Sol de Vida realiza las "Fiestas del Sol". Cada año, en febrero, se organizan actividades educativas y recreativas con gran participación de las comunidades. Las fiestas incluyen capacitación, promoción de tecnologías y uso de cocinas solares, así como intercambio creativo de expresiones culturales respecto al sol y al medio ambiente. El trabajo de Sol de Vida fue reconocido con el Premio Nacional de Energía en la categoría Proyecto Innovador, en 1999.

*Fuente: Solís, Madrigal y Ayales, 2000.*

tos negativos sobre el ambiente, no existe información específica sobre la demanda de leña en la provincia de Guanacaste.

#### El sistema de áreas protegidas se expande, pero es vulnerable

En las últimas tres décadas del siglo XX se creó un importante sistema de conservación ambiental en la Región Chorotega, la que, junto con algunas zonas aledañas, se encuentra dividida en tres áreas de conservación: ACG, hacia el norte; ACA-T, que incluye zonas de la provincia de Alajuela, y ACT, que se extiende al extremo sur de la península de Nicoya, en territorio de la provincia de Puntarenas. El 30 de noviembre de 1999 el ACG fue reconocida como Sitio de Patrimonio de la Humanidad por el Comité de Patrimonio Mundial de la UNESCO.

En estas áreas de conservación tiene asiento el 16,9% de las áreas silvestres protegidas del país. De los veinticinco parques nacionales de Costa Rica, ocho se hallan en esta región (23,6%). Las únicas dos reservas naturales absolutas del país se encuentran en el ACT: Cabo Blanco y Nicolás Wessberg. Las reservas biológicas constituyen un 13%, los refugios de vida silvestre, estatales, mixtos y privados, un 10,6% y los humedales, un 4%.

No obstante estos avances, el sistema de áreas protegidas (parques, reservas biológicas y forestales y refugios) muestra problemas de consolidación. Solamente en el ACG se ha logrado adquirir casi el 100% de los terrenos declarados bajo alguna categoría de manejo (durante 1999 se canceló la deuda por la Hacienda Santa Ele-

na), que suman un territorio de 100.372 hectáreas, es decir, un 7,7% del territorio nacional. En cambio, en el ACT, el Parque Nacional Barra Honda mantiene el 50% bajo propiedad privada y el 76,9% del Parque Nacional Marino Baulas no ha sido adquirido, aunque tal acción ha sido calificada como prioritaria. Las zonas protectoras, cuyo fin es proteger y mejorar los acuíferos y cuencas hidrográficas, no están en mejor situación, ya que 27.263 hectáreas declaradas bajo esta categoría de manejo se encuentran en un 100% bajo propiedad privada y aún no ha sido priorizada su adquisición. Solamente en el ACA-T la mayoría del territorio (62,8%) es propiedad estatal, quizá por la importancia del recurso hídrico en esta área.

La situación de los parques nacionales del ACA-T es especialmente crítica. El 76,4% todavía se encuentra bajo propiedad privada. De sus 25.052 hectáreas han sido priorizadas para su adquisición 8.220, con un valor estimado de 5.649 millones de colones.

#### El fuego: amenaza permanente del patrimonio natural de Guanacaste

El 75% de los incendios forestales del país ocurre en Guanacaste. En los últimos doce años se han registrado 305 incendios en los límites de las áreas silvestres, para un total de 65.247 hectáreas afectadas, especialmente en el Área de Conservación Guanacaste y el Área de Conservación Tempisque. El fuego en áreas de bosque seco tropical no sólo afecta la vegetación existente, sino también el potencial de regeneración de los sitios, al reducir notablemente el número de se-

millas que podrían germinar y restaurarlos (Scholz y González, 1999).

Para enfrentar el problema de los incendios, en 1992 se creó el Comité Contra Incendios de Guanacaste (CCIG), como instancia de coordinación, apoyo y seguimiento del Programa de Incendios Forestales de la Región Chorotega del MINAE. A partir de 1993 se registró una disminución en el número de hectáreas afectadas por incendios forestales, gracias a un esfuerzo en el que destacan la participación de la comunidad, organizada en 44 brigadas de bomberos voluntarios, la dotación de equipos especiales, así como las actividades de divulgación y capacitación para la prevención (CNIF-SINAC-MINAE, 1999).

#### Cambios en el uso del suelo: incertidumbre en materia de cobertura boscosa

En las últimas dos décadas, la Región Chorotega ha sufrido una transformación notable de su paisaje natural. El principal cambio en el uso del suelo ha sido la disminución de la cobertura boscosa. La cartografía de uso-cobertura del suelo disponible indica que se pasó de una cobertura boscosa (incluyendo charral/tacotal) de 58,7% en 1979 a un 33,4% en 1996-1997, lo que implica

una pérdida promedio de 12.751 hectáreas de bosque por año. La pérdida total equivale a un 25% de la extensión de la Región Chorotega (cuadro 6.2). El cantón más deforestado es Cañas, que en 1997 tenía sólo el 16% de su territorio con bosques; un poco menos deforestados están Bagaces, Abangares, La Cruz y Liberia, con coberturas que oscilan entre el 23% y el 27%. En cambio, Nicoya, Santa Cruz y Hojancha poseen entre un 45% y un 48% de su territorio con bosques (Fallas, 2000). Por otra parte, entre 1979 y 1992, el área bajo pastos aumentó de un 29,2% de la superficie regional a un 45,8% y los terrenos bajo uso agrícola tuvieron una expansión menor, pues pasaron del 8,2% al 12,8% del territorio. En síntesis, la actividad productiva ha consumido una buena parte de los bosques existentes en 1979.

En el período 1996-1997, la cobertura porcentual de bosque de la región (33,4%) fue inferior a la reportada para el país (39,5%). La pérdida de bosque para el período en análisis corresponde a una tasa media anual de deforestación de 1,4%, un poco inferior a cualquiera de los estimados disponibles para el país en su conjunto durante el mismo período (Fallas, 2000). El área no forestal de la región fue un 63,5% en 1996-1997, valor superior al 50,1% reportado a

CUADRO 6.2

### Guanacaste: uso-cobertura de la tierra. 1979, 1992 y 1996-1997

Uso-cobertura	1979		1992		1996-1997	
	Area (has)	Area (%)	Area (has)	Area (%)	Area (has)	Area (%)
Agrícola	83.464	8,2	130.418	12,8		
Pasto	297.101	29,2	465.683	45,8		
Bosque <sup>a/</sup>	522.121	51,3	290.678	28,6	338.705	33,4
Charral/tacotal	75.650	7,4	98.569	9,7		
Mangle	9.823	1,0	9.027	0,9	8.856	0,9
Humedales	11.146	1,1	8.449	0,8		
Terreno sin vegetación	11.922	1,2	4.996	0,5		
Laguna Arenal	6.252	0,6	6.916	0,7	7.724	0,8
Urbano	0	0	2.043	0,2		
No bosque <sup>b/</sup>					645.629	63,5
Nubes						
Sombras	0	0,0	0	0	14.179	1,4
Total	1.017.479	100,0	1.016.779	100,0	1.015.093	100,0

a/ Incluye bosque maduro, intermedio y de crecimiento secundario.

b/ Para los años 1979 y 1992 el área de no bosque corresponde a la suma de agrícola, pasto y terreno sin vegetación.

Fuente: Fallas, 2000; elaboración a partir de los mapas digitales de uso-cobertura de 1979 (IMN), 1992 (IMN) y 1996-1997 (CIEDES-CCT-FONAFIFO).

nivel nacional (CIEDES-CCT-FONAFIFO, 1998). No obstante, estas cifras deben tomarse con cuidado, por los problemas metodológicos en las mediciones realizadas en los años de referencia (1979, 1992 y 1996-1997)<sup>9</sup>.

Entre 1992 y 1996-1997 parece haberse verificado una transformación de pastos a bosques, aunque no para restituir la cobertura boscosa existente en 1979. Un 28,8% del territorio ocupado en pastos en 1992 fue clasificado como terreno bajo cobertura forestal en 1996-1997 (Fallas, 2000). Esto puede haber sido resultado de la reducción en los precios internacionales de la carne en esos años, así como de la eliminación de los subsidios estatales a la actividad ganadera. Ambos factores provocaron una disminución en el tamaño del hato y, probablemente, el abandono de áreas de pasto que han perdido su rentabilidad. Otro aspecto importante es la puesta en marcha de incentivos por parte del Estado para proyectos de arboricultura y el pago de servicios ambientales.

#### Los incentivos forestales no detienen el desgaste del recurso boscoso

En 1980 la Dirección General Forestal empezó a apoyar la actividad forestal a través de incentivos fiscales: deducción del impuesto sobre la renta y sometimiento al régimen forestal, mecanismos que favorecerían principalmente a grandes empresarios. Para 1997 se reportó la existencia en la región de cerca de cincuenta proyectos de reforestación de gran escala (CCT, 1998).

En 1987 se creó el Certificado de Abono Forestal (CAF), para beneficiar a personas físicas y empresas. Un año después se comenzó a entregar por adelantado, para favorecer a pequeños y medianos reforestadores asociados a organizaciones. En 1995 se dio por primera vez un Certificado para la Protección del Bosque (CPB), con el fin de apoyar la conservación de los bosques primarios y secundarios ubicados en áreas prioritarias de conservación. En 1997 la Ley Forestal transformó esos incentivos en el esquema de Pago de Servicios Ambientales (PSA). Hasta ese año, estos programas permitieron reforestar unas 9.695 hectáreas en Guanacaste, involucrando a alrededor de 3.800 productores vinculados con los centros agrícolas cantonales y las cooperativas de caficultores. En el período 1997-2000, FONAFIFO reportó cerca de 4.000 hectáreas reforestadas en la región mediante el PSA (FONAFIFO, 2000). Las principales especies utilizadas son pochote, melina, guayaquil y teca (CCT, 1998).

Los esfuerzos de reforestación realizados por pequeños productores enfrentan en la actualidad el desafío de la comercialización y la industrialización, ya que no existen proyectos consolidados en estos ámbitos. Esta situación genera enorme incertidumbre en los campesinos de la región.

*Las plantaciones están resolviendo un problema económico de corto plazo, pero no se está pensando cómo va a fortalecerse la industria y el mercadeo forestal... se considera que este desarrollo es incipiente desde el punto de vista de sostenibilidad de recursos, debido a la debilidad mostrada por las organizaciones en áreas como la administrativa-contable y el mismo seguimiento técnico de las plantaciones... (Rodríguez G., 1998).*

El pago por servicios ambientales ha sufrido las limitaciones de gasto impuestas por la política fiscal del país. En 1999, en el ACG se solicitó incentivos para la protección de 11.419 hectáreas, pero solamente un 32,9% fue aprobado; en el ACT se solicitó 32.883,8 hectáreas y se aprobó un 28,5% y en el ACA se solicitó 17.582,1 y se autorizó el 18,3%. Así, se plantean grandes interrogantes sobre las áreas recuperadas, el mantenimiento de las plantaciones forestales y el manejo de la presión sobre las áreas con cobertura forestal.

Pese a los incentivos, el recurso forestal de la Región Chorotega ha sufrido desgaste biológico y genético de largo plazo. Varias especies se encuentran en peligro de extinción, entre ellas el jovillo, ron ron (*Astronium graveolens*), el laurel negro (*Cordia gerascanthus*), el cedro (*Cedrela odorata*) y el caoba (*Swietenia macrophylla*) (Jiménez, 1999).

#### La mayor parte del suelo fuera de las áreas protegidas está sobre o subutilizado

Los cambios en el uso del territorio, sin embargo, no han logrado disminuir los problemas del inadecuado uso del suelo. A largo plazo, ello puede afectar la productividad de la actividad económica regional en su conjunto, o en algunas zonas específicas. La sobreposición de los mapas de capacidad de uso (Acón y Asociados, 1991) y de uso-cobertura de la tierra para 1979 indica que, en aquel momento, un 39,3% del suelo de la región se estaba utilizando según su capacidad, un 30,9% se estaba sobreutilizando y un 21,9% estaba subutilizado. Dada la imposibilidad de comparar directamente los datos de 1979

y 1996-1997 se optó por fusionar el mapa de uso-cobertura suministrado por el SINAC para 1996-1997 con el mapa de bosques de la misma fecha elaborado por el CIEDES-CCT-FONAFIFO. El resultado del análisis de modalidades de uso para este nuevo mapa arrojó que un 40,5% del área se estaba utilizando a capacidad, prácticamente la misma proporción registrada en 1979. La novedad es que la sobreutilización disminuyó a un 18,3% del territorio, mientras que la subutilización aumentó al 29,6% de la superficie. Las áreas sobreutilizadas se concentran en La Cruz, Liberia y Bagaces (Fallas, 2000).

#### Un conflicto en ciernes: el uso del agua como fuente de vida y sumidero

A pesar de la escasez relativa de agua en Guanacaste, no hay en esta región, como en ninguna otra parte del país, políticas de manejo y aprovechamiento del recurso. Además, en los últimos años han empezado a presentarse situaciones preocupantes de competencia por el uso del agua, entre los diferentes sectores de actividad económica y los asentamientos humanos. Existe en esta provincia una creciente presión sobre el agua, atribuible a los procesos de urbanización, crecimiento poblacional, desarrollo turístico y

agroindustrial, que hacen que las poblaciones sean cada vez más vulnerables a la falta de agua ocasionada por las sequías recurrentes. En Guanacaste el mayor aprovechamiento proviene de las aguas superficiales (98%) (cuadro 6.3).

El sector que consume mayor cantidad de agua, tanto superficial como subterránea, es el de la producción de alimentos mediante riego, que emplea el 89% del agua concesionada. Se estima que toma un 80% de la oferta de agua disponible, tendencia que no se aparta del comportamiento mundial y nacional en este sentido.

El actual auge en materia de desarrollo turístico se concentra sobre todo en los sectores costeros y, últimamente, en los montañosos; se basa en la atracción de grandes cadenas hoteleras internacionales, las cuales han iniciado la construcción de complejos hoteleros, deportivos y residenciales. Para mantener esta infraestructura se requiere grandes volúmenes de agua, tanto para el abastecimiento humano, permanente y estacional, como para otras actividades o usos (recreación, riego de jardines y canchas de golf, pequeños embalses, construcciones). En el futuro puede generarse un conflicto de uso, debido a la escasez del líquido, entre la actividad turística y el abastecimiento a las poblaciones, ya que parte de esta industria hotelera está localizada en áreas

#### RECUADRO 6.7

### Inconsistencia entre mapas de uso-cobertura del suelo: el caso de la Estación Forestal Experimental Horizontes

A pesar de la importancia que tiene el contar con una cartografía actualizada de la cobertura forestal del país, existen problemas de veracidad en la información. Esto se debe, en parte, al hecho de que muy diversas instituciones, utilizando diferentes tecnologías y métodos de análisis, han trabajado en el tema. El mapa de cobertura forestal elaborado por CIEDES-CCT-FONAFIFO (1998), empleando técnicas de análisis digital e imágenes de 1996-1997, ha generado controversia a nivel nacional, al estimar que la cobertura forestal del país es de un 40,3% (2.057.957 ha), de las cuales 327.010 (6,4%) corresponden a bosques mayormente caducifolios detectados en la península de Nicoya y las secciones norte y oeste de la provincia de Guanacaste.

Dada la incertidumbre en torno a la confiabilidad de los estudios previos, se realizó un ejercicio exploratorio que tiene como objetivo ilustrar las discrepancias que existen entre las series de datos disponibles, comparando información reportada por CIEDES-CCT-FONAFIFO (1998), SINAC (2000b) y un estudio de cobertura forestal realizado por Fallas para la Estación Experimental Forestal Horizontes en 1996.

La Estación Experimental Forestal Horizontes, ubicada al suroeste

de Liberia, tiene una extensión de 7.301 hectáreas; su cobertura del suelo incluye pastos, bosques caducifolios en diferentes estadios de sucesión, plantaciones forestales e infraestructura (caminos, construcciones). El mapa de uso-cobertura del suelo que se utilizó fue elaborado a partir de fotos aéreas a escala 1:40.000, de 1996, y cuenta con la respectiva verificación de campo (Spittler y Chaves, 1996).

Los mapas de uso-cobertura del suelo analizados muestran que tanto el estudio de CIEDES-CCT-FONAFIFO, como el del SINAC, sobrestimaron el área bajo pastos y subestimaron el área boscosa. El primero sobrestimó la cobertura de pasto en un 67% y el segundo en un 25%; para el área boscosa el estudio de CIEDES-CCT-FONAFIFO subestimó su extensión en un 72% y el SINAC en un 28%. Cabe señalar que ambos se basaron en imágenes del satélite Landsat TM. El área bajo plantación forestal, compuesta por especies nativas mixtas y pochote, tampoco fue detectada en ninguno de los dos casos, aun cuando dichas áreas tenían entre 8 y 65 hectáreas.

*Fuente: Fallas, 2000, con base en CIEDES-CCT-FONAFIFO, 1998; Chaves, 1997; SINAC, 2000.*

CUADRO 6.3

### Guanacaste: consumo estimado<sup>a/</sup> de aguas superficial y subterránea, por sector productivo.

(en miles de metros cúbicos por año)

	Agropecuario	Industrial	Consumo humano <sup>b/</sup>	Turismo	Hidroeléctrico <sup>c/</sup>	Total
Agua superficial	4.602,9	79,1	20,5	10,6	487,9	5.201,1
Agua subterránea	97,9	9,7	11,5	11,0		130,1
Total concesionado	4.700,8	88,8	32,0	21,7	487,9	5.331,3
% del país	52,7	8,5	5,4	32,4	2,75	

a/ Consumos estimados por las concesiones de aprovechamiento.

b/ Sin incluir ICAA. La ley faculta a no solicitar la concesión respectiva.

c/ Sin incluir ICE. La ley faculta a no solicitar la concesión respectiva.

Fuente: Departamento de Aguas, MINAE. Mayo del 2000.

con acuíferos susceptibles a la salinización, como ya ha ocurrido en las playas Panamá y Flamingo (Ballester, 2000). Cabe señalar que, si no se ejercen los controles respectivos, la construcción de hoteles de playa puede alterar ecosistemas de humedal y ser un foco de contaminación de los cuerpos de agua<sup>10</sup>.

El abastecimiento de agua a los diversos centros urbanos, poblados y caseríos depende, en su mayor parte, del bombeo continuo, tanto de los pozos como de las plantas de tratamiento hacia los tanques. Estas poblaciones son surtidas por 65 fuentes de agua, 63 de las cuales son acuíferas y proveen el 87% del líquido, lo cual refleja una alta dependencia de la extracción de aguas de fuentes subterráneas<sup>12</sup>. Un estudio realizado por el ICAA prevé serios problemas para el abastecimiento de agua destinados a consumo humano en el año 2015 (Ramírez, 1997).

En Guanacaste los sistemas de abastecimiento de agua potable para consumo humano están en su mayoría bajo la administración del ICAA (56,7%), los comités administradores de acueductos rurales (40,8%) y, en mucho menor escala, la administración municipal, como es el caso de Las Juntas de Abangares y Carmona de Nandayure (cuadro 6.4). La mayor parte de los acueductos administrados por los comités locales tienen serios problemas de potabilidad del agua.

Por último, es importante señalar que en la Región Chorotega está emergiendo un serio problema de contaminación de aguas. Pese a que el país cuenta con un marco legal que regula el tratamiento de efluentes y evita la contaminación de cuerpos de agua, no cuenta con un sistema de

RECUADRO 6.8

### El Distrito de Riego

Guanacaste cuenta con la mayor infraestructura para riego del país, desarrollada por particulares y por el Estado. El Proyecto de Riego Arenal/Tempisque, PRAT, ejecutado por SENARA, utiliza las aguas provenientes del Complejo Hidroeléctrico ARCOSAN, del ICE, a través de una concesión de 45 m<sup>3</sup> por segundo de aguas que han sido usadas en la generación eléctrica, o bien de rebalse. El PRAT ha habilitado, en sus dos etapas concluidas hasta el momento, un total de 18.400 hectáreas, con una inversión de \$64 millones financiados por el BID. A partir del 2001, el PRAT se ampliará a nuevas zonas<sup>11</sup>. De acuerdo con los datos del padrón de usuarios publicados en *La Gaceta* para el año 2000, el 76% del total de fincas beneficiadas en el Distrito de Riego son menores de 10 ha y concentran el 23% del área bajo riego, mientras que el 1,7% corresponde a fincas mayores de 200 ha, que cubren el 48% del área bajo riego.

Dos asuntos de importancia son la morosidad significativa en el pago por parte de los usuarios del riego y la falta de un convenio formal entre el ICE y el SENARA, que asegure la dotación del agua que se necesita para el riego y reduzca las oscilaciones.

Fuente: Ballester, 2000; *La Gaceta*, 24 de marzo del 2000; Comunicación personal, N. Brizuela.

control eficiente para asegurar que estas medidas se cumplan (véase caso del golfo de Nicoya en el capítulo 4). Así, las poblaciones de la región y las actividades agroindustriales descargan las aguas servidas en los ríos (CCT, 1998). En el caso del turismo de playa esta es una deficiencia muy seria, por la fragilidad de los ecosistemas costeros. Esta carencia se extiende a actividades relacionadas con el turismo, como marinas y muelles, en las

CUADRO 6.4

**Guanacaste: total de acueductos por tipo de administración**

	Acueductos administrados por ICAA	Acueductos rurales	Acueductos municipales	Otros servicios privados	Total
Abonados	35.909	25.864	1.396	200	63.369
Porcentaje respecto al total	56,7	40,8	2,2	0,3	100
Cloración (%)	100	37	100	0	
Agua potable (%)	99	37	100	0	

Fuente: Dirección Regional Chorotega, ICAA. Mayo del 2000.

RECUADRO 6.9

**Manejo participativo de una cuenca: la Reserva Forestal Monte Alto**

La Fundación Pro Reserva Forestal Monte Alto es una organización comunal creada en junio de 1992. Nació como una iniciativa de varios vecinos del cantón de Hojanca, quienes, preocupados por una crisis en el abastecimiento de agua para consumo humano, se organizaron para cambiar el manejo de la cuenca superior del río Nosara (con una extensión de 1825 ha), única fuente de agua de esa población. Esta cuenca hidrográfica perdió en forma casi total la cobertura boscosa por el uso inadecuado del suelo en actividades de agricultura y ganadería extensiva. Su caudal disminuyó hasta ser insuficiente para abastecer la demanda de la población. En este momento la Fundación cuenta con 190 afiliados y ha adquirido 346 hectáreas de terreno para propiciar la regeneración natural del bosque.

Esta organización ha establecido alianzas y relaciones de apoyo con la Municipalidad de Hojanca, el MINAE, el MAG, el Centro Agrícola Cantonal, la

Cooperativa de Caficultores de la zona (COOPEPILANGOSTA R.L.) y la Fundación Café Forestal, así como con otras organizaciones nacionales y extranjeras. Entre sus logros más importantes se puede señalar la gestión de declaratoria de Zona Protectora, el desarrollo de un programa de ecoturismo y un programa de educación ambiental, y el establecimiento de un jardín que rescata cincuenta especies de orquídeas.

Por la singularidad de esta iniciativa de conservación comunal, en 1996 la Fundación fue galardonada con el Premio Nacional del Ambiente "Guayacán", y por su apoyo al proyecto, la Municipalidad de Hojanca recibió el Premio Nacional "Cantones Saludables de Costa Rica", auspiciado por la Organización Mundial de la Salud y el Ministerio de Salud.

Fuente: Solís, Madrigal y Ayales, 2000.

que los contaminantes (hidrocarburos) son especialmente dañinos. Estas situaciones ya han creado importantes conflictos locales (recuadro 6.10).

**No existe una adecuada disposición de los desechos sólidos**

En 1999 se generó en Guanacaste 4.820 toneladas métricas de desechos sólidos por mes, para un total de 57.624 Tm por año, o sea, el 6,8% del total nacional (capítulo 4). En 1996, la mitad de los desechos sólidos generados por la

población y las empresas no era recolectada por un servicio público. Los recursos para la recolección municipal de la basura son exiguos, como en el resto del país. Para la disposición final de los desechos existen tres vertederos a cielo abierto, cinco semicontrolados y seis sin control. La quema sigue siendo la práctica más común. La cantidad de desechos producidos y la ineficiencia en su disposición final, sin mencionar las escasas posibilidades para su reutilización y reciclaje, hacen de este tema una amenaza que requiere atención prioritaria.

## RECUADRO 6.10

**Contaminación del río Cañas por desechos de la actividad pesquera**

La empresa Aqua Corporación Internacional S.A. opera la Red de Frío en Cañas, donde procesa tilapia desde 1992. Es una de las principales fuentes de trabajo en la zona; genera en forma directa unos quinientos empleos. Sin embargo, usó las lagunas de oxidación que maneja la Municipalidad de Cañas para depositar los residuos de grasa, sangre, escamas y otros subproductos, hasta que ese sistema colapsó. Estas aguas eran canalizadas posteriormente al río Cañas, que es utilizado para riego y consumo humano.

Ante un recurso de amparo, la Sala Constitucional consideró que el Ministerio de Salud, el ICAA y la Municipalidad de Cañas tuvieron una actitud pasiva frente a la problemática ambiental y no actuaron decidida y energicamente para detener la contaminación. Así, ratificó que no se puede contraponer el criterio económico al derecho de gozar un ambiente sano. De esta forma, se ordenó al ICAA cesar inmediatamente la recepción de las aguas residuales de la empresa y se condenó las tres instituciones citadas, así como a la empresa, al pago de daños y perjuicios.

Antes de emitirse el fallo, la empresa Aqua Corporación Internacional había invertido en la construcción de una laguna de tratamiento de aguas residuales en un terreno propiedad del ICAA y, en el año 2000, inició la construcción nuevas y modernas instalaciones, cuyo diseño pretende cumplir con los estándares de la norma ISO 14000

*Fuente: Sala Constitucional, resolución 5906-99, del 28 de julio de 1999, expediente 99-003195-007 y comunicación personal W. Cruz, 2000.*

**Evolución de las oportunidades y dinámica económica**

Como se señaló al inicio de este capítulo, la economía guanacasteca experimenta un proceso de cambio, de una economía exclusivamente agropecuaria, a una en la que los servicios tienen una importancia creciente. Esta afirmación puede sustentarse cuando se analiza la evolución de la estructura de empleo y el dinamismo económico en la región. En ambos casos se evidencia, empero, la persistencia de problemas crónicos en la generación de un desarrollo social y territorialmente más equilibrado.

**Profundos cambios en la dinámica de empleo****Pierde importancia el sector agropecuario como fuente de empleo regional**

A partir de 1987, y hasta el presente, se ha dado en Guanacaste una rápida reducción del empleo en la agricultura y la ganadería, que representan por encima del 95% de los empleos del sector primario, junto a un incremento de los ocupados en el comercio y los servicios (sector terciario). La primera actividad vio reducirse su participación dentro del total de ocupados del 47,8% en 1987 al 35,3% en 1998 (cuadro 6.5), mientras que el sector terciario pasó de emplear un 39% de los

ocupados, a un 49,7% en el mismo período. El empleo en la agricultura incluso se redujo en números absolutos, de un estimado de 35.596 personas ocupadas en 1987, a 29.749 en 1998. Por el contrario, el sector terciario aumentó de 29.014 a 41.904 empleos en el mismo período<sup>13</sup>. Esta es una de las regiones del país con mayores cambios en la estructura de empleo (Castro, 2000).

De forma correlativa con lo anterior, los agricultores redujeron sustancialmente su participación dentro de la población ocupada, de un 48,6% en 1987 a un 34,3% en 1998. La disminución se produjo en los grupos de trabajadores por cuenta propia, asalariados agrícolas y familiares no remunerados, no así en el de patronos. En este caso se observan tendencias oscilantes, que pueden deberse a un problema de representatividad de la muestra a nivel regional<sup>14</sup>.

**Crece el empleo, especialmente el femenino, pero no su calidad**

Uno de los procesos característicos de la Región Chorotega es el rápido crecimiento de la participación femenina en la población ocupada. De nuevo es, junto con la Pacífico Central, la región del país con más cambios. En Guanacaste las mujeres pasaron de ser el 21,6% de la población ocupada a un 30,2% entre 1987 y 1999; en el Pacífico Central pasaron de un

CUADRO 6.5

**Región Chorotega: población ocupada según rama de actividad y región. 1987-1999**

(en miles de ocupados y porcentajes)

	1987	1989	1991	1993	1995	1997	1998	1999
Población ocupada								
Costa Rica	923,3	986,8	1.006,6	1.096,4	1.168,1	1.227,3	1.300,0	1.300,1
Región Chorotega	7.439,1	7.592,4	7.072,9	7.931,8	8.428,8	8.433,4	8.427,9	8.876,0
Sector de actividad <sup>a/</sup>								
Región Chorotega	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Primario	47,8	41,5	43,0	40,1	38,6	32,7	35,3	28,0
Secundario	12,1	14,7	16,6	15,4	14,8	17,0	14,7	14,6
Terciario	39,0	42,6	39,6	43,2	46,1	49,4	49,7	56,4
No bien especificados	1,1	1,2	0,8	1,3	0,6	0,9	0,2	1,0
Por región								
Costa Rica	28,1	26,2	25,5	22,6	21,6	20,6	20,1	19,7
Región Central	16,4	14,4	15,0	12,9	11,7	10,5	10,5	10,6
Resto de las regiones	51,1	48,3	45,7	41,1	40,7	40,0	39,1	37,1
Chorotega	47,8	41,5	43,0	40,1	38,6	32,7	35,3	28,0
Pacífico Central	40,5	33,5	32,8	27,6	26,6	27,3	23,7	20,9
Brunca	56,5	55,8	51,2	46,2	44,0	46,9	43,5	43,1
Huetar Atlántica	51,9	51,7	48,8	41,9	44,6	42,8	44,3	45,5
Huetar Norte	57,6	55,7	48,7	47,2	47,3	46,7	44,0	41,3

a/ Primario: agricultura. Secundario: industria, construcción y minas. Terciario: electricidad, gas y agua; comercio; transporte y comunicaciones; establecimientos financieros; servicios comunales y personales.

Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta de Hogares, INEC.

20,9% a un 31% en el mismo período. El porcentaje de hogares jefeados por mujeres, si bien aumentó, no lo hizo en una magnitud similar a la variable anterior, pues pasó de un 17,5% del total de hogares en 1987, a un 23,2% en 1999.

El cambio en la estructura ocupacional no ha sido acompañado por un mejoramiento en la calidad de los empleos generados. En comparación con otras regiones, la Chorotega es la que presenta una mayor subutilización de la fuerza de trabajo, con un 17,9% en 1999. Este indicador ha tendido a colocarse por encima de su nivel de los años 1994 y 1995 a partir de 1996, aunque en 1999 se produjo un descenso, como resultado de la reducción del subempleo invisible y el desempleo abierto. Por el contrario, el subempleo visible muestra una tendencia al incremento, con una leve reducción en 1999. Esta variable, que en 1994 representaba un 5,1%, aumentó a un 8,6% en 1998 y se mantuvo prácticamente igual en 1999, con un 8,2%. El subempleo visible es particularmente elevado en la región Chorotega en comparación con las demás

regiones. Las tasas de subutilización por sexo no muestran una situación particularmente desfavorable para las mujeres. La diferencia en la tasa de subutilización total entre ambos sexos no es estadísticamente significativa (un 18,2% las mujeres y un 17,8% los hombres).

La Chorotega se ha convertido en la región del país con un menor porcentaje de ocupados plenos, es decir, personas que no están en situación de desempleo, ni de subempleo. En 1999 apenas la mitad de la fuerza de trabajo, un 52,7%, contaba con un empleo pleno, situación que afectó en mayor medida a los hombres, con un 48,2% de ocupados plenos, que a las mujeres, un 63,1%. Esta situación se agravó entre 1994 y 1999, tanto para hombres como para mujeres, pues desde 1989 se ha reducido el peso de los ocupados plenos en la fuerza de trabajo.

En resumen, las características del empleo tradicional en actividades agrícolas, estacionalidad e inestabilidad, no varían en la dinámica generada por las nuevas actividades económicas de la región, en particular por el turismo.



La presencia de inmigrantes nicaragüenses se ha incrementado durante la última década. Según un estudio realizado por el Ministerio de Trabajo para las regiones Pacífico Seco y Chorotega, un 41% de la fuerza de trabajo utilizada en la actividad cañera es inmigrante, en el melón un 32% y en los cítricos un 17% (MTSS, 2000b).

### Un dinamismo económico fuerte, pero territorialmente concentrado

En Costa Rica no se dispone de información sobre la actividad económica desagregada por región, por lo que es necesario recurrir a indicadores indirectos, como, por ejemplo, el número de abonados y el consumo de electricidad. A partir de los datos suministrados por el ICE y CoopeGuanacaste R.L. se pueden extraer importantes inferencias en relación con el dinamismo económico de la provincia y sus diferentes cantones.

El análisis del consumo energético refuerza una conclusión: en Guanacaste se han desarrollado fuentes de crecimiento económico vigorosas y variadas, probablemente mayores que las del conjunto del país. Sin embargo, este crecimiento se ha dado con niveles bajos de articulación regional: las nuevas áreas de actividad económica no logran integrar sectores de población rezagados. De ahí que coexistan los niveles de pobreza más altos del país, a la par de inversiones cuantiosas y nuevas oportunidades, como puede constatar en la importancia relativa del consumo energético en actividades de servicios asociadas al turismo y la agricultura moderna, con sus nexos industriales.

### El crecimiento del consumo eléctrico en la región es superior al del país

De acuerdo con el Centro Nacional de Planificación Eléctrica, Guanacaste es la provincia con el menor número de abonados (7%) y menor consumo de energía (6%)<sup>15</sup>, sin incluir el alumbrado público ni a CEMPASA. Sin embargo, durante la década de los noventa registró un crecimiento total cercano al 65% en el número de abonados, mientras que para todo el país el incremento fue del 51%. En esos mismos años, el total de abonados industriales menores de Guanacaste creció por encima del 80%, aunque sobre valores relativamente bajos (de 524 a 951 abonados). En cuanto al crecimiento, 1999 presenta un menor dinamismo en comparación con el año precedente, tanto para Costa Rica, como para la provincia (cuadro 6.6).

El crecimiento del consumo eléctrico está localizado en ciertos cantones, lo que se comprueba al observar las diferencias de tamaño entre abonados y las concentraciones de empresas por cantón. En el caso de Liberia, la facturación en MW/h representa el 20,5% del total de la región, mientras que los abonados son el 16,5% del total; esto sugiere unidades habitacionales, comercios, servicios e industrias de mayor tamaño relativo. Lo contrario sucede en Nicoya, que tiene un 16,4% de los abonados de la región y consume apenas el 11,5% del total de MW/h. En la categoría de comercio y servicios, Liberia tiene un 15,5% del total de abonados y consume el 22,8% de la energía, y Carrillo porcentajes de 10,6% y 12,6% respectivamente, mientras que

CUADRO 6.6

### Costa Rica y Región Chorotega: crecimiento del consumo eléctrico 1998-1999

	Región Chorotega		Costa Rica	
	1998	1999	1998	1999
Residencial	10,0	6,1	7,3	4,7
General	14,7	5,7	11,7	6,2
Industria menor <sup>a/</sup>	7,9	12,1		6,0
Total	10,7	7,5	8,8	6,3

a/ Si se incluye a las grandes empresas, la industria pasa de 6% a 12,4% en 1999.

Fuente: Elaboración propia a partir de los registros de CoopeGuanacaste R.L. y del ICE.

Nicoya tiene casi el 17% de los abonados y consume un 13,1% de los MW/h.

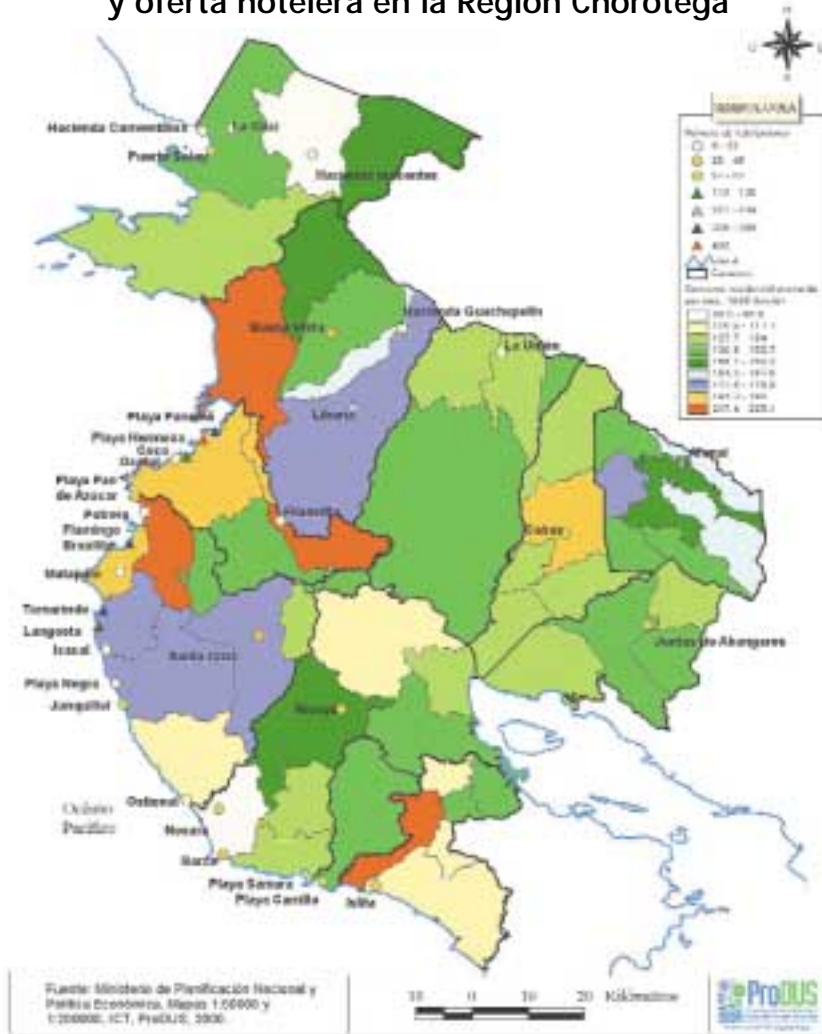
En la industria es donde se pueden apreciar las mayores diferencias. Elevados consumos promedios en Liberia, Santa Cruz, Carrillo y La Cruz, y bajos en Nicoya, Nandayure, Hojancha y Tilarán. Este último cantón consumió apenas el 1,7% de la demanda regional y tiene casi el 12% de abonados. En el caso de La Cruz sucede lo contrario, dado que un 1,8% de abonados consume el 5% de la demanda regional.

El sector servicios se ha convertido en un fuerte consumidor de energía

Como un esfuerzo adicional por tratar de ubicar los principales focos de actividad económica dentro de la región, se agrupó por categorías la información suministrada por CoopeGuanacaste R.L. sobre los consumos superiores a 3.000 KW/h, correspondiente al mes de junio del 2000<sup>16</sup>. Así, casi un 30% de los grandes consumidores que atiende CoopeGuanacaste se ubica

MAPA 6.3

### Consumo promedio de electricidad residencial y oferta hotelera en la Región Chorotega



en la categoría de servicios, en su mayor parte hoteles y restaurantes ubicados cerca de las playas de Santa Cruz (22,5%) y Carrillo (5,4%) (mapa 6.3). Un segundo foco de actividad se concentra en la actividad industrial, en la cual Carrillo representa casi la mitad de la facturación en la zona de influencia de CoopeGuanacaste (10%); el arroz representa el 1,1% del total de la facturación, los ingenios el 4,8% y las fábricas de hielo un 4,1%. Le sigue Nicoya, con un 5,3% (sobresalen aserraderos, bloqueras, quebradores y fábricas de hielo). En Liberia, los grandes consumos industriales corresponden a fábricas de hielo y a un ingenio; en Santa Cruz, las principales consumidoras son las fábricas de hielo y el aserradero de madera, y en Hojancha, una lechería (Angulo, 2000).

Otro foco importante de actividad se ubica en la categoría de riego privado. En Carrillo, con un 6,13% de la facturación, sobresalen proyectos de langostino, melón y chile jalapeño, entre otros. En Liberia, con una facturación del 4,53%, destacan el mango y el melón, y en Santa Cruz son las asociaciones de desarrollo comunal las principales consumidoras de energía para riego.

En la categoría de comercio, los mayores consumidores se ubican en los cantones de Nicoya, Santa Cruz y Carrillo, con consumos muy similares que totalizan alrededor del 15% de la factura regional de CoopeGuanacaste. Los acueductos servidos por el Estado son responsables de un consumo de energía de casi un 6% de la facturación regional y las instituciones del Estado, que se concentran principalmente en Nicoya y Santa Cruz, son responsables de un consumo cercano al 15%.

Dado que la Región Chorotega es atendida tanto por CoopeGuanacaste como por el ICE, hay que agregar el resultado de clasificar los consumos del ICE de acuerdo con la anterior clasificación<sup>17</sup>, siempre referida sólo a grandes consumidores. Al igual que en la región que atiende CoopeGuanacaste, los mayores consumos se ubican en la categoría de servicios (23,2%), donde se encuentran la hotelería y los restaurantes. Carrillo es el mayor consumidor de energía, con un 7,8%, seguido por Liberia, con un 5,1% de la facturación total del ICE en la región. La industria es la segunda categoría en orden de importancia relativa, con un 20,1% de la facturación. Sobresalen Liberia, con un 9,6% (industria química, carne y molinería); Cañas con un 3,5% (ingenio azucarero); Bagaces con un 3,3% (canteras y molinería); Nandayure con 2,4% (aserraderos); Abangares con un 0,8% (le-

chería y canteras) y La Cruz con 0,6% (agroindustria). En la categoría de proyectos agrícolas, que representa el 14,4%, los mayores consumos energéticos se ubican en Bagaces (7,2%) y en Liberia (6,1%). Por su parte, la categoría de comercio, que tiene una importancia relativa casi igual que la anterior, concentra su mayor actividad en Liberia (5,1%), seguida por Tilarán y Cañas. La categoría de riego, que equivale a un 13% del consumo energético regional, está fuertemente concentrada en Bagaces, con un 5,9%; Cañas con un 3,6% y Liberia con un 2,4%. Finalmente, los acueductos públicos consumen alrededor del 10% de la factura regional del ICE y las entidades públicas son responsables de alrededor de un 5% de dicha facturación (Angulo, 2000).

En resumen, un indicador indirecto de la actividad económica como el consumo eléctrico permite afirmar que los rubros más dinámicos están concentrados en ciertos polos geográficos: la zona costera, donde se asienta la actividad turística, y la zona en la que se ubican las principales empresas agroindustriales (Liberia y Carrillo).

#### La infraestructura de carreteras está concentrada en los cantones más dinámicos

Las carreteras nacionales en Guanacaste equivalían en 1996 a 1.566,6 kilómetros. De éstas, casi un tercio se localizaba en los cantones de Nicoya y Santa Cruz. La red vial ésta dominada desde hace muchas décadas por la Carretera Interamericana, sobre la cual se localizan cuatro capitales cantonales. La densidad por kilómetro cuadrado disminuye considerablemente en la parte norte de la provincia, lo que se explica por la menor densidad de población y el dominio de grandes propiedades, así como extensas zonas protegidas. La mitad de las carreteras nacionales son clasificadas como de lastre (52,1%). En el otro extremo están las vías de mejor calidad, las asfaltadas, que representan el 17,3% del total de la red en la región, pero que dominan en los cantones de Liberia (62,1%) y La Cruz (36,7%) (MOPT, 1996).

Las mediciones de flujos viales reflejan de manera indirecta el patrón de actividades productivas y sociales que se desarrollan en un territorio. Los datos de tránsito promedio para Guanacaste permiten descubrir la estrecha relación de la provincia con el resto del país a través de la Carretera Interamericana. También existen fuertes flujos locales entre las principales ciudades de la provincia<sup>18</sup>. El tramo

vial con más alto flujo de vehículos es el de la Carretera Interamericana que va de Bagaces a Liberia, con un tráfico promedio diario de 4.245 vehículos. También son altos los flujos desde Cañas hasta el límite entre Guanacaste y Puntarenas. (ProDUS, 2000).

### Dinámica poblacional y condiciones de vida

El desarrollo experimentado por Guanacaste en los últimos diez años ¿ha tendido a generar mayores oportunidades para las y los guanacastecos o, por el contrario, ha mantenido o ampliado las brechas sociales? El balance es dispar. A lo largo de la década mejoran algunos indicadores de salud y educación, pero la región mantiene el primer lugar en cuanto al número de hogares pobres, situación que afecta en particular a la población ocupada en el sector agrícola.

### Casi 300.000 personas viven en la región

Según los cálculos del INEC, en 1999 Guanacaste contaba con una población de 281.312 habitantes, de los cuales el 51% eran hombres. La mayoría de la población se concentra en los cantones de Liberia (15,7%) Nicoya (17,8%), Santa Cruz (15%) y Carrillo (9,4%). Liberia y Tilarán

muestran las tasas de crecimiento de población más altas. La densidad de poblados por unidad de área es mucho más alta en los cantones de Hojancha, Santa Cruz, Nicoya y Tilarán que en La Cruz, Liberia y Bagaces.

La estructura por edades, según estimaciones y proyecciones de población (PCP, INEC, 1998), muestra un proceso de transición demográfica, con el consiguiente envejecimiento de la población. De acuerdo con esas estimaciones, los menores de 20 años representaban un 45,1% de la población en 1995, mientras que para el 2005 serán el 39,8%. Por su parte, los mayores de 60 años pasarán de un 7,1% en 1995 a un 8,1 en el 2005<sup>19</sup> (PCP, INEC, 1998).

La Región Chorotega se ha caracterizado históricamente por ser expulsora de población. El Censo de Población del año 2000 permitirá tener datos precisos sobre este tema. No obstante, la migración, medida por la Encuesta de Hogares de 1999, evidencia que hoy en día la provincia es a la vez expulsora y receptora de migrantes. Un total de 14.287 personas<sup>20</sup> que residían en la región hace cinco años viven en otras zonas del país, y 14.750 personas residentes en Guanacaste proceden de otras regiones del país o del extranjero. La emigración se produce principalmente hacia la Región Central (53,5%) y la

CUADRO 6.7

### Índice de desarrollo social para los cantones de la Región Chorotega y otros cantones seleccionados del resto del país<sup>a/</sup>. 1999

Provincia y cantón	IDS	Provincia y cantón	IDS	Provincia y cantón	IDS
GUANACASTE		SAN JOSE		HEREDIA	
Liberia	48,9	San José	63,7	Heredia	67,8
Nicoya	48,4	Montes de Oca	85,0	Flores	100,0
Santa Cruz	52,8	León Cortés	38,0	Sarapiquí	28,5
Bagaces	43,9	ALAJUELA		PUNTARENAS	
Carrillo	46,1	Alajuela	61,5	Puntarenas	54,8
Cañas	49,9	Palmares	73,4	Montes de Oro	63,9
Abangares	43,1	Los Chiles	8,9	Buenos Aires	22,2
Tilarán	63,2	CARTAGO		LIMON	
Nandayure	53,1	Cartago	66,7	Limón	48,0
La Cruz	16,4	Alvarado	76,8	Guácimo	47,6
Hojancha	56,9	Turrialba	53,6	Talamanca	0,0

a/ Para efectos comparativos se seleccionaron de otras provincias los cantones de mayor y menor desarrollo social, además del cantón central (salvo en el caso de Limón, donde el Cantón Central es el de mayor IDS de la provincia).

Fuente: MIDEPLAN-SIDES, 1999.

## RECUADRO 6.11

**La vivienda de interés social en Guanacaste**

Durante el período 1994-1998, 10.504 familias guanacastecas fueron beneficiarias del Bono Familiar de Vivienda (BFV). Un 37,5% de ellas estaba a cargo de una mujer. El monto total de recursos canalizados fue de 11.757 millones de colones, de los cuales el 86,4% correspondió al subsidio y el 13,6% restante al crédito.

La mayor parte de las soluciones habitacionales financiadas fueron para construcción en lote propio y compra de lote y construcción, operaciones que representaron el 49,7% y el 33,7% del total de casos, respectivamente. El área promedio de los lotes oscila en-

tre 300 m<sup>2</sup> y 400 m<sup>2</sup>, aunque en Liberia y Cañas los terrenos son relativamente más pequeños.

Si bien la mayor parte de los recursos fueron colocados en los cantones de Nicoya, Santa Cruz y Liberia, en los que está concentrada cerca de la mitad de la población de la provincia, en Abangares y Carrillo se presentó la mayor proporción de beneficiarios en relación con la población: 493 y 482 bonos por cada 10.000 habitantes, respectivamente.

*Fuente: Elaboración propia con base en datos del FOSUVI, BANHVI.*

Región Huetar Atlántica (24,1%). Un 55% de los emigrantes son mujeres. Los emigrantes representan un 6,7% de la población regional.

Los inmigrantes que han llegado a residir a la Región Chorotega proceden fundamentalmente de la Región Central, un 46,3%, y de otros países, un 16,7%. Existe un alto porcentaje de personas cuya procedencia se ignora (17,6%). Los inmigrantes representan un 6,9% de la población actual. La Encuesta de Hogares no capta, por razones metodológicas, a inmigrantes estacionales, pues se realiza en una fecha en la que ya han finalizado la mayoría de las cosechas, en las cuales participan ciudadanos nicaragüenses.

### Un bajo nivel de desarrollo social caracteriza a los cantones

De acuerdo con el índice de desarrollo social (IDS) construido por MIDEPLAN, actualizado en 1999, Guanacaste continúa siendo una de las regiones con mayores desventajas sociales del país<sup>21</sup>. Dentro la región pueden observarse diferencias significativas en materia de logros en el desarrollo social. Los cantones con IDS más elevado son Tilarán y Hojancha, con niveles semejantes a los del Cantón Central de San José o el de Montes de Oro, en Puntarenas; entre los más bajos se encuentra Abangares, similar a los indicadores para Guácimo y La Cruz, dos de los más bajos del país (cuadro 6.7).

### Mejoran las oportunidades de salud

La falta de información<sup>22</sup> dificulta la medición del desempeño de las regiones en una de las aspiraciones básicas del desarrollo humano: el

derecho al disfrute de una vida saludable. Los indicadores de salud disponibles se basan en datos de la *Memoria Anual* del Ministerio de Salud y en los Análisis de situación de salud (ASIS) realizados por cada una de las áreas de salud de la Región Chorotega. No se pudo contar con los diagnósticos de Tilarán y Cañas<sup>23</sup>.

La cobertura de los servicios de salud en Guanacaste es alta, si se considera que existe un total de 78 EBAIS, agrupados en un total de 12 áreas de salud, y una cobertura estimada del 100% de la población (CCSS, 2000). Asimismo, la región cuenta con nuevo hospital regional en Liberia, el hospital periférico de Nicoya y 19 clínicas distribuidas en toda la provincia. Las coberturas de vacunación, en los cantones en los que se cuenta con datos, son elevadas, aunque en algunos casos las cifras inferiores al 90% deben ser tomadas como una llamada de alerta.

### La mortalidad infantil es similar al promedio nacional

Guanacaste registró para el trienio 1997-1999 una tasa de mortalidad infantil de 13,2 por mil, cifra ligeramente mayor que el promedio nacional (12,8). La tasa más elevada se presentó en Nicoya, con 16,7 por mil, seguida por los cantones de Liberia, Santa Cruz y Carrillo, con tasas de 14,1, 14,1 y 14,6 respectivamente (cuadro 6.8). En el país los cantones con tasas más altas en el trienio 1997-1999 son Dota, con 26,8 y Talamanca, con 21,8.

La evolución de este indicador a lo largo del tiempo muestra un desarrollo favorable en la provincia. No sólo ha disminuido la tasa de mortalidad infantil, sino que también se redujo la brecha con respecto a las provincias que mues-

CUADRO 6.8

### Tasas trienales de mortalidad infantil en Costa Rica y en los cantones de la Región Chorotega. 1993-1995 y 1997-1999

(tasas por mil nacidos vivos)

	Tasas trienales		Diferencia absoluta	Diferencia porcentual
	1993-1995	1997-1999		
COSTA RICA	13,31	12,86	-0,45	-3,36
GUANACASTE	16,39	13,21	-3,18	-19,40
Liberia	19,47	14,12	-5,35	-27,49
Nicoya	12,60	16,70	4,11	32,61
Santa Cruz	17,90	14,07	-3,83	-21,38
Bagaces	21,86	8,30	-13,57	-62,04
Carrillo	14,90	14,63	-0,27	-1,83
Cañas	20,87	11,49	-9,38	-44,93
Abangares	12,96	13,44	0,48	3,68
Tilarán	9,29	11,07	1,78	19,11
Nandayure	13,87	12,15	-1,72	-12,42
La Cruz	17,48	12,08	-5,40	-30,89
Hojancha	11,96	2,85	-9,11	-76,18

Fuente: Ministerio de Salud, 2000.

tran una mejor situación. La tasa de mortalidad infantil se redujo en Guanacaste de un 18,4 en 1990 a un 14,2 en 1998.

#### La desnutrición no es un problema extendido

La incidencia de la desnutrición no parece ser diferente o más elevada que los promedios nacionales. Incluso la desnutrición severa o moderada tiende a ser menor que el promedio nacional (cuadro 6.9). Sin embargo, la ausencia de datos en algunos cantones impide realizar una comparación precisa.

Algunos indicadores de morbilidad en la Región Chorotega muestran una situación relativamente favorable o intermedia a nivel nacional. En 1999 se registraron 304 casos de malaria, que representan el 7,6% del total del país. Las regiones de más incidencia son la Huetar Norte, con un 26,5% de los casos, y la Huetar Atlántica, con un 45,6%. En la incidencia de casos de diarrea en el año 1998, la situación es menos favorable, pues casi duplica la tasa de la Región Central, aunque se ubica en el tercer lugar después de las regiones Brunca y Pacífico Central. Una situación parecida se presenta con el dengue, pues de un total de 6.040 casos en el ámbito nacional en 1999, 603 se presentaron en la Región Chorotega, con una tasa de 1,9 por mil habitantes; el primer lugar lo ocupa la Región Huetar

Atlántica, con 3.952 casos (11,5 por mil habitantes) y el segundo lugar la Pacífico Central, con 1.366 casos (5,66 por mil habitantes) (Ministerio de Salud, 2000). Los problemas de diarrea y dengue se encuentran directamente relacionados las inundaciones que ha sufrido la región en los años reseñados, especialmente en el cantón de Carrillo.

#### Una situación intermedia en las oportunidades educativas

El nivel educativo de la población en la provincia de Guanacaste es más bajo si se compara con la Región Central, pero más alto si la comparación se hace con las otras regiones periféricas del país (gráfico 6.1).

El porcentaje de personas con ningún grado educativo o con primaria incompleta es más bajo que en otras zonas del país distintas a la Región Central. Por ejemplo, las personas mayores de 12 años con primaria incompleta representan un 31,6%, mientras que en la Región Brunca esta cifra se eleva a un 38% y en la Huetar Norte a un 37,6%. Sin embargo, el hecho de que el 38,2% de la población regional tenga un nivel educativo bajo (ningún grado o primaria incompleta) significa que un vasto contingente de población permanece con poca capacidad para mejorar sus oportunidades sociales y laborales.

CUADRO 6.9

### Región Chorotega: estado nutricional de niños y niñas menores de 6 años. 1998-1999 <sup>a/</sup>

(en porcentajes)

Cantón	Sobrepeso	Peso normal	Desnutrición leve	Desnutrición moderada	Desnutrición severa
Liberia 1999 (1-6 años) <sup>b/</sup>	2,1	79,2	15,7	2,5	0,4
Nicoya 1999	2,8	71,2	13,7	1,3	0,6
Santa Cruz 1998	3,0	72,0	21,0	3,0	1,0
Bagaces 1998	3,5	80,3	13,7	2,2	2,3
Abangares 1999 <sup>c/</sup>	1,4	74,5	20,7	3,4	0,2
Nandayure 1999	7,5	72,1	21,5	2,5	0,4
Costa Rica <sup>d/</sup>	4,2	73,5	17,3	4,7	0,4

a/ Se excluyen los cantones en los cuales los ASIS no incorporaron este indicador o no tenían disponible el documento respectivo.

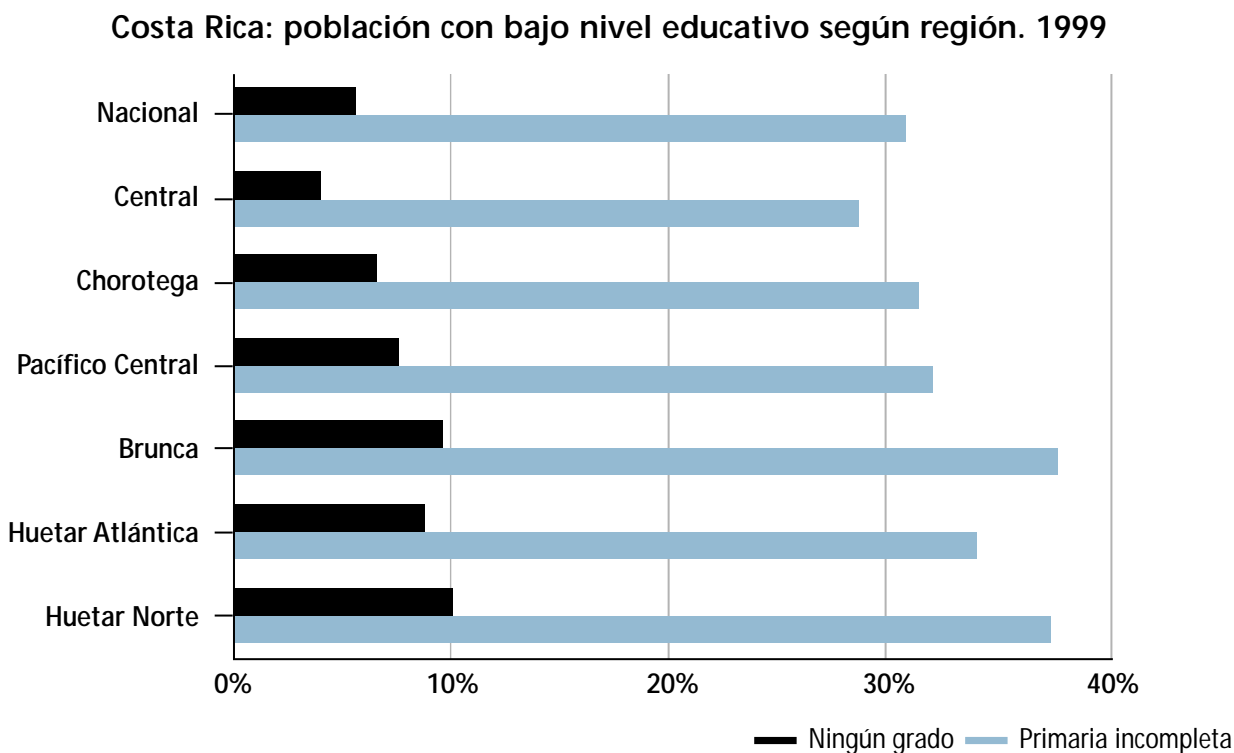
b/ Por la presentación de las cifras en el ASIS respectivo, no fue posible realizar el cálculo para todos los niños menores de 6 años.

c/ Las cifras del cantón de Abangares incluyen un 0,5% de bajo peso al nacer; por eso las cifras incluidas no suman 100%.

d/ Según la Encuesta Nacional de Nutrición, 1996.

Fuente: Análisis de la Situación de Salud (ASIS), CCSS, Región Chorotega.

GRAFICO 6.1



Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, INEC.

También en un nivel intermedio se ubica el porcentaje de personas con un nivel educativo medio o elevado (el 16% de la población en Guanacaste tiene secundaria completa o educación universitaria). Las regiones con más desventajas educativas parecen ser la Huetar Norte, la Huetar Atlántica y la Brunca, en las que esta población es apenas del 10% (INEC, 1999b).

#### La mitad de los establecimientos escolares es unidocente

Según cifras del Departamento de Estadística del MEP en 1999 existía en la Región Chorotega un total de 468 establecimientos educativos de primero y segundo ciclos, de los cuales el 52,6% es unidocente. Únicamente 9 instituciones, un 1,9% del total, eran privadas. En el primero y segundo ciclos un 16,5% de los docentes no es titulado, lo mismo que un 27,8% en el tercer ciclo y la educación diversificada. De la matrícula en el tercer ciclo un 50,3% corresponde a mujeres, que en la educación diversificada representan un 52,3%. El mayor número de escolares, escuelas y colegios se concentra en Liberia, Nicoya, Cañas, Santa Cruz y Tilarán.

En cuanto a problemas de deserción, la mayor tasa se presenta en el tercer ciclo (16,6% en 1999). La salida de población joven plantea interrogantes acerca de quiénes asumirán en el futuro los empleos que requiere la economía regional.

#### Algunos avances en la educación técnica y superior, pero persisten problemas

La educación superior tiene una presencia significativa en Guanacaste. La sede de la Universidad de Costa Rica en esa provincia registra en el año 2000 una matrícula de 822 estudiantes. Las áreas o carreras con mayor participación son el bachillerato en informática empresarial, con un 25,5%, las distintas disciplinas del área educativa, con un 20,5% del total, la etapa básica de música, con un 15,8% y el bachillerato en turismo ecológico, con un 12,2% (UCR, Sede Regional, 2000). Por su parte, la Universidad Nacional cuenta con 700 estudiantes e imparte las carreras de administración, gestión financiera y recursos humanos, turismo, pedagogía, informática educativa, educación básica (primero y segundo ciclos) y un diplomado en relaciones de género y equidad (Departamento de Registro, UNA, Liberia, 2000). La Universidad Estatal a Distancia contaba en 1999 con 4.986 estudiantes, de los cuales el 68,3% eran mujeres. Las carreras que se imparten son administración de empresas, educación, protección y manejo de los

recursos naturales. La demanda se concentra en los cantones de Tilarán (58,6%), Santa Cruz (13%), Nicoya (10,2%) y Liberia (9,5%).

La última encuesta de seguimiento a universitarios graduados (CONARE, 2000) en universidades públicas muestra dos resultados preocupantes para la región: por un lado, del total de graduados que reside en Guanacaste, un 54,2% se encuentra insatisfecho con la carrera que estudió y un 34,5% poco satisfecho. Por otro lado, del total de graduados entrevistados todos se encuentran trabajando, pero el 57,4% considera que no hay ninguna relación entre el puesto que desempeña y la carrera que estudió.

A la oferta de las universidades públicas se une la presencia de universidades privadas, entre las que se destaca la Universidad Latina, con sedes en Santa Cruz y Cañas, la cual concentra el mayor número de estudiantes universitarios de la región. En Santa Cruz cuenta con 1.794 estudiantes matriculados, de los cuales el 57% se concentra en las distintas carreras del área de educación. En Cañas tiene 589 estudiantes, el 49% de ellos en la carrera de educación. Otro centro privado que opera en la provincia es la Universidad de San José, que en 1999 contaba con 315 estudiantes matriculados en tres sedes, Nicoya, Liberia y Santa Cruz. Las carreras que imparte son derecho, administración de empresas y educación. En síntesis, la oferta académica universitaria regional, pública y privada, se concentra en carreras de educación, administración de empresas y turismo.

En cuanto al INA, en 1998 registró 2.407 alumnos matriculados, cifras que equivalen a un 6,5% de la matrícula de la institución a nivel nacional, y que es menor que en años anteriores; por ejemplo, en 1994 representaba un 7,4% (INA, 1994 y 1998).

En la oferta de educación técnica figuran también 14 colegios agropecuarios distribuidos en toda la región. En 1999 estos centros contaban con 1.588 estudiantes matriculados, la mayoría de ellos concentrados en las especialidades agropecuaria, industria textil y turismo. Aun cuando la inversión realizada en estos colegios es muy significativa (149 millones de colones en 1999), los resultados en términos de graduados son modestos: en 1998 el total de técnicos egresados fue apenas de 61 y de 147 en 1999.

#### Guanacaste es la región del país con mayor nivel de pobreza

La Región Chorotega es la de mayor proporción de familias en condiciones de pobreza de



Costa Rica, según la medición por línea de pobreza (capítulo 2): un 35,5%. Le sigue muy de cerca la Región Brunca, con un 34,1% en 1999. Las regiones Huetar Norte, Atlántica, Pacífico Central y Central alcanzan respectivamente las cifras de 26,3%, 21,5%, 28,7% y 15,6%.

#### La pobreza se estancó en los últimos seis años

Los hogares pobres, tanto en condiciones de pobreza extrema como los que no satisfacen necesidades básicas, no han sufrido grandes cambios desde 1993. El número de hogares en pobreza extrema ha oscilado alrededor de los 6.000 entre 1993 y 1999.

Sin embargo, si se compara la situación actual con la que existía a finales de los años ochenta, es indudable que los niveles de pobreza se han reducido, aunque siguen siendo altos. En 1987 el 46,3% de los hogares estaba afectado por alguna situación de pobreza, mientras que en 1998 esta cifra alcanzó el 34,15%. Al igual que ocurre en el ámbito nacional desde 1994, la pobreza en la región se encuentra estancada (cuadro 6.10). Más pronunciada es la reducción de la pobreza extrema, que disminuyó de un 21,4% de los hogares en 1987 a un 11,5% en 1998, mientras que la pobreza básica no sufrió una disminución estadísticamente significativa (un 24,8% en 1987 y un 22,7% en 1998).

#### La pobreza es mayor en la agricultura y entre las personas con menor instrucción

La pobreza está relacionada con ciertas características de los hogares, que se vinculan, a su vez, con el tipo de inserción laboral (o ausencia de ella) de sus integrantes. Los hogares pobres,

principalmente en extrema pobreza, tienden a ser más extensos que los no pobres (5 integrantes en los primeros y 3,8 en los segundos); además existe una menor incorporación al mercado laboral y los porcentajes de jefatura femenina son considerablemente más elevados: un 32,2% en los hogares con pobreza extrema de la Región Chorotega, frente a un 19,8% en los hogares no pobres.

La pobreza también se liga a las condiciones sociales y a las oportunidades de inserción laboral con que se cuenta. Así, para el grupo de los ocupados, un 68,7% de la pobreza extrema se vincula con la participación laboral en la agricultura.

Asimismo, el nivel educativo marca una de las diferencias más importantes entre los hogares pobres y los no pobres. Si entre las personas en situación de pobreza extrema un 53,6% sólo cuenta con educación primaria incompleta o ningún nivel de instrucción, esta cifra se reduce al 20,9% en el grupo de los no pobres (cuadro 6.11).

#### Las oportunidades no llegan para todos: el caso de las comunidades pesqueras

La pesca representa un pequeño aporte al PIB Agropecuario Nacional (2,1% en 1999), pero desde el punto de vista del desarrollo humano es una actividad de particular relevancia, debido a que una parte significativa de las poblaciones costeras depende de los ingresos generados por ella, especialmente en la denominada pesca artesanal, cuyo principal destino es el mercado nacional. Las familias de pescadores de la Región Chorotega están constituidas en su mayoría por personas que antes trabajaron en la agricultura, pero que abandonaron esa actividad y se despla-

CUADRO 6.10

### Región Chorotega: hogares con ingreso conocido según niveles de pobreza. 1987-1999 (en porcentajes)

Nivel de pobreza	1987	1989	1991	1993	1995	1997	1998	1999
Número total de hogares	36.300	39.419	44.016	42.405	49.601	49.634	50.341	49.680
Pobres	46,3	46,2	51,7	38,4	35,2	36,0	34,1	35,5
Extrema pobreza	21,4	21,7	23,4	13,8	13,6	12,3	11,5	13,2
No satisface necesidades básicas	24,8	24,5	28,3	24,6	21,6	23,7	22,7	22,3
No pobres	53,7	53,8	48,3	61,6	64,8	64,0	65,9	64,5

Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, INEC.

CUADRO 6.11

**Región Chorotega: características laborales de los ocupados por condición de pobreza del hogar<sup>a/</sup>, según sector productivo y nivel educativo. 1999**

(en porcentajes)

	Todos los ocupados	Ocupados no pobres	Ocupados pobres	
			Pobreza	Pobreza extrema
Sector productivo	100,0	100,0	100,0	100,0
Primario (agropecuario)	29,3	21,2	50,5	68,7
Secundario <sup>b/</sup>	14,6	16,2	10,4	4,4
Terciario	56,1	62,5	39,1	26,8
Servicios básicos <sup>c/</sup>	6,2	7,1	3,8	1,8
Comercio <sup>d/</sup>	21,0	23,9	13,3	10,0
Otros servicios <sup>e/</sup>	28,9	31,5	22,0	15,1
Nivel educativo	100,0	100,0	100,0	100,0
Primaria incompleta o ninguna	27,8	20,9	45,7	53,6
Primaria completa o secundaria incompleta	49,5	49,2	50,3	42,8
Secundaria completa o más	22,8	29,9	4,0	3,6

a/ Se excluye la población que habita en hogares con ingreso cero o ignorado. Por ese motivo, algunas de las cifras totales consideradas pueden mostrar pequeñas diferencias con las publicadas por el INEC (2000).

b/ Industria y construcción.

c/ Electricidad y agua; transporte, almacenamiento y comunicaciones.

d/ Comercio, hoteles y restaurantes; establecimientos financieros; bienes inmuebles.

e/ Gobierno general y otros servicios.

Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, INEC.

zaron desde el interior de la región hacia la costa, en busca de mejores oportunidades.

La inestabilidad del ingreso generado por la pesca, las débiles articulaciones con la actividad turística y la ubicación espacial de estos pobladores en la zona marítimo-costera dan como resultado una población en extremo vulnerable en cuanto a sus oportunidades de desarrollo humano (recuadro 6.12). Aunque existen diferencias entre la zona costera externa y la del golfo de Nicoya, hay un conjunto de problemas compartidos por los pescadores artesanales, relacionados con aspectos como infraestructura en puestos de recibo, traslado del producto y relación de dependencia con los intermediarios.

La relación con el turismo varía en las distintas comunidades, dependiendo del mayor o menor desarrollo turístico que en ellas se presenta, y de los grados de articulación que han logrado. Hay comunidades como Coyote, Bejuco, San Juanillo, Lagarto y Puerto Soley, en las que la inversión turística ha sido hasta ahora baja y la pesca sigue siendo la principal fuente de ingreso. Otros lugares,

como playas del Coco, Sámara y Tamarindo, en los que el turismo ha venido desarrollando desde los años setenta, se han generado articulaciones más naturales entre los pescadores y los servicios asociados al turismo. También hay localidades en las que el desarrollo turístico ha ocasionado conflictos, especialmente por la ocupación de espacio costero (Conchal, Flamingo, Brasilito) y, por último, hay localidades en las que el turismo tiende a desplazar la pesca (playas Hermosa, Panamá, Carrillo) y a convertirse en la principal fuente de ingreso de los pobladores (González, 2000).

#### Aproximaciones sectoriales a los pilares del desarrollo regional

En la última década del siglo XX, la economía guanacasteca se sostiene sobre dos pilares: el sector agropecuario y el turismo. Ambos muestran comportamientos y desafíos propios, que son identificados en esta sección.

El tipo y la intensidad de uso de los recursos naturales, las formas de inserción laboral de la

## RECUADRO 6.12

**Falta de oportunidades sociales para los pescadores artesanales**

Las características migratorias de la mayoría de las especies y los problemas de sobreexplotación, que se han incrementado en la última década, hacen difícil conocer con alguna certeza el ingreso promedio mensual de los pescadores artesanales. Tal como indica un pescador de la región: "A un día bueno de pesca le puede seguir un día que no deja ni para el alisto" (comunicación verbal).

Los trabajadores de esta actividad tienen dificultades para acceder al crédito bancario, pues por lo general no pueden presentar garantías fiduciarias ni hipotecarias, y sus ingresos son inestables. El intermediario, ya sea una persona física o jurídica, se ha convertido en la figura sobre la cual gira la actividad pesquera: proporciona financiamiento para equi-

po de pesca, combustible, hielo y hasta alimentación, mediante contratos en su mayoría verbales que implican el cobro (en efectivo) de un porcentaje sobre las capturas, a cambio del compromiso de comercializar el producto.

La mayoría de los pescadores artesanales vive en la zona marítimo-terrestre, por la proximidad con sus medios de producción. Sobre esta zona existe un sistema regulatorio determinado por diferentes leyes según las características del lugar (área protegida, manglar, sistema de playa, zona urbana o rural)<sup>24</sup>, que se traduce en limitaciones legales para que los pescadores puedan ser propietarios formales de su lote.

*Fuente: González, 2000.*

población, las orientaciones vocacionales de los jóvenes, las formas de organización y participación social, son algunos de los temas que están fuertemente ligados a las dinámicas que exhiben los pilares del desarrollo regional.

### El sector agropecuario muestra poco dinamismo

La década de los noventa constituye un período de relativo estancamiento del sector agropecuario en la Región Chorotega. Esta situación tiene como base la crisis que experimentan algunas actividades, en especial la ganadería de carne, el maíz, el frijol, y actividades como el sorgo y el algodón, que prácticamente han desaparecido. Sin embargo, no todas las actividades productivas han experimentado un comportamiento negativo. Durante este período productos como el arroz y la caña se mantienen y crecen, asociados a procesos agroindustriales modernos ubicados en lo que en este estudio se ha denominado la zona agroindustrial. El melón, los cítricos y el mango se promueven en nuevos mercados, como parte de un esfuerzo de diversificación productiva regional de alcance limitado. Por otro lado, el café se mantiene (en la península de Nicoya y Tilarán), aunque con fluctuaciones importantes, en manos de campesinos organizados en cooperativas. Otros cultivos como las hortalizas y los tubérculos no muestran aumentos significativos en la producción regional durante la década (cuadro 6.12).

La región continúa siendo la principal productora de arroz en el país; representó el 45,3% del área total sembrada en la cosecha 1998-1999. Durante los años noventa el área sembrada de arroz fue en promedio de 25.532 hectáreas, concentrados en los cantones de Bagaces, Cañas y Liberia. En 1999 las industrias de la región fueron responsables del mayor volumen de ventas de arroz pilado reportadas a la Oficina del Arroz, un 39% del total nacional (Ofiarroz, 1999).

En 1999 Bagaces y Liberia concentraron el 67% del área sembrada, casi 10 puntos porcentuales más que al inicio de la década (48%), mientras que Cañas mantiene un aporte relativamente estable, alrededor del 15%. Por su parte, la península de Nicoya ha reducido su participación prácticamente en un 40% (18% en 1999), lo que se explica por la disminución del área dedicada a arroz en el cantón de Carrillo.

A nivel nacional los pequeños arroceros, que representan el 82% de los productores, siembran sólo el 27% del área total, en fincas menores de 50 hectáreas. Por otro lado, un número reducido de grandes productores (3,6%), en fincas de más de 200 hectáreas, ocupa el 38,3% del área. La mediana propiedad (el 35% de la tierra) está en manos del 14,4% de los productores.

Por otra parte, Guanacaste produce el 45,8% del azúcar nacional y procesa más del 50% de la caña. En los años noventa el área sembrada fue en promedio de 103.292 hectáreas, con una fuerte expansión en el cantón de Carrillo. En el arroz, y especialmente en la caña, la producción

se caracteriza por tener altos grados de tecnificación. Los productos de la caña de azúcar que se comercializa son azúcar blanco, azúcar crudo y mieles; de estas últimas se extrae el alcohol que se produce en los ingenios Taboga y CATSA. El alcohol se utiliza en la producción de carburantes y se exporta en una proporción importante. El Ingenio Taboga produce energía de biomasa. Los ingenios más grandes y tecnológicamente más modernos del país (CATSA, El Viejo y Taboga) están en esta región. Aunque en ambas actividades hay presencia de pequeños y medianos productores, el grueso de la producción y la industrialización se concentra en las grandes empresas; no obstante en el caso del azúcar se presenta a lo largo de la década una tendencia de incremento en la participación de productores independientes que pasaron del 31,7% de las entregas en 1991 al 45,6% en 1998.

El dinamismo mostrado por la actividad azucarera en los años noventa se explica por un aumento de 14 puntos porcentuales en los volúmenes exportados.

Guanacaste es la principal zona productora de melón del país, ya que aporta el 71% de la producción nacional de esta fruta. El melón para la exportación es una de las pocas actividades de diversificación que se ha desarrollado con éxito

en la provincia, especialmente en el cantón de Carrillo. En la década de los noventa el área sembrada pasó de 2.875 hectáreas en 1994, a 6.980 en 1999. Este cultivo se realiza a gran escala, por empresas que en algunos casos también producen caña. Aunque a principios de la década pequeños y medianos productores intentaron participar en este cultivo, los altos costos de producción, superiores a 650.000 colones por hectárea, y la volatilidad de los precios del mercado, hicieron que muchos de ellos experimentaran fuertes pérdidas. Recientemente, medianos productores agrupados en una asociación de meloneros se esfuerzan por articularse a la producción regional.

Tanto el arroz como la caña de azúcar y el melón se caracterizan por generar un empleo temporal y relativamente intensivo, porque las mayores necesidades de mano de obra ocurren en las épocas de siembra y cosecha. El dinamismo que muestran estas actividades no impacta el empleo regional, ya que hacen uso mayoritario de mano de obra migrante de baja calificación, sobre todo en la caña y el melón.

Durante 1999 la ganadería de carne sufrió una fuerte contracción, asociada a factores como la caída de los precios internacionales, el estancamiento de los precios internos y la reducción

#### RECUADRO 6.13

### La diversificación agrícola, un proceso a mitad de camino

Los serios problemas de sequía y su impacto en la producción agropecuaria guanacasteca justificaron la creación del proyecto del Distrito de Riego Arenal-Tempisque, que tuvo entre sus principales objetivos dotar de agua a extensas áreas de la región, para diversificar y modernizar la producción agropecuaria.

Las evaluaciones realizadas para la primera etapa (1983-1991) y la segunda etapa (1989-1991) del proyecto muestran, no obstante, que "el sistema productivo implantado es de tipo monocultivo, basado en los componentes de arroz (2 ciclos de cultivos al año), caña de azúcar y pastos que en su conjunto representan el 95% del área cultivada. Este predominio de los rubros de arroz y caña de azúcar, que se tornaron en los cultivos tradicionales de la región, de mayor aceptación por los productores, quienes han adquirido experiencia en su manejo, además de seguridad en su comercialización, mediante plantas arroceras e ingenios azucareros; no han permitido una diversificación del

sistema productivo, a pesar de existir una amplia gama de cultivos capaces de ser considerados en diversas alternativas tecnológicas. En la I y II etapas el 100% de las 4.152 hectáreas bajo riego están siendo utilizadas en los rubros mencionados" (IICA-CEPPI, 1993).

Durante los años noventa se ha promovido algunas iniciativas de diversificación en el área de influencia del Distrito, vinculadas a actividades como la piscicultura desarrollada por la empresa Aqua Corporación Internacional S.A, principal exportadora mundial de tilapia. También algunos propietarios de fincas grandes se han vinculado al turismo, como es el caso de la Hacienda La Pacífica. El logro de una mayor diversificación sigue siendo, sin embargo, un desafío para la región.

*Fuente: Elaboración propia con datos de IICA-CEPPI, 1993, y sobre la base de entrevistas.*

del crédito especialmente para cría. La falta de un censo agropecuario impide tener datos exactos sobre la disminución de las fincas y el hato en la región. SEPSA estima una fuerte disminución del hato dedicado a la producción de carne, el cual pasó de 709.772 cabezas en 1988 a 350.000 en 1997 (SEPSA, 1998). La disminución del hato se explica también por un aumento en el sacrificio de reses para el mercado interno.

A los problemas de mercado se asocian otros propios de la modernización del sector. La gestión de la actividad ganadera sigue asociada a modelos de uso extensivo de los recursos, dedicación de tiempo parcial a la actividad, dependencia de servicios del Estado y poco interés por asociarse e integrarse verticalmente (MAG-SIDE, 1998). Hoy en día es difícil continuar con una actividad de corte extensivo. Los productores han enfrentado esta situación de distinta manera: unos mantienen la producción extensiva esperando mejores tiempos y el desarrollo de programas de reactivación de la actividad con ayuda estatal; otros han vendido parte de sus fincas para otros usos (sobre todo turísticos) y algunos mantienen sus fincas, pero realizan un esfuerzo de reconversión o diversificación con otras actividades como melón, reforestación, producción de

quesos finos o ganadería de leche con modelos intensivos.

A partir de 1997 se produjo un aumento en los precios de la carne industrial. Con un mercado internacional en expansión, una demanda nacional en aumento y el crecimiento en el turismo, los productores esperan una reactivación de la actividad, por lo menos en las explotaciones existentes. Esta expectativa está favoreciendo el mejoramiento genético de pastos y animales en la región, así como un aumento en la demanda de animales aptos para la cría. Además, el ganado mantiene sus características de liquidez y rendimiento que hacen de él un instrumento de ahorro muy común en Guanacaste (CCT, 1998).

En Guanacaste se localiza poco más del 20% del hato nacional de leche, aunque la mayoría está dedicado al sector no industrial de la producción. La Comisión Nacional de la Leche estimaba en 1994 una cantidad de 161.000 animales, de los cuales el 94% era de doble propósito (CCT, 1998).

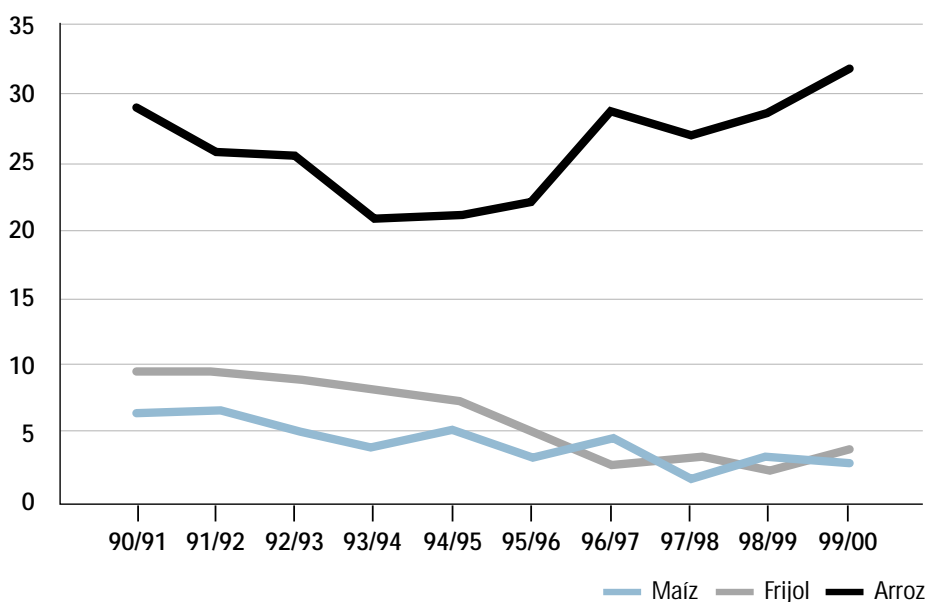
#### Una referencia especial: la producción campesina

La producción campesina en Guanacaste se mantiene como opción de un sector importante

GRAFICO 6.2

### Región Chorotega: evolución del área sembrada de granos básicos 1990-2000

(miles de hectáreas)



Fuente: Elaboración propia con datos del CNP.

## CUADRO 6.12

## Región Chorotega: área, rendimiento y producción de los principales productos agrícolas. 1990-2000

Producto	90/91	91/92	92/93	93/94	94/95	95/96	96/97	97/98	98/99	99/00	Promedio 1990-1998
Maíz blanco <sup>a/</sup>											
Área sembrada	6.634	6.861	5.446	4.262	5.459	3.550	4.728	1.979	3.536	3.165	4.717
Rendimiento (tn/ha)	1,59	1,69	2,00	2,09	2,06	1,58	1,48	1,50	1,50	1,66	1,72
Producción (tn)	10.548	11.595	10.892	8.908	11.246	5.609	6.997	2.969	5.304	5.254	8.230
Frijol <sup>a/</sup>											
Área sembrada	9.625	9.550	9.105	8.135	7.554	5.074	2.920	3.373	2.647	3.870	6.443
Rendimiento (tn/ha)	0,45	0,42	0,42	0,42	0,37	0,40	0,23	0,28	0,80	0,39	0,42
Producción (tn)	4.341	3.992	3.797	3.392	2.765	2.050	657	931	2.118	1.525	2.671
Arroz <sup>a/</sup>											
Área sembrada	28.906	26.061	25.448	21.067	21.239	22.272	28.742	27.258	28.793	32.050	25.532
Rendimiento (tn/ha)	3,53	3,89	3,81	3,88	4,10	4,28	4,49	4,11	4,32	4,40	4,04
Producción (tn)	101.945	101.234	97.064	81.624	87.035	95.296	129.080	112.052	124.300	140.982	103.292
Caña <sup>b/</sup>											
Área sembrada				17.903			20.564		23.400		
Rendimiento (tn/ha)				149,48			136,42		136,85		
Producción (tn)				2.676.199			2.805.286		3.202.264		
Mango <sup>a/</sup>											
Área sembrada	2.518.645	2.635.352	2.496.475	2.676.199	2.739.100	2.743.916	2.805.286	3.285.982	3.202.264	1.700	2.789.247
Rendimiento (tn/ha)										1,954	
Producción (tn)										3,80	
Melón <sup>a/</sup>											
Área sembrada					2.875						
Rendimiento (tn/ha)						3.824					
Producción (tn)							3.856				
Café <sup>c/</sup>											
Producción (tn)	2.150	2.403	3.139	1.872	2.308	1.989	2.634	1.615	1.728	1.855	1.984
COOCAFE											
Producción (tn)	1.742	2.360	1.772	2.027	1.549	2.102	1.187	1.307	1.353		1.711

a/ Información correspondiente a un período agrícola, dividido en dos cosechas: agosto a diciembre de un año "x", y enero a julio de un año "x+1".

b/ Información correspondiente a un período agrícola, similar a un año fiscal.

c/ Datos convertidos a toneladas a razón de 1 tn=40 doble hectolitro.

d/ Datos convertidos a toneladas a razón de 1 tn=20 qq (quintal).

Fuente: Elaboración propia con datos del CNP, LAICA, ICAFE, Oficina del Arroz y COOCAFE.

de la población localizado en la península de Nicoya y los cantones de La Cruz, Tilarán y Abangares. En la década de los noventa este tipo de unidades productivas muestra una situación poco favorable. Los productores de granos básicos, particularmente de maíz y frijol, han llevado la peor parte, con una reducción de área y producción. En el caso del maíz blanco, el área pasó 6.634 hectáreas en 1990 a 3.165 en 1999, y la producción se redujo de 10.548 toneladas métricas a 5.254 en el mismo periodo.

Los cantones de la península de Nicoya acaparan el 90% del área sembrada de maíz blanco y en 1997 se registró producción en todos ellos. Santa Cruz, el cantón con mayor área sembrada de este producto, muestra una tendencia ascendente a lo largo de la década, al igual que Carrillo, el tercero en importancia. Para Nicoya, el balance de la década parece indicar que su aporte relativo al área sembrada está estancado. En el caso del frijol, el área pasó de 9.625 hectáreas en 1990 a 3.870 en 1999, y la producción disminuyó de 4.341 toneladas métricas a 1.525, afectando sobre todo a los productores de Nicoya y Santa Cruz. El cantón de La Cruz se mantiene a lo largo de la década como el principal productor de este grano, al representar el 56% de la producción regional en 1999, seguido por Nicoya, con un 24% y Santa Cruz con 12%.

Es importante destacar la transformación sufrida por Liberia, que a inicios de los años noventa llegó a representar el 10% del área de frijol y el 27% en maíz y que, al finalizar la década, apenas se conserva con un 4,6% y 5,3% respectivamente.

La difícil situación hizo que muchos pequeños productores, como alternativa, sembraran especies forestales, especialmente en la península de Nicoya, al amparo de los incentivos otorgados por el Gobierno para estas actividades. Sin embargo, los resultados no han sido los esperados, dado que, como ya se dijo, los procesos de industrialización y comercialización de la madera no se han concretado. Los pequeños productores ubicados en la península se mantienen gracias al desarrollo de sistemas de producción diversificados, como ganadería-granos básicos; café-hortalizas-granos-frutas; caña-ganadería-frutas y granos; café-forestales. Estos sistemas les permiten generar ingresos variados a lo largo del año. Los principales problemas que señalan los productores de la zona se relacionan con el acceso al crédito, asistencia técnica continua, bajos rendimientos, acceso al agua, gestión organizativa, manejo de mercados, mal estado de los cami-

nos y falta de infraestructura para el procesamiento de productos. Actualmente se promueven experiencias de producción hortifrutícola (FECAP y CENPRODECA) y otras vinculadas a la ganadería intensiva (FEDEAGUA), con las que se pretende generar alternativas para las unidades campesinas e impulsar articulaciones con el sector comercial, especialmente con hoteles y supermercados. (Masis, 2000).

#### El café muestra una baja productividad, pero una comercialización innovadora

La producción de café por parte de campesinos cooperativizados es una experiencia importante, que ha permitido generar empleo local e ingresos para un grupo de familias que, de otra manera, habría tenido que buscar empleo en otras actividades no necesariamente agropecuarias. Esta producción tiene una incidencia fuerte en las zonas altas de la provincia.

Según datos de la cosecha 1995-1996, Nandayure es el cantón con más entregadores, 497, seguido por Abangares, Tilarán, Hojancha y Nicoya, con 265, 259, 236 y 105, respectivamente. Los demás cantones suman apenas 55 entregadores. En el mismo periodo, la zona de Nandayure y Hojancha fue la que presentó la menor productividad nacional, con sólo 31,7 dhl, especialmente en las fincas menores de cinco hectáreas, que son la mayoría en esa zona (ICAFE, 1996).

En Guanacaste los caficultores son cooperativistas. Las cuatro cooperativas de la provincia (COPELDOS, COOPETILA, COOPEPILANGOSTA Y COOPECERROAZUL) se han agrupado con otras cinco cooperativas del país en el consorcio COOCAFE R.L., que se encarga de comercializar la producción en el mercado alternativo europeo, lo que ha permitido a los productores obtener mejores precios. COOCAFE ha introducido café industrializado bajo marcas propias, como Café Paz, Café Forestal y Café Auténtico. El apoyo sostenido de la Fundación Friederich Ebert y la Fundación Café Forestal por más de quince años y la conexión con un nicho de mercado alternativo figuran como dos elementos fundamentales para el éxito y la permanencia que muestran los pequeños caficultores guanacastecos.

No obstante lo anterior, los productores de café también han enfrentado problemas en esta década. La falta de financiamiento y los problemas de productividad por agotamiento de suelos constituyen el nudo que desencadena la mayoría de otros problemas, secundarios como el mantenimiento inadecuado de las fincas y las pocas posibilidades

CUADRO 6.13

## Guanacaste: caracterización de la actividad agropecuaria

Actividad	Localización	Tipo productor	Tecnología	Uso de mano de obra	Verticalización	Destino producción
Arroz <sup>al</sup>	Cuenca del Tempisque <sup>bl</sup> (Bagaces, Liberia, Nicoya, Hojancha)	Mediano grande, 120 y 270 has	Mecanización, nivelación, riego por gravedad y goteo, aspersiones y alto uso de agroquímicos	Asalariada, regular en a siembra, manejo del cultivo y cosecha	Medianos y grandes productores ligados a las arroceras	Mercado interno
Caña de azúcar <sup>al</sup>	Cañas, Liberia, Santa Cruz, Nicoya, Nandayure y Hojancha	Mediano grande, 200 y 600 has	Mecanización en preparación y acarreo, nivelación, riego por gravedad y goteo, alto uso de agroquímicos	Asalariada, regular en mantenimiento del cultivo y alta utilización en la cosecha	Vinculación directa entre el cultivo, el procesamiento y la comercialización	Mercado interno y exportación cuota EUA y mercado extracuota
Melón <sup>al</sup>	Nandayure, Carrillo, Nicoya, Hojancha	Grande, 600 has	Nivelación computarizada, riego por goteo, uso intensivo de agroquímicos	Asalariada, regular en siembra y manejo del cultivo y alta en la cosecha	Vinculación directa entre producción y manejo poscosecha	Exportación EUA y Europa
Cítricos	Liberia, La Cruz	Grande, 450 has	Preparación mecanizada, aspersiones, uso intensivo de agroquímicos	Asalariada, regular en el establecimiento, baja en mantenimiento y regular en cosecha	Producción separada del procesamiento, que se realiza en otra zona	Mercado interno procesamiento
Mango	Liberia, Bagaces	Grande, 300 has	Preparación mecanizada, aspersiones, uso intensivo de agroquímicos	Asalariada, regular en el establecimiento, baja en mantenimiento y regular en cosecha	Baja, producción poco articulada a manejo poscosecha y comercialización por otros agentes	Exportación mercado europeo
Café	Península de Nicoya Tilarán, Abangares, parte alta de Bagaces	Pequeño, 1,5 has	Manejo suelo y fertilización es manual, control químico de enfermedades	Familiar en manejo del cultivo, asalariada parcial en la cosecha	Vinculación directa de la producción con el procesamiento cooperativo	Exportación mercado alternativo europeo



CUADRO 6.13 (continuación)

Actividad	Localización	Tipo productor	Tecnología	Uso de mano de obra	Verticalización	Destino producción
Sandía <sup>a/</sup>	Santa Cruz, Nicoya, Santa Cruz	Mediano, 70 has	Preparación mecanizada, riego, uso medio de agroquímicos	Asalariada, regular en siembra, manejo y la cosecha	La producción no está ligada a opciones poscosecha o comerciales	Mercado interno
Maíz	Libería, La Cruz, Santa Cruz, Hojancha, Nicoya	Pequeño, 3 has	Preparación mecanizada, uso regular de agroquímicos	Familiar, baja en manejo del cultivo, asalariada parcial en la cosecha	Producción separada de usos posteriores	Mercado interno
Frijol	La Cruz, Hojancha, Nandayure	Pequeño, 1 has	Preparación y labores manuales, bajo uso de agroquímicos	Familiar, regular en todo el ciclo	Producción separada de usos posteriores	Mercado interno
Hortalizas	Nandayure, parte alta de Nicoya, Santa Cruz, Cañas, Tilarán, Hojancha, Abangares	Pequeño, 0,7 has	Preparación y labores manuales, bajo uso de agroquímicos	Familiar, con algunas contrataciones ocasionales	Producción separada de opciones poscosecha	Mercado interno
Ganadería de carne <sup>a/</sup>	Cuenca del Tempisque	Mediano, 250 has	Pastos naturales, pastoreo, suplementación en verano bajo control reproductivo y sanidad	Asalariada, baja utilización en manejo del hato y atención de potreros	Producción tiene vínculo indirecto con mataderos y ferias	Mercado interno y exportación a EUA
Ganadería de leche	Tilarán, Nicoya, Cañas	Pequeño mediano, 90 has	Pastos naturales y de corta, concentrados, doble propósito	Asalariada, regular, uso en siembra y corte de pastos, atención del hato y ordeño	Producción genera algunos subproductos (queso, cuajada) y en parte se vende a plantas existentes	Mercado interno regional

a/ Existe participación reducida de pequeños productores en: arroz (Bagaces, Cañas y Santa Cruz); caña (Carrillo, Santa Cruz); melón (Carrillo, Abangares, Cañas); sandía (Nicoya, Nandayure); ganadería de carne (Nicoya, Santa Cruz).

b/ La cuenca del Tempisque incluye los cantones de Cañas, Bagaces, Abangares, Libería, Carrillo y parte de Santa Cruz y Nicoya.

Fuente: Masís, 2000.

de ampliar las áreas de siembra o invertir en nuevos paquetes tecnológicos. Ligado a ello, el adelanto que las cooperativas entregan a sus asociados por su cosecha, no es tan atractivo como el que ofrecen otros beneficios. Finalmente, los efectos de las perturbaciones climáticas de El Niño y de La Niña han perjudicado los cafetales desde el año 1994 y han afectado la producción anual.

#### Un mercado de servicios de apoyo a la producción poco efectivo

Los problemas más relevantes señalados por los productores de la región se relacionan con los servicios de apoyo a la producción: crédito, asistencia técnica para mejorar la productividad, infraestructura, comercialización y capacitación para la gestión organizativa y empresarial, y manejo poscosecha. Los principales oferentes de estos servicios son, en orden de importancia, las instituciones estatales, las organizaciones de productores (cooperativas, centros agrícolas y cámaras) y los organismos no gubernamentales (Mora, 2000).

Aunque variada, la oferta de estos servicios presenta características que disminuyen su posible impacto sobre el desarrollo y consolidación de las iniciativas productivas que se impulsa. Entre esos rasgos sobresalen:

- Insuficiencia de recursos financieros y humanos para brindar una atención oportuna por parte de las instituciones del sector agropecuario, con mecanismos de seguimiento que garanticen la efectividad de los servicios.
- Dispersión de la oferta de servicios, lo que limita la especialización y duplica los esfuerzos de las diferentes prestadoras de servicios. Los organismos no gubernamentales son los que tienen una oferta más especializada en materia de gestión organizativa, gestión ambiental y recursos financieros. Su impacto, sin embargo, suele ser focalizado y disperso.
- Ausencia de un registro común sobre los usuarios y oferentes de los servicios de apoyo a la producción, lo cual dificulta el conocimiento del mercado local de servicios y la aplicación de una estrategia efectiva que pueda ser evaluada en el tiempo (Mora, 2000).

#### Política agropecuaria hacia los pequeños productores: sin estrategia integral de largo plazo

El apoyo de las instituciones estatales a los pequeños productores se realiza en distintas áreas: crédito, capacitación, producción, tierras,

riego. De abril de 1996 a marzo del 2000 se había aprobado para la región cuatro proyectos de reconversión productiva: procesamiento y comercialización de lácteos en COOPEPENIN R.L, diversificación de salinas para la producción acuícola en CONAPROSAL R.L; comercialización de productos hortifrutícolas en la FECAP y reactivación de la producción de arroz en áreas afectadas por las inundaciones en el asentamiento de Bagatzi. En cuanto a la atención en la demanda de tierra, para 1998 se había creado en la región 80 asentamientos, que cubren una área de 53.000 hectáreas y benefician a 4.000 familias. Las necesidades de apoyo a la producción, los problemas de infraestructura y la falta de capacitación son la constante en la mayoría de los asentamientos. Esta situación obligó al IDA a establecer, en 1999, un plan de atención focalizado en los asentamientos más pobres. En los últimos años el SENARA ha impulsado los proyectos de microrriego para atender los problemas de sequía.

Aun cuando existen esfuerzos de coordinación entre las instituciones del sector agropecuario en la región, en la práctica no se visualiza una estrategia articulada de trabajo para atender oportunamente las necesidades de los productores y aprovechar los escasos recursos disponibles. Para solventar este vacío, en 1998 se elaboró el Plan Regional de Desarrollo del Sector Agropecuario, para el período 1998-2002. Además, para atender la problemática de los pequeños productores de la península, desde 1999 entró en operación el Proyecto de Desarrollo Agrícola de la Península de Nicoya (PRODAPEN) con apoyo del FIDA y el BCIE, que concentra sus acciones en el fortalecimiento de organizaciones de base, la prestación de servicios de apoyo a la producción, la inversión en actividades productivas y el apoyo al desarrollo de infraestructura.

En el ámbito de financiero cabe indicar que existe una oferta limitada de recursos crediticios para la agricultura, aspecto que fue señalado por los productores y algunas organizaciones consultadas como la principal restricción para el desarrollo del sector. La información disponible del Banco Nacional y el Banco de Costa Rica indica que sus créditos fueron aplicados principalmente a turismo (18,2%), agricultura (15,3%) y vivienda (13,4%). No obstante, fue en el consumo donde se concentró la mayor cantidad de operaciones, el 55,3% del total. Ganadería y vivienda también destacan con una participación del 14,4% y 11,1% del total de operaciones, respectivamente. Aunque el turismo fue la actividad

con mayor cantidad de recursos otorgados por los bancos estatales durante 1999, sólo representó el 0,3% de la cantidad total de créditos aprobados por esas instituciones (León, 2000).

Aunque los bancos estatales son los intermediarios financieros más importantes en la provincia desde el punto de vista del volumen de recursos y la cantidad de créditos otorgados, esas instituciones reconocen limitaciones importantes para poder ofrecer sus servicios a un sector del mercado, constituido mayoritariamente por pequeños productores, que tienen baja capacidad de pago o carecen de garantías reales para respaldar sus créditos. En estos casos, algunas ONG y organizaciones de productores se han convertido en la única opción de financiamiento. Sin embargo, se trata de iniciativas por lo general dispersas y con dificultades para su consolidación. Mención especial merece el caso de los Bancomunales, que a pesar de su relativamente bajo nivel de desarrollo, se han convertido en el intermediario financiero más cercano a los pequeños productores (León, 2000).

### La difícil articulación del turismo a la economía regional

La actividad turística ha sido parte de la economía de Guanacaste desde la década de 1950. En su desarrollo pueden distinguirse tres fases: la primera se inició en esa década, con turismo nacional; la segunda empezó hacia 1980, al establecerse una serie de pequeños y medianos inversionistas extranjeros; la tercera fase se da a partir de los noventa y se caracteriza por la presencia e interés de grandes corporaciones nacionales e internacionales dedicadas al turismo masivo y el negocio de los bienes raíces (cuadro 6.14).

### Casi 400.000 turistas visitaron Guanacaste en 1999

Durante 1999 de 383.737 turistas extranjeros visitaron la Región Chorotega, para una tasa promedio de crecimiento anual en los últimos cinco años de 4,8% (ICT, 2000). Se estima que estos visitantes tienen una estadía promedio en la región de tres días. El nivel de ocupación de los hoteles con declaratoria turística es del 50%, y de 40% para los que no disfrutaban de dicha condición.

El mismo procedimiento permite estimar alrededor de 181.000 turistas adicionales, de procedencia local, que se alojan mayoritariamente en hoteles sin declaratoria turística. En conjunto, la estimación de turistas que se hospedan en los

hoteles de la provincia es cercana a los 565.000.

A diferencia de las fases anteriores, en la actualidad el grueso de la inversión turística es realizado por corporaciones o consorcios de alta capacidad financiera. En este caso, la administración es más de carácter impersonal y generalmente los verdaderos dueños no están al frente de la actividad, sino que delegan en administradores especializados en turismo. Son grandes inversionistas locales e internacionales, grupos mayoristas y operadores hoteleros que conforman una red regional o mundial, con capacidad de orientar los flujos de turistas hacia diferentes destinos y crear así la demanda. Los ejemplos más recientes de este tipo de desarrollo turístico son el Grupo Barceló, el Grupo Meliá y el Grupo La Condesa.

Cabe señalar, sin embargo, que en los años más recientes ha surgido un nuevo grupo de pequeños empresarios, que opera de manera muy similar a los “cabineros”. Proceden de la actividad ganadera y agrícola; son propietarios de la tierra y han visto el potencial del sector turismo y la necesidad de albergue<sup>25</sup> en las nuevas zonas que se incorporan al paquete turístico de la región, especialmente cerca de los volcanes y áreas protegidas.

Por su parte, los operadores terrestres surgen como respuesta al crecimiento de la demanda de ecoturismo y el turismo de aventura. Ellos se encargan de movilizar a los turistas hacia los sitios de interés, sirviendo inicialmente como guías. Estos operadores iniciaron su actividad en pequeña escala y han venido creciendo hasta contar en la actualidad, muchos de ellos, con recursos como microbuses, vehículos de doble tracción, caballos, botes, *kayaks* y demás implementos, así como con capacidad logística. Con el ingreso al país de las grandes corporaciones hoteleras, los requerimientos se han incrementado en forma significativa y los grandes operadores terrestres nacionales (tales como Swiss Travel Service y Tam Tours) han realizado inversiones en flotas de transporte e instalaciones, y han establecido sedes operativas y personal permanente en Guanacaste.

### Fuerte inversión turística

En términos de calidad de la información, las cifras de inversión turística presentan deficiencias importantes. Su escasa precisión ha llevado a que el Banco Central, PROCOMER, CINDE y el ICT estén desarrollando un trabajo para generar una estimación consistente y única. Habida

CUADRO 6.14

## Guanacaste: fases del desarrollo turístico. 1960-2000

Fases	Los pioneros (la primera ola)	Los inversionistas foráneos (la segunda ola)	Las corporaciones turísticas (la tercera ola)
Años	1950-1960	1970-1980	1990-2000
Tipo de inversionista y origen de capital	Habitantes locales y del Valle Central  Capital nacional (los "cabineros")	Pequeños y medianos inversionistas de Estados Unidos, Canadá y Europa  Ahorros y préstamos de bancos nacionales	Corporaciones multinacionales formadas por empresas extranjeras Créditos de bancos internacionales
Atractivos turísticos de base	Sol y playa	Sol y playa Pesca deportiva	Sol y playa Pesca deportiva Golf Buceo Excursiones
Planta turística prototipo	Cabinas, restaurante	Cabinas, restaurante, bar, hotel, piscina	Cabinas, tiendas, restaurante, alquiler de vehículos, bar, alquiler de equipo, hotel, golf, tenis, piscina, centro nocturno
Estimación de volumen de visitantes (miles de turistas)	10.000	46.000 a 100.000	184.000 a 565.000
Infraestructura	Caminos de tierra, energía eléctrica	Carreteras lastradas, electricidad, telefonía, agua potable	Carreteras asfaltadas, aeropuerto, telecomunicaciones, tratamiento de aguas residuales, marina recreativa
Segmentos de demanda	Turismo regional, nacional Sol-playa	Turismo regional, nacional, internacional Sol-playa-mar Naturalismo	Turismo regional, nacional, internacional Sol-playa-mar Naturalismo Deportes
Distribución espacial	Frente a playa Ciudades	Frente a playa Valle costero Faldas de los volcanes	Frente a playa Valle costero Lomeríos bajos costeros Terrenos continentales Ciudades
Características del servicio	Baja calidad, sin preparación profesional, problemas de gestión	Mediana calidad en hotelería, buena calidad en restaurantes	Alta calidad, venta de producto turístico integrado

Fuente: Bermúdez, 2000.

CUADRO 6.15

**Región Chorotega: estimación de turistas. 1999**

	Hoteles con declaratoria turística	Hoteles sin declaratoria turística	Total
Oferta de habitaciones	3.154	1.856	5.010
Noches al año por habitación	730	730	730
Noches al año en ocupación doble	2.302.420	1.354.880	3.657.300
Estadía promedio en días	3	3	
Porcentaje de ocupación	50	40	
Estimación de turistas	383.737	180.651	564.387

Fuente: Angulo, 2000.

cuenta de este hecho, según el Departamento de Promoción del ICT en 1999 se registraron inversiones bajo el régimen de declaratoria turística por un monto de 7.232 millones de colones, mientras que bajo la Ley 6990, la inversión registrada fue de 2.586 millones de colones<sup>26</sup>. Todos los contratos de incentivos tienen que ser registrados previamente bajo declaratoria turística. Según el del ICT, para 1999 un 56% del total de la inversión con declaratoria turística se realizó en la Región Chorotega, donde el mayor monto se ubicó en la categoría de hospedaje (96%).

#### El turismo se concentra en las playas del norte

De acuerdo con el ICT, la Región Chorotega se divide en tres grandes agrupaciones turísticas, con características y ubicaciones bien delimitadas: el Corredor Turístico Guanacaste Norte, el Corredor Turístico Guanacaste Sur y el Conjunto Turístico Volcanes de Guanacaste.

El Corredor Turístico Guanacaste Norte comprende varias unidades turísticas en los cantones de Liberia, Carrillo y Santa Cruz. Concentra a alrededor del 45% de los abonados eléctricos y el 53% de la demanda energética regional, y muestra una importante aceleración de la actividad en comercio y servicios en los últimos tres años. Allí se encuentra el proyecto Golfo de Papagayo. Los principales desarrollos hoteleros están cerca de las playas Hermosa, Ocotol, Flamingo, Brasilito, Conchal y Tamarindo, y existen algunas zonas protegidas, entre las que destaca el Área de Conservación Guanacaste, integrada por el Parque Nacional Santa Rosa, el Parque Nacional Rincón de la Vieja y el Parque Nacional Guanacaste.

Este conjunto es el principal destino turístico de la provincia. Según la información suminis-

trada por el ICT<sup>27</sup>, durante 1999 lo visitaron 280.000 turistas extranjeros. Ello representa el 75% de la afluencia total de visitantes extranjeros a la región, con un crecimiento del 5,2% con respecto a 1998. A esto hay que agregar el turismo nacional, radicado en el Valle Central, que aprovecha la temporada de vacaciones escolares para visitar algunas de estas playas.

El Corredor Turístico Guanacaste Sur es una zona de alto potencial. Comprende las costas de Sámará, Nosara, Ostional, Coyote y Puerto Carrillo, que cuentan con algunas instalaciones para atender el mercado de sol y playa. Su principal centro urbano es la ciudad de Nicoya. Entre sus atractivos ecológicos se encuentran el Refugio Nacional de Vida Silvestre Ostional, la Reserva Natural Absoluta Cabo Blanco y el Área de Conservación del Tempisque, conformada por los parques nacionales Palo Verde y Barra Honda y la Reserva Biológica Lomas Barbudal, con lo cual se integra un territorio de alta diversidad y atractivo para quienes desean combinar el disfrute de la naturaleza con actividades de sol y playa.

El Corredor Turístico Guanacaste Sur se ha desarrollado más lentamente. Las estadísticas suministradas por el ICT sugieren que durante 1999 la afluencia de turistas a esta zona creció un 5,5% en comparación con el año anterior, para alcanzar una cifra cercana a los 90.000 turistas, equivalente al 24% del total de visitantes de la provincia, los cuales en su mayoría (cerca del 83%) visitaron los sectores de playa. Se espera que las mejoras en la red vial y la construcción del puente sobre el río Tempisque resulten un incentivo para el desarrollo del Corredor. El ICT tiene inscritos trece hoteles con declaratoria turística, con una capacidad global de 367 habitaciones, todos ubicados en el cantón de Nicoya.

El Conjunto Turístico Volcanes de Guanacaste está integrado por tres unidades independientes: Subconjunto Rincón de la Vieja, Subconjunto de Miravalles y Subconjunto Tenorio. Por su proximidad con otras unidades de conservación, los operadores terrestres los utilizan como complemento de su oferta.

En el Corredor Norte y el Corredor Sur destaca el desarrollo de tres núcleos espaciales consolidados o en proceso de consolidación: Papagayo-ElCoco-Ocotol; Flamingo-Conchal-Tamarindo y Sámara-Nosara-Carrillo. El crecimiento de estas zonas indica que existe a un desarrollo turístico geográficamente muy localizado en ciertas partes de la región.

#### Modestas cifras de generación de empleo directo en el turismo

Una de las mayores interrogantes sobre la actividad turística es su capacidad para articularse con el resto de la economía regional y contribuir a la generación directa de nuevos puestos de trabajo. Una forma de estimar la generación de empleo hotelero en una zona determinada consiste en multiplicar el número de habitaciones por un factor relacionado con el tipo o categoría de hotel. Utilizando ese método, se estima que en los hoteles de la Región Chorotega trabajan entre 4.713 y 6.216 personas, según se parta de los datos del ICT o de la empresa Madrigal León y Asociados, que realiza una encuesta para esa misma entidad. A esas cifras se les puede agregar aproximadamente otro tanto de personas que también trabajan directamente en la industria turística, pero fuera de los hoteles: en restaurantes y centros de diversión, en el comercio de artesanías y otros bienes dirigidos al turista, y en servicios como paseos y deportes acuáticos. Además, la industria turística genera indirectamente empleo en labores de mantenimiento (de vehículos, edificios, sistemas de refrigeración y aire acondicionado, etc.), transporte y jardinería, entre otros.

Otros encadenamientos de la actividad hacia la región apenas empiezan a ser evidentes y se requiere mucho esfuerzo y organización local para que se consoliden. Por ejemplo, una consulta realizada a hoteleros de la provincia y representantes de la Cámara de Turismo de Liberia permitió conocer que los hoteles grandes realizan la mayoría de sus compras con proveedores mayoristas ubicados fuera de la región. Los pequeños hoteles son los que realizan mayores compras localmente (Angulo, 2000).

#### Poca articulación entre el turismo de playa y el de conservación

Cuando se les consulta a los turistas extranjeros sobre los lugares visitados, en la “encuesta área” del ICT, los principales destinos que mencionan son las playas y, en menor medida, los atractivos naturales. De hecho, el ICT estima que apenas un 1% del total de turistas extranjeros visitó el Conjunto Turístico Volcanes de Guanacaste en 1999. Del análisis de las estadísticas sobre ingresos a parques nacionales y áreas de conservación surgen importantes hallazgos: de 370.254 turistas extranjeros que visitaron parques nacionales, sólo 27.000 visitaron parques y áreas de conservación en Guanacaste. Esto quiere decir que alrededor de un 35% de los turistas extranjeros visita algún parque nacional o área de reserva (Manuel Antonio, Volcán Poás, Arenal, Tortuguero, entre otros) pero tan sólo un 3% reporta haber visitado en Guanacaste algún atractivo distinto a las playas.

#### Impactos sociales y ambientales del turismo son objeto de discusión pública

Una de las principales preocupaciones asociadas a la expansión de la actividad turística en la Región Chorotega está relacionada con los impactos sociales y ambientales que ésta provoca en las comunidades y las zonas costeras. Estudios de caso advierten cambios en materia de valores y formas de recreación, especialmente en los jóvenes (cultura de la vacación), así como problemas asociados con el consumo de drogas (CINPE, 1999)<sup>28</sup>.

Con respecto al impacto ambiental, las principales preocupaciones giran en torno a la presión que se da sobre el recurso agua y, en especial, sobre los acuíferos de la costa, los problemas de contaminación por aguas residuales y la alteración de ecosistemas marino-costeros, particularmente playas y manglares. Destaca también el desorden urbano que predomina en las zonas costeras, en muchos casos debido a la falta de planes reguladores y, en otros, a la incapacidad de los gobiernos locales para dar seguimiento a los que se aprueban (DEPPAT, 1998).

Entrevistas realizadas a diversos actores vinculados con el sector turístico de la región revelan las siguientes limitaciones al desarrollo de la industria turística en Guanacaste:

- Baja capacitación del recurso humano; escasa experiencia en los servicios en general y el turismo en particular.

- Escasez de agua, principalmente en el Corredor Guanacaste Norte, donde se están ubicando los mayores desarrollos inmobiliarios que incluyen campos de golf, que son intensivos en el uso de dicho recurso.
- Desarticulación entre los empresarios locales y los mayoristas de turismo. Por lo general los primeros desconocen la manera en que operan los mecanismos internacionales de la industria.
- Ausencia de una visión integrada del desarrollo turístico de la región, en torno al cual puedan converger los diferentes actores: empresarios, comunidades, municipalidades, bancos, instituciones autónomas.
- Mal estado de la infraestructura vial, lo que aumenta los costos de operación, sobre todo de los operadores terrestres (y por lo tanto los precios de los *tours*). Se identifica como prioritario el asfaltado de las principales vías que comunican el litoral, especialmente en el Corredor Turístico Guanacaste Norte, al igual que el acceso a los principales parques nacionales y áreas protegidas.
- Limitaciones del Aeropuerto Internacional Daniel Oduber y de los demás aeropuertos de la zona<sup>29</sup> (Angulo, 2000).

#### La política pública turística es débil e incipiente

Si bien es cierto que durante los últimos veintitrés años el ICT ha elaborado planes en los que se incluye a Guanacaste, muy pocas de las acciones allí contempladas se han ejecutado. Actividades puntuales y esporádicas en capacitación, así como la elaboración y aprobación de planes reguladores costeros, forman parte de las acciones institucionales de la última década. El proyecto Golfo de Papagayo es la principal iniciativa estatal para el desarrollo turístico de la provincia. Se inició, luego de varias demoras, en 1995, y todavía no se ha consolidado. Más recientemente, debe señalarse la preparación y aprobación del Plan General de Usos del Suelo para Guanacaste Norte (1998), aunque todavía no se ha implementado la mayoría de las propuestas contenidas en el mismo. La falta de continuidad en la ejecución de los proyectos, la ausencia de una política sostenida, la escasez de recursos económicos destinados a la zona y la poca presencia institucional son los aspectos que más resienten los empresarios turísticos de la región.

#### La gestión local del desarrollo

Las instituciones, nacionales y locales, son determinantes para el desarrollo humano. Mediante la movilización de recursos técnicos, financieros y humanos, pueden crear poderosos incentivos para mejorar la productividad, disminuir las brechas de equidad social y fortalecer la gestión responsable del patrimonio natural. Instituciones débiles difícilmente logran estos cometidos. En esta sección se analiza el desempeño de actores sociales presentes en la región, incluyendo instituciones estatales, municipalidades y organizaciones sociales, y su capacidad para inducir el desarrollo regional.

#### Acciones dispersas caracterizan la presencia del Estado

En los últimos veinte años, la acción del Estado en Guanacaste se ha caracterizado por el desarrollo de megaproyectos en tres áreas específicas: infraestructura de riego, servicios aeroportuarios e impulso de la industria turística. El Distrito de Riego, el Aeropuerto Daniel Oduber Quirós y el proyecto Golfo de Papagayo son ejemplos de lo anterior. Un caso más reciente es el del proyecto PRODAPEN, de apoyo a pequeños productores. En la década de los setenta, una proporción muy importante de las inversiones de CODESA se realizó en Guanacaste; actualmente dos de las empresas creadas en ese marco permanecen en el sector privado: CEMPA S.A. y CATSA. Recientemente se concretó el proyecto para la construcción del puente sobre el río Tempisque, mediante una donación del gobierno de Taiwán. En 1999, bajo la coordinación de SENARA, se presentó una propuesta al gobierno japonés para elaborar un estudio de factibilidad para el desarrollo de infraestructura de riego y protección contra inundaciones. Se suman a esto las inversiones realizadas por el Estado en materia de generación de energía, tal como se señaló en el apartado sobre recursos naturales.

Como resultado de estas acciones, la región cuenta con una importante base de infraestructura para impulsar su desarrollo productivo. No obstante, la ausencia de una propuesta integral impide potenciar esas inversiones en beneficio de un desarrollo regional más articulado entre los distintos sectores productivos. Por el contrario, los megaproyectos funcionan como islas dentro de la economía guanacasteca.

Una segunda forma de intervención del Estado en la provincia es la que se da a través de la acción de los ministerios y las instituciones descentralizadas. Un estudio realizado para el presente Informe detectó la presencia de 44 instituciones públicas en la región, con sucursales y oficinas en diversos puntos, incluyendo los Tribunales de Justicia y el Tribunal Supremo de Elecciones (Villarreal, 2000). En el estudio se concluye que existen serios rezagos, en términos de:

- Centralización financiera y en la toma de decisiones respecto del funcionamiento y operación de las instituciones públicas.
- Debilidad de la presencia de instituciones en los sectores turístico, de servicios y pesca.
- Serias limitaciones presupuestarias, técnicas y de personal, en algunos proyectos, como el Programa de Desarrollo Rural.
- En materia de participación ciudadana y facilidades para la realización de trámites desconcentrados o descentralizados, no existen oficinas o delegaciones de la ARESEP, la Contraloría General de la República, RACSA, Registro Público y Catastro Nacional, en este último caso a pesar de que existe un convenio marco con las municipalidades de la provincia (Villarreal, 2000).

Pese a la amplia presencia de las instituciones del Gobierno Central, su relación con las entidades locales se caracteriza más por acciones de carácter general y rutinario, que por el desarrollo de proyectos conjuntos. Algunos ejemplos de mayor coordinación son: los planes de desarrollo rural productivo (MAG), las actividades de control y supervisión de recolección de basura por parte del Centro Agrícola Cantonal (MAG), catastro (Ministerio de Justicia), control urbano (MOPT), rellenos sanitarios (MINAE-Ministerio de Salud) y cantones saludables (Ministerio de Salud).

Durante 1999, en el marco del programa Triángulo de Solidaridad, las instituciones públicas comprometieron una inversión de 910 millones de colones para apoyar proyectos de educación, salud, ingresos e infraestructura en los cantones de La Cruz, Abangares, Nicoya y Carrillo (Primera Vicepresidencia, 2000).

### Los gobiernos locales guanacastecos son de los más pobres del país

Las municipalidades de Guanacaste tienen el menor peso presupuestario del país (5,3%) y reciben la menor participación relativa de las par-

tidas específicas asignadas a nivel nacional (1,4%). En 1999, el presupuesto municipal per cápita en esta provincia era aproximadamente el 64,4% del promedio nacional (4.821 colones frente a 7.485)<sup>30</sup>. A este panorama financiero se suman otros problemas, como la poca capacitación de los funcionarios municipales, el uso de catastros, tarifas y tasas por servicios e impuestos desactualizados y una débil gestión de cobro y recaudación tributaria. El resultado son gobiernos locales débiles, con escasa presencia en procesos clave del desarrollo local, tales como los planes reguladores cantonales o los planes costeros de ordenamiento territorial.

En 1998 sólo un 7,9% de los recursos municipales se asignó a obras, mientras que el 55,7% se dedicó a la prestación de servicios y un 41,9% a gastos. Es importante aclarar que en el rubro de prestación de servicios se incluye el pago de salarios y remuneraciones de los funcionarios y empleados municipales, lo cual distorsiona este dato. Comparativamente con el resto del país, Guanacaste se encuentra muy cerca de la media nacional en estos tres rubros, aunque en los de obras y servicios está por debajo del promedio nacional; no obstante, en el rubro de gastos supera en casi seis puntos porcentuales al promedio, colocándose así como la provincia con mayor porcentaje del presupuesto municipal dedicado a gastos.

El balance general de la situación financiera de las municipalidades de Guanacaste muestra como principal problema las debilidades de la gestión de cobro<sup>31</sup> y recaudación tributaria. Los montos pendientes de cobro son muy elevados, en promedio, en todas las municipalidades; destacan los casos de La Cruz, Liberia y Carrillo, con niveles altos (79 millones de colones), mientras que el resto de las municipalidades se ubica entre 26 y 50 millones en promedio.

Una investigación realizada en Carrillo a inicios del año 2000, utilizando la metodología de sitios centinela, permitió recoger percepciones de la ciudadanía sobre el gobierno local. En cuanto a indicadores de legitimidad, se percibe un alto incumplimiento de los ofrecimientos de las autoridades municipales elegidas (54,6%); también se señala que la municipalidad no consulta a los ciudadanos decisiones importantes (83,8%), y que la información que se da a las y los ciudadanos sobre el uso de recursos municipales es escasa (86,5%) (Proyecto Estado de la Nación, 2000).



CUADRO 6.16

## Región Chorotega: perfil institucional de los gobiernos locales

Cantón	Total de funcionarios		Concejos de Distrito		Áreas de proyectos estratégicos	Apoyo de instituciones	
	Operativos	Administrativos	N°	%		Nacionales	Internacionales
Liberia	68	33	5	8,9	Plataforma de valores, catastro municipal, reparación de maquinaria, arreglo de caminos, relleno sanitario	IFAM	
Nicoya	65	25	7	12,5	Relleno sanitario, conservación vial, mujer, fortalecimiento de Concejos de Distrito en capacitación, fortalecimiento de estructura municipal	Ministerio de la Condición de la Mujer, Banco Nacional, Banco Popular, Corte Suprema de Justicia, OIJ, IFAM	A través de PRODAPEN
Santa Cruz	69	25	9	16,1	Plan orgánico funcional, actualización de catastro, relleno sanitario, infraestructura	MAG, IFAM, recursos propios	A través de PRODAPEN
Bagaces	11	18	4	7,1	Catastro, 72 has de proyectos ecoturísticos	IFAM	PNUD
Carrillo	26	24	4	7,1	Construcción de una marina, prevención de inundaciones, cuencas ríos Tempisque y Palmas, catastro municipal y fortalecimiento de la estructura administrativa	MOPT, Comisión de Emergencias, Triángulo de Solidaridad, IFAM	Comisión Japonesa, a través de PRODAPEN
Cañas	39	20	5	8,9	Biblioteca, iglesia	IFAM	
Abangares	28	17	4	7,1	Infraestructura, apoyo a la mujer, capacitación, verticalización agrícola, puestos de salud	INA, IDA, CENARE, CCSS Triángulo de Solidaridad, IFAM	
Tilarán	25	15	7	12,5	Actualización catastro, compra y reparación de maquinaria	IFAM	
Nandayure	16	9	6	10,7	Acueductos, caminos, alcantarillas, puentes	IFAM	
La Cruz	21	16	4	7,1	Infraestructura, puentes, remodelación, arreglo de caminos	IFAM	
Hojancha	7	6	1	1,8	Plan regulador urbano, capacitación	UNA, IFAM	GTZ
Guanacaste	310	208	56	100,0			

Fuente: Villarreal, 2000.

### La acción municipal cuenta con un escaso soporte técnico

La gestión de las municipalidades tiene serias limitaciones técnicas. En términos de la escolaridad de los funcionarios municipales, casi un 50% cuenta con primaria completa, mientras que menos de un 30% reporta secundaria aprobada y un 20% cuenta con estudios universitarios. En cuanto a profesiones y oficios, casi un 30% son agricultores, 20% son amas de casa y un 10% son educadores; cerca de un 35% se desempeña en otras profesiones y oficios: electricidad, contaduría y carpintería, entre otros.

A pesar de sus debilidades, los gobiernos locales han realizado importantes esfuerzos por elaborar planes de acción, en los que han definido un conjunto de áreas y proyectos mediante los cuales buscan mejorar su trabajo diario, así como incidir en el quehacer regional. Para lograr estas metas han buscado diferentes aliados, entre los que figuran otras municipalidades de la provincia, organismos nacionales e internacionales (PRODAPEN, GTZ o Convenio Bilateral para el Desarrollo Sostenible entre Costa Rica y los Países Bajos), Triángulo de Solidaridad, inversionistas privados y entidades como CoopeGuanacaste.

### El esfuerzo organizativo es amplio y diverso

#### Importantes diferencias territoriales en los niveles organizativos

La presencia de 1.066 organizaciones formalmente inscritas para la provincia de Guanacaste, con una tasa de 3,8 organizaciones por cada mil habitantes, es ligeramente inferior al promedio nacional (4,2 por cada mil habitantes). No obstante, dentro de la Región Chorotega existen cantones con densidades organizativas muy superiores a la media nacional, como Tilarán (7,7), Nandayure (7,5) y Hojancha (5,2), y otros con niveles organizativos muy inferiores, como Bagaces, Cañas y La Cruz (cuadro 6.17). Si se toma en cuenta únicamente las organizaciones activas<sup>32</sup>, el panorama varía. Muchas de las organizaciones del cantón de Tilarán no reportan actividad y, de esta forma, su densidad disminuye de 7,7 a 3,7 organizaciones por cada mil habitantes, en tanto que Nandayure pasa a ocupar el primer lugar en la región (5,8). Cabe destacar que este último es uno de los quince cantones del país con mayor densidad de asociaciones de productores activas (Proyecto Estado de la Nación). Los cantones con menores tasas de densidad de

organizaciones activas en la provincia son Liberia (2), Carrillo (1,9) y Cañas (1,8). Nótese que tanto Tilarán como Nandayure son zonas de pequeños productores, mientras que Liberia, Carrillo y Cañas son zonas de producción agroindustrial y ganadera.

#### Asociaciones de pequeños productores las más numerosas

A nivel regional las asociaciones civiles son las más numerosas (779) y representan el 73% del total de organizaciones activas. Les siguen en orden de importancia las organizaciones comunales (190), de las cuales un 42% se encuentra en los cantones de Nicoya y Santa Cruz, las solidaristas (43) y las cooperativas (41). Entre los diversos tipos de asociaciones, las que tienen mayor importancia relativa son las de productores (26%), las de vecinos y juntas progresistas (17%) y las que administran acueductos (13%). Las 339 restantes se distribuyen entre una gran diversidad de fines. El porcentaje total de asociaciones inactivas en la provincia es de 38%.

Los pequeños productores, que constituyen la mayoría de las asociaciones, se encuentran concentrados en los cantones de Nicoya (18,2%), Santa Cruz (15,3%) y Nandayure (13,3%), pero están presentes, aunque en menor medida, en toda la provincia. Los sindicatos agrícolas registrados para la región suman 24; no obstante, la mayoría están inactivos y tienen una débil presencia en el escenario regional. En el sector agropecuario figuran también las cámaras de ganaderos, 8 en total, y una federación (MAGSIDE, 1998). Las asociaciones empresariales se concentran en los distritos de Liberia (15) y Cañas (8) lo que refleja el poder económico de estas dos ciudades. Más de la mitad de los distritos tiene una o ninguna organización.

Las asociaciones que administran acueductos tienen una presencia muy importante en la península de Nicoya, por la gran cantidad de pozos que se ha perforado para abastecer de agua esa zona. Santa Cruz tiene 11, Nicoya 10 y Veintisiete de Abril y Bejuco siguen con 6 cada uno.

Cabe destacar también el caso de las cooperativas. Guanacaste es la provincia que presenta la segunda tasa más alta de densidad de cooperativas por cada 10 mil habitantes (2,9). A diciembre de 1999, el INFOCOOP reporta la existencia de 49 cooperativas, con un total de 38.106 asociados. Las actividades que tienen mayor atracción en este segmento se relacionan con los servicios (69,1%) en los que la principal organización

CUADRO 6.17

**Región Chorotega: presencia de organizaciones por cantón, según tipo. 1999**

Tipo de organización	Abangares	Bagaces	Cañas	Carrillo	Hojancha	La Cruz	Liberia	Nandayure	Nicoya	Santa Cruz	Tilarán	Guana- caste
Asociaciones activas	34	23	30	28	12	20	55	49	77	101	50	479
Total de asociaciones	55	36	48	53	20	27	123	62	122	154	79	779
Sindicatos activos	1		1				1		3			6
Sindicatos	3		4	3	5		9	7	8	6		45
Cooperativas	7	1	2	6	1	1	4	4	7	5	3	41
Comunales activas	11	10	10	15	7	11	17	13	40	40	16	190
Comunales	11	10	10	16	7	11	17	13	40	40	16	190
Solidaristas	4		3	4	1		22			8	1	43
Total organizaciones activas	57	34	46	53	21	32	99	66	127	154	70	759
Total organizaciones	80	47	67	82	34	39	175	86	137	173	146	1,066

Fuente: Proyecto Estado de la Nación, Base de datos de organizaciones.

MAPA 6.4

**Región Chorotega: densidad de asociaciones por cada 10.000 habitantes**



## RECUADRO 6.14

**La participación de las ciudadanas en Guanacaste**

Las mujeres guanacastecas contribuyen de manera significativa a la economía campesina, pero su aporte es invisibilizado en las estadísticas de producción y empleo, y su participación en la toma de decisiones y la distribución de beneficios continúa siendo limitada. Un análisis de la presencia de las mujeres en las organizaciones de la sociedad civil en Guanacaste revela la existencia de 41 asociaciones activas y 19 inactivas, y cooperativas que tienen como fin primordial el mejoramiento de las condiciones de las mujeres, especialmente a través de proyectos productivos. Las principales acciones se han orientado hacia iniciativas relacionadas con la agricultura y la preparación de alimentos. Santa Cruz (13), Tilarán (10), Nandayure (8) y Nicoya (8) tienen el mayor número de organizaciones inscritas.

Una de las actividades en que las mujeres guanacastecas han incursionado con mayor éxito es la venta

de alimentos preparados (sodas, puestos de ventas, bocadillos y otros). Acercar el sector de productoras a los ejes dinámicos de la economía regional, turismo y servicios, podría mejorar sustancialmente la calidad de vida de sus familias.

Las mujeres participan en gran cantidad organizaciones de productores, comunales, ecológicas, de protección de derechos, etc. Sin embargo, su participación en la toma de decisiones es un aspecto que merece atención. Por ejemplo, en el movimiento cooperativo, sólo 13 de las 49 cooperativas inscritas tienen a una mujer como gerente. Para el caso de las asociaciones de desarrollo comunal, sólo el 16% (31 de 190) reportan tener una mujer en la presidencia.

*Fuente: Proyecto Estado de la Nación, 2000; IICA, 2000; Quesada, 2000.*

es CoopeGuanacaste, que brinda el servicio eléctrico y tiene 26.298 afiliados. El ahorro y crédito (17,8%) es otro rubro importante, que fortalece la economía local mediante la captación de capital y la inversión interna. Entre las cooperativas de servicios múltiples (9,60%) destacan las que se dedican a la producción y procesamiento del café.

La figura organizativa conocida como Banco-munal es reciente en Guanacaste, pero muestra una fuerte expansión. Tiene un fin muy concreto como prestadora de crédito y hasta el momento se ha desarrollado fundamentalmente en los cantones de la península de Nicoya. Se estima que existen alrededor de 120 Bancomunales, de los cuales 90 están activos. En el caso específico del sector pesquero, no es muy frecuente la presencia de organizaciones: un estudio reciente (González, 2000) registra la existencia de 8 asociaciones de pescadores, 4 cooperativas y 3 Comités Locales de Pesca (COLOPES).

Un hecho relevante en la década es el surgimiento de organizaciones ambientalistas y la creciente incorporación de temas ambientales en las agendas de las organizaciones de base, que se traducen en proyectos como viveros forestales, zoológicos, reforestación, albergues ecoturísticos, educación ambiental, agricultura orgánica, conservación de cuencas, manejo de humedales, manejo de desechos, conservación de suelos, control biológico de plagas, sistemas agroforesta-

les, plantas medicinales. El SINAC apoya estas experiencias locales de conservación y gestión de la biodiversidad y el patrimonio natural. Para ello ha puesto en marcha diversos programas en materia de educación y gestión organizativa. El fortalecimiento de una gestión descentralizada y participativa es un reto para el desarrollo sostenible regional (Solís, Madrigal y Ayales, 2000).

De acuerdo con la información disponible, las organizaciones sociales de Guanacaste, en su mayoría, fueron fundadas en los últimos diez años.

**Limitaciones de las organizaciones sociales**

Un estudio realizado para el presente Informe detectó serias limitaciones en la gestión de las organizaciones sociales guanacastecas (Quesada, 2000). El primer problema puede formularse con la siguiente frase: "Muchas organizaciones, poca organización". En efecto, diversos líderes consultados subrayaron la dispersión organizativa, la multiplicidad de agendas y los escasos esfuerzos de concertación como factores que desestimulan la participación ciudadana organizada.

Un segundo problema es el empleo de métodos centralizados en la toma de decisiones. Las organizaciones guanacastecas, igual que las del resto del país, presentan deficiencias en sus estructuras y formas de gestión, que dificultan el camino hacia una mayor y más efectiva

## RECUADRO 6.15

**Región Chorotega: apoyo de la cooperación internacional**

La Región Chorotega ha recibido la asistencia económica de varias organizaciones internacionales, que han invertido principalmente en lo productivo y en temas ambientales. Un breve repaso de algunos de es-

tos cooperantes externos pone de manifiesto la importancia de la cooperación internacional para alcanzar un nivel de desarrollo adecuado de la población.

## CUADRO 6.18

**Algunas iniciativas apoyadas por la cooperación internacional**

Iniciativas y sectores sociales apoyados	Cooperante	Impactos
COOCAFE	Fundación Friedrich Ebert (Alemania) Nurland (Alemania) Ocean (Estados Unidos) SEGESTI (Costa Rica)	Fortalecimiento institucional y desarrollo; comercialización de café en mercado alternativo de Europa Certificación orgánica Capacitación en normas ISO
FEDEAGUA	VECO (Bélgica) Compañeros de las Américas (Estados Unidos) Fundación Café Forestal	Apoyo de proyectos y desarrollo institucional Capacitación de líderes Apoyo económico a proyectos
Fundación Sol de Vida	Solar Cookers Internacional Fundación Café Forestal PNUD-GEF Universidad Nacional	Promoción de cocinas solares Apoyo económico a proyectos Apoyo a proyectos Transferencia de tecnología y otros
Asociación para el Desarrollo Sostenible de la Cuenca del río Diríá	Visión Mundial	Fortalecimiento de cooperativas estudiantiles
AGUADEFOR	FINCA	Fondos externos para los Bancomunales
Productores de Café	Fundación Interamericana (FIA) de los Estados Unidos	Fondos externos
Pequeños productores de la península de Nicoya	PRODAPEN, con fondos del BCIE y FIDA	Fortalecimiento de las organizaciones de pequeños productores
Area de Conservación Arenal	Agencia Canadiense de Cooperación para el Desarrollo (ACDI)	Ordenamiento territorial y crédito a microempresas y pequeños productores agropecuarios
Pequeños productores	Convenio Bilateral para el Desarrollo Sostenible Costa Rica-Holanda; Care Internacional, FAO, CATIE	Reforestación y conservación, manejo adecuado de los árboles, investigación y capacitación sobre semillas, viveros y mejoramiento genético forestal
ODRES	Visión Mundial	Fondos externos para los Bancomunales

Fuente: Quesada, 2000.

participación ciudadana en la toma de decisiones que afectan el desarrollo local. Mientras más débil sea la organización, menores serán las oportunidades de negociación e incidencia en las agendas, propuestas y estrategias de las instituciones públicas y los partidos políticos, y mayor su vulnerabilidad ante el clientelismo. El liderazgo centralizado en figuras individuales (los dirigentes) favorece patrones autocráticos.

En tercer lugar está la ausencia de propuestas conjuntas de desarrollo. Los espacios de encuentro entre organizaciones, la construcción de agendas que representen puntos de interés común, y los espacios de discusión de temas regionales, han tenido poca presencia en la historia reciente de las organizaciones sociales en Guanacaste. La prevalencia de lo local, o lo sectorial, ha sido la constante.

Un cuarto problema es la escasez de recursos de las organizaciones. Los proyectos por ejecutar están en muchas ocasiones fuera del ámbito de posibilidades logísticas y económicas, lo que provoca que las acciones queden truncadas y se acreciente un sentimiento de derrota en la ciudadanía organizada. A esto se suma la poca planificación estratégica (de largo plazo) y operativa (de corto plazo) de las organizaciones.

A los factores antes mencionados pueden agregarse otros que son propios del entorno económico, geográfico e institucional dentro del cual se desenvuelven las organizaciones sociales, tales como: la situación de crisis o inestabilidad de muchos productores agropecuarios, la dispersión geográfica y los problemas de comunicación, y las formas de intervención estatal y de la cooperación internacional. Los dirigentes con-

sultados señalan que las instituciones públicas y la cooperación internacional brindan apoyo de corto plazo, se orientan hacia problemas focalizados y en ocasiones se guían por estrategias que no reconocen la heterogeneidad de los actores y las situaciones.

#### Escasas experiencias de concertación local

La mayoría de las organizaciones circunscribe su acción a áreas relativamente pequeñas, como las comunidades donde nacen. Las organizaciones de segundo grado, que están muy relacionadas con la producción agropecuaria, son las que abarcan zonas más amplias y, por ende, tienen impactos más perceptibles. Las experiencias de concertación en la Región Chorotega no han sido, sin embargo, muy amplias ni constantes<sup>33</sup>. Entre 1993 y el año 2000 se registran cuatro experiencias de concertación regional, a saber: Confraternidad Guanacasteca (1993-2000), Consejo Chorotega para el Desarrollo Sostenible (1995-2000), Comité contra Incendios de Guanacaste (1994-2000), Foro Democrático (1999-2000). Además debe señalarse la existencia de los Consejos Regionales de las áreas de conservación, que no han sido instalados porque un recurso ante la Sala Constitucional los impugnó y, por lo tanto, la ley que los creó no ha sido reglamentada (Quesada, 2000). A pesar de sus limitaciones, estas experiencias evidencian la posibilidad y el potencial de trabajar articuladamente por propuestas concertadas de desarrollo regional.

#### Notas

1 Mediante el decreto 7944-P, del 26 de enero de 1978, se creó la región de planificación "Pacífico Norte"; en ella se incluyó los once cantones de la provincia de Guanacaste. Un año más tarde, el decreto 9501-P-OP, del 11 de enero de 1979, cambió la denominación "Pacífico Norte" por "Chorotega". Los límites territoriales se modificaron también, pues además de los cantones guanacastecos se agregó el cantón de Upala, de la provincia de Alajuela, y los distritos de Cóbano, Paquera y Lepanto, de la provincia de Puntarenas. Un nuevo decreto, el 16068-PLAN del 15 de febrero de 1985, trasladó los distritos puntarenenses a la Región Pacífico Central. Finalmente, el decreto 18423, del 26 de julio de 1988, traspasó el cantón de Upala a la Región Huetar Norte.

2 El 25 de julio de 1824 se proclamó la anexión del Partido de Nicoya a Costa Rica, con el apoyo de Santa Cruz, demográficamente la zona más grande de la región, pero con el desacuerdo de Guanacaste (Libería). La disidencia se mantuvo hasta 1858, con la firma del tratado Cañas-Jerez, que definió los límites con Nicaragua (Arrieta, 2000, basado en Meléndez, 1978c).

3 Véase SIECA-IICA (1972); IFAM (1974); Carcanholo (1975); Rodríguez (1988).

4 En esta sección se adapta la metodología aplicada en capítulo 3 del Informe sobre el Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible (Estado de la Nación, 1999).

5 Junto al grupo selecto, también estaban los jornaleros y otros empleados, trabajadores en las haciendas que iban adquiriendo sus casas de bahareque en la ciudad (Félix Belly, en 1858, describe Liberia y la compara, en su morfología, con Chinandega, en Nicaragua. Véase Meléndez, 1974). Las familias liberianas tradicionales se conocen porque descienden de aquellos primeros hacendados o porque tradicionalmente se dedicaron a actividades tan diversas como sabaneros, carreteros, cocineras, talabarteros, carpinteros, tejeros, sastres y pequeños comerciantes.

6 Ese estudio fue producto de la Memoria de un Seminario de Graduación desarrollado por seis estudiantes de la Escuela de Trabajo Social de la Universidad de Costa Rica, Sede Guanacaste.

7 Para la cuenca del río Zapote y otras no hay información disponible.

8 Los proyectos Miravalles II y III fueron inaugurados en el 2000, con participación de la empresa privada y el BID.

9 La información proviene de diferentes autores, por lo que no es posible hacer comparaciones directas entre las tasas de cambio de uso y recuperación de la cobertura forestal. Las tendencias señaladas en este acápite están sujetas a los errores de comisión y omisión propios de los mapas de uso-cobertura de la tierra elaborados a partir de imágenes satelitales (Fallas, 1995-1996). Es particularmente importante señalar estos errores, pues existen diferencias entre las mediciones de 1979 y 1996-1997, difícilmente atribuibles a cambios reales. En ambos casos la clasificación de uso-cobertura de la tierra fue realizada utilizando imágenes Landsat; sin embargo, las técnicas de interpretación y el tipo de sensor utilizado fueron diferentes. En el primer caso (1979) se utilizó un mosaico impreso en falso color del barredor multiespectral (MSS), en tanto que en el segundo caso se utilizaron imágenes del Mapeador Temático (TM) y el análisis se realizó en formato digital. La literatura reporta que para áreas heterogéneas la interpretación visual de imágenes permite discriminar con un alto grado de confiabilidad las áreas de bosque, pasto, cuerpos de agua y cultivos (Congolton, 1991). Sin embargo, los datos de 1979 no reportan ninguna información sobre el error asociado a los mismos. Por su parte, los datos de 1996-1997 (CIEDES/CCT-FONAFIFO) reportan un error de comisión de 10% para áreas de bosques (se incluyen como bosques áreas que en realidad no lo son) y de 14% para áreas no boscosas. No obstante, el error de omisión para el bosque fue de un 21% (no se incluyen áreas que son realmente boques en la clase de bosques). Dados los anteriores comentarios, se considera que las estimaciones de cambio de uso-cobertura son poco confiables y, por ende, debe realizarse un estudio con datos y procedimientos normalizados para evitar las ambigüedades encontradas en la presente investigación.

10 Las propuestas de inversión en el Proyecto de Desarrollo Turístico Golfo de Papagayo deben incorporar el respectivo estudio de impacto ambiental, y aquellas que están optando por financiamiento del BCIE tienen la obligación de diseñar una planta de tratamiento para aguas servidas.

11 En el 2001 el SENARA construirá la prolongación del Canal Oeste (hasta la margen izquierda del río Cabuyo), con un costo de \$3 millones,

y en el 2002, el Canal Sur (subdistritos Lajas y Abangares), con un costo aproximado de \$15 millones. La ampliación del Canal Oeste comprende un tramo de 30 km, lo cual habilitaría 10.000 ha de terrenos para producción agrícola intensiva; con la conclusión del Canal Sur se podrá regar cerca de 8.500 ha. Estas ampliaciones se harían bajo el esquema de concesión de obra pública, en la cual participarán grandes y medianos productores de las áreas que serán beneficiadas (CATSA, Hacienda El Pelón de la Bajura, Hacienda El Viejo, Hacienda Mojica, Hacienda Cortés) (Comunicación personal, Brizuela, N.).

12 Las condiciones geológicas asociadas con la formación de la península de Nicoya repercuten negativamente sobre la captación, regulación, almacenamiento y descarga de las aguas de lluvia, ya que se comporta como una unidad impermeable, provocando que durante la estación lluviosa las aguas de escorrentía superficial descarguen rápidamente, sin posibilidad de un almacenamiento efectivo en el subsuelo, proceso que se acelera por la disminución de la cobertura forestal. Ante esto, una serie de microcuencas utilizadas para abastecimiento a poblaciones, tales como Río Nosara y Potrero, han visto reducirse tanto su caudal durante la época seca, que la producción total es igual al caudal para el que fue construido el proyecto de abastecimiento de agua potable (Ballester, 2000).

13 El descenso abrupto del sector primario que se produjo entre 1998 y 1999 se debe a los cambios metodológicos en la Encuesta de Hogares. Se modificó el diseño muestral por zona y región, lo cual dificulta establecer comparaciones, al aparecer cambios entre un año y otro que no siguen la tendencia "normal" que se había presentado hasta el momento. Considerando esta situación, el análisis de las tendencias en el documento se realiza para el período 1987-1998. Para más detalle sobre el cambio metodológico véase el capítulo 2.

14 La Encuesta de Hogares, como fuente para medir el empleo agrícola, presenta algunas limitaciones, pues solamente refleja la situación existente en el mes de julio, cuando se realiza la Encuesta. El empleo estacional en cosechas agrícolas (caña, melón) no puede ser captado por esta fuente. De ahí que la reducción en el porcentaje de trabajadores agrícolas asalariados debe leerse con cuidado.

15 Incluye a CEMPASA, que es uno de los ocho mayores consumidores de energía del país.

16 Los abonados se agruparon en comercios (comercios al por menor, panaderías, supermercados, cooperativas); industrias (arroceras, fábricas de hielo, ingenios, aserraderos, bloqueras, quebradores, lecherías); riego privado (proyectos agrícolas que no son posibles de desglosar y que corresponden a la categoría de bombas de agua); suministro de agua (de naturaleza pública realizados por el ICAA); servicios (gasolineras, hoteles, reencachadoras, casinos, radio y televisión) y sector público (municipalidades, CCSS, dependencias del ICE, bancos estatales, hospitales, centros educativos y demás dependencias del Estado).

17 Dado que la información suministrada por el ICE corresponde a una clasificación por partida CIU, no es posible conocer el tipo de actividades específicas como en el caso de los abonados de CoopeGuanacaste, con excepción de la categoría industrial.

18 La metodología desarrollada por el MOPT para predecir los flujos diarios es medir durante 12 horas, de 6 a.m. a 6 p.m., y extrapolar luego a todo el año apoyándose en esos datos.

19 Estas son proyecciones basadas en supuestos sobre el comportamiento de las distintas tasas demográficas. Están sujetas a cambios después del Censo de Población del año 2000.

20 Sólo incluye a personas que residen en otras regiones del país. Los migrantes al extranjero no es posible medirlos mediante la Encuesta de Hogares.

21 El IDS es un indicador resumen que busca medir las brechas sociales entre las distintas áreas geográficas del país. Está compuesto por las siguientes variables: infraestructura educativa, acceso a programas educativos especiales, mortalidad infantil, defunciones de 0 a 5 años respecto a la mortalidad general, retardo en talla de la población de primer grado de escuela, consumo promedio mensual de electricidad residencial y nacimientos de niños y niñas de madres solas. El valor del IDS oscila entre 0 y 100, correspondiendo el valor más alto al cantón en mejor situación sociodemográfica y el más bajo al que presenta el mayor rezago en su nivel de desarrollo.

22 Por una parte, en la base de datos del Ministerio de Salud (Netsalud) no se volvió a actualizar los indicadores por cantón; únicamente se construyeron datos con indicadores hasta el año 1996. La otra fuente de información importante y fidedigna son los Análisis de situación de salud (ASIS) realizados por las Áreas de Salud. Los documentos, sin embargo, presentan problemas como el uso de indicadores poco uniformes o la falta de información, que se consignan como no disponibles (ND).

23 En este caso solamente se contó con cifras absolutas de algunos indicadores, sin ningún tipo de procesamiento de la información, como cálculo de tasas o cifras de cobertura de los servicios.

24 En áreas urbanas como Puntarenas, las regulaciones las establece la municipalidad. En áreas declaradas de interés turístico las regula el ICT y los planes reguladores, en áreas protegidas como Tamarindo, Las Baulas y Ostional, corresponden al MINAE.

25 Los empresarios entrevistados señalan casos específicos de ganaderos y agricultores a los que les "ha ido bien" en este proceso de transformación y cambio de actividad productiva, específicamente con la operación de albergues para el turismo, cuya rentabilidad es elevada en relación con la actividad primaria a la que anteriormente se dedicaban.

26 En Costa Rica hay dos regímenes que favorecen la inversión en turismo: el régimen de declaratoria turística y el que establece la Ley 6990, de Incentivos para el Desarrollo Turístico. Cualquier establecimiento hotelero, gastronómico, agencia de viajes, operador terrestre o línea aérea, entre otros, puede operar con los permisos municipales y sin acogerse a ninguno de estos dos regímenes. Sin embargo, la ventaja fundamental de la declaratoria turística, a pesar de no proveer incentivos específicos, radica en que facilita la obtención de patentes municipales de operación y el acceso a lo que se denomina "cierre indefinido", que permite a operadores gastronómicos y centros de diversión (discotecas y centros nocturnos) operar sin restricciones en cuanto a horario. Por su parte, el contrato de Incentivos de Desarrollo Turísticos concede exoneraciones de renta, impuestos municipales y derechos de importación para la construcción, ampliación y equipamiento de proyectos turísticos.

27 Es importante destacar que la distribución de los turistas dentro de los Corredores definidos por el ICT es, en términos porcentuales, la misma a lo largo del periodo 1995-1999, lo cual hace dudar de la calidad de los registros.

28 Estos problemas han sido captados por diferentes estudios realizados en varias playas de la zona, aunque todavía no existen investigaciones que permitan profundizar en el tema.

29 Durante muchos años se señaló que el desarrollo turístico de la Región Chorotega estaba condicionado por la disponibilidad de un buen aeropuerto para la atención del turismo internacional. Ahora la región posee un aeropuerto internacional y alrededor de 36 pistas de aterrizaje locales. Sin embargo, el aeropuerto internacional no cuenta con la infraestructura suficiente para atender un volumen de turismo creciente, y cuando coinciden dos vuelos *charter* la congestión es total. Ante las limitaciones de infraestructura que presenta la región, los propios operadores terrestres han llegado a acuerdos con los propietarios privados, para realizar mejoras en caminos internos, por fincas, que permitan brindar un mejor servicio a los turistas, en tiempo y comodidad (Angulo, 2000).

30 Elaboración propia con datos de PCP-INEC y Perfil municipal de Costa Rica 1998, GTZ.

31 Para más detalle véase Liga de Municipalidades de Guanacaste, 2000.

32 Organizaciones que reportaron al Registro Público cambios en su junta directiva durante los últimos tres años, anteriores a marzo del 2000.

33 Ni siquiera temas políticos de interés regional, como el de la autonomía regional o la recuperación de los distritos de Cóbano, Lepanto y Paquera, logran generar procesos de concertación permanentes en la provincia.



# Bibliografía

## CAPITULO 1

### ANEXO

- Allardt, E. 1997. "Having, loving, being: an alternative to the swedish model of welfare research", en *The quality of life*. New York: Oxford University Press.
- Araya, J. 2000. *El estado de la contaminación sónica y su control*. San José: CICIMA y Escuela de Física, Universidad de Costa Rica.
- Brown, I.; Friefeld, S. y Schiller, C. 1993. *Quality of life for persons with development disability: an annotated bibliography*. The Center for Health Promotion, Universidad de Toronto. [www.utoronto.ca/gol/bibliont.htm](http://www.utoronto.ca/gol/bibliont.htm).
- Camacho, C. 2000. *Política social, estructura social y élites: el caso de Costa Rica*. Tesis doctoral. Departamento de Historia Contemporánea, Universidad Complutense de Madrid. Documento en proceso.
- Carrillo Delgado, M. A. et al. 1998. *La Costa Rica del siglo XXI que anhela la juventud costarricense*. Heredia: Instituto de Estudios Sociales en Población (IDESPO), Universidad Nacional.
- Clarke, R. 1977. *Crecimiento económico y calidad de vida*. Buenos Aires.
- Cohen, G. A. 1997. "Equality of what? On welfare, goods and capabilities", en *The quality of life*. New York: Oxford University Press.
- Coleman, J. 1990. *Foundations of social theory*. Cambridge: Belknap Press of Harvard University Press.
- CONARE. 2000. "Conocimientos y expectativas de los estudiantes de último año de secundaria sobre la Educación Superior. 1999", San José: CONARE.
- CID. 1995. *Encuestas de opinión pública*, no. 58, marzo de 1995; no. 59, marzo de 1995 y no. 61, octubre de 1995.
- Cumbre de las Américas. 1996. *Consulta nacional rumbo a la Cumbre Hemisférica sobre Desarrollo Sostenible*. Informe final de las reuniones nacionales. México D.F: Centro de Estudios del Sector Privado para el Desarrollo Sostenible. <http://environment.harvard.edu>.
- Délano, M. 2000. "Crece la desconfianza de los latinoamericanos en sus conciudadanos, líderes e instituciones". Resumen de las conclusiones del Latinobarómetro 1999-2000, en periódico *El País*. <http://www.elpais.es>.
- Drucker, P. 1993. *Gerencia para el futuro: decenio de los 90 y más allá*. Bogotá.
- Erikson, R. 1997. "Descriptions of inequality. The swedish approach to welfare research", en *The quality of life*. New York: Oxford University Press.
- Esquivel, M. y Gúzman, J. 1999. *Informe sobre trato institucional en Costa Rica*. San José: Proyecto Estado de la Nación.

- Fallas, A. 2000. "Calidad de vida y desarrollo sostenible en Costa Rica: los retos del siglo XXI", en *Costa Rica en el mundo: los próximos cincuenta años*. Jiménez, G. Porras y Villalobos, D. (compiladores). Heredia: EUNA.
- Fernández, A., Murillo, S. y Gómez, G. 1999. Descripción de los factores de riesgo de la enfermedad de las arterias coronarias en jóvenes de la Universidad de Costa Rica. San José: UCR.
- Friends of the Earth Europe. 1995. Report of the Sustainable Europe Conference. Campaign on Sustainable Development for Europe. Brussell.
- Gacitúa, E., Sojo, C. y Danis, S. 2000. Exclusión social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe. San José: FLACSO-Banco Mundial.
- García, M. 1983. El trabajo en equipo: productividad y calidad de vida en el trabajo. México. D.F: Fondo de Cultura Económica.
- Garita, N. y Poltronieri, J. 1998. Algunos datos sobre la opinión pública en Costa Rica, 1988-1997. Serie Aportes para el análisis del desarrollo humano sostenible, no. 5. San José: Proyecto Estado de la Nación.
- Gildenberger, C. 1998. "Desarrollo y Calidad de Vida", en *Revista Argentina de Relaciones Internacionales*, vol. IV, no. 12, setiembre/diciembre.
- Gómez, M. 1998. "Resultados generales de la encuesta sobre satisfacción con la vida y valores básicos". Serie Aportes para el análisis del desarrollo humano sostenible, no. 5. San José: Proyecto Estado de la Nación.
- Guerere, A. 1983. Indicadores de condiciones de vida de la población en Venezuela. Serie VI, documento no. 6, Sistema de Información. Caracas: proyecto Ven/79/001.
- Gutiérrez, M. 2000. Los problemas de legitimación del poder político y la participación ciudadana. Ponencia presentada en el simposio Los efectos jurídicos de la globalización. San José: Procuraduría General de la República.
- Gutiérrez, M. y Vargas, J. 1998. Auditoría ciudadana sobre la calidad de la democracia en Costa Rica: propuesta para su ejecución. San José: Proyecto Estado de la Nación.
- Hernández, G. 1995. Opiniones y valores del costarricense. San José: Proyecto Estado de la Nación.
- Holcombe, R. 1995. Public Policy and the Quality of Life: Market Incentives versus Government Planning. Westport C.T: Greenwood Press.
- IDESPO. 2000. La población costarricense frente a la crisis, sus vivencias políticas y la actividad turística del país. Heredia: Universidad Nacional.
- Iglesias, E. 1993. "La búsqueda de un nuevo consenso económico en América Latina", en INDES, Curso para formadores sobre gestión de políticas y programas sociales. Washington, D.C: BID.
- Lassonde, L. 1997. Los desafíos de la demografía: ¿qué calidad de vida habrá en el siglo XXI? México.
- Martorell, R. 2000. Informe de la jornada del Juicio Grupal Ponderado: Prioridades para definir la calidad de vida de la población en Costa Rica. Documento inédito. San José: Proyecto Estado de la Nación.
- Max Neef, M.; Elizalde, A. y Hopenhayn, M. 1997. "El desarrollo a escala humana", en *Eco-Economía y Desarrollo*. Buenos Aires: Ediciones de la Universidad.
- Ministerio de Salud. Departamento de Vigilancia Nutricional. 1989. Desarrollo de Comunidades Centinelas sobre Alimentación y Nutrición en el distrito de Damas de Desamparados. San José: Ministerio de Salud.
- Miranda, G. y Del Valle, L. 2000. La violencia en Costa Rica: visión desde la salud pública. Serie Aportes para el análisis del desarrollo humano sostenible. San José: Proyecto Estado de la Nación.
- Molina, C. 1997. Trabajo y convivencia: un ensayo de ética profesional. Heredia: Editorial Fundación de la Universidad Nacional.
- Morgan, C. y Murgatroyd, S. 1994. Total Quality Management in the Public Sector: An International Perspective. Londres: Open University Press.
- Nussbaum, M. y Sen, A. (editores). 1997. The quality of life, WIDER, Universidad de las Naciones Unidas, Helsinki.
- Pérez, J. P. 1998. Ciudadanía social y derechos laborales en Centroamérica. Cuaderno de Ciencias Sociales, no. 108. San José: FLACSO.
- Pichardo, A. 2000. "En los próximos cincuenta años: ¿cuál es la Costa Rica en la que me gustaría vivir?", en *Costa Rica en el mundo: los próximos cincuenta años*. Jiménez, G. y Villalobos, D. (compiladores). Heredia: EUNA.
- \_\_\_\_\_. 1999a. Can we be competitive in quality of life? Perfil de proyecto de investigación doctoral. Heredia: Universidad Nacional.
- Pichardo, A. 1999b. ¿Podremos innovar para ser competitivos en calidad de vida? (Borrador para discusión). Ponencia

- presentada en el seminario internacional Innovation, Competitiveness and Environment in Central America: Systems of Innovation Approach. Heredia.
- PNUD. 1990-2000. Informes sobre Desarrollo Humano.
- \_\_\_\_\_. 1990. Desarrollo sin pobreza. II Conferencia Regional sobre la Pobreza en América Latina y el Caribe. Quito, 20-23 de noviembre de 1990.
- Proyecto Estado de la Nación. 2000a. Sexto Informe Estado de la Nación: consideraciones para la conceptualización del capítulo "Calidad de vida y relaciones sociales". Manuscrito original. San José.
- \_\_\_\_\_. 2000b. Modelo de evaluación de la Auditoría ciudadana sobre la calidad de la democracia en Costa Rica. San José: Proyecto Estado de la Nación.
- \_\_\_\_\_. 1997. Informe sobre el Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible: un análisis amplio y objetivo de la Costa Rica que tenemos, a partir de los indicadores más actuales. San José: Editorama.
- \_\_\_\_\_. 1994. Hacia un desarrollo humano sostenible en Costa Rica: aproximación conceptual, síntesis para la operacionalización y sistematización de documentos. Proyecto Cos/94 003DHS. San José.
- Putman, R., 1994. Capital social. Princeton, N. J: Princeton University Press.
- Rodríguez, F., Castro, S. y Espinosa, R. (editores). 1998. El sentir democrático: estudios sobre la cultura política centroamericana. Heredia: Editorial FUNA y PROCESOS.
- Schwartz, S. 1992. "Universals in the content and structure of values: theoretical advances and empirical tests in 20 countries", en *Advances in Experimental Social Psychology*, vol. 25. Florida: Academic Press Inc.
- Stanley, H. 1994. Quality of life. Achieving Balance in an Unbalanced World. Illinois: Kauai Press.
- Toffler, A. 1980. La tercera ola. Barcelona: Plaza Janes.
- UICN/PNUMA/WWF. 1991. Cuidar la Tierra: estrategia para el futuro de la vida. Gland, Suiza.
- Valadez, J. 1985. Juicios grupales ponderados para la evaluación cualitativa y toma de decisiones. Documento no. 3. Organización Panamericana de la Salud, OPS/OMS.
- EQUIDAD E INTEGRACION SOCIAL**
- Alfaro, L. y De León, E. 1999. Triángulo de Solidaridad. Informe Final de Evaluación de Proceso. Alajuela: INCAE.
- Alvarez, R. 1998. Salud Pública y Medicina Preventiva. México D.F.
- Barahona, M., Sauma, P. y Trejos, J.D. 1999. "La política social costarricense y las reformas económicas. 1983-1997", en Conejo, C. y otros (compiladores). Costa Rica hacia el siglo XXI. Balance de las reformas económicas 1993-1998. Heredia: Fundación UNA.
- Bardach, E. 1996. Best practice research: purpose, scope, limitations. Dissemination Papers no. 1, March. Inter-American Development Bank.
- Bergonzoli, G. y Victoria, D. 1994. Rectoría y vigilancia de la salud. San José: OPS/OMS.
- Brenes, G. 1999. Estimación del volumen y características socio-demográficas de los inmigrantes nicaragüenses en Costa Rica. Tesis de Maestría en Población. San José: UCR.
- Bronfman, M. y Castro, R. 1999. Salud, cambio social y política. Perspectivas desde América Latina. Instituto Nacional de Salud Pública, Foro Internacional de Ciencias Sociales y Salud. México: EDAMEX.
- Cardona, R. 2000. "Política social, socioterritorialidad y pobreza urbana en San José, Costa Rica", en Cardona et al. Ciudadanía en precario: globalización, desigualdad social y pobreza en Rotterdam y San José. San José: FLACSO, 2000.
- Castro, C. 2000. Integración social de la población migrante. San José: Proyecto Estado de la Nación.
- Castro, C. y Morales, A. 1999. Inmigración laboral nicaragüense en Costa Rica. San José: FLACSO, Fundación Friedrich Ebert, IIDH, Defensoría de los Habitantes.
- Castro, C. y Sáenz, L. B. 1998. La reforma del Sistema Nacional de Salud. San José: MIDEPLAN.
- CCSS. 1999. Estimación del costo de atención de los extranjeros en los servicios de salud de la Caja Costarricense de Seguro Social. San José: Gerencia de Modernización y Desarrollo, Dirección Actuarial y de Planificación Económica, CCSS.
- CIDE. 2000. Perfil del proyecto: Mejoramiento cualitativo de los procesos educativos en el ciclo diversificado de colegios en áreas rurales. Heredia: UNAI.

- CIDE. 1999. Perfil del proyecto: Mejoramiento cualitativo del Colegio de Aguas Claras, Curso lectivo 1999. Heredia: Universidad Nacional.
- CEPAL. 2000a. Equidad, desarrollo y ciudadanía (LC/G.2071). Santiago de Chile: CEPAL.
- \_\_\_\_\_. 2000b. La brecha de la equidad: una segunda evaluación. Documento LC/G. 2096. Santiago de Chile: CEPAL.
- \_\_\_\_\_. 1998. Panorama social de América Latina 1997 (LC/G. 2050-P). Santiago de Chile: CEPAL.
- \_\_\_\_\_. 1992. Dos temas clave en América Latina: reforma de los sistemas de seguridad social y salud. Las dimensiones sociales de la transformación productiva con equidad. Santiago de Chile: CEPAL.
- \_\_\_\_\_. 1991. La equidad en el panorama social de América Latina durante los años ochenta. Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL-CELADE. 1999. América Latina y el Caribe: examen y evaluación de la ejecución del Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo. (LC/DEM/G.184). Santiago de Chile: CEPAL.
- \_\_\_\_\_. 1996. Plan de Acción Regional Latinoamericano y del Caribe sobre Población y Desarrollo (LC/G.1920: LC/DEM/G.159). Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL-CELADE-OIM. 1999. Migración y Desarrollo en América del Norte y Centroamérica: una visión sintética, en Serie Población y Desarrollo no. 1 (LC/G.2071). Santiago de Chile: CEPAL.
- Céspedes, V.H. y Calvo, J.A. 1999. "Nuevo diseño de encuesta", en La Nación, 27 de diciembre de 1999, pág. 14A. San José.
- CIDH. 1995. Informe anual de 1994. Washington: Secretaría General de la OEA.
- Collins, Ch., Hunter D.J. y Green, A. 1994. "The Market and Health Sector Reform", en Journal of Management in Medicine, vol. 8, no. 2.
- Daniels, N., Kennedy, B. y Kawachi, I. 2000. "La justicia es buena para la salud. Por qué una mayor igualdad económica promovería la salud pública," en Boston Review Magazine, febrero/marzo. Traducción de la versión original en inglés elaborada por OPS/OMS.
- Defensoría de los Habitantes. 2000. Informe de Labores 1999-2000. San José: Defensoría de los Habitantes.
- De Miguel, J.M. 1985. La salud pública del futuro. Barcelona: Ariel.
- Díaz et al. 1998. Reforma del sector salud en Latinoamérica y experiencias europeas. Berlín: Fundación Alemana para el Desarrollo Internacional, Centro Latinoamericano, Escuela de Medicina Tropical.
- Fischel, A., Guzmán, G. y Chacón A. 1999. El Triángulo de la Solidaridad, documento para discusión. Alajuela: INCAE.
- Foster, J., Greer, J. y Thorbecke, E. 1984. "A class of decomposable poverty measures", en Econometría, vol. 52.
- Franco, R. 1997. "Paradigmas de la política social en América Latina", en R. Menjivar (editor). Pobreza, exclusión y política social. San José: FLACSO.
- Giraldo, A. 1996. La ley 100 de 1993. La salud pública y la seguridad social en Colombia. Medellín: Facultad de Salud Pública, Universidad de Antioquia.
- Gobierno de la República. 1998. Plan de Solidaridad 1998-2002. Nuestro compromiso con la solidaridad y el desarrollo humano. San José: Presidencia de la República.
- Gutiérrez, M. y Jiménez, A.J. 1996. Costa Rica: una revisión de las políticas de vivienda aplicadas a partir de 1986. Acceso de los estratos de ingresos medios y bajos al financiamiento para vivienda. Serie Aportes para el análisis del desarrollo humano sostenible, no. 4. San José: Proyecto Estado de la Nación.
- Guzmán, A. 1999. Los compromisos de gestión en Costa Rica, 1997-2000. Tesis de Maestría en Salud Pública. San José: UCR.
- Hopenhayn, M. 1999. "Nuevas relaciones entre cultura, política y desarrollo en América Latina", en Franco y Di Filippo (compiladores). Las dimensiones sociales de la integración regional en América Latina. Santiago de Chile: CEPAL.
- Hidalgo, A. 2000. Violencia intrafamiliar en Costa Rica: incidencia, marco legal y políticas públicas. San José: Proyecto Estado de la Nación.
- II Conferencia Panamericana de Educación en Salud Pública. 1998a. La Reforma Sectorial y las Funciones Esenciales de la Salud Pública. Desafíos para el Desarrollo de los Recursos Humanos. México D.F.: ALAESP, ASPH, Organización Panamericana de la Salud-PAHO, AMESP, SSA, UNAM.
- \_\_\_\_\_. 1998b. La Reforma Sectorial y las Funciones Esenciales de la Salud Pública. Tendencias de la Educación en Salud Pública. México D.F.: OPS, OMS.
- INEC. 2000. Cambio de metodología EHPM. San José: INEC.
- INEC. (varios años). Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. San José: INEC.

- León, M., Morice, A. y Villalobos, L.B. 2000. Reforma en salud y derechos de la niñez en Costa Rica. UNICEF. Documento en prensa.
- MEP. 2000. Matricula inicial, 1999. Colegios académicos diurnos y técnicos diurnos. Dirección Regional de Educación de Upala. Circuito: 01-07. San José: Departamento de Estadística, MEP.
- Ministerio de Salud. 2000. Memoria anual, 1999. San José: Ministerio de Salud.
- \_\_\_\_\_. 1998a. Instituto Nacional de Salud. Enseñanza de la Investigación Operativa. Asunción: OPS, OMS.
- \_\_\_\_\_. 1998b. Propuesta de reestructuración del Ministerio de Salud. Presentada a MIDEPLAN y aprobada mediante nota D.M. 113-98 del 25 de febrero de 1998. San José: Ministerio de Salud.
- Ministerio de Salud/Presidencia de la República. 1993. Programa de Reforma del Estado. Plan Nacional de Reforma del Sector Salud. Lineamientos Fundamentales. San José: MIDEPLAN-Ministerio de Salud.
- MTSS. 2000a. Cobertura de seguridad social y evaluación del convenio de importación de fuerza de trabajo. Región Pacífico Seco. San José: Dirección Nacional de Empleo, Área de Migraciones Laborales, MTSS.
- \_\_\_\_\_. 2000b. Evaluación final de la migración externa con fines de empleo en Costa Rica. San José: Dirección Nacional de Empleo, Área de Migraciones Laborales, MTSS.
- \_\_\_\_\_. 1999. Diagnóstico de la demanda de fuerza de trabajo en las zafras de naranja y caña de azúcar. Regiones Pacífico Seco y Chorotega. San José: Dirección General de Migración y Extranjería, MTSS.
- MIVAH. 1999. Análisis técnico de los asentamientos en precario de Costa Rica. Documento inédito. San José: Dirección de Vivienda y Organizaciones Sociales, MIVAH.
- Miranda, G. y Del Valle L. 2000. "La violencia en Costa Rica: visión desde la salud pública". Serie de Aportes para el análisis del desarrollo humano sostenible. San José: Proyecto Estado de la Nación.
- Morales, A. 1999a. Amnistía migratoria en Costa Rica. San José: FLACSO-OIM.
- \_\_\_\_\_. 1999b. El paso incesante. Problemática regional, laboral y social de las migraciones nicaragüenses a Costa Rica. Consultoría para el PNUD. San José: FLACSO.
- Norman, D., Bruce, K. e Ichiro, K. 2000. La justicia es buena para la salud: cómo una mayor igualdad económica promovería la salud pública, en Boston Review Magazine, Febrero/marzo. Traducción de la versión original en inglés, OPS/OMS con autorización de los autores  
<http://bostonreview.mit.edu/BR25.1/contents.html>.
- ONU. 1995. "Programa de Acción adoptado en la Conferencia en Población y Desarrollo", vol. 1 (95.XIII.7). Nueva York: ONU.
- OIM. 1999. Programa de mejoramiento de la calidad de vida e inserción de inmigrantes en Costa Rica. San José: OIM-Gobierno de la República de Costa Rica.
- OMS. 1996. Aproximaciones sobre reforma sectorial en salud. Salud pública: reflexiones y experiencias. OPS-OMS.
- PNUD. 2000. Informe sobre Desarrollo Humano. España: Mundi Prensa.
- Poder Ejecutivo Federal de los Estados Unidos Mexicanos. 1995. Programa de reforma del sector salud. 1995-2000. México.
- Poder Judicial. 1999. Análisis estadístico sobre denuncias presentadas por violencia doméstica en Oficinas Judiciales 1997-1 semestre de 1999. Ponencia presentada en el Taller de estrategias de vigilancia y prevención intrafamiliar y sexual. San Salvador: setiembre de 1999.
- PCP-INEC. 1998. Estimaciones y proyecciones de población actualizadas a 1996. Costa Rica 1975-2050. San José: PCP-INEC.
- Presidencia de la República 1999. Discurso del Señor Presidente de la República, Miguel Angel Rodríguez, con motivo de la inauguración del Foro de Alcaldes y Delegados Presidenciales y Municipales. San José: Dirección de Prensa, Presidencia de la República.
- Proyecto Estado de la Nación. 1999. Quinto Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. San José: Proyecto Estado de la Nación.
- Robles, A. 2000. Sistema de indicadores para el seguimiento y la evaluación de las metas del Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo para los países de América Latina y el Caribe. Un primer borrador con fines de análisis. LC-L.1340. Santiago de Chile: CEPAL.
- Rosero, L. y Güell, D. 1998. Oferta y acceso a los servicios de salud en Costa Rica: estudio basado en un sistema de información geográfica. Documento tomado de la página en Internet del PCP.
- Samandú, L. y Pereira, R. 1996. Los nicaragüenses en Costa Rica.

- Enfoque de una problemática. San José: Consejería en Proyectos para Refugiados Latinoamericanos.
- Sánchez, D., Bazzani, R. y Gómez, S. 1998. Prioridades en investigación de la salud colectiva en América Latina. Montevideo: GEOPS.
- Sauma, P. 2000. Mercado laboral, distribución del ingreso y pobreza. San José: Proyecto Estado de la Nación.
- Sauma, P. y Garnier, L. 1998. "Efecto de las políticas macroeconómicas y sociales sobre la pobreza en Costa Rica", en Ganuza, Taylor y Morley. Políticas macroeconómicas y pobreza en América Latina y el Caribe. Madrid: PNUD, CEPAL y BID.
- Sauma, P. y Trejos, J. D. 1999. Evolución de la pobreza en Costa Rica: una revisión de las estimaciones 1980-1998. Documento en proceso de publicación.
- Sauma, P. y Vargas, J. R. 2000. Liberalización de la balanza de pagos en Costa Rica: efectos en el mercado de trabajo, la desigualdad y la pobreza. Informe final para el proyecto "Liberalización de la balanza de pagos en América Latina y el Caribe: efectos en el empleo, la distribución y la pobreza", promovido por el PNUD, la CEPAL y el BID. En proceso de publicación.
- Secretaría del Triángulo de Solidaridad. 1998. La estrategia del Triángulo de Solidaridad. Lineamientos para su Implementación. San José: Secretaría del Triángulo de Solidaridad.
- Secretaría de Salud de Honduras. 1998. Memoria del Foro de Rescate de Innovaciones en Salud: proceso de acceso a servicios de salud. Tegucigalpa: Secretaría de Salud, OPS.
- Sen, A. 1992. Nuevo examen de la desigualdad. Madrid: Alianza Editorial S.A.
- Trejos, J. D. 1999. Reformas económicas y distribución del ingreso en Costa Rica. Serie Reformas Económicas, no. 37. Documento preparado para el proyecto regional "Crecimiento, empleo y equidad: América Latina y el Caribe en los noventa". Santiago de Chile: CEPAL.
- UNICEF-CR. 1997. Las políticas de salud en el umbral de la reforma. Serie Políticas Sociales. San José: Ministerio de Salud, UNICEF.
- Vieira, C. 1995. Contribución al debate sobre la reforma del sector salud en América Latina y el Caribe. Washington D.C: OPS, OMS.
- Villalobos, L.B. 2000. La reforma del sector salud: una perspectiva desde lo local. San José: Proyecto Estado de la Nación.
- Villalobos, L.B. 1989. Salud y Sociedad. Un enfoque para Centroamérica. San José: ICAP.
- Villalobos, L., León, M. y Morice, A. 2000. Reforma en salud y derechos de la niñez. Serie Monitoreo y Evaluación. San José: UNICEF-Universidad de Costa Rica.
- OPORTUNIDADES,  
ESTABILIDAD Y SOLVENCIA ECONÓMICAS**
- Academia de Centroamérica. 1999 y 2000. Informes sobre el desempeño económico en 1999. San José.
- Angulo, J. 2000. Transferencia neta de recursos y los grupos financieros off shore. San José: Proyecto Estado de la Nación.
- BCCR. 2000a. Cuentas Nacionales de Costa Rica 1991-1999. San José: BCCR.
- \_\_\_\_\_. 2000b. Memoria Anual. San José: BCCR.
- Cámara Costarricense de la Construcción. 2000. Estadísticas 1999. San José: CCC.
- Cámara de Industrias de Costa Rica. 2000. La industria en 1999 y perspectivas para el 2000. San José: CICR.
- CEPAL. 2000a. Centroamérica. Balance preliminar de las economías. México: CEPAL.
- \_\_\_\_\_. 2000b. Balance preliminar de las economías. Informe Costa Rica. México: CEPAL.
- \_\_\_\_\_. 1999. Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe 1999. Santiago de Chile: CEPAL.
- CEFSA. 2000. Situación de la economía en 1999 y pronóstico económico para 2000. San José: CEFSA.
- Contraloría General de la República. 2000. Memoria Anual 1999. Tomos I y II. Análisis del año presupuestario 1999 y Anexo Estadístico. San José: Contraloría General de la República.
- Doryan, E. 2000. Desarrollo, comercio y equidad. Foro Regional Estrategias Comerciales y Desarrollo para Centroamérica. San José.
- Ecoanálisis. 2000. Evolución reciente de la economía nacional. Seminario. San José.
- EKA Portafolio de Inversiones. 1999. Varios números. San José: EKA Consultores Internacional.
- Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas. 2000. ¿Está el sector industrial en crisis?. San José: IICE. UCR

- COMEX. 2000. Estadísticas de comercio exterior y de inversión extranjera directa durante 1999. San José: COMEX.
- MIDEPLAN. 2000. Rindiendo Cuentas. Varios números. San José: MIDEPLAN.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos. Varios años. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. Módulo de Empleo. San José: INEC.
- Mora, H. 2000. Costa Rica hacia el siglo XXI: estrategias y políticas para un nuevo desarrollo. Economía y sociedad. Heredia: Universidad Nacional.
- Promotora del Comercio Exterior de Costa Rica. 2000. Análisis de las estadísticas de exportación. San José: PROCOMER.
- Proyecto Estado de la Nación. 1995 Desarrollo Humano Sostenible en Costa Rica: una propuesta conceptual. Proyecto COS\94\031995. San José.
- Sacks, J. y Larraín, F. 1994. Macroeconomía en la Economía Global. México: Prentice Hall Inc.
- Sercovich, F. 2000. Impacto de las políticas de desarrollo industrial en la nueva economía. Congreso Nacional de Industriales. San José.
- UNDP. 1999. Human Development Report 1999. Globalization with a Human Face. New York: UNDP.
- UCCAEP. 2000. Encuesta trimestral de negocios. San José: UCCAEP.
- ARMONÍA CON LA NATURALEZA**
- Abt Associates Inc. et al. 1998. Programa de manejo de la cuenca del río Grande de Tárcoles. Estudio de factibilidad. Informe de alternativas. San José.
- Agencia de Cooperación Internacional del Japón/Instituto Costarricense de Turismo. 2000. Estudio para el plan de uso de la tierra en las zonas costeras de las unidades de planeamiento turístico en la República de Costa Rica. Reporte de avance.
- Altrichter, M. 1999. Estudio preliminar de la situación del chanco cariblanco en las áreas aledañas al Parque Nacional Corcovado: importancia de la carne de chanco y otros mamíferos para la gente de la península de Osa. Informe presentado a PMVS-UNA, USA Fish and Wildlife Service, UICN, ACOSA.
- Alvarado, H. y López, G. 2000. Costa Rica: manejo de los desechos sólidos. San José: Proyecto Estado de la Nación.
- Amador, M. 1999. "ONG y agricultura orgánica: un punto de vista", en Aportes, no. 121-122, número especial sobre agricultura orgánica. San José.
- Arenas, A. y Lavell, A. 2000. Acerca de la seguridad humana: la gestión del riesgo y la nueva Ley de Emergencias. San José: Proyecto Estado de la Nación.
- Astorga, A. et al. 2000. Proyecto Sistemas Integrados de Gestión y Calidad Ambiental, SIGA: componente Costa Rica, fase 1. San José: Fundación para el Desarrollo Urbano (FUDEU).
- Barrantes, G. et al. 1999. Evaluación de los planes de manejo forestal autorizados en el período 1997-1999 en la península de Osa. Cumplimiento de normas técnicas, ambientales e impacto sobre el bosque natural. San José: Informe para Fundación Cecropia.
- Baviera, A. 1996. Diagnóstico de la situación del manejo de los residuos sólidos municipales y peligrosos en Costa Rica. San José: OPS.
- Boletín Informativo Jardín Gaia, Jardín Botánico y Centro de Rescate de Vida Silvestre, Quepos.
- Borge, C. 2000. El banano orgánico en Talamanca: condiciones para la sostenibilidad. Estudio de caso. San José: Proyecto Estado de la Nación.
- Brenes, L.G., Solano, F.J. y Salas, D. 2000. Geodinámica y modificación de dos humedales en Costa Rica: Caño Negro y Mata de Limón. Estudio de caso. San José: Proyecto Estado de la Nación.
- Buller, E. et al. 1998. Estudio del desarrollo a nivel municipal y comunal de la descentralización de servicios públicos e infraestructura en Costa Rica. Informe final de consultoría. San José: GTZ.
- Campos, I. 2000. El relleno manual de Cervantes. Estudio de caso realizado en colaboración con Alvarado, H. y G. López. San José: Proyecto Estado de la Nación.
- CCAD et al. 1998. Estado del Ambiente y los Recursos Naturales en Centroamérica. San Jose: CCAD 1999.
- CNE. 2000. Informe Anual de Labores, San José: CNE.
- Cotera, J. et al. 1998. Propuesta de ordenamiento territorial: Costa Rica en el año 2025. San José: Comisión Terra.
- De Camino, R. et al. 1999. Forest Policy and the Evolution of Land Use: An Evaluation of Costa Rica's Forest Development and World Bank Assistance. Washington, D.C.: World Bank.

- Defensoría de los Habitantes. 2000. Informe de la Defensoría de los Habitantes sobre el Desarrollo Energético de Costa Rica. San José.
- Dirección Sectorial de Energía. 1999. Energía. Boletín no. 30. San José: MINAE.
- Echeverría, J. et al. 1998. Plan de acción para la cuenca del río Tempisque. Resumen Ejecutivo. San José: CCT-MINAE-ASOTEM.
- Espacio Consultores S.A. 1998. El olvidado de lo inservible: estado de situación del manejo de los desechos sólidos domésticos. Informe de consultoría. San José: HIVOS.
- Esquivel, E. 1999. Informe de la evaluación del ejercicio profesional en manejo y aprovechamiento forestal en la península de Osa. Moravia: Colegio de Ingenieros Agrónomos de Costa Rica.
- FONAFIFO. 1998. Informe Anual de Labores. San José: MINAE.
- \_\_\_\_\_. 1999. Informe Anual de Labores. San José: MINAE.
- FONAFIFO/CCT/CIEDES. 1998. Estudio de la cobertura boscosa de Costa Rica en base a imágenes Landsat 1986-87/1996-1997. San José: MINAE.
- Fonseca, M. 2000. Informe de actividades: Parque Nacional Marino Ballena, proceso de trabajo conjunto. San José: Oficina de la Sociedad Civil-MINAE.
- FUDEU/MIVAH, 1999. Plan maestro para el desarrollo urbano sostenible de los territorios noreste y sur del anillo de contención de la GAM, San José: MIVAH.
- Gobierno de la República. 1999a. Decreto 27925-MINAE: Modificación del artículo 89 del reglamento a la Ley Forestal, en La Gaceta 115.
- \_\_\_\_\_. 1999b. Decreto 28015-MINAE: Suspensión de aprovechamiento forestal y de vida silvestre en ciertas Areas Protegidas, en La Gaceta 154, 16 de junio de 1999.
- \_\_\_\_\_. 1999c. Decreto 28312-MINAE: Reglamento para la tenencia en cautiverio de especies de vida silvestre.
- ICAA. 2000. Informe de Gestión. San José: ICAA
- \_\_\_\_\_. 1999. Informe final de factibilidad para el rescate de la cuenca del río Grande de Tárcoles, San José: ICAA.
- INBio, 2000. Prospección de la biodiversidad. Documento preparado para ser entregado a los Ministros de Medio Ambiente de Centroamérica durante su visita al INBio. 1999 IICA/GTZ/MAG.
- INRECOSMAR. 2000. Propuesta de plan general de manejo y desarrollo del golfo de Nicoya, bajo el concepto de manejo integrado de la zona costera. San José: INRECOSMAR.
- INEC. 1995. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. San José.
- International Centre for Trade and Sustainable Development (ICTSD). 1998. Puentes entre el comercio y el desarrollo sostenible, vol. I, no 2.
- Jiménez, A., Aguilar, A. y Rodríguez, E. 2000. El agua: hacia la gestión de un recurso estratégico. San José: Proyecto Estado de la Nación.
- Kate, K. y Sarah, L. 1999. The Commercial Use of Biodiversity. Londres Earthscan.
- Lavell, A. 1996. "Costa Rica: cambio sin transformación. Los límites de un paradigma", en Lavell, A. y Franco, E. Estado, sociedad y gestión de los desastres en América Latina: en busca del paradigma perdido. Lima: LA RED-ITDG-FLACSO.
- Lavell, A. y Argüello, M. 1999. Sistema de Naciones Unidas frente al desastre asociado con el huracán Mitch en Honduras. De la atención de la emergencia a la gestión de riesgos. Honduras: Sistema de Naciones Unidas.
- Losilla, M. et al 1999. Los acuíferos volcánicos y el desarrollo sostenible en Centroamérica. Mora, R. y Rojas, S. (eds.). San José: UCR/CIID-Canadá.
- Miles, S. 2000. Paying for Conservation Through Bioprospection. Colorado College and Associated Colleges of the Midwest.
- MINAE. 2000a. Estrategia nacional de conservación y uso sostenible de la biodiversidad. San José: INBio, SINAC, GEF-PNUD.
- MINAE. 2000b. Estrategia Nacional de Manejo y Conservación de Fauna Silvestre. Documento borrador.
- \_\_\_\_\_. 2000c. Informe Anual de Labores 1999-2000. San José: MINAE.
- \_\_\_\_\_. 1999. Parámetros para la internalización de los servicios ambientales en las estructuras tarifarias de servicios públicos. San José: MINAE.
- \_\_\_\_\_. s.f. Plan Nacional de Desarrollo Forestal: integración y participación activa del sector forestal en el desarrollo humano sostenible. Costa Rica 1998-2002. San José: MINAE.
- MINAE-Dirección Sectorial de Energía. 2000. III Plan Nacional de Energía 2000-2015. San José: MINAE.



- MINAE-INBio. 1999. Documento de diagnóstico del estado del conocimiento sobre la biodiversidad nacional. Estrategia Nacional de Biodiversidad. San José: MINAE [www.minae.go.cr/estrategia/estudio/indice.htm](http://www.minae.go.cr/estrategia/estudio/indice.htm).
- MINAE-SETENA. 1999. Informe Anual. San José: MINAE.
- MIDEPLAN. 1997. Serie MIDEPLAN/SINE 1. San José: Sistema Nacional de Evaluación.
- Morales, L. y Dávila, A.L. 2000. Identificación y análisis de proyectos de mujeres y grupos mixtos para la elaboración de una estrategia de acceso al programa de Pago de Servicios Ambientales. Análisis de la problemática. San José: Proyecto Ecomercados.
- Oficina Nacional Forestal. 1999. Análisis del informe "Evaluación de planes de manejo forestal autorizados en el periodo 1997-1999 en la península de Osa, cumplimiento de normas técnicas, ambientales e impacto sobre el bosque natural. Un enfoque de expertos." San José: Oficina Nacional Forestal.
- Ortiz, E. 2000. Estado de la gestión forestal en Costa Rica. San José: Proyecto Estado de la Nación.
- Pacheco, O. 2000. Proceso para la instauración de un plan de desarrollo y conservación del golfo de Nicoya y estrategias de mediación. San José: INCOPECA-CDCGN.
- PNAO, IDA, CNP. 2000. Plan de Acción. San José: IICA.
- Polimeni, J. 2000. Estrategia Ambiental Nacional. Resumen. San José: Oficina de la Sociedad Civil, MINAE.
- Programa Frontera Agrícola. 1997. Buscando respuestas. Nuevos arreglos para la gestión de áreas protegidas y del Corredor Biológico en Centroamérica. San José: UICN.
- Proyecto Estado de la Nación. 1999. Quinto Informe sobre el Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible San José: Proyecto Estado de la Nación.
- Real Academia Española. 1992. Diccionario de la Lengua Española. Vigésimoprimer edición. Madrid: Espasa Calpe S.A.
- Repetto, R. y Baliga, S. 1996. Los plaguicidas y el sistema inmunitario: riesgos para la salud pública. WRI.
- Reynolds, J. 1996. "Las aguas subterráneas de Costa Rica, un recurso en peligro", en Reynolds (ed.). Utilización y manejo de recursos hídricos.
- Rodríguez, N. 1998. Análisis de los incentivos forestales en organizaciones de productores en el ACT.
- Sage, L. 1999. Análisis financiero comparativo de efectividad de costos entre el método tradicional de compra de tierras y el PSA para el establecimiento de áreas protegidas. San José: Proyecto Ecomercados.
- Sánchez, J. et al. 1998. Ornitología Neotropical.
- SINAC. 1999. Políticas, procedimientos y prioridades de cooperación para el SINAC: San José: SINAC-MINAE.
- SINAC-INBio. 1999. Estrategia nacional de conservación y uso sostenible de la biodiversidad. Documento borrador para revisión final.
- SINAC-MINAE. 1999a. Análisis de los resultados de las auditorías externas a los planes de manejo forestal y medidas adoptadas por la administración forestal: Areas de Conservación Cordillera Volcánica Central y Tortuguero. San José: SINAC-MINAE.
- \_\_\_\_\_. 1999b. Breve descripción del estado de los recursos forestales de Costa Rica. San José: SINAC-MINAE.
- SOGREAH Ingeniería, Gómez, Cajiao y Asociados S.A., SINERGIA 69. 2000. Plan de manejo integral de la cuenca del río Reventazón. Proyecto de manejo de las áreas prioritarias. Resumen ejecutivo. San José.
- Solís, V. y Madrigal, P. 2000. Gestión nacional de la biodiversidad. San José: Proyecto Estado de la Nación.
- Tahal Consulting Engineers Ltd. 1990. ICAA-MIDEPLAN-BID-PLAMAGAM. Plan maestro de abastecimiento de agua potable de la Gran Area Metropolitana. Informe Final. Tomo I. Resumen ejecutivo. Tel Aviv.
- U.S. Army Corps of Engineers. 1996. Water Resources Assessment for Costa Rica.
- UICN. 1999. Informe del XII Foro Global de la Biodiversidad. San José: UICN.
- UCR et al. 1990. El deterioro ambiental en Costa Rica: balance y perspectivas. Memoria del Primer Congreso Ambiental de Costa Rica. San José: UNED.
- UNA. 1999. Revista semestral de la Escuela de Ciencias Ambientales. no. 16. Heredia: UNA.
- UPAZ. 1999. Plan de mejoramiento ambiental de la parte baja de la cuenca del río Virilla. San José: Consejo de la Tierra, ONU, UPAZ, CNFL.
- Van der Does, M. 2000. Posibilidad del comercio justo y alternativo. San José: Editorial Aportes para la Educación.

**FORTEALECIMIENTO DE LA DEMOCRACIA**

- Alfaro, L. y De León, E. 1999. Triángulo de Solidaridad. Informe final de evaluación de proceso. Alajuela: INCAE.
- Ansorena, C. 2000. Derechos del consumidor y desarrollo humano sostenible. San José: Proyecto Estado de la Nación.
- Ansorena, A. 1999. La intervención de PROFAC en Alajuela, Alajuelita y Paraiso en 1999: coordinación interinstitucional y municipal. Documento inédito, San José.
- Araya, E. et al. 1999. Proceso de descentralización en la década de los años noventa. Límites y espacios para la participación ciudadana. Tesis de Licenciatura en Ciencia Políticas. San José: UCR.
- ARESEP. 2000a. "Participación ciudadana y regulación de los servicios públicos", en Boletín Informativo, año 1, no. 1. (enero-febrero). San José: ARESEP.
- \_\_\_\_\_. 2000b. Labores y actividades realizadas durante el año 1999. San José: ARESEP.
- Arguedas, L. 2000. Funcionamiento interno de doce organizaciones de la sociedad civil. San José: Proyecto Estado de la Nación.
- Arias, F. "Límites y limitaciones a la propiedad inmobiliaria", en revista *Iustitia*, no. 97, enero de 1995.
- Arroyo, R. et al. 1999. Iniciativa Centroamericana de Seguimiento a Beijing (Capítulo de Costa Rica). San José: Agenda Política de Mujeres, Colectiva Feminista Pancha Carrasco y Asociación Mujer, Derecho y Participación.
- Asamblea Legislativa. 2000. Informe sobre convenios internacionales ingresados 1950-1999. San José: Departamento de Archivo, Investigación y Trámite, Asamblea Legislativa.
- \_\_\_\_\_. Proyecto de ley 13.881, Ley del Instituto Nacional de Innovación Tecnológica en Agricultura.
- \_\_\_\_\_. Proyecto de ley 13.882, Ley de Transformación del Instituto de Desarrollo Agrario en el Instituto de Desarrollo Rural.
- \_\_\_\_\_. Proyecto de ley 13.890, Ley Orgánica del Consejo Nacional de Producción.
- \_\_\_\_\_. Proyecto de ley 13.903, Ley Orgánica del Ministerio de Agricultura y Ganadería e Inserción de la Extensión Agropecuaria al Consejo Nacional de Producción.
- \_\_\_\_\_. Proyecto de ley 13.880, Ley de Creación de mercados de Costa Rica.
- \_\_\_\_\_. Ley 7852 Desconcentración de los hospitales y clínicas de la Caja Costarricense de Seguro Social, en La Gaceta 250, del 24 de diciembre de 1998. San José: Imprenta Nacional.
- \_\_\_\_\_. Ley de Protección al Trabajador, 7893.
- BCCR. 1992-1999. Informes Anuales. San José: BCCR.
- Beetham, D. 1994. *Defining and Measuring Democracy*. Londres: SAGE.
- BID, 1997. *Descentralización 1995*. Washington D.C: BID.
- BID, FEMICA, FSCT, 1998. *La modernización de las finanzas municipales*. Guatemala.
- Bobbio, N. 1984. "Crisis de la democracia y la lección de los clásicos", en *Crisis de la Democracia*. Madrid: Ariel.
- Brenes, G. 1999. *Estimación del volumen y características sociodemográficas de los inmigrantes nicaragüenses en Costa Rica*. Tesis de Maestría. San José: Escuela de Estadística, UCR.
- Buller, E., Villarreal, O. y Acevedo, R. *Estudio del desarrollo humano a nivel municipal y la descentralización de servicios públicos e infraestructura de Costa Rica*. San José: GTZ.
- Carazo, R. et al. 1999. Informe de la Comisión Consultiva para la Reforma Electoral. San José: TSE.
- Carrillo, M.A., González, H. y Calderón, O. 1999. Retos y expectativas de población costarricense ante la crisis y el siglo XXI. Heredia: IDESPO, UNA.
- CCSS. 2000a. "Abren oficinas de Juntas de Salud" en *Modernización*, no. 25 (mayo). San José: CCSS.
- \_\_\_\_\_. 2000b. "Oficializadas Juntas de Salud" en *Modernización*, no. 23 (febrero). San José: CCSS.
- CCSS. 1999a. "CCSS apuesta a la promoción de la Salud", en *Modernización*, no. 17 (abril-mayo). San José: CCSS.
- \_\_\_\_\_. 1999b. "Juntas de Salud". Boletín Informativo. San José: CCSS.
- \_\_\_\_\_. 1999c. Reglamento a la Ley 7858, Desconcentración de los Hospitales y Clínicas de la CCSS. San José: CCSS.
- Contraloría General de la República. 1990-1999. Informes Anuales. San José: CGR.
- CICAD. 1999. Segundo Informe Evaluativo. Sistema Unificado de Información Antidrogas. San José: CICAD.

- Corporación Hortícola Nacional. 2000a. Resumen de labores de la Junta Directiva. Cartago.
- \_\_\_\_\_. 2000b. Situación del sector y avances a la fecha. Documento preparado para el Sexto Informe sobre el Estado de la Nación. Cartago.
- Dahl, R. 1999. *On democracy*. Londres: Oxford University Press.
- Defensoría de los Habitantes 2000. Informe anual 1999-2000. San José: Defensoría de los Habitantes.
- Garita, N. y Poltronieri, J. 1998. "Algunos datos sobre la opinión pública en Costa Rica 1988-1997". Serie Aportes para el análisis del desarrollo humano sostenible, no.5. San José: Proyecto Estado de la Nación.
- Gobierno de la República. 1998. Informe final de la mesa sobre corrupción. Proceso de concentración nacional, acuerdos no. 14 y 15. San José.
- González, N. y Salas, S. 2000. Control institucional sobre decisiones públicas y participación ciudadana en la gestión pública. San José: Proyecto Estado de la Nación.
- Gutiérrez, M y Vargas, J. 1998. Auditoría ciudadana sobre la calidad de la democracia. Propuesta metodológica para su aplicación en Costa Rica. San José: Proyecto Estado de la Nación.
- IIDH-CAPEL. 1999. Propuesta de reforma al Código Electoral de Costa Rica. San José.
- INEC. 1997-1998. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. San José: INEC.
- Maier, J. "La aplicación del nuevo Código Procesal Penal en Costa Rica", en Revista de Ciencias Penales de Costa Rica, no. 16.
- MEIC. 1999. Informe de labores. San José: MEIC.
- MEIC, CNC. 2000. Memoria Anual 1999. San José: MEIC.
- MINAE. 1998 y 1999. Informes de labores anuales. San José: MINAE.
- Ministerio de Gobernación y Policía, Dirección General de Migración y Extranjería. 1999. Régimen de Excepción. San José: Ministerio de Gobernación y Policía.
- Ministerio de Justicia y Gracia. 1999. Plan Maestro de Infraestructura Penitenciaria. San José: Ministerio de Justicia y Gracia.
- Ministerio de la Condición de la Mujer. 2000a. Informe 1999-2000. San José: Ministerio de la Condición de la Mujer.
- \_\_\_\_\_. 2000b. Programa del INAMU contra la violencia. Informe del 1999-2000. San José: Ministerio de la Condición de la Mujer.
- MOPT. 2000a. De la participación ciudadana en conservación vial. Documento preparado para el Sexto Informe sobre el Estado de la Nación. San José: División de Obras Públicas/Gestión Municipal, MOPT.
- \_\_\_\_\_. 2000b. Documento sin título preparado para el Sexto Informe sobre el Estado de la Nación. San José: Contraloría de Servicios Institucionales, MOPT.
- Morales, A. 1999. Amnistía migratoria en Costa Rica. San José: FLACSO-OIM.
- Movimiento de Trabajadores y Campesinos. 2000. "No hay vuelta de hoja: el COMBO debe retirarse de la Asamblea Legislativa". Comunicado público. San José.
- Murillo, R. 2000. "Al pueblo costarricense". Comunicado. Diócesis de Alajuela.
- O'Donnell, G. 1997. Horizontal Accountability an New Polyarchies. Ponencia presentada en la Conferencia "Institutionalizing Horizontal Accountability". Viena.
- Naciones Unidas. 2000. Observaciones finales del Comité de las Naciones Unidas de los Derechos de los Niños con relación al segundo informe periódico de Costa Rica (CRC/C/103/Add.7), aprobado el 14 de enero del 2000.
- \_\_\_\_\_. 1999a. Observaciones finales del Comité de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos con relación al cuarto informe de Costa Rica (CCPR/C/103/Add.6), aprobado el 8 de abril de 1999.
- \_\_\_\_\_. 1999b. Observaciones finales del Comité de las Naciones Unidas para la Eliminación de la Discriminación Racial con relación al informe periódico de Costa Rica (CERD/C/338/Add.4), aprobado el 8 de marzo informe 1999.
- Oficina de Arroz, 1999. Informe Anual 1998/1999. San José: Oficina del Arroz.
- OIM, Fundación Arias para la Paz, CERCA y Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo, Canadá. 1999. La población migrante nicaragüense en Costa Rica. Realidades y respuestas. San José.
- Ordóñez, J., Retana, V. y Salas, S. 2000. El gobierno de los costarricenses. San José: Proyecto Estado de la Nación.
- Ordóñez, J. y Vargas, J. 2000. Libertad de prensa y derecho de respuesta. San José: Proyecto Estado de la Nación.

- PNUD. 1998. Informe Mundial de Desarrollo Humano. Madrid: Mundipress.
- Poder Judicial. 2000. Informe anual de Estadísticas Judiciales. San José: Sección de Estadísticas del Departamento de Planificación, Poder Judicial.
- Procuraduría General de la República. 1999. Informe Anual. San José: PGR.
- Proyecto Estado de la Nación. 2000a. Registros administrativos de la ACCD, Anexo XXX.2. Inédito. San José.
- \_\_\_\_\_. 2000b. Registros administrativos de la ACCD, Base de datos del Registro de Asociaciones. Inédito. San José.
- \_\_\_\_\_. 2000c. Juicio Grupal Ponderado con líderes de organizaciones de la sociedad civil. Mayo del 2000. San José.
- \_\_\_\_\_. 1999a. Encuesta nacional realizada por UNIMER para la ACCD. San José: Proyecto Estado de la Nación.
- \_\_\_\_\_. 1999b. Quinto Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. San José: Proyecto Estado de la Nación.
- Proyecto Regional de Justicia, PNUD. 1999. Percepción social de la seguridad ciudadana y de la justicia penal. Análisis de resultados. San José: PNUD.
- Przeworski, A. 1996. Sustainable Democracy. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rivera, R. 1999. Democracia local en Costa Rica: realidad o proyecto. San José: Proyecto Estado de la Nación.
- Sáenz, J. 1997. Historia del derecho costarricense. San José: Editorial Juricentro.
- Secretaría del Triángulo de Solidaridad. 2000a. Participación ciudadana por distrito y género en Asambleas de Vecinos. San José: Primera Vicepresidencia de la República.
- \_\_\_\_\_. 2000b. Talleres de planificación estratégica, Asambleas de Vecinos, mesas de negociación y firmas de cartas de compromisos por cantón y distrito. San José: Primera Vicepresidencia de la República.
- \_\_\_\_\_. 2000c. Resumen de etapas realizadas por región. San José: Primera Vicepresidencia de la República.
- \_\_\_\_\_. 2000d. Integrantes de Fiscalías Ciudadanas y Comisiones Distritales de Desarrollo, por región y género. San José: Primera Vicepresidencia de la República.
- \_\_\_\_\_. 2000e. Participación ciudadana en talleres de planificación estratégica y mesas de negociación por cantones y distritos. San José: Primera Vicepresidencia de la República.
- \_\_\_\_\_. 2000f. Decreto 27842-C. Creación de la Dirección del Triángulo de Solidaridad. San José: Primera Vicepresidencia de la República.
- Seligson, M. 2000. Trouble in Paradise? The Erosion of System Support and the Centralamericanization of Costa Rica: 1978-1999. Ponencia presentada en la conferencia La Democracia de Costa Rica ante el nuevo siglo. San José: UCR.
- TSE. 1999. Informe Anual. San José: TSE.
- Unimer RI-La Nación. Encuestas enero de 1999 y enero del 2000. San José.
- UCR. 1999. Encuesta nacional "Elecciones 1998". San José: Maestría Centroamericana en Ciencias Políticas, Instituto de Investigaciones Psicológicas.
- Vargas, J. 1999. Base de datos de juntas directivas en 164 instituciones públicas y privadas. Documento electrónico. San José.
- Villarreal, E. 2000. Organizaciones de la sociedad civil costarricense. San José: Proyecto Estado de la Nación.
- Villarreal, O. 2000. Descentralización y fortalecimiento de los gobiernos locales. San José: Proyecto Estado de la Nación.
- Volio, F. 2000. Diez años de la Sala Constitucional. San José: Proyecto Estado de la Nación.
- Yoma y Genoud. 1998. "Adecuando el Código Civil en los que respecta a delitos de injuria y calumnia", proyecto de ley 2027-98, presentado ante el Senado de la República Argentina.

**CAPITULO ESPECIAL:****LOS DESAFIOS DE LA REGION CHOROTEGA**

- Acón y Asociados, S.A. 1991. Manual descriptivo de la leyenda del Mapa de Asociaciones de Subgrupos de Suelos de Costa Rica. Escala 1:200:000. Convenio MAG/SEPSA/MIDEPLAN, Programa de Zonificación Agropecuaria.
- Aguadefor. 1994. Pensamiento y fuerza del desarrollo forestal. Guanacaste.
- Álvarez, J., Castellón, L. y Rojas V. 1997. Identidad cultural del ser guanacasteco en su narrativa. Tesis. Heredia: Escuela de Literatura y Ciencias del Lenguaje, Universidad Nacional.

- Angulo, J. 2000. Actividad económica en la Región Chorotega. San José: Proyecto Estado de la Nación.
- Araya, H., Aguilar, F. y Vásquez, A. 2000. Evaluación de los recursos pesqueros de la zona externa del golfo de Nicoya. Costa Rica. San José: INCOPECA.
- Arroyo, L. y Kloosterman, H. Sistemas de producción agropecuaria y su nivel de sostenibilidad. Sondeo para el ordenamiento territorial, distritos de Lepanto, Cóbano y Paquera.
- Áreas de Salud de la Región Chorotega. 2000. Análisis de la situación de la salud, 1990-1999. Abangares, Bagaces, Carrillo, Colorado, Hojancha, La Cruz, Liberia, Nandayure, Nicoya: CCSS.
- Arrieta, O. 2000a. Rostros sobre Guanacaste. San José: Proyecto Estado de la Nación.
- \_\_\_\_\_. 2000b. Elementos que fundamentan la identidad cultural guanacasteca. San José: Proyecto Estado de la Nación.
- Ballester, M. 2000. El desafío del agua en Guanacaste. San José: Proyecto Estado de la Nación.
- Banco Hipotecario de la Vivienda BANHVI. 2000. Información básica. Fondo de subsidio para la vivienda. San José: BANHVI.
- Bermúdez, A. 2000. El desarrollo de las actividad turística en la provincia de Guanacaste. San José: Proyecto Estado de la Nación.
- Bolaños, R. y Watson, V. 1993. Mapa ecológico de Costa Rica según el sistema de clasificación de zonas de vida del mundo de R. L. Holdridge. Escala 1:200.000 San José: Centro Científico Tropical.
- Brenes, C. y Van der Poel, P. 1990. Diagnóstico rural rápido en asentamientos IDA de la Región Chorotega. Proyecto Forestal IDA-FAO-Holanda. San José: Editores UREK S.A.
- Breton, Y. et al. 1991. Pescadores y turistas en Sámara y el Coco: ¿un amor de temporada? Quebec: Département d'anthropologie, Université Laval.
- Buller, E. y Villarreal, O. 1998. Estudio del desarrollo a nivel municipal y comunal de la descentralización de servicios públicos e infraestructura en Costa Rica. Informe final de consultoría. San José: GTZ.
- Carcanholo, 1975. Características esenciales de la estructura agraria y su evolución en la provincia de Guanacaste, 1950-1973. Tesis. San José: UCR.
- Castro, C. 2000. Región Chorotega: desarrollo humano, brechas y oportunidades. San José: Proyecto Estado de la Nación.
- Castro, R. 1996. "Uso de la tierra en la Región Chorotega y sus relaciones con la conservación del agua, la energía y la biodiversidad", en El Guanacasteco del Siglo XXI. San José: MINAE.
- CCSS. 2000. Población cubierta por el Modelo Readecuado de Atención. Resumen de Áreas y EBAIS según región. San José: CCSS.
- \_\_\_\_\_. 1999. Morbilidad manifiesta en los servicios de salud por sexo y edad según lugar de atención. Serie Estadísticas de la Salud no. 14. San José: Gerencia de División Médica, Dirección Técnica de Servicios de Salud, Sección de Información Biomédica, CCSS.
- Centro Científico Tropical CCT. 1998. Plan de acción para la cuenca del río Tempisque. San José.
- Chávez, H. 1997. Creación de una base de datos digital para el monitoreo de bosques secundarios en la estación experimental Forestal Horizontes, Área de Conservación Guanacaste. Heredia: Laboratorio de Teledetección y Sistemas de Información Geográfico, UNA.
- CINPE. 2000. Turismo otorga distancia. Análisis del mercado de trabajo en el sector turismo, los casos de Tamarindo y Puerto Jiménez. Heredia: CINPE.
- Comisión Diocesana de la Pastoral Social de la Diócesis de Tilarán. 1995. Características sociales y económicas de la Diócesis de Tilarán.
- \_\_\_\_\_. 1996. Carta Pastoral de la Diócesis de Tilarán.
- Comisión Nacional sobre Incendios Forestales CNIF-SINAC-MINAE. 2000. Estrategia Nacional de Manejo del Fuego en Costa Rica 2000-2005. San José: MINAE.
- Compañía Consultora DEPPAT S.A, Consorcio Internacional de EDAW. 1998a. Plan general de usos de la tierra en la zona costera de la unidad de planeamiento Guanacaste Norte. San José.
- \_\_\_\_\_. 1998b. Encuesta socioeconómica Plan General de Usos de la Tierra en el Planeamiento Guanacaste Norte. San José.
- CONARE, 2000. La situación laboral y otras características de los graduados de 1998 de las Universidades Estatales. San José: CONARE.
- Consejo Nacional de Producción (CNP). 2000. Reconversión productiva. Proyectos financiados de abril de 1996 a marzo del 2000. San José: CNP.

- Consultora Comercio y Desarrollo S.A. 2000. Centro Agrícola Cantonal de Nicoya, Plan de desarrollo empresarial. Guanacaste.
- COOCAFE. 2000. Memoria. Décimo aniversario. Guanacaste.
- Cordero, P. 2000. Tenencia de la tierra en la Región Chorotega. San José: Proyecto Estado de la Nación.
- Cubillo, M., Solís, M. y Zamora L. 1999a. Aproximación de la inversión por parte del sector público para los cantones de Costa Rica. San José: Proyecto GTZ-CONADECO-UNGL-IFAM.
- \_\_\_\_\_. 1999b. Proyecto diagnóstico organizativo-administrativo de los gobiernos locales de Costa Rica en 1999. San José: UCR/GTZ.
- Edelman, M. 1998. La lógica del latifundio. Las grandes propiedades del noroeste de Costa Rica desde finales del siglo XIX. San José: Editorial Costa Rica.
- FLACSO. 1999. El paso incesante: problemática regional, laboral y social: las migraciones nicaragüenses a Costa Rica. San José: FLACSO.
- Fallas, J. 1995-1996. Imágenes satelitales. Laboratorio de información geográfica. Heredia: Universidad Nacional.
- Fallas, J. 2000. Evolución de la cobertura forestal y uso de la tierra en la Región Chorotega, Costa Rica, 1979-1996-1997. San José: Proyecto Estado de la Nación.
- FONAFIFO. 2000. Distribución del área incentivadas con PSA, por año, modalidad y áreas de conservación, datos estadísticos. San José: FONAFIFO.
- FONAFIFO, CIEDES, CCT. 1998. Estudio de la cobertura boscosa de Costa Rica con base a márgenes Landsat 1986-1987/1996-1997. San José: Instituto Alemán de Ultramar, MINAE.
- Fundación Café Forestal. 1998. Informe Anual 1997. San José.
- \_\_\_\_\_. 1997. Informe Anual 1996. San José.
- \_\_\_\_\_. 1996. Informe Anual 1994-1995. San José.
- Fundación Friedrich Ebert, Confederación de Trabajadores Rerum Novarum, Confederación de Trabajadores Agropecuarios de Guanacaste. 1999. Memoria del Congreso de dirigentes de asentamientos campesinos y funcionarios del sector agropecuario de la Región Chorotega.
- González, L. 2000. Dinámica de las comunidades pesqueras en la Región Chorotega. San José: Proyecto Estado de la Nación.
- Gutiérrez, H. 2000. Rostros sobre Guanacaste. San José: Proyecto Estado de la Nación.
- Hall, C. 1991. El café y el desarrollo histórico-geográfico de Costa Rica. Segunda edición. San José: Editorial Costa Rica.
- \_\_\_\_\_. 1984. Costa Rica, una interpretación geográfica con perspectiva histórica. San José: Editorial Costa Rica.
- Herrera, D.; Sanarrusia, M. y Mora, J. 1999. Método computadorizado para el análisis cuantitativo de sistemas agroalimentarios. Serie cadenas y diálogos para la acción. San José: Instituto Interamericano para la Agricultura (IICA), Editorial AGROAMERICA.
- IFAM. 1974. Estudio para el desarrollo regional de Guanacaste y tres distritos de la provincia de Puntarenas. San José: IFAM.
- IICA-CEPPI. 1993. Actualización del Plan Maestro del Proyecto de Riego Arenal-Tempisque, vol. 1. Convenio IICA-BID-ATN (sf-3185-re), San José: IICA-CEPPI.
- IICA. 1999. Identificación de los grupos productivos de mujeres en Costa Rica. San José: IICA.
- \_\_\_\_\_. 1994. Cadena agroalimentaria del arroz. San José: IICA.
- INBio. 1999. Identificación de organizaciones de los diferentes sectores del Área de Conservación Tempisque. San José: INBio.
- \_\_\_\_\_. 1998. Identificación de líderes y organizaciones en el Área de Conservación Arenal. Lineamientos para su involucramiento en el Proyecto Desarrollo Recursos de la Biodiversidad. San José: INBio.
- INCOPECA. 2000. Informe de labores 1999-2000. San José: INCOPECA.
- INCOPECA, MINAE, ACT, DRIP. 1998. Segundo taller: planificación estratégica para el desarrollo y manejo integral del golfo de Nicoya. Programa de recursos marinos, proyecto DRIP.
- INRECOSMAR. 1999. Plan de manejo y desarrollo del golfo de Nicoya. Taller para la elaboración de una agenda ambiental de la actividad hotelera en el golfo de Nicoya.
- ICE. 2000. Análisis comparativo de las variables relacionadas con el consumo de energía eléctrica en Costa Rica (1998-1999). San José: Centro Nacional de Planificación Eléctrica.
- IDA. 2000a. Informe de Labores 1999. San José: IDA.
- \_\_\_\_\_. 2000b. Plan regional de desarrollo de asentamientos prioritarios. San José: IDA.
- Instituto Costarricense de Estudios Sociales. 2000. Plan para el

- fortalecimiento de la estructura orgánica-administrativa de la municipalidad de Nicoya.
- ICAPE. Informe Anual Cosecha 1995/1996. San José: ICAPE.
- Instituto Geográfico Nacional. 1983. División Territorial Administrativa de la República de Costa Rica. San José: Instituto Geográfico Nacional.
- INA. 1990-1999. INA en cifras 1990-1999. San José: INA.
- INEC. 1999. Costa Rica: cálculo de población por provincia, cantón y distrito al 1 de julio de 1999. San José: INEC.
- \_\_\_\_\_. 1990-1999. Encuesta Nacional de Hogares. San José: INEC.
- Jansen, D. 1983. Costa Rican Natural History. Chicago: The University Chicago Press.
- Jiménez, Q. 1999. Árboles maderables en peligro de extinción en Costa Rica. San José.
- León, Y. 2000. Caracterización del mercado de servicios financieros en la Región Chorotega, con énfasis en la península de Nicoya. San José: Proyecto Estado de la Nación.
- Liga Agrícola Industrial de la Caña de Azúcar (LAICA). 1999. Informe estadístico 1998-1999. San José: LAICA.
- Liga de Municipalidades de Guanacaste. 2000. Memoria de los Foros Regionales para el II Congreso Regional Francisco Vargas Vargas. Liberia.
- Masis, G. 2000. Desarrollo agropecuario de la Región Chorotega en la década de los noventa. San José: Proyecto Estado de la Nación.
- Meléndez, C. 1974. Viajeros por Guanacaste. San José: MCJD.
- Meléndez, C. 1978. "La verdad histórica en torno a la anexión del Partido de Nicoya a Costa Rica", en Tierra y poblamiento en la colonia. Segunda edición. San José: Editorial Costa Rica.
- MIDEPLAN. 1994. Diagnóstico Socioeconómico de la Región Chorotega. San José: MIDEPLAN.
- MIDEPLAN-SIDES. 1999. Costa Rica, Índice de Desarrollo Social Cantonal. San José: MIDEPLAN.
- Ministerio de Salud. 2000. Memoria Anual 1999. San José: Ministerio de Salud.
- MAG, Región Chorotega. 1999. Plan Institucional de Desarrollo 1998-2002. San José: MAG.
- \_\_\_\_\_. 1995. El apoyo institucional a la ganadería de carne en Costa Rica. San José: MAG.
- MAG y Servicios Internacionales para el Desarrollo Empresarial (SIDE), S.A. 1998. Fomento de las organizaciones de pequeños y medianos productores, ganaderos. Informe Final 1998. San José: MAG-SIDE.
- MTSS. 2000a. Cobertura de seguridad social y evaluación del convenio de importación de fuerza de trabajo. Región Pacífico Seco. San José: Dirección Nacional de Empleo, Área de Migraciones Laborales, MTSS.
- \_\_\_\_\_. 2000b. Evaluación final de la migración externa con fines de empleo en Costa Rica. San José: Dirección Nacional de Empleo, Área de Migraciones Laborales, MTSS.
- MINAE, Dirección Sectorial de Energía, Instituto Costarricense de Electricidad. 1997a. Foro El guanacasteco del siglo XXI. Diagnóstico energético de la provincia de Guanacaste. Liberia: MINAE-DSE-ICE.
- \_\_\_\_\_. 1997b. Foro El Guanacasteco del siglo XXI. Ponencia: Uso de la tierra en la Región Chorotega y sus relaciones con la conservación del agua, la energía y la biodiversidad.
- MEP. 1997. Foro El Guanacasteco del siglo XXI. Diagnóstico situacional de la regional educativa en la provincia de Guanacaste. Liberia: MEP.
- MOPT. 1996. Cobertura de carreteras nacionales. San José: Departamento de Planificación, MOPT.
- Mora, A. 2000. Servicios de apoyo a la producción agropecuaria en la Región Chorotega. San José: Proyecto Estado de la Nación.
- Morera, S. 2000. Determinación de zonas de recarga mediante la utilización de técnicas isotópicas en los acuíferos de Liberia y Bagaces. Guanacaste: Departamento de Aguas Subterráneas, SENARA.
- Municipalidad de La Cruz. 2000. Plan Anual Operativo (PAO) 2000.
- Municipalidad de Nandayure. 2000. Plan Anual Operativo 2000.
- Oficina del Arroz. 1999a. Informe Anual. Departamento Técnico y de Control. San José: Ofiarroz.
- \_\_\_\_\_. 1999b. Informes de la actividad arrocera, 1989-1999. San José: Ofiarroz.
- Pacheco, O. 2000. Visitas de reconocimiento a comunidades pesqueras de la península de Nicoya, Guanacaste. Guanacaste: PRODAPEN, Triángulo de Solidaridad.

- Pomareda, C. 1996. El camino hacia una ganadería moderna en Costa Rica. San José: IICA.
- ProDus. 2000. Mapas sobre Guanacaste. Análisis e interpretación de datos. San José: Proyecto Estado de la Nación.
- Programa de Desarrollo Agrícola de la Península de Nicoya (PRODAPEN). 2000. Diagnóstico de la actividad hortifrutícola en la península de Nicoya. Guanacaste.
- \_\_\_\_\_. 1994a. Propuesta de trabajo interinstitucional para el desarrollo y consolidación de los Bancomunales.
- \_\_\_\_\_. 1994b. Informe de la misión de evaluación. Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola. División de América Latina y el Caribe, Departamento de Administración de Programas.
- Proyecto Estado de la Nación. 1999. Quinto Informe sobre el Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. San José: Proyecto Estado de la Nación.
- Quesada, R. 2000. Características y tendencias de la participación ciudadana en Guanacaste. San José: Proyecto Estado de la Nación.
- Ramírez, A. 1997. Diagnóstico de la situación actual de los recursos hídricos en la provincia de Guanacaste. San José: Departamento de Proceso de Cuencas Hidrográficas, ICAA.
- Rodríguez, C. 1988. Estructura agraria de Guanacaste y políticas estatales en el Distrito de Riego Arenal-Tempisque. Tesis. San José: UCR.
- Rodríguez, R. 2000. Visiones desde Guanacaste. Una aproximación desde la identidad de los productores agropecuarios. Resultado de cuatro grupos focales. San José: Proyecto Estado de la Nación.
- Ruiz, J., Vargas, O. y Vargas, J. 1999. Diagnóstico de la demanda de fuerza de trabajo: zafras de naranja y caña de azúcar. Regiones Pacífico Seco y Chorotega. San José: Dirección General de Migración y Extranjería, MTSS.
- \_\_\_\_\_. 1999. Diagnóstico de la oferta de fuerza de trabajo: zafras de naranja y caña de azúcar, Región Huetar Norte.
- Sala Constitucional. 1999. Resolución 5606-99. Expediente 99-003195-007.
- SEPSA. 1995. Perfil del cultivo del melón. San José: SEPSA.
- Sequeira, W. 1985. La hacienda ganadera en Guanacaste: aspectos económicos y sociales 1850-1900. San José: EUNED.
- SIECA-IICA. 1972. Regionalización de Costa Rica. Documento de trabajo no. 5. Programa conjunto SIECA-IICA para la regionalización agrícola de Centroamérica. Guatemala.
- SINAC. 2000. Mapa de uso y cobertura del suelo para las hojas Liberia y Nicoya. Datos preliminares, archivo digital. San José: MINAE.
- Solís, V., Madrigal, P. y Ayales, I. 2000. Patrimonio natural y gestión ambiental en la Región Chorotega. San José: Proyecto Estado de la Nación.
- UICN. 1998. Inventario de los Humedales de Costa Rica. San José: UICN.
- UNA, Escuela de Ciencias Agrarias, Cooperación Francesa. 1998. Estudio sistémico de la realidad de una microrregión de Costa Rica: Nicoya-Hojancha. IV Sistema de cultivos de granos básicos. Heredia.
- Villalobos, L. y Hernández, C. 1997. Estudio del desarrollo pesquero en el golfo de Nicoya, Costa Rica: un enfoque sistémico. Tesis. Heredia: UNA.
- Villareal, O. 2000. Gestión municipal e institucional en la Región Chorotega 1990-2000: tendencias y desafíos. San José: Proyecto Estado de la Nación.
- Wong L. A. 1993. Impacto socioeconómico de la primera etapa del proyecto de riego Arenal-Tempisque, Guanacaste. San José: Escuela de Historia y Geografía, UCR.



# Compendio Estadístico

El Compendio Estadístico representa un esfuerzo por consolidar los datos disponibles sobre los diversos temas y componentes del desarrollo humano sostenible en Costa Rica analizados en el *Informe sobre el Estado de la Nación*. Es un instrumento de apoyo que le permite al lector complementar la información del documento, al disponer de series históricas, para un período de once años, de las principales variables sociales, económicas, ambientales y políticas del país.

Los criterios utilizados para la selección de las estadísticas son la confiabilidad de los datos, la regularidad con que se publican y su pertinencia en razón de los contenidos del Informe. En general, se ha optado por incorporar la información en términos absolutos, con el fin de facilitar su posterior procesamiento por parte de los usuarios. El Compendio contiene más de 210 variables, además de los niveles de desagregación según distintos criterios (sexo, zona, región, grupos de edad, sector productivo o institucional, etc.), provenientes de 32 fuentes oficiales.

Con el propósito de proveer información adicional sobre los datos, al final del Compendio se incluye una sección de fuentes, definiciones y notas técnicas, que contiene observaciones relacionadas con la cobertura, la definición y la metodología empleada en el cálculo de algunas variables para favorecer una correcta interpretación de las cifras. En estos casos, las variables aparecen en las tablas de estadísticas acompañadas de un asterisco (\*). La presentación de los temas en orden alfabético procura facilitar la búsqueda.

Entre las novedades del Compendio Estadístico del Sexto Informe está la sección de estadísticas políticas, que incluye un conjunto de variables relacionadas con la organización ciudadana,

la seguridad pública y privada, los gobiernos locales y la formación de leyes, entre otras. En total, esta edición contiene 21 nuevas variables, entre las que se encuentran el número de organizaciones activas de la sociedad civil, denuncias presentadas ante la Defensoría de los Habitantes, demandas en la Comisión Nacional del Consumidor, audiencias públicas en la ARESEP, contrataciones de servicios, personal de seguridad pública, casos entrados en oficinas judiciales de primera instancia, asuntos ingresados en las salas del Poder Judicial, duración promedio de los recursos votados sobre el fondo del asunto, resoluciones dictadas por la Sala Constitucional, personas condenadas por los tribunales superiores y juzgados penales, medios de comunicación con más popularidad, alcaldes removidos, ingresos y egresos totales de los gobiernos locales, leyes aprobadas, duración promedio de las leyes aprobadas en la corriente legislativa y duración promedio de las leyes aprobadas para la sanción del Ejecutivo.

Adicionalmente, se incluye la información relacionada con el cambio del año base y la metodología de cálculo del Sistema de Cuentas Nacionales del Banco Central de Costa Rica. Aparte de la estimación preliminar de los principales agregados de las cuentas para 1999, se actualizaron las cifras correspondientes al período 1991-1998. La base de referencia para el cálculo de las cifras a precios constantes es el año 1991. Como resultado de esta modificación, se actualizaron todas las series relacionadas con las cuentas nacionales, tales como PIB nominal, PIB per cápita, PIB real, formación bruta de capital fijo, variación en existencias, ahorro neto e ingreso nacional disponible, entre otras.

Otro cambio asociado a la generación de

información durante 1999 fue la selección de una nueva muestra para mejorar las estimaciones la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, que anualmente realiza el Instituto Nacional de Estadística y Censos, la cual se basa en un marco de viviendas de acuerdo con la cartografía actualizada a 1997.

El Proyecto Estado de la Nación desea reiterar su agradecimiento a las instituciones productoras de estadísticas y a su personal, por el apoyo y la colaboración brindados durante el proceso de búsqueda, recopilación y procesamiento de la información que, desde 1994, sustenta la preparación anual de los *Informes sobre el*

*Estado de la Nación*. Conviene indicar que, si bien la generación y disponibilidad de datos es amplia, existen algunas dificultades, asociadas con la discontinuidad en la generación o acopio de la información, la fusión o cambio de funciones de los departamentos o secciones encargados de esta labor e inclusive la rotación de personal clave, circunstancias que limitan la comparabilidad y el acceso oportuno los datos.

Esta edición abarca el período 1987-1999 y puede ser consultada, con datos desde 1985, a través de la dirección electrónica del Proyecto Estado de la Nación en internet:

[www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

## Estadísticas sociales

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
<b>Desarrollo Humano</b>											
<b>Índice de Desarrollo Humano</b>											
Valor del IDH		0,916	0,876	0,842	0,852	0,848	0,883	0,884	0,889	0,889	0,801
Posición en IDH		28	40	42	42	39	28	31	33	34	45
<b>Índice de Desarrollo relativo al Género</b>											
Valor del IDG							0,763	0,813	0,825	0,818	0,795
Posición en IDG							29	31	36	39	42
<b>Índice de Potenciación de Género</b>											
Valor del IPG							0,474		0,494	0,503	0,550
Posición en IPG							22		26	28	23
<b>Demografía</b>											
<b>Población total</b>	<b>2.735.682</b>	<b>2.804.769</b>	<b>2.871.085</b>	<b>2.938.377</b>	<b>3.004.577</b>	<b>3.070.918</b>	<b>3.136.020</b>	<b>3.202.440</b>	<b>3.270.700</b>	<b>3.340.909</b>	<b>3.412.613</b>
Según sexo											
<i>Masculina</i>	1.360.955	1.395.997	1.417.914	1.455.016	1.497.799	1.540.055	1.573.497	1.604.305	1.630.815	1.662.735	1.688.946
<i>Femenina</i>	1.374.727	1.408.772	1.453.171	1.483.361	1.506.778	1.530.863	1.562.523	1.598.135	1.639.885	1.678.174	1.723.667
Según zona											
<i>Urbana</i>	1.202.671	1.238.658	1.271.495	1.303.763	1.324.667	1.352.375	1.369.421	1.392.892	1.419.407	1.440.272	1.576.288
<i>Rural</i>	1.533.011	1.566.111	1.599.590	1.634.614	1.679.910	1.718.543	1.766.599	1.809.548	1.851.293	1.900.637	1.836.325
(habitantes por kilómetro cuadrado)											
<b>Densidad de población (*)</b>	<b>53,5</b>	<b>54,9</b>	<b>56,2</b>	<b>57,5</b>	<b>58,8</b>	<b>60,1</b>	<b>61,4</b>	<b>62,7</b>	<b>64,0</b>	<b>65,4</b>	<b>66,8</b>
(por 1.000 habitantes)											
<b>Tasa bruta de natalidad</b>	<b>28,6</b>	<b>27,4</b>	<b>26,5</b>	<b>25,6</b>	<b>24,6</b>	<b>24,6</b>	<b>23,8</b>	<b>23,2</b>	<b>22,5</b>	<b>21,8</b>	<b>21,7</b>
(por 1.000 habitantes)											
<b>Tasa general de mortalidad</b>	<b>3,9</b>	<b>3,8</b>	<b>3,8</b>	<b>3,9</b>	<b>3,9</b>	<b>4,1</b>	<b>4,2</b>	<b>4,1</b>	<b>4,1</b>	<b>4,2</b>	<b>4,2</b>
(por 1.000 nacidos vivos)											
<b>Tasa de mortalidad infantil</b>	<b>13,9</b>	<b>15,3</b>	<b>13,9</b>	<b>13,7</b>	<b>13,7</b>	<b>13,0</b>	<b>13,2</b>	<b>11,8</b>	<b>14,2</b>	<b>12,6</b>	<b>11,8</b>
(personas)											
<b>Tamaño promedio del hogar</b>	<b>4,5</b>	<b>4,4</b>	<b>4,4</b>	<b>4,2</b>	<b>4,2</b>	<b>4,3</b>	<b>4,2</b>	<b>4,1</b>	<b>4,1</b>	<b>4,0</b>	<b>4,1</b>

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
				(años)							
<b>Esperanza de vida al nacer</b>	<b>75,3</b>	<b>76,3</b>	<b>76,3</b>	<b>76,3</b>	<b>76,3</b>	<b>76,3</b>	<b>76,8</b>	<b>76,8</b>	<b>76,8</b>	<b>76,8</b>	<b>76,8</b>
Según sexo											
<i>Hombres</i>	73,1	74,0	74,0	74,0	74,0	74,0	74,5	74,5	74,5	74,5	74,5
<i>Mujeres</i>	77,7	78,7	78,7	78,7	78,7	78,7	79,2	79,2	79,2	79,2	79,2
<b>Nacimientos totales</b>	<b>83.460</b>	<b>81.939</b>	<b>81.110</b>	<b>80.164</b>	<b>79.714</b>	<b>80.391</b>	<b>80.306</b>	<b>79.203</b>	<b>78.018</b>	<b>76.982</b>	<b>78.526</b>
Hospitalarios	78.004	77.546	75.049	74.917	75.319	75.748	75.996	75.327	73.751	72.240	74.846
<b>Nacimientos en madres adolescentes</b>	<b>13.503</b>	<b>12.938</b>	<b>13.139</b>	<b>13.200</b>	<b>13.389</b>	<b>14.339</b>	<b>14.760</b>	<b>14.954</b>	<b>15.249</b>	<b>15.374</b>	<b>16.041</b>
Menores de 15 años	365	360	431	459	480	501	564	538	526	569	597
De 15 a 19 años	13.138	12.578	12.708	12.741	12.909	13.838	14.196	14.416	14.723	14.805	15.444
<b>Empleo</b>											
				(porcentajes)							
<b>Tasa de desempleo abierto</b>	<b>3,8</b>	<b>4,6</b>	<b>5,5</b>	<b>4,1</b>	<b>4,1</b>	<b>4,2</b>	<b>5,2</b>	<b>6,2</b>	<b>5,7</b>	<b>5,6</b>	<b>6,0</b>
Por zona											
<i>Urbana</i>	3,7	5,4	6,0	4,3	4,0	4,3	5,7	6,6	5,9	5,4	6,2
<i>Rural</i>	3,8	4,1	5,2	3,8	4,2	4,1	4,7	5,9	5,6	5,7	5,8
Por sexo											
<i>Hombres</i>	3,2	4,2	4,8	3,5	3,6	3,5	4,6	5,3	4,9	4,4	4,9
<i>Mujeres</i>	5,3	5,9	7,4	5,4	5,3	5,8	6,5	8,3	7,5	8,0	8,2
<b>Fuerza de trabajo</b>	<b>1.025.548</b>	<b>1.066.662</b>	<b>1.065.701</b>	<b>1.086.988</b>	<b>1.143.324</b>	<b>1.187.005</b>	<b>1.231.572</b>	<b>1.220.914</b>	<b>1.301.625</b>	<b>1.376.540</b>	<b>1.383.452</b>
Por zona											
<i>Urbana</i>	464.229	482.356	485.628	488.788	518.695	551.198	573.239	561.290	594.753	629.709	683.293
<i>Rural</i>	561.319	584.306	580.073	598.200	624.629	635.807	658.333	659.624	706.872	746.831	700.159
Por sexo											
<i>Hombres</i>	733.611	762.615	746.916	762.094	801.387	829.883	856.299	853.394	892.647	928.056	925.223
<i>Mujeres</i>	291.937	304.047	318.785	324.894	341.937	357.122	375.273	367.520	408.978	448.484	458.229
Por edad (*)											
<i>12-14</i>	20.470	22.488	20.947	19.462	19.752	24.992	26.009	22.217	22.636	23.765	20.618
<i>15-19</i>	122.762	124.015	118.279	114.969	123.676	130.634	132.543	123.051	138.024	144.357	135.149
<i>20-24</i>	173.164	180.071	174.714	169.579	173.613	169.032	184.885	168.427	178.242	192.622	198.172
<i>25-29</i>	151.426	153.270	149.336	157.986	171.900	172.627	171.722	174.376	174.541	182.800	180.201
<i>30-39</i>	259.469	280.704	280.177	300.646	303.059	317.899	324.661	329.588	343.664	358.996	382.597
<i>40-49</i>	155.408	157.967	172.079	178.124	192.005	202.730	215.556	231.328	245.449	260.030	261.908
<i>50-59</i>	84.610	92.473	89.993	91.858	102.368	108.190	112.602	109.850	126.127	136.981	129.662
<i>60-69</i>	39.632	40.380	43.305	38.326	39.380	44.190	45.585	44.593	55.439	55.450	51.540
<i>70 y más</i>	12.767	13.090	12.294	11.949	12.981	14.628	16.162	14.719	15.938	17.462	17.609
<i>Ignorado</i>	5.840	2.204	4.577	4.089	4.590	2.083	1.847	2.765	1.565	4.077	5.996
Por rama de actividad (*)											
<i>Agricultura, caza y silvicultura</i>	265.957	270.371	264.804	259.052	256.816	252.232	260.970	259.032	263.385	270.781	270.843
<i>Explotación de minas y canteras</i>	1.498	1.842	1.531	1.554	1.789	2.160	2.713	2.301	1.520	1.646	2.299
<i>Industrias manufactureras</i>	190.788	192.429	201.964	204.016	204.943	212.947	202.738	202.128	203.859	216.005	217.024
<i>Electricidad, gas y agua</i>	11.956	12.779	11.735	13.416	15.954	17.096	12.578	12.373	14.136	13.278	13.562
<i>Construcción</i>	64.349	70.753	69.197	65.904	70.814	78.572	79.809	71.448	89.132	89.151	89.514
<i>Comercio mayor y menor</i>	160.560	167.268	165.621	179.960	204.078	218.367	239.158	238.963	249.235	267.062	286.558
<i>Transporte, almacenaje y comunicaciones</i>	36.738	42.368	46.023	50.205	53.257	60.190	64.362	61.598	67.218	75.217	77.004
<i>Establecimientos financieros</i>	33.938	34.893	38.514	38.538	47.488	51.515	51.818	51.916	64.095	73.695	68.580
<i>Servicios comunales</i>	241.319	257.982	247.110	258.370	267.604	276.626	298.086	296.741	328.023	346.403	338.731
<i>Actividad no bien especificada</i>	10.976	8.244	9.981	9.055	13.952	10.741	10.221	11.146	8.593	11.211	7.344
<i>Busca por primera vez</i>	7.469	7.733	9.221	6.918	6.629	6.559	9.119	13.268	12.429	12.091	11.993

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Por sector institucional											
<i>Sector privado</i>	845.980	879.259	890.744	903.701	954.372	999.409	1.043.123	1.033.650	1.108.173	1.169.525	1.196.858
<i>Organismos internacionales</i>	3.066	1.829	2.457	3.194	2.168	2.629	2.448	2.030	1.383	3.577	2.828
<i>Ignorado</i>	1.076	668	137	949	298	524	506	360	537	1.187	
<i>Busca por primera vez</i>	7.469	7.733	9.221	6.918	6.629	6.559	9.119	13.268	12.429	12.091	11.993
<i>Gobierno Central</i>	82.322	83.817	77.587	82.084	81.172	81.692	78.719	81.306	88.295	89.914	84.964
<i>Instituciones autónomas y semiautónomas</i>	79.273	87.077	78.252	82.744	89.383	88.384	90.123	83.300	80.729	92.261	78.693
<i>Municipalidades</i>	6.362	6.279	7.303	7.398	9.302	7.808	7.534	7.000	10.079	7.985	8.116
<b>Población ocupada</b>	<b>986.840</b>	<b>1.017.151</b>	<b>1.006.646</b>	<b>1.042.957</b>	<b>1.096.435</b>	<b>1.137.588</b>	<b>1.168.055</b>	<b>1.145.021</b>	<b>1.227.333</b>	<b>1.300.005</b>	<b>1.300.146</b>
Por zona											
<i>Urbana</i>	447.018	456.533	456.476	467.573	497.859	527.548	540.682	524.515	559.750	595.871	640.738
<i>Rural</i>	539.822	560.618	550.170	575.384	598.576	610.040	627.373	620.506	667.583	704.134	659.408
Por sexo											
<i>Hombres</i>	710.244	730.926	711.402	735.698	772.463	801.162	817.175	808.083	849.192	887.490	879.626
<i>Mujeres</i>	276.596	286.225	295.244	307.259	323.972	336.426	350.880	336.938	378.141	412.515	420.520
Por edad (*)											
<i>12-14</i>	18.739	19.975	18.074	17.636	17.220	22.268	23.704	19.058	20.506	20.615	17.157
<i>15-19</i>	111.140	109.750	101.032	102.990	109.688	117.033	111.168	103.965	118.353	121.208	112.315
<i>20-24</i>	163.769	168.990	160.248	159.938	163.632	158.716	171.077	153.003	161.239	176.351	178.611
<i>25-29</i>	145.596	146.550	142.348	151.502	164.341	166.404	165.809	164.390	165.409	173.870	168.701
<i>30-39</i>	253.751	272.466	270.252	293.356	295.342	308.172	313.278	314.412	331.302	344.624	368.323
<i>40-49</i>	152.752	155.107	168.692	173.601	189.506	198.493	211.226	222.338	237.433	253.398	254.219
<i>50-59</i>	83.588	89.957	87.631	90.143	100.711	106.309	109.754	106.431	122.363	133.489	126.898
<i>60-69</i>	39.294	39.428	41.753	37.857	38.424	43.630	44.429	44.364	53.576	55.076	50.652
<i>70 y más</i>	12.767	12.768	12.156	11.911	12.981	14.516	15.899	14.295	15.587	17.348	17.406
<i>Ignorado</i>	5.444	2.160	4.460	4.023	4.590	2.047	1.711	2.765	1.565	4.026	5.864
Por rama de actividad (*)											
<i>Agricultura, caza y silvicultura</i>	258.305	263.713	256.393	251.152	247.903	243.579	252.364	247.871	252.718	261.584	256.454
<i>Explotación de minas y canteras</i>	1.498	1.548	1.473	1.501	1.589	2.123	2.713	2.095	1.479	1.595	2.131
<i>Industrias manufactureras</i>	184.458	183.010	188.737	197.151	196.769	203.498	192.795	188.941	190.974	203.501	203.995
<i>Electricidad, gas y agua</i>	11.736	12.492	11.362	12.960	15.864	16.807	12.296	11.832	13.645	13.103	13.249
<i>Construcción</i>	60.736	65.970	63.431	61.354	67.362	74.562	73.286	64.064	84.017	81.176	82.623
<i>Comercio mayor y menor</i>	155.170	159.212	156.870	172.701	194.528	209.673	225.811	224.858	234.211	251.735	268.577
<i>Transporte, almacenaje y comunicaciones</i>	35.500	40.072	43.661	48.836	51.978	58.394	62.283	58.517	65.770	73.272	74.611
<i>Establecimientos financieros</i>	33.694	33.875	36.788	37.742	46.561	50.613	49.774	50.518	62.465	70.119	65.386
<i>Servicios comunales</i>	235.425	249.771	238.660	250.873	260.283	267.983	287.114	285.719	313.927	333.685	326.194
<i>Actividad no bien especificada</i>	10.318	7.488	9.271	8.687	13.598	10.356	9.619	10.606	8.127	10.235	6.926
Por categoría ocupacional											
<i>Patrón socio activo</i>	39.821	53.776	49.312	50.330	54.016	76.177	71.508	80.615	90.364	102.624	105.280
<i>Trabajador cuenta propia</i>	204.537	198.894	212.261	205.019	215.074	204.845	219.063	212.514	240.948	232.328	233.669
<i>Asalariado</i>	697.697	712.479	701.087	750.140	788.312	817.507	833.786	815.477	858.094	922.223	922.617
<i>Familiar sin sueldo</i>	44.785	52.002	43.986	37.468	39.033	39.059	43.698	36.415	37.927	42.830	38.580
Por tamaño de establecimiento											
<i>De 1 a 4 empleados</i>	442.239	453.635	465.069	448.852	485.020	508.592	529.922	529.656	583.476	603.344	612.733
<i>De 5 a 9 empleados</i>	68.587	69.736	71.268	66.307	67.843	89.553	84.315	97.916	104.107	110.585	105.556
<i>Más de 10</i>	456.763	482.101	453.011	512.599	526.927	511.819	537.533	497.318	517.463	556.878	554.994
<i>Ignorado</i>	19.251	11.679	17.298	15.199	16.645	27.624	16.285	20.131	22.287	29.198	26.863
Por sector institucional											
<i>Sector privado</i>	817.013	841.692	844.297	869.635	917.454	961.324	993.514	975.397	1.050.541	1.109.812	1.128.534
<i>Organismos internacionales</i>	3.066	1.708	2.418	3.002	2.168	2.252	2.200	1.930	1.383	3.462	2.828
<i>Ignorado</i>	1.076	668	137	949	298	524	506	319	537	1.187	

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
<i>Gobierno Central</i>	80.996	81.909	75.899	80.672	79.760	79.534	76.379	79.212	85.576	87.802	83.642
<i>Instituciones autónomas y semiautónomas</i>	78.327	85.016	76.902	81.354	87.495	86.146	88.287	81.281	79.424	90.206	77.343
<i>Municipalidades</i>	6.362	6.158	6.993	7.345	9.260	7.808	7.169	6.882	9.872	7.536	7.799
<b>Por categoría ocupacional según zona</b>											
<i>Zona urbana</i>	447.018	456.533	456.476	467.573	497.859	527.548	540.682	524.515	559.750	595.871	640.738
<i>Patrono socio activo</i>	18.914	25.113	22.761	21.173	26.162	34.960	35.728	38.710	43.134	50.886	51.232
<i>Trabajador cuenta propia</i>	85.784	79.478	86.681	78.784	92.353	86.713	91.798	83.849	102.198	93.550	110.965
<i>Asalariado</i>	333.216	341.361	337.374	360.572	372.886	396.480	402.193	393.826	405.872	441.597	466.296
<i>Familiar sin sueldo</i>	9.104	10.581	9.660	7.044	6.458	9.395	10.963	8.130	8.546	9.838	12.245
<i>Zona rural</i>	539.822	560.618	550.170	575.384	598.576	610.040	627.373	620.506	667.583	704.134	659.408
<i>Patrono socio activo</i>	20.907	28.663	26.551	29.157	27.854	41.217	35.780	41.905	47.230	51.738	54.048
<i>Trabajador cuenta propia</i>	118.753	119.416	125.580	126.235	122.721	118.132	127.265	128.665	138.750	138.778	122.704
<i>Asalariado</i>	364.481	371.118	363.713	389.568	415.426	421.027	431.593	421.651	452.222	480.626	456.321
<i>Familiar sin sueldo</i>	35.681	41.421	34.326	30.424	32.575	29.664	32.735	28.285	29.381	32.992	26.335

**Ingreso promedio mensual en ocupación principal (\*)**

(colones corrientes)

**Por rama de actividad**

<i>Agricultura, caza y silvicultura</i>	11.487	13.616	16.427	21.170	26.026	30.490	36.469	40.283	47.370	55.184	64.902
<i>Explotación de minas y canteras</i>	12.499	18.688	24.257	30.812	41.275	50.756	59.973	88.983	68.480	77.768	99.575
<i>Industrias manufactureras</i>	15.943	19.117	23.791	30.127	35.824	42.810	51.562	59.604	70.725	81.762	91.399
<i>Electricidad, gas y agua</i>	26.863	36.455	43.648	52.965	66.717	72.638	97.793	91.375	103.814	128.135	140.022
<i>Construcción</i>	16.308	21.710	24.293	29.178	36.907	44.789	52.551	62.778	70.995	85.356	89.855
<i>Comercio mayor y menor</i>	17.996	21.096	25.187	32.077	38.283	47.274	56.478	66.421	73.804	85.414	98.026
<i>Transporte, almacenaje y comunicaciones</i>	23.851	27.236	36.014	40.165	52.776	58.250	69.922	81.214	86.948	110.116	117.048
<i>Establecimientos financieros</i>	33.828	36.566	41.335	54.851	63.076	82.201	87.497	103.376	112.175	136.992	149.443
<i>Servicios comunales</i>	19.273	22.806	27.398	35.135	44.548	51.621	62.214	71.290	79.632	94.036	102.545
<i>Actividad no bien especificada</i>	14.209	21.701	25.986	32.241	31.120	42.505	40.536	67.180	60.627	67.363	80.542

**Por sector institucional**

<i>Público</i>	26.993	32.008	41.750	50.381	63.125	72.824	91.271	104.459	119.798	144.336	155.549
<i>Privado</i>	14.776	17.838	21.212	27.269	33.896	41.420	48.643	56.275	64.152	75.470	85.758

(1984=100)

**Índice de salario mínimo nominal promedio (\*)**

	210,7	253,8	316,6	392,7	448,9	523,0	630,5	755,4	887,7	1.025,3	1.153,1
--	-------	-------	-------	-------	-------	-------	-------	-------	-------	---------	---------

(1984=100)

**Índice de salario mínimo real promedio**

	99,6	100,8	97,7	99,4	103,5	106,7	104,4	106,0	109,9	113,8	116,3
--	------	-------	------	------	-------	-------	-------	-------	-------	-------	-------

(1984=100, a diciembre de cada año)

**Índice de salario mínimo real**

	98,8	96,3	93,6	100,8	102,2	101,9	100,0	103,8	110,3	111,9	113,3
--	------	------	------	-------	-------	-------	-------	-------	-------	-------	-------

(colones corrientes, julio de cada año)

**Salario mínimo minimorum**

	10.608	12.298	16.523	20.826	22.078	24.859	29.485	37.646	45.240	51.584	57.460
--	--------	--------	--------	--------	--------	--------	--------	--------	--------	--------	--------

**Gasto público**

(millones de colones corrientes)

<b>Gasto social</b>	<b>92.560,9</b>	<b>107.163,0</b>	<b>131.456,9</b>	<b>169.568,7</b>	<b>213.947,2</b>	<b>271.765,7</b>	<b>320.641,7</b>	<b>409.538,7</b>	<b>506.452,7</b>	<b>610.955,5</b>	<b>718.645,5</b>
Educación	19.809,9	25.707,0	32.039,4	44.948,0	55.804,1	70.569,6	79.938,0	107.661,3	130.561,7	161.890,2	185.188,0
Salud	29.009,9	32.964,9	42.445,3	50.928,1	62.822,7	79.348,6	96.384,3	118.280,6	138.500,6	172.779,0	213.330,7
Asistencia social	28.914,9	34.231,9	40.161,6	52.175,5	66.938,1	88.089,0	107.347,8	132.043,5	182.790,0	213.151,0	248.191,5
Vivienda	13.654,5	12.961,1	15.366,4	19.846,8	25.586,7	30.015,1	33.746,6	47.294,9	48.731,4	56.621,0	65.735,0
Servicios recreativos, culturales y religiosos	1.171,7	1.298,1	1.444,2	1.670,3	2.795,6	3.743,4	3.225,0	4.258,4	5.869,6	6.514,3	6.200,3

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
	(colones de 1999)										
<b>Gasto social real per cápita</b>	<b>146.800,6</b>	<b>138.435,5</b>	<b>127.857,7</b>	<b>131.719,1</b>	<b>147.259,6</b>	<b>160.480,3</b>	<b>149.523,6</b>	<b>158.525,5</b>	<b>169.016,9</b>	<b>178.334,4</b>	<b>186.361,5</b>
Educación	31.418,3	33.208,9	31.162,2	34.915,1	38.409,9	41.672,0	37.277,2	41.673,9	43.572,0	47.254,8	48.023,6
Salud	46.009,4	42.584,8	41.283,2	39.560,4	43.240,8	46.856,1	44.946,5	45.784,4	46.221,2	50.433,2	55.321,6
Asistencia social	45.858,7	44.221,5	39.062,0	40.529,3	46.073,4	52.017,4	50.059,1	51.111,8	61.001,9	62.217,6	64.361,8
Vivienda	21.655,9	16.743,4	14.945,7	15.416,8	17.611,3	17.724,2	15.736,9	18.307,1	16.263,0	16.527,3	17.046,6
Servicios recreativos, culturales y religiosos	1.858,3	1.676,9	1.404,7	1.297,5	1.924,2	2.210,5	1.503,9	1.648,4	1.958,8	1.901,5	1.607,9

**Salud**

<b>Población total servida por acueducto</b>					<b>3.089.605</b>	<b>3.210.565</b>	<b>3.262.053</b>	<b>3.219.457</b>	<b>3.226.736</b>	<b>3.368.207</b>	
Según ente administrador											
<i>Acueductos y Alcantarillados</i>		1.230.123	1.282.035	1.370.241	1.506.099	1.590.804	1.629.273	1.562.230	1.583.333	1.569.027	1.637.967
<i>Municipalidades</i>					687.421	656.316	669.335	699.662	607.133	724.992	
<i>CAAR</i>					777.655	802.391	802.391	813.017	890.195	926.336	
<i>ESPH</i>					94.700	136.281	136.281	142.579	144.392	146.169	154.919
<i>Ministerio de Salud</i>					21.948	22.912	22.912	0	0	0	0
<i>Acueductos privados</i>					1.782	1.861	1.861	1.970	1.683	1.683	1.683

<b>Población total servida por alcantarillado</b>					<b>742.211</b>	<b>785.623</b>	<b>788.157</b>	<b>733.168</b>	<b>753.386</b>	<b>761.974</b>	
Según ente administrador											
<i>Acueductos y Alcantarillados</i>		582.627	606.154	600.368	656.272	675.561	678.095	628.060	641.067	647.090	629.551
<i>Municipalidades</i>					38.736	35.020	35.020	32.818	35.246	37.153	
<i>CAAR</i>					0	27.805	27.805	22.514	26.698	26.888	
<i>ESPH</i>				47.052	47.052	47.052	49.604	50.224	50.692	50.692	
<i>Ministerio de Salud</i>					0	0	0	0	0	0	0
<i>Acueductos privados</i>					151	185	185	173	151	151	151

<b>Abortos</b>	<b>8.491</b>	<b>8.152</b>	<b>8.155</b>	<b>8.368</b>	<b>8.509</b>	<b>8.547</b>	<b>8.253</b>	<b>9.009</b>	<b>8.705</b>	<b>8.850</b>	<b>9.160</b>
----------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------

<b>Enfermedades de transmisión sexual</b>											
Gonorrea	5.175	3.728	3.683	3.937	1.815	2.072	2.305	1.811	1.987	2.118	1.945
Sifilis	2.418	1.637	1.270	1.781	981	1.184	1.502	1.279	1.452	1.391	905
Ch, blando	245	131	102	138	77	122	257	231	145	113	84
Uretritis no gonocócica	1.951	1.714	2.179	2.347	573	946	1.086	774	556	561	471
SIDA	47	84	94	127	127	163	200	117	177	132	103

	(por 10.000 habitantes)										
<b>Tasa de mortalidad por los cinco primeros grandes grupos de causas</b>		<b>37,7</b>	<b>38,2</b>	<b>38,8</b>	<b>39,0</b>	<b>40,5</b>	<b>41,8</b>	<b>40,6</b>	<b>38,7</b>	<b>39,0</b>	
Enfermedades del aparato circulatorio		10,5	11,2	11,9	12,2	12,6	12,4	12,5	11,1	11,2	
Tumores		7,5	7,6	8,1	8,1	8,1	8,4	8,4	7,8	8,0	
Clasificación suplementaria de causas externas		4,4	4,0	4,7	4,5	4,9	5,0	4,6	4,4	4,5	
Enfermedades del aparato respiratorio		4,0	3,9	3,8	3,7	4,0	4,6	4,3	4,3	4,6	
Enfermedades del aparato digestivo		1,8	2,0	2,2	2,4	2,4	2,7	2,6	2,4	2,6	
Las demás causas		9,6	9,4	8,1	8,1	8,3	8,8	8,3	8,7	8,2	

	(por 100.000 habitantes)										
<b>Tasa de enfermedades de declaración obligatoria</b>											
Diarrea		2.009,9	2.231,0	2.917,5	2.692,1	2.688,0	3.206,4	2.903,2	3.240,8	3.528,7	3.632,9
Hepatitis		76,6	39,7	23,9	37,1	23,3	38,8	25,2	33,9	39,3	55,3
Intoxicaciones por alimentos		17,7	19,0	22,5	13,8	13,8	12,5	14,3	16,2	17,7	20,3
Otras intoxicaciones (no incluye plaguicidas)		14,7	26,5	34,8	21,7	27,8	31,3	30,9	35,3	34,6	36,5
Paludismo		37,9	105,2	220,2	156,7	133,8	133,9	158,7	141,3	136,5	103,7

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Rubéola		13,0	9,3	5,1	12,2	3,3	3,1	1,4	1,2	2,8	39,0
Sarampión		2,5	203,9	74,5	10,4	3,1	1,3	1,4	0,8	0,1	0,6
SIDA		2,7	3,1	5,2	3,9	4,9	5,9	3,4	5,0	3,5	2,4
Tos ferina		2,5	0,6	1,1	0,9	0,6	0,7	0,6	0,9	0,8	0,3
Tuberculosis		6,9	6,5	13,0	13,4	5,3	7,8	20,6	18,0	16,6	17,5
Gonorrea		141,9	119,3	124,6	56,4	62,7	68,6	52,6	56,6	56,3	50,4
Sífilis		64,3	41,1	56,4	30,5	35,8	44,7	37,1	41,4	36,9	23,5
Dengue		0,0	0,0	0,0	143,3	421,6	152,8	66,6	406,7	69,7	156,7

(porcentajes)

**Cobertura de vacunación en niños**

VOP3 – poliomielitis (menores de 1 año)	86	96	88	92	88	87	86	85	97	89	85
SRP – sarampión (1 año)		88	94	69	88	88	93	83	100	86	89

(por 100.000 habitantes)

**Tasa de mortalidad por suicidio**

Según sexo	<b>5,8</b>	<b>5,3</b>	<b>4,2</b>	<b>4,8</b>	<b>5,0</b>	<b>5,0</b>	<b>6,3</b>	<b>6,1</b>	<b>5,1</b>	<b>5,9</b>	
Hombres	9,4	9,2	7,1	8,1	8,4	8,1	10,2	10,7	8,6	10,5	
Mujeres	2,1	1,2	1,2	1,5	1,7	1,8	2,2	1,4	1,6	1,2	

**Mortalidad por accidentes de tránsito**

Según provincia			<b>418</b>	<b>415</b>	<b>457</b>	<b>434</b>	<b>546</b>	<b>514</b>	<b>417</b>	<b>582</b>	<b>630</b>
San José			158	171	149	188	169	152	179		
Alajuela			74	80	69	108	94	80	120		
Cartago			46	36	31	39	42	36	61		
Heredia			26	26	28	40	31	27	41		
Guanacaste			41	49	41	45	46	36	45		
Puntarenas			53	56	53	55	53	40	71		
Limón			43	77	63	71	79	46	65		

**Intoxicaciones por plaguicidas**

	305	292	257	382	583	989	792	920	544	630
--	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----

**Seguridad Social**

(millones de colones de 1995)

<b>Gasto público real en salud</b>			<b>97.890</b>	<b>119.584</b>	<b>116.993</b>	<b>119.561</b>	<b>123.722</b>	<b>122.070</b>	<b>127.130</b>	<b>134.628</b>
------------------------------------	--	--	---------------	----------------	----------------	----------------	----------------	----------------	----------------	----------------

(a junio de cada año)

**Asegurados directos activos en seguro**

<b>de enfermedad y maternidad</b>	<b>705.223</b>	<b>725.758</b>	<b>739.314</b>	<b>790.759</b>	<b>836.809</b>	<b>867.623</b>	<b>890.053</b>	<b>891.895</b>	<b>931.265</b>	<b>974.682</b>	<b>1.026.693</b>
Según rama de actividad											
Agricultura, ganadería, silvicultura	90.077	95.123	103.382	112.352	115.138	111.743	127.083	126.476	127.187	132.181	135.476
Minas y canteras	1.390	1.424	1.425	1.749	1.326	1.381	1.625	1.604	1.515	1.563	1.448
Industria manufacturera	117.346	120.178	120.054	132.302	137.637	136.139	138.739	132.306	136.418	136.032	135.074
Electricidad, gas y agua	14.340	14.854	14.557	14.552	16.160	16.534	17.420	12.722	12.463	12.840	13.209
Construcción	24.049	23.003	20.391	23.828	26.864	30.315	27.774	25.010	25.357	28.937	31.786
Comercio	75.699	80.346	82.313	88.555	101.600	109.561	110.638	110.160	110.971	116.155	124.846
Transporte, almacenamiento, comunicación	17.851	18.403	18.927	19.911	20.771	21.765	26.766	26.585	27.627	28.351	31.672
Establecimientos financieros	30.902	32.657	33.772	34.709	38.143	41.003	42.742	45.099	46.305	49.761	54.518
Servicios	206.888	209.422	209.726	217.756	219.572	225.778	211.544	218.581	225.082	236.458	247.365
Actividades no especificadas	47	138	27	154	15	326	402	279	676	2	4
Actividad ignorada	126.634	130.210	134.740	144.891	159.583	173.078	185.320	193.073	217.664	232.402	251.295
Según sector institucional											
Asalariados	531.474	544.733	554.805	595.163	625.662	643.481	653.932	649.234	660.736	685.870	717.106
<i>Empresa privada</i>	356.846	370.054	378.107	423.839	455.189	467.850	478.533	478.692	488.404	505.446	529.851



	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
<i>Instituciones autónomas</i>	103.161	104.700	106.724	98.628	96.669	99.734	97.279	89.733	88.534	96.551	101.384
<i>Gobierno Central</i>	65.413	64.147	64.102	66.648	67.829	69.942	72.192	74.828	77.727	77.612	79.329
<i>Servicio doméstico</i>	6.054	5.832	5.872	6.048	5.975	5.955	5.928	5.981	6.071	6.261	6.542
No asalariados	173.749	181.025	184.509	195.596	211.147	224.142	236.121	242.661	270.529	288.812	309.587
<i>Cuenta propia</i>	126.634	130.210	134.740	144.891	159.583	173.078	185.320	193.073	217.664	232.402	251.295
<i>Convenios especiales</i>	47.115	50.815	49.769	50.705	51.564	51.064	50.801	49.588	52.865	56.410	58.292
<b>Consultas totales del seguro de enfermedad y maternidad</b>	<b>8.106.836</b>	<b>8.210.533</b>	<b>8.541.445</b>	<b>8.840.558</b>	<b>8.762.006</b>	<b>9.278.453</b>	<b>9.781.223</b>	<b>10.346.935</b>	<b>11.116.118</b>	<b>11.986.208</b>	<b>12.630.377</b>
Consulta externa	6.616.050	6.657.779	6.855.789	7.045.226	6.910.073	7.184.943	7.590.165	7.028.424	8.591.634	9.191.046	9.578.476
<i>Medicina general</i>	3.584.554	3.619.700	3.723.863	3.780.276	3.759.270	3.995.689	4.233.869	4.568.824	4.858.110	5.352.575	5.582.475
<i>Especialidades</i>	2.189.903	2.189.008	2.267.707	2.349.247	2.287.681	2.291.301	2.384.929	2.459.600	2.634.312	2.465.522	2.476.462
<i>Odontología</i>	623.086	645.483	647.962	682.270	633.174	650.809	706.968	738.064	796.675	1.056.430	1.195.816
<i>Otros profesionales</i>	218.507	203.588	216.257	233.433	229.948	247.144	264.399	281.336	302.537	316.519	323.723
<i>Consulta de urgencias</i>	1.490.786	1.552.754	1.685.656	1.795.332	1.851.933	2.093.510	2.191.058	2.299.111	2.524.484	2.795.162	3.051.901
<b>Número promedio de camas de hospital en seguro de enfermedad y maternidad</b>	<b>6.602</b>	<b>6.536</b>	<b>6.379</b>	<b>6.224</b>	<b>6.131</b>	<b>5.860</b>	<b>5.947</b>	<b>5.953</b>	<b>5.924</b>	<b>5.922</b>	<b>5.910</b>
<b>Días cama en hospitales en seguro de enfermedad y maternidad</b>	<b>2.408.092</b>	<b>2.383.988</b>	<b>2.325.917</b>	<b>2.277.903</b>	<b>2.231.963</b>	<b>2.137.914</b>	<b>2.170.642</b>	<b>2.178.154</b>	<b>2.162.240</b>	<b>2.160.999</b>	<b>2.156.974</b>
Medicina	477.182	472.846	444.512	451.389	445.130	415.072	425.873	430.265	435.462	446.160	449.765
Crónicos	630.627	633.102	623.944	551.674	507.811	493.019	483.400	468.424	448.587	448.950	447.313
Cuidados intensivos	13.654	14.492	16.270	15.828	15.818	16.060	16.060	16.470	15.445	14.438	13.505
Cirugía	529.864	527.274	523.847	532.852	526.085	498.301	512.552	515.619	519.170	513.241	517.725
Ginecología y obstetricia	377.608	367.867	366.867	375.194	384.469	368.125	373.517	383.984	384.408	384.137	381.330
Pediatría	290.765	293.633	270.127	271.754	276.348	271.849	272.654	284.492	282.604	279.040	272.940
Cirugía niños	66.127	54.902	58.903	57.066	56.082	58.934	65.081	59.107	57.644	56.394	57.302
Pensión (pago directo)	22.265	19.872	21.447	22.146	20.220	16.554	21.505	19.793	18.920	18.639	17.094
<b>Días paciente, hospitales de la CCSS en seguro de enfermedad y maternidad</b>	<b>1.899.429</b>	<b>1.830.057</b>	<b>1.818.809</b>	<b>1.840.787</b>	<b>1.766.631</b>	<b>1.733.331</b>	<b>1.742.653</b>	<b>1.766.175</b>	<b>1.755.275</b>	<b>1.720.426</b>	<b>1.737.316</b>
Medicina	403.255	389.203	378.702	383.766	367.968	372.528	378.377	389.066	389.890	396.706	412.097
Crónicos	520.777	493.787	479.891	452.092	429.108	415.830	401.103	398.007	393.174	381.222	369.721
Cuidados intensivos	10.573	11.126	11.440	11.320	11.931	12.602	12.568	12.141	11.423	10.152	9.663
Cirugía	388.788	385.684	402.753	437.587	406.155	409.331	413.449	421.671	416.366	407.127	416.320
Ginecología y obstetricia	305.021	288.250	294.342	295.227	284.069	280.704	291.184	292.656	288.697	280.374	285.709
Pediatría	217.136	215.648	202.902	213.585	221.634	195.437	197.284	207.348	212.362	203.883	201.373
Cirugía niños	42.802	37.853	39.383	37.217	36.572	39.811	40.131	38.369	37.656	35.029	36.055
Pensión (pago directo)	11.077	8.506	9.396	9.993	9.194	7.088	8.557	6.917	5.707	5.933	6.378
<b>Medicamentos despachados en farmacias de la CCSS</b>	<b>22.568.224</b>	<b>23.132.070</b>	<b>23.769.640</b>	<b>24.709.202</b>	<b>25.363.259</b>	<b>27.270.102</b>	<b>28.886.061</b>	<b>30.843.045</b>	<b>32.534.934</b>	<b>35.207.710</b>	<b>38.264.838</b>
Según área de atención											
<i>Hospital</i>	2.004.706	1.910.837	2.047.903	2.279.964	2.400.505	2.821.405	3.033.751	3.607.128	3.886.006	4.138.842	4.461.070
<i>Consulta externa</i>	15.291.584	15.694.626	16.495.763	17.035.983	17.220.128	17.398.537	18.091.353	20.158.720	21.554.401	23.563.337	25.270.487
<i>Urgencias</i>	2.594.051	2.698.356	2.855.186	2.954.773	3.141.242	3.924.973	4.212.513	4.433.523	5.004.775	5.345.253	5.968.806
<i>Medicina mixta</i>	503.897	543.099	618.737	711.471	770.115	771.886	715.158	770.635	779.080	779.519	892.036
<i>Médico de empresa</i>	1.335.436	1.422.968	812.812	722.879	751.606	748.722	629.787	618.882	484.051	522.784	680.676
<i>Otros centros médicos</i>	838.550	862.184	939.239	1.004.132	1.079.663	1.604.579	2.203.499	1.254.157	826.621	857.975	991.763
<b>Días de incapacidad según régimen</b>											
CCSS	3.938.670	4.213.135	4.403.969	4.714.557	4.958.332	4.971.475	4.641.204	4.639.382	4.756.089	4.895.790	5.068.904
<i>Enfermedad</i>	2.707.908	2.982.837	3.159.641	3.436.978	3.629.583	3.613.144	3.297.887	3.281.281	3.431.276	3.581.366	3.741.049

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
<i>Maternidad</i>	1.230.762	1.230.298	1.244.328	1.277.579	1.328.749	1.358.331	1.343.317	1.358.101	1.324.813	1.314.424	1.327.855
INS	1.096.018	1.214.138	1.243.544	1.409.564	1.417.981	1.480.002	1.304.474	1.159.259	1.417.103	1.457.550	1.571.627
(miles de colones corrientes)											
<b>Gastos por incapacidades de la CCSS</b>	<b>1.089.176</b>	<b>1.582.928</b>	<b>1.918.529</b>	<b>2.671.283</b>	<b>3.455.321</b>	<b>3.632.769</b>	<b>4.027.838</b>	<b>5.380.540</b>	<b>6.240.568</b>	<b>7.367.236</b>	<b>8.269.111</b>
<b>Ordenes de incapacidad según régimen en</b>											
<b>seguro de enfermedad y maternidad</b>	<b>429.368</b>	<b>460.862</b>	<b>488.649</b>	<b>512.761</b>	<b>533.708</b>	<b>553.088</b>	<b>501.866</b>	<b>470.107</b>	<b>487.498</b>	<b>511.221</b>	<b>560.336</b>
Enfermedad	414.443	444.589	473.601	496.614	517.598	537.128	487.267	456.000	473.504	497.607	546.646
Maternidad	14.925	16.273	15.048	16.147	16.110	15.960	14.599	14.107	13.994	13.614	13.690
(miles)											
<b>Población cubierta seguro</b>											
<b>enfermedad y maternidad (*)</b>	<b>2.954.330</b>	<b>3.032.394</b>	<b>3.108.342</b>	<b>3.184.290</b>	<b>3.260.236</b>	<b>3.336.184</b>	<b>3.412.133</b>	<b>3.489.287</b>	<b>3.566.443</b>	<b>3.643.597</b>	<b>3.720.753</b>
Asalariado	531.474	544.733	554.805	595.163	625.662	643.481	653.932	649.234	660.736	685.870	717.106
Familiar asegurado directo	1.248.245	1.241.046	1.315.979	1.397.814	1.476.521	1.491.430	1.543.434	1.501.744	1.467.441	1.553.053	1.498.398
No asegurado	512.779	547.252	469.296	439.432	449.913	460.393	464.050	359.048	410.141	386.356	402.245
Cuenta propia	126.634	130.210	134.740	144.891	159.583	173.078	185.320	193.073	217.664	232.402	251.295
Convenio	47.115	50.815	49.769	50.705	51.564	51.064	50.801	49.588	52.865	56.410	58.292
Asegurado por el Estado y familiares	278.298	280.496	331.660	300.279	234.886	240.205	221.789	420.110	427.973	395.389	457.653
Pensionado IVM	57.690	62.601	67.185	74.456	77.370	82.773	87.054	93.189	98.566	103.179	107.863
Pensionado régimen especial	24.182	26.735	28.173	28.027	30.002	31.614	33.985	35.215	38.138	43.348	45.181
Pensionado RNC	47.625	49.753	50.361	49.761	50.934	57.269	61.464	67.726	69.983	70.694	68.897
Familiar pensionado	80.288	98.753	106.374	103.762	103.801	104.877	110.304	120.360	122.936	116.896	113.823
(miles)											
<b>Ingresos hospitalarios de la CCSS</b>	<b>303,6</b>	<b>290,7</b>	<b>289,1</b>	<b>297,6</b>	<b>297,0</b>	<b>295,7</b>	<b>297,0</b>	<b>297,1</b>	<b>303,9</b>	<b>304,7</b>	<b>313,7</b>
Medicina	43,2	40,2	37,9	38,8	39,5	39,0	41,7	40,9	42,8	43,0	45,1
Ginecología y obstetricia	126,2	122,7	121,0	122,7	123,8	123,4	124,4	124,9	125,6	125,2	128,2
Pediatría	57,2	55,4	55,2	58,1	57,5	58,8	58,8	49,3	48,4	59,2	60,4
Cirugía	64,0	60,8	62,9	65,9	64,2	64,1	61,3	71,5	64,0	65,9	68,5
Pensión	3,7	2,9	3,5	3,8	4,0	3,0	3,1	2,5	2,7	2,8	2,9
Cuidados intensivos	0,7	0,6	0,8	0,6	0,6	0,7	0,7	0,6	0,6	0,5	0,4
Crónicos	8,6	8,1	7,8	7,7	7,4	6,7	7,0	7,3	7,9	8,2	8,2
<b>Partos atendidos en maternidades de la CCSS</b>											
	<b>78.100</b>	<b>77.625</b>	<b>75.170</b>	<b>75.067</b>	<b>75.086</b>	<b>75.855</b>	<b>76.163</b>	<b>75.420</b>	<b>73.875</b>	<b>72.618</b>	<b>74.928</b>
<b>Cesáreas practicadas en hospitales de la CCSS</b>											
	<b>15.255</b>	<b>15.151</b>	<b>14.911</b>	<b>15.674</b>	<b>15.761</b>	<b>16.013</b>	<b>16.155</b>	<b>16.055</b>	<b>15.414</b>	<b>15.414</b>	<b>16.476</b>
<b>Pensionados en régimen de IVM</b>											
Por riesgo											
<i>Invalidez</i>	20.118	21.542	22.775	24.802	26.027	27.388	28.627	30.325	31.942	33.335	34.541
<i>Vejez</i>	18.028	20.367	22.645	25.583	27.266	28.926	30.306	32.308	33.782	35.148	36.424
<i>Muerte</i>	19.544	20.692	21.765	24.071	24.077	26.459	28.121	30.556	32.842	34.696	36.898
Por sexo											
<i>Hombres</i>	34.819	37.761	40.552	45.159	46.734	49.127	51.111	54.185	56.866	58.982	61.015
<i>Mujeres</i>	22.871	24.840	26.633	29.297	30.636	33.646	35.939	39.004	41.700	44.197	46.848
<b>Pensionados en régimen no contributivo</b>											
	<b>48.143</b>	<b>50.402</b>	<b>49.731</b>	<b>49.122</b>	<b>54.240</b>	<b>57.274</b>	<b>65.886</b>	<b>68.877</b>	<b>69.983</b>	<b>97.246</b>	<b>94.657</b>

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
<b>Monto de pensión promedio en CCSS</b>	(colones)										
Por vejez	11.218	13.57	17.495	20.178	23.266	25.577	30.121	35.90	40.559	45.936	52.916
Por invalidez	7.196	8.486	10.993	12.938	14.925	16.419	20.31	24.631	28.284	32.820	38.215
Por muerte	4.387	5.414	7.062	7.742	9.160	10.274	13.128	19.681	22.304	20.400	23.579
Régimen no contributivo	1.693	2.567	2.686	2.698	4.494	4.443	3.516	7.500	7.500	7.251	7.455
<b>Asegurados directos activos en régimen IVM</b>	<b>484.175</b>	<b>499.890</b>	<b>511.874</b>	<b>544.649</b>	<b>575.799</b>	<b>596.099</b>	<b>603.097</b>	<b>617.202</b>	<b>659.744</b>	<b>705.163</b>	<b>761.485</b>
Hombres	327.010	356.513	361.194	384.918	405.012	422.061	421.483	433.081	453.248	489.791	536.220
Mujeres	157.165	143.377	150.680	159.731	170.787	174.038	181.614	184.121	197.496	215.372	225.265
<b>Asegurados directos, seguro enfermedad y maternidad</b>	<b>1.113.018</b>	<b>1.145.343</b>	<b>1.216.693</b>	<b>1.243.282</b>	<b>1.230.001</b>	<b>1.279.484</b>	<b>1.294.345</b>	<b>1.508.135</b>	<b>1.565.925</b>	<b>1.506.598</b>	<b>1.635.390</b>
Directos activos	705.223	725.758	739.314	790.759	836.809	867.623	890.053	891.895	931.265	974.682	1.026.693
Directos pensionados	129.497	139.089	145.719	152.244	158.306	171.656	182.503	196.130	206.687	146.527	151.044
Por cuenta del Estado	278.298	280.496	331.660	300.279	234.886	240.205	221.789	420.110	427.973	385.389	457.653
<b>Costo por consulta seguro enfermedad y maternidad</b>	(colones, promedio institucional)										
	<b>1.071,4</b>	<b>1.579,5</b>	<b>2.129,9</b>	<b>2.616,6</b>	<b>3.137,0</b>	<b>3.809,6</b>	<b>4.215,2</b>	<b>4.826,5</b>	<b>6.094</b>	<b>7.707</b>	<b>7.826</b>
<b>Población cubierta programa atención primaria</b>	(millones de colones)										
Modelo tradicional	<b>1.500.121</b>	<b>1.414.410</b>	<b>1.478.600</b>	<b>1.451.561</b>	<b>1.436.400</b>	<b>1.407.621</b>					
Urbano	609.000	604.800	577.500	567.000	573.300	556.500					
Rural	891.121	809.610	901.100	884.561	863.100	851.121					
Modelo readecuado							<b>868.483</b>	<b>1.275.304</b>	<b>1.687.089</b>	<b>2.283.206</b>	<b>2.657.878</b>
<b>Ingresos por contribuciones a seguro IVM</b>	(millones de colones)										
	<b>8.413,5</b>	<b>10.899,5</b>	<b>12.947,2</b>	<b>17.513,3</b>	<b>21.783,4</b>	<b>27.536,7</b>	<b>32.266,6</b>	<b>41.942,0</b>	<b>50.433,0</b>	<b>61.260,7</b>	<b>71.745,5</b>
Cuotas patronales	5.463,1	6.995,3	8.226,9	11.440,9	14.069,5	17.838,7	20.462,9	27.100,0	32.192,0	38.884,6	46.595,0
Cuotas obreras	2.950,4	3.904,2	4.720,3	6.072,4	7.714,0	9.698,1	11.803,7	14.842,0	18.241,0	22.376,1	25.150,5
<b>Educación</b>											
<b>Matrícula preparatoria</b>	<b>43.649</b>	<b>46.638</b>	<b>52.040</b>	<b>52.644</b>	<b>53.774</b>	<b>55.125</b>	<b>58.371</b>	<b>60.710</b>	<b>63.585</b>	<b>67.325</b>	<b>69.679</b>
Por sexo											
Niños	22.159	23.726	26.428	26.760	27.447	28.090	29.796	31.253	32.641	34.348	35.734
Niñas	21.482	22.912	25.612	25.884	26.327	27.035	28.575	29.457	30.944	32.977	33.945
Zona urbana											
Niños		30.173	30.230	29.895	30.249	30.173	30.838	31.335	30.974	31.080	30.632
Niñas		15.284	15.346	15.172	15.398	15.293	15.780	16.251	15.880	15.693	15.758
Niñas		14.889	14.884	14.723	14.851	14.880	15.058	15.084	15.094	15.387	14.874
Zona rural											
Niños		16.465	21.810	22.749	24.390	25.859	27.533	29.375	32.611	36.245	39.047
Niñas		8.442	11.082	11.588	12.049	12.797	14.016	15.002	16.661	18.655	19.976
Niñas		8.023	10.728	11.161	12.341	13.062	13.517	14.373	15.950	17.590	19.071
<b>Matrícula primer grado</b>	<b>92.636</b>	<b>94.066</b>	<b>102.358</b>	<b>106.860</b>	<b>104.848</b>	<b>103.442</b>	<b>104.128</b>	<b>107.456</b>	<b>105.314</b>	<b>102.992</b>	<b>103.331</b>
Por sexo											
Niños	48.579	48.684	53.538	55.932	55.038	54.511	54.758	56.193	55.435	54.081	54.135
Niñas	44.057	45.382	48.820	50.928	49.810	48.931	49.370	51.263	49.879	48.911	49.196
Zona urbana											
Niños		39.298	39.751	39.552	40.389	39.175	38.892	39.157	40.063	37.991	37.312
Niñas		20.340	20.445	20.299	20.800	20.183	20.168	20.203	20.587	19.741	18.992

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
<i>Niñas</i>	18.958	19.306	19.253	19.589	18.992	18.724	18.954	19.476	18.250	18.004	17.965
Zona rural	53.338	54.315	62.806	66.471	65.673	64.550	64.971	67.393	67.323	65.680	66.374
<i>Niños</i>	28.239	28.239	33.239	35.132	34.855	34.343	34.555	35.606	35.694	34.773	35.143
<i>Niñas</i>	25.099	26.076	29.567	31.339	30.818	30.207	30.416	31.787	31.629	30.907	31.231
<b>Repitentes primer grado</b>	<b>17.709</b>	<b>17.851</b>	<b>17.751</b>	<b>18.635</b>	<b>18.080</b>	<b>18.320</b>	<b>18.551</b>	<b>19.938</b>	<b>18.377</b>	<b>17.509</b>	<b>16.546</b>
Por sexo											
<i>Niños</i>			10.262	10.751	10.468	10.629	10.801	11.377	10.584	9.991	9.676
<i>Niñas</i>			7.489	7.884	7.612	7.691	7.750	8.561	7.793	7.518	6.870
Zona urbana				4.813	4.605	4.993	5.003	5.264	4.694	4.631	4.427
<i>Niños</i>				2.808	2.625	2.799	2.919	2.895	2.636	2.550	2.485
<i>Niñas</i>				2.005	1.980	2.194	2.084	2.369	2.058	2.081	1.942
Zona rural				13.822	13.475	13.327	13.548	14.674	13.683	12.878	12.119
<i>Niños</i>				7.943	7.843	7.830	7.882	8.482	7.948	7.441	7.191
<i>Niñas</i>				5.879	5.632	5.497	5.666	6.192	5.735	5.437	4.928
(porcentaje de niños y niñas que están en primer grado y que cursaron preparatoria el año anterior)											
<b>Aprestamiento de niños de primer grado (*)</b>	<b>54,9</b>	<b>57,3</b>	<b>55,1</b>	<b>59,0</b>	<b>60,7</b>	<b>63,2</b>	<b>64,4</b>	<b>66,7</b>	<b>69,8</b>	<b>74,4</b>	<b>77,6</b>
Por sexo											
<i>Niños</i>				58,5	60,0	62,5	63,9	66,5	69,7	74,0	77,3
<i>Niñas</i>				59,5	61,3	63,8	65,0	66,9	70,0	74,8	77,9
Zona urbana por sexo					86,5	89,2	88,3	88,6	94,1	94,8	95,5
<i>Niños</i>					86,4	88,7	88,5	89,2	95,0	94,8	95,1
<i>Niñas</i>					86,5	89,8	88,2	88,0	93,2	94,8	96,0
Zona rural por sexo					43,6	47,6	50,3	52,2	54,8	61,8	66,8
<i>Niños</i>					42,9	45,4	52,6	51,7	54,1	60,9	66,7
<i>Niñas</i>					44,3	49,9	54,6	52,8	55,5	62,6	66,9
<b>Matrícula I ciclo</b>	<b>247.439</b>	<b>251.879</b>	<b>260.749</b>	<b>272.621</b>	<b>280.764</b>	<b>283.149</b>	<b>283.358</b>	<b>287.451</b>	<b>289.284</b>	<b>289.632</b>	<b>288.523</b>
<b>Matrícula II ciclo</b>	<b>174.663</b>	<b>183.326</b>	<b>192.548</b>	<b>198.428</b>	<b>204.194</b>	<b>212.730</b>	<b>223.679</b>	<b>231.152</b>	<b>235.989</b>	<b>240.005</b>	<b>246.534</b>
<b>Matrícula III ciclo (*)</b>	<b>104.808</b>	<b>110.562</b>	<b>116.856</b>	<b>125.753</b>	<b>133.016</b>	<b>141.344</b>	<b>147.988</b>	<b>147.590</b>	<b>155.679</b>	<b>163.595</b>	<b>170.851</b>
Técnica	14.506	15.461	16.823	18.245	20.057	21.599	23.108	22.433	25.292	27.049	29.367
Académica diurna	74.356	79.316	83.795	90.902	96.204	102.392	106.861	108.909	113.180	120.575	126.654
Académica nocturna	15.946	15.785	16.238	16.606	16.755	17.353	18.019	16.248	17.207	15.971	14.830
<b>Matrícula educación diversificada (*)</b>	<b>42.235</b>	<b>43.769</b>	<b>47.039</b>	<b>51.523</b>	<b>53.027</b>	<b>55.209</b>	<b>59.243</b>	<b>60.643</b>	<b>64.472</b>	<b>63.733</b>	<b>64.574</b>
Técnica	13.050	13.132	13.600	14.767	15.042	14.614	16.414	16.955	18.300	17.343	16.961
Académica diurna	21.140	22.644	25.085	27.599	28.988	31.172	33.057	34.865	36.664	38.196	40.566
Académica nocturna	8.045	7.993	8.354	9.157	8.997	9.423	9.772	8.823	9.508	8.194	7.047
<b>Matrícula inicial según dependencia</b>	<b>629.018</b>	<b>653.528</b>	<b>688.715</b>	<b>719.715</b>	<b>744.685</b>	<b>768.817</b>	<b>794.898</b>	<b>811.849</b>	<b>834.807</b>	<b>852.376</b>	<b>868.439</b>
Pública	572.183	593.673	626.356	654.208	676.464	699.069	723.266	734.766	755.444	770.171	783.217
Semipública	16.382	16.983	17.284	17.881	19.101	19.733	19.200	19.288	19.366	19.552	19.469
Privada	40.453	42.872	45.075	47.626	49.120	50.015	52.432	57.795	59.997	62.653	65.753
(porcentajes)											
<b>Desgranamiento por nivel</b>											
Primaria		38,1	36,7	35,1	33,3	33,1	33,3	35,6	35,0	32,7	31,2
III ciclo		59,3	61,9	60,6	61,9	62,1	61,2	62,6	66,8	65,9	65,9
Undécimo año		73,5	71,6	68,6	71,2	71,3	73,1	73,7	76,1	77,0	72,4



	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
<b>Modalidad formación/producción individualizada</b>											
Participantes según sexo											11.349
<i>Hombres</i>											2.484
<i>Mujeres</i>											8.865
<b>Diplomas otorgados por las instituciones de educación superior</b>											
	<b>6.581</b>	<b>7.254</b>	<b>7.544</b>	<b>8.915</b>	<b>9.951</b>	<b>11.840</b>	<b>12.665</b>	<b>14.753</b>	<b>17.364</b>	<b>21.181</b>	<b>23.137</b>
Universidad de Costa Rica	3.240	3.449	3.535	3.785	3.658	3.963	3.568	3.779	4.257	4.161	4.220
Universidad Nacional	1.504	1.237	1.519	1.535	2.095	1.787	2.270	2.319	2.378	2.253	2.526
Instituto Tecnológico de Costa Rica	245	245	269	394	472	516	429	576	713	832	735
Universidad Estatal a Distancia	392	698	450	567	686	777	852	1.410	1.582	2.067	2.143
Universidades privadas (*)	1.200	1.625	1.771	2.634	3.040	4.797	5.546	6.669	8.434	11.868	13.513
<b>Universidades estatales</b>											
Según grado académico											
<i>Diplomado</i>	1.258	1.384	1.200	1.189	1.558	1.224	1.299	1.477	1.494	1.649	1.573
<i>Profesorado</i>	619	225	148	141	194	335	496	391	615	354	272
<i>Bachillerato</i>	1.967	2.461	2.748	3.365	3.260	3.535	3.201	3.628	3.890	4.022	4.460
<i>Licenciatura</i>	1.335	1.346	1.500	1.378	1.647	1.668	1.800	2.108	2.351	2.537	2.568
<i>Especialidad profesional</i>	139	161	111	156	165	154	183	197	211	226	220
<i>Maestría</i>	62	52	66	52	87	127	139	281	368	525	529
<i>Doctorado</i>							1	2	1	0	2
Según área de conocimiento											
<i>Artes, letras y filosofía</i>	283	292	362	338	413	343	385	402	367	369	427
<i>Ciencias básicas</i>	286	293	334	260	330	320	329	361	470	534	668
<i>Ciencias sociales</i>	1.436	1.949	2.060	1.859	2.416	2.312	2.409	2.654	2.900	2.868	2.667
<i>Educación</i>	2.094	1.777	1.664	1.808	2.251	2.352	2.681	3.137	3.575	3.731	4.108
<i>Recursos naturales</i>	331	311	271	246	203	238	208	306	318	282	376
<i>Ingeniería</i>	421	403	450	479	508	463	429	503	505	557	602
<i>Ciencias de la salud</i>	506	601	625	1.291	786	1.008	674	714	793	966	935
<i>Formación general</i>	24	3	7	0	4	7	4	7	2	6	2
<b>Universidades privadas (*)</b>											
Según grado académico											
<i>Bachillerato</i>		1.289	1.489	1.815	1.754	3.062	3.270	3.832	4.653	6.530	6.719
<i>Licenciatura</i>		330	269	721	1.097	1.470	2.004	2.381	3.198	4.346	5.499
<i>Maestría</i>		2	13	97	189	263	264	442	577	985	1.271
<i>Doctorado</i>		0	0	0	0	2	8	14	6	7	24
<i>Otro (*)</i>		4	0	1	0	0	0	0	0	0	0
Según área de conocimiento											
<i>Artes, letras y filosofía</i>		40	60	61	97	165	155	156	167	241	300
<i>Ciencias básicas</i>		40	55	130	138	177	159	278	321	482	393
<i>Ciencias sociales</i>		1.119	1.229	1.928	2.126	3.190	3.448	4.212	4.864	6.320	7.225
<i>Educación</i>		172	184	214	313	507	878	1.150	1.570	3.054	3.651
<i>Ingeniería</i>		137	150	149	158	307	300	263	420	508	637
<i>Ciencias de la salud</i>		116	93	151	208	451	606	610	1.092	1.263	1.307
<b>Vivienda</b>											
<b>Viviendas según tipo de tenencia (*)</b>				<b>667.315</b>		<b>711.527</b>			<b>784.128</b>		
<b>Zona urbana</b>				310.974		330.833			356.259		
<i>En precario</i>				1.047		4.805			3.535		
<i>Propia totalmente pagada</i>				157.580		171.181			194.532		
<i>Propia pagando a plazos</i>				65.121		72.209			67.961		

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
<i>Alquilada</i>				73.643		68.573			75.108		
<i>Otras</i>				13.583		14.065			15.123		
<b>Zona rural</b>				356.341		380.694			427.869		
<i>En precario</i>				2.263		4.025			1.157		
<i>Propia totalmente pagada</i>				236.942		239.190			288.373		
<i>Propia pagando a plazos</i>				33.003		56.304			45.965		
<i>Alquilada</i>				33.243		32.211			38.633		
<i>Otras</i>				50.890		48.964			53.741		
<b>Viviendas según hacinamiento por dormitorio (*)</b>				<b>667.315</b>		<b>711.527</b>			<b>784.128</b>		
<b>Zona urbana</b>				310.974		330.833			356.259		
<i>Con hacinamiento</i>				17.692		17.740			17.745		
<i>Sin hacinamiento</i>				292.115		311.909			338.514		
<i>Hacinamiento ignorado</i>				1.167		1.184					
<b>Zona rural</b>				356.341		380.694			427.869		
<i>Con hacinamiento</i>				42.954		40.552			39.241		
<i>Sin hacinamiento</i>				312.456		338.894			288.628		
<i>Hacinamiento ignorado</i>				931		1.248					
<b>Viviendas según condición de servicios básicos (*)</b>				<b>667.315</b>		<b>711.527</b>			<b>784.128</b>		
<b>Zona urbana</b>				310.974		330.833			356.259		
<i>Tiene servicios</i>				294.503		301.507			351.408		
<i>No tiene servicios</i>				15.971		26.995			4.851		
<i>Ignorado</i>				500		2.331					
<b>Zona rural</b>				356.341		380.694			427.869		
<i>Tiene servicios</i>				291.839		308.020			409.535		
<i>No tiene servicios</i>				63.773		71.480			18.334		
<i>Ignorado</i>				729		1.194					
				(1976=100)							
<b>Índice de precios de la construcción</b>	<b>1.806,6</b>	<b>2.215,1</b>	<b>2.866,2</b>	<b>3.209,3</b>	<b>3.718,5</b>	<b>4.594,5</b>	<b>4.964,2</b>	<b>5.652,7</b>	<b>6.111,2</b>	<b>6.806,6</b>	
<b>Número permisos registrados (edific, y viviend.)</b>	<b>8.791</b>	<b>17.906</b>	<b>15.675</b>	<b>21.417</b>	<b>20.843</b>	<b>22.055</b>	<b>21.609</b>	<b>25.526</b>	<b>24.150</b>	<b>22.866</b>	
<b>Bonos de vivienda familiar otorgados</b>	<b>15.454</b>	<b>15.008</b>	<b>15.238</b>	<b>16.845</b>	<b>9.398</b>	<b>15.708</b>	<b>17.423</b>	<b>20.287</b>	<b>10.652</b>	<b>6.602</b>	
				(m <sup>2</sup> )							
<b>Área de construcción</b>	<b>1.962.727</b>	<b>1.613.324</b>	<b>1.525.737</b>	<b>1.461.735</b>	<b>1.946.188</b>	<b>2.049.387</b>	<b>1.550.081</b>	<b>1.482.791</b>	<b>1.759.721</b>	<b>1.879.527</b>	<b>1.920.105</b>
<b>Según tipo de obra</b>											
<i>Vivienda</i>	1.491.277	1.131.078	1.219.654	1.027.445	1.303.721	1.352.079	1.120.051	1.118.075	1.275.037	1.222.829	1.237.873
<i>Comercio y oficinas</i>	240.482	275.741	177.486	233.263	435.216	471.690	230.635	216.937	233.048	318.238	334.553
<i>Industrias</i>	59.806	146.184	90.306	143.416	134.552	141.311	148.790	85.419	180.593	198.157	166.394
<i>Otros</i>	171.162	60.321	38.291	57.611	72.699	84.307	50.605	62.360	71.043	140.303	181.285
<b>Según tipo de vivienda</b>											
<i>Vivienda familiar</i>		1.081.891	1.155.337	972.494	1.164.042	1.231.005	1.053.611	1.008.668	1.186.263	1.121.664	1.066.455
<i>Vivienda multifamiliar</i>		49.187	64.317	54.951	139.679	121.074	66.440	109.407	88.774	101.165	171.418
<i>Otros</i>		482.246	306.083	43.429	642.467	697.308	430.030	364.716	484.684	656.698	682.232
				(millones de colones de 1991)							
<b>PIB real del sector construcción</b>		<b>32.677,2</b>	<b>37.347,0</b>	<b>41.775,1</b>	<b>44.762,6</b>	<b>48.173,7</b>	<b>39.547,1</b>	<b>42.317,3</b>	<b>48.703,9</b>	<b>54.514,3</b>	
<b>Pobreza e ingresos</b>											
<b>Población total</b>											
<b>según niveles de pobreza (*)</b>	<b>2.732.467</b>	<b>2.800.876</b>	<b>2.867.312</b>	<b>2.935.636</b>	<b>3.002.387</b>	<b>3.065.159</b>	<b>3.131.004</b>	<b>3.197.740</b>	<b>3.266.040</b>	<b>3.333.669</b>	<b>3.412.613</b>





## Estadísticas económicas

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
<b>Cuentas nacionales y producción sectorial</b>											
<b>Producto Interno Bruto</b>											
Base anterior											
(millones de colones)											
Nominal (*)	425.910,7	522.847,9	690.158,3	906.439,7	1.069.399,7	1.305.795,7	1.620.432,9	1.904.566,4	2.260.479,1	2.729.734,6	3.228.428,6
(millones de colones de 1966)											
Real	11.823,6	12.243,7	12.521,1	13.489,0	14.344,6	14.986,4	15.342,7	15.257,5	15.825,0	16.891,3	18.293,5
Base 1991 (*)											
(millones de colones)											
Nominal			867.998,9	1.142.106,9	1.354.436,9	1.641.381,5	2.081.383,9	2.431.267,9	2.956.558,3	3.571.523,4	4.343.922,1
Per cápita en colones			276.064,4	353.096,0	407.396,5	480.749,0	594.009,6	676.652,9	803.160,1	947.639,0	1.126.480,0
Per cápita en dólares			2.261,0	2.629,9	2.860,1	3.061,7	3.306,9	3.257,7	3.453,0	3.684,6	3.943,2
(millones de colones de 1991)											
<b>Real</b>			<b>867.998,9</b>	<b>946.020,7</b>	<b>1.005.273,6</b>	<b>1.054.724,7</b>	<b>1.097.294,9</b>	<b>1.101.043,0</b>	<b>1.164.941,5</b>	<b>1.258.006,1</b>	<b>1.358.284,8</b>
Menos: impuestos sobre los productos y las importaciones (netos de subvenciones)			70.472,2	80.152,1	83.954,8	90.728,2	93.999,6	92.056,3	99.169,3	106.803,9	106.278,3
Valor agregado bruto a precios básicos			797.526,7	865.868,7	921.318,8	963.996,6	1.003.295,3	1.008.986,6	1.065.772,3	1.151.202,3	1.252.006,5
<b>Según sector</b>											
Agricultura, silvicultura y pesca			108.362,2	111.967,7	116.495,3	120.687,8	130.008,7	133.512,3	135.751,1	143.946,6	149.589,4
Extracción de minas y canteras			1.038,6	1.241,5	1.068,1	1.154,7	1.025,3	1.057,9	1.194,5	1.305,1	1.416,2
Industria manufacturera			184.237,5	205.864,8	219.286,3	225.911,2	235.119,4	235.368,9	252.694,7	280.384,2	351.255,1
Construcción			32.677,2	37.347,0	41.775,1	44.762,6	48.173,7	39.547,1	42.317,3	48.703,9	52.113,2
Electricidad y agua			24.481,1	26.105,9	27.774,2	29.851,2	30.771,5	31.575,2	33.329,8	36.255,2	38.539,3
Comercio, restaurantes y hoteles			155.067,8	175.637,2	190.654,5	203.316,2	208.954,2	211.964,5	225.508,2	248.043,6	251.956,5
Transporte, almacenaje y comunicaciones			65.471,5	72.896,7	82.348,3	88.226,3	94.377,4	98.870,3	108.662,7	117.166,3	125.016,5
Servicios financieros y seguros			32.747,2	33.736,0	35.231,6	37.752,3	38.512,6	39.420,9	42.987,2	46.096,9	48.862,7
Actividades inmobiliarias			54.695,7	56.375,7	57.925,6	59.915,0	61.465,1	62.671,2	63.782,2	65.048,7	66.024,5
Otros servicios prestados a empresas			17.721,0	19.142,3	20.551,6	22.093,9	22.398,5	22.890,9	24.098,1	25.511,9	26.787,5
Servicios de administración pública			32.155,2	32.812,5	33.185,9	34.268,0	34.489,3	32.947,0	33.442,4	33.444,7	33.645,4
Servicios comunales, sociales y personales			103.870,4	108.679,0	113.627,4	117.006,2	119.889,6	122.293,5	126.556,1	131.984,1	135.140,7

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
(millones de colones corrientes)											
Formación bruta de capital fijo		156.365,4	224.943,8	276.184,4	319.700,3	401.932,0	425.216,4	545.752,0	749.815,2	861.067,2	
Variación de existencias		10.159,6	17.428,1	25.988,1	29.819,1	12.465,0	3.883,4	26.117,7	-18.647,9	-109.847,3	
Ahorro neto		87.676,2	116.043,9	122.540,0	168.220,0	224.698,6	198.447,3	251.361,1	330.838,9	326.194,8	
Ingreso nacional disponible		819.788,2	1.068.608,5	1.262.648,4	1.552.331,2	1.950.719,6	2.286.215,0	2.753.149,9	3.274.319,9	3.638.066,4	
Producción para el mercado local		3,6	2,3	7,7	6,3	4,5	2,4	-0,6	3,7	6,2	
<b>Infraestructura</b>											
<b>Energía</b>											
(MW)											
Capac. instalada para produc. energía eléc.		866	889	1.023	1.043	1.046	1.156	1.165	1.293	1.370	1.416
(MW/h)											
<b>Generación de energía eléctrica</b>											
Total	3.546.286	3.809.778	4.146.378	4.388.048	4.748.964	4.843.043	4.896.552	5.591.233	5.789.744	6.188.635	
Privada	1.656	10.029	17.560	24.747	35.659	75.887	212.402	385.480	578.500	768.467	
(porcentajes)											
<b>Producción total de energía</b>											
Leña	35,1	37,7	40,4	36,8	20,2	19,6	17,2	18,4			
Electricidad	18,2	19,9	23,1	22,6	29,3	28,8	26,6	28,6			
Gasolina	7,1	5,5	4,0	5,9	6,3	7,2	6,8	5,6			
Diesel	10,0	6,7	5,9	9,4	11,6	10,6	13,4	12,4			
Fuel oil	15,9	14,0	9,0	9,6	10,5	15,6	13,2	9,8			
Otros	13,7	16,2	17,6	15,7	22,1	18,2	22,8	24,3			
<b>Telecomunicaciones</b>											
Líneas telefónicas instaladas	302.446	312.802	333.883	339.272	408.165	479.355	535.203	607.844	692.200	758.852	802.597
Clientes del sistema telefónico nacional	255.914	267.956	282.453	303.552	337.837	388.245	429.028	482.672	563.871	610.475	672.265
Clientes del sistema celular						6.985	18.704	46.553	67.978	105.164	138.178
(por 100 habitantes)											
Densidad de líneas telefónicas	10,3	10,4	10,8	10,7	12,6	14,5	15,9	17,7	19,5	20,8	22,4
Número de líneas telefónicas directas facturadas	7.722	8.558	9.186	9.415	10.045	9.936	9.971	10.330	10.638	10.971	11.270
(por 1.000 habitantes)											
Densidad de teléfonos públicos	1,9	2,0	2,1	2,2	2,3	2,3	2,3	2,2	2,5	2,8	2,8
<b>Transporte</b>											
(toneladas métricas)											
Carga transportada por ferrocarril (*)	954.050	808.844	696.333	845.199	799.644	711.223					
<b>Pasajeros movilizados por el Aeropuerto Juan Santamaría</b>											
Locales	66.223	64.901	66.283	92.035	97.679	78.357	126.369	83.444	156.695	119.809	166.637
Internacionales	825.623	922.969	1.008.418	1.345.954	1.586.532	1.692.744	1.712.806	1.659.710	1.779.365	2.178.690	2.090.843

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
(miles de colones corrientes)											
<b>Inversión pública bruta</b>											
<b>en sector transporte</b>	<b>2.014.899</b>	<b>2.611.559</b>	<b>3.780.005</b>	<b>5.172.115</b>	<b>7.730.872</b>	<b>5.156.941</b>	<b>8.420.272</b>	<b>7.321.758</b>	<b>11.487.674</b>	<b>12.000.443</b>	<b>20.394.765</b>
Carreteras	1.797.535	2.407.056	2.715.236	3.519.575	4.552.645	3.131.199	5.152.493	4.190.497	5.518.036	8.222.510	14.991.444
Puertos	81.500	59.473	341.902	431.000	1.797.465	1.455.000	1.716.411	1.693.081	3.164.893	1.175.453	1.878.616
Aeropuertos	118.199	127.590	320.008	173.170	367.569	40.092	959.418	887.000	1.974.098	1.545.000	3.074.385
Ferrocarriles		271.159	704.000	506.323	32.950						
Tuberías	17.665	17.440	131.700	344.370	506.870	497.700	591.950	551.180	830.650	1.057.480	450.320
<b>Número de vehículos en circulación (*)</b>	<b>292.026</b>	<b>318.642</b>	<b>332.876</b>	<b>373.868</b>	<b>396.379</b>	<b>439.235</b>	<b>477.778</b>	<b>511.670</b>	<b>551.750</b>	<b>594.148</b>	<b>612.300</b>
<b>Número de personas por vehículo</b>	<b>9,4</b>		<b>8,6</b>	<b>7,9</b>	<b>7,6</b>	<b>7,0</b>	<b>6,6</b>	<b>6,2</b>	<b>5,9</b>	<b>5,6</b>	<b>5,6</b>
(porcentajes)											
<b>Tasa de crecimiento vehicular</b>	<b>6,1</b>	<b>9,1</b>	<b>4,5</b>	<b>12,3</b>	<b>6,0</b>	<b>10,8</b>	<b>8,8</b>	<b>7,1</b>	<b>7,8</b>	<b>7,7</b>	<b>3,0</b>
<b>Comercio exterior</b>											
(millones de dólares)											
<b>Exportaciones (*)</b>			<b>1.899,3</b>	<b>2.385,2</b>	<b>2.625,5</b>	<b>2.878,2</b>	<b>3.475,9</b>	<b>3.758,4</b>	<b>4.205,5</b>	<b>5.523,3</b>	<b>6.649,3</b>
Tradicional			754,2	837,7	858,0	948,1	1.187,2	1.103,1	1.049,2	1.142,7	974,9
No tradicional			1.145,1	1.547,5	1.767,5	1.930,1	2.288,7	2.655,3	3.156,3	4.380,6	5.674,4
Según sector											
Industriales			518,4	664,0	726,5	845,4	951,8	1.107,2	1.121,0	1.218,5	1.133,2
Agrícolas			969,3	1.095,6	1.140,2	1.268,6	1.614,3	1.629,4	1.766,0	1.924,1	1.552,9
Perfeccionamiento activo			266,6	391,5	485,2	420,8	475,2	378,8	427,2	444,5	396,1
Zonas francas			145,0	234,1	273,6	343,4	434,6	643,0	891,3	1.936,2	3.567,2
Según destino											
MCCA			177,7	248,4	267,9	288,1	349,7	385,4	412,5	478,7	532,2
Resto del mundo			1.309,8	1.511,2	1.598,8	1.825,8	2.216,3	2.351,2	2.474,5	2.664,2	2.153,8
<b>Turismo</b>											
(millones de dólares)											
<b>Ingreso de divisas por concepto de turismo</b>	<b>206,6</b>	<b>275,0</b>	<b>330,6</b>	<b>431,1</b>	<b>577,4</b>	<b>625,7</b>	<b>659,6</b>	<b>688,6</b>	<b>719,3</b>	<b>883,5</b>	<b>1.001,7</b>
(miles)											
<b>Número de turistas que ingresaron</b>	<b>376</b>	<b>435</b>	<b>505</b>	<b>611</b>	<b>684</b>	<b>762</b>	<b>785</b>	<b>781</b>	<b>811</b>	<b>942</b>	<b>1.027</b>
<b>Visitantes al Sistema de Parques Nacionales</b>											
<b>Nacionales</b>	<b>394.742</b>	<b>453.033</b>	<b>496.406</b>	<b>639.753</b>	<b>772.025</b>	<b>700.434</b>	<b>614.081</b>	<b>658.657</b>	<b>742.761</b>	<b>810.098</b>	<b>865.603</b>
Nacionales	228.206	240.036	222.975	301.644	367.683	322.148	362.341	389.883	452.680	485.950	495.349
Extranjeros	166.536	212.997	273.431	338.109	404.342	378.286	251.740	268.774	290.081	324.148	370.254
<b>Importaciones (*)</b>			<b>2.308,4</b>	<b>2.949,0</b>	<b>3.514,9</b>	<b>3.788,4</b>	<b>4.089,5</b>	<b>4.326,7</b>	<b>4.969,7</b>	<b>6.238,7</b>	<b>6.317,2</b>
Materias primas			1.253,5	1.462,8	1.676,6	1.932,6	2.244,6	2.282,5	2.665,9	3.320,7	3.547,4
Bienes de capital			424,8	608,3	779,1	679,4	728,2	708,6	878,6	1.199,8	1.131,2
Bienes finales (de consumo)			478,0	718,6	885,1	973,1	915,9	1.096,9	1.203,2	1.457,4	1.318,4
Combustibles y lubricantes			152,1	159,3	174,1	203,3	200,8	238,7	222,0	260,8	320,2
(millones de dólares)											
<b>Saldo cuenta de capitales (*)</b>			<b>24,0</b>	<b>10,0</b>	<b>0</b>	<b>10,4</b>	<b>0</b>	<b>28,1</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
(millones de dólares)											
Saldo de cuenta corriente (*)			-284,5	-412,1	-678,9	-516,6	-357,4	-274,1	-480,9	-520,7	-583,7
(millones de dólares)											
Saldo de cuenta comercial			-248,1	-343,2	-649,5	-624,7	-322,3	-249,2	-497,6	-399,0	632,1
(millones de dólares, saldo a fin de año)											
Reservas monetarias internacionales netas	635,5	365,5	701,8	840,0	862,3	757,6	979,2	924,7	1.140,4	991,3	1.471,3
(millones de dólares)											
Variación reservas monetarias internacionales netas del SBN	-152,0	286,1	-432,1	-193,1	54,8	24,3	-205,3	63,4	-107,5	139,1	-423,3
(colones promedio del mes de diciembre)											
Tipo de cambio interbancario, venta			136,0	137,8	151,4	165,0	194,4	219,5	243,6	270,4	297,3
(porcentaje)											
Tasa de devaluación (*)			30,8	1,5	10,2	9,0	18,1	12,9	11,0	11,1	10,0
<b>Finanzas públicas</b>											
(millones de colones corrientes)											
<b>Ingresos tributarios</b>	<b>59.867,4</b>	<b>70.921,0</b>	<b>96.578,4</b>	<b>133.610,6</b>	<b>154.676,6</b>	<b>194.865,9</b>	<b>239.003,3</b>	<b>292.544,8</b>	<b>359.567,6</b>	<b>440.021,4</b>	<b>521.343,1</b>
Impuestos a los ingresos y utilidades	9.507,1	11.820,4	14.545,1	19.015,8	26.942,4	37.977,3	47.164,3	50.653,4	62.462,9	84.749,7	127.678,4
Impuestos sobre la nómina a cargo de empleados	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Impuestos a la propiedad	1.752,1	2.218,0	2.812,5	3.522,5	4.942,5	5.388,0	8.561,3	7.948,5	12.828,3	17.190,7	16.866,5
Impuestos sobre bienes y servicios	30.991,0	35.425,1	48.120,2	75.664,5	84.768,0	104.693,2	122.268,8	182.478,6	222.477,4	278.456,7	319.379,9
Selectivo de consumo	9.535,4	11.096,0	11.119,3	22.840,3	25.444,4	32.029,4	35.189,1	46.559,1	68.949,6	92.435,3	100.570,5
Sobre las ventas	16.772,4	21.326,0	35.081,5	50.816,0	56.497,0	67.762,5	82.857,3	131.195,7	148.038,6	175.742,3	195.277,4
Otros	4.683,2	3.003,1	1.919,4	2.008,2	2.826,6	4.901,3	4.222,4	4.723,8	5.489,2	10.279,1	23.532,0
Impuestos comercio exterior y transac. internac.	16.712,3	20.460,7	30.207,6	34.086,4	36.525,3	45.004,6	59.139,8	48.975,0	50.991,4	56.477,3	45.930,4
A las importaciones	12.624,1	17.948,8	24.389,9	27.616,2	31.387,5	38.027,8	48.883,7	41.894,2	44.496,9	48.645,9	38.928,0
A las exportaciones	3.501,7	2.225,7	5.408,1	5.681,5	4.316,4	5.856,7	8.986,5	5.861,3	4.974,4	5.886,0	4.851,1
Otros impuestos	904,9	996,8	893,0	1.321,4	1.498,3	1.802,9	1.869,1	2.489,3	3.307,6	2.285,3	2.429,0
Ingresos por distribuir aduaneros									7.500,0	861,7	9.058,9
(millones de colones corrientes)											
<b>Ingresos totales del Gobierno Central</b>	<b>63.764</b>	<b>74.974</b>	<b>100.873</b>	<b>142.670</b>	<b>166.065</b>	<b>191.247</b>	<b>253.699</b>	<b>302.496</b>	<b>363.540</b>	<b>444.485</b>	<b>547.434</b>
Aduanas	25.518	34.580	47.018	69.959	84.196	93.422	118.488	137.796	168.214	211.240	229.288
Renta	8.793	10.531	12.176	15.910	23.434	29.822	40.838	45.756	55.924	77.001	118.859
Ventas	8.615	10.911	20.239	25.264	27.509	31.838	40.499	67.025	75.460	78.024	85.853
Consumo	4.637	5.235	5.773	7.955	9.072	10.063	13.405	18.119	26.630	28.955	28.886
Otros	16.201	13.717	15.666	23.582	21.854	26.101	40.470	33.800	37.312	49.265	84.548
(millones de colones corrientes)											
<b>Gastos totales del Gobierno Central (*)</b>	<b>77.850</b>	<b>92.433</b>	<b>124.181</b>	<b>158.717</b>	<b>190.196</b>	<b>276.607</b>	<b>338.274</b>	<b>397.968</b>	<b>445.309</b>	<b>533.921</b>	<b>646.425</b>
Giros	50.109	55.540	71.877	91.709	115.085	153.545	191.692	223.722	262.268	323.652	374.968
Intereses	10.531	15.998	27.371	37.272	37.767	52.413	94.501	112.124	113.211	116.026	164.226
Transferencias	15.281	18.217	22.189	27.384	34.719	67.674	47.872	57.294	65.960	89.598	102.013
Comisiones bancarias	1.630	1.719	2.268	2.235	2.285	2.857	4.071	4.673	3.825	4.018	3.875
Otros	300	960	476	117	340	118	138	155	46	627	1.343

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
	(millones de colones corrientes)										
<b>Financiamiento del déficit del Gobierno Central</b>											
Externo neto	2.570	1.510	6.301	2.125	-9.613	-3.138	-16.775	-25.511	-24.792	49.609	64.474
Interno neto	11.516	15.949	17.007	13.922	33.744	88.498	101.350	120.983	106.560	39.827	34.516
	(millones de colones corrientes)										
<b>Déficit sector público no financiero</b>	-9.455	-14.056	-1.114	6.225	6.197	-87.411	-32.546	-61.169	-34.953	-30.010	-70.446
	(millones de colones corrientes)										
<b>Deuda interna total</b>	143.389,5	177.281,6	221.726,3	298.630,4	372.733,7	577.163,9	742.718,3	910.444,4	1.134.506,6	1.076.063,8	1.509.715,9
	(millones de colones corrientes)										
<b>Deuda interna bonificada sector público general</b>	103.813	120.105	152.020	180.316	233.405	350.540	515.610	647.163	851.515	945.816	1.393.183
	(millones de dólares)										
<b>Deuda pública externa</b>	3.800,2	3.172,6	3.266,9	3.288,7	3.158,4	3.255,5	3.258,6	2.858,9	2.640,2	2.872,4	3.056,5
	(dólares)										
Per cápita	1.283,8	1.041,0	1.039,0	1.016,7	950,0	953,5	930,0	795,7	717,2	762,1	792,6
	(millones de dólares)										
<b>Servicio de la deuda pública externa</b>	337,8	350,5	353,8	509,3	569,3	493,8	581,5	537,8	636,8	612,5	587,8
<b>Servicio efectivamente pagado</b>		290,3	347,4	509,2	536,8	493,9	531,7	537,8	634,9	405,3	
	(millones de colones corrientes, a diciembre de cada año)										
<b>Servicio de la deuda del Gobierno Central</b>											
Intereses internos	8.201	12.650	22.302	25.494	25.297	43.841	78.425	100.698	103.022	103.577	142.867
Intereses externos	4.340	4.800	5.069	11.778	12.470	8.572	16.076	11.426	10.189	12.449	21.359
	(millones de colones, a diciembre de cada año)										
<b>Sector financiero</b>											
<b>Emisión monetaria</b>	27.976,6	33.889,2	42.478,2	56.933,7	63.996,6	86.012,9	98.930,9	115.765,7	146.843,7	165.349,2	229.813,1
	(millones de colones, saldos a fin de mes)										
<b>Base monetaria</b>	42.559,2	43.550,8	71.390,1	100.980,8	119.757,4	158.937,3	160.562,8	184.122,2	221.945,1	242.907,2	301.650,2
	(millones de colones, promedio)										
<b>Medio circulante (*)</b>	63.057,4	67.804,1	87.496,0	91.986,9	107.559,7	126.623,5	138.038,3	158.238,1	201.165,5	255.884,8	307.634,0
<b>Coefficiente de liquidez (*)</b>	0,15	0,13	0,13	0,10	0,10	0,10	0,09	0,08	0,09	0,09	0,09
	(millones de colones, saldos a diciembre)										
<b>Liquidez total (*)</b>	213.812,0	258.787,1	348.129,1	450.466,9	474.769,0	580.435,8	622.197,4	804.156,8	949.792,2	1.195.309,4	1.416.256,6
	(millones de colones, a diciembre de cada año)										
<b>Depósitos en cuenta corriente (*)</b>	41.135,1	40.297,8	52.829,3	70.548,9	72.597,0	92.135,8	86.743,6	104.932,7	174.873,3	192.143,6	237.312,5
	(millones de colones, saldos a fin de mes)										
<b>Depósitos de bancos comerciales en BCCR (*)</b>	45.275,1	66.527,4	79.367,0	116.724,2	156.865,9	156.152,5	237.371,9	332.580,5	305.682,0	359.396,0	414.378,4

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
(millones de colones., a diciembre de cada año)											
<b>Efectivo en poder del público</b>	<b>27.506,3</b>	<b>34.666,8</b>	<b>46.768,2</b>	<b>53.696,3</b>	<b>73.068,2</b>	<b>80.667,9</b>	<b>91.743,2</b>	<b>106.814,9</b>	<b>124.166,6</b>	<b>144.264,3</b>	
(millones de colones corrientes)											
<b>Crédito interno neto total del SBN</b>	<b>130.531,3</b>	<b>165.484,2</b>	<b>177.113,3</b>	<b>254.258,7</b>	<b>317.423,4</b>	<b>385.573,9</b>	<b>428.446,8</b>	<b>652.308,9</b>	<b>838.288,4</b>	<b>1.146.197,8</b>	<b>1.168.862,6</b>
Público	58.493,3	76.437,2	80.149,5	83.163,9	89.414,9	118.870,3	132.504,1	300.879,6	394.632,3	475.588,7	372.445,5
Privado	72.038,0	89.047,0	96.963,8	171.094,8	228.008,5	266.703,6	295.942,7	351.429,3	443.656,1	670.609,1	796.417,1
(millones de colones corrientes)											
<b>Nuevas colocaciones acumuladas en el sector privado no financiero (*)</b>	<b>71.234,2</b>	<b>81.947,0</b>	<b>117.934,9</b>	<b>203.827,0</b>	<b>268.636,6</b>	<b>316.827,2</b>	<b>314.984,1</b>	<b>481.853,9</b>	<b>564.027,3</b>	<b>658.344,4</b>	
Industria	32.809,4	37.806,4	51.795,6	67.315,1	67.155,2	71.606,0	74.325,5	85.574,5	101.882,3	98.101,8	
Agricultura	14.590,4	14.420,4	19.980,9	31.098,7	32.404,8	33.035,5	26.716,0	35.092,5	49.424,9	51.351,3	
Vivienda y construcción	3.601,8	3.587,5	2.750,9	6.905,1	10.116,9	13.843,3	12.735,3	18.756,3	45.498,8	116.526,8	
Otros	20.232,6	26.132,7	43.407,5	98.508,1	158.959,7	198.342,4	201.207,3	342.430,6	367.221,3	392.364,6	
(millones de colones corrientes)											
<b>Préstamos al sector privado no financiero</b>	<b>100.055</b>	<b>112.302</b>	<b>164.958</b>	<b>224.436</b>	<b>271.702</b>	<b>299.229</b>	<b>347.935</b>	<b>443.666</b>	<b>670.749</b>	<b>792.508</b>	
Industria		31.348	32.178	38.766	42.209	49.342	57.064	54.713	66.461	98.925	116.320
Agricultura		21.743	18.541	24.733	30.054	45.064	47.323	35.552	38.496	54.174	58.929
Vivienda y construcción		8.606	7.427	9.755	12.814	16.897	19.116	25.507	62.050	117.163	136.039
Otros		38.358	54.156	91.704	139.359	160.399	175.726	232.163	276.659	400.487	481.221
(porcentaje anual, a diciembre de cada año)											
<b>Tasas de interés (*)</b>											
<b>Depósitos en colones a 1 mes</b>											
Bancos estatales	17,5	28,3	26,5	18,0	20,0	18,5	24,0	16,5	13,5	17,5	14,5
Bancos privados				20,6	25,0	25,5	30,2	22,3	19,3	20,4	20,4
<b>Depósitos en colones a 3 meses</b>											
Bancos estatales	19,0	31,0	29,5	19,2	21,5	21,0	24,5	17,0	15,3	17,0	15,5
Bancos privados		35,9	32,1	22,3	30,4	29,9	30,4	25,0	19,6	25,0	21,7
<b>Depósitos en colones a 6 meses</b>											
Bancos estatales	23,4	32,0	29,5	19,5	22,0	23,0	26,0	18,0	16,4	19,0	16,2
Bancos privados	29,9	37,0	35,5	23,9	30,4	31,8	32,1	26,6	20,6	26,1	25,5
<b>Tasas de interés activas por sector</b>											
<b>Agricultura</b>											
<i>Bancos estatales</i>	30,5	39,0	40,5	30,2	35,5	34,0	35,0	26,5	23,0	26,0	27,0
<i>Bancos privados</i>	36,0	43,9	42,0	30,0	39,5	42,0	49,0	42,0	30,0	34,0	34,5
<b>Ganadería</b>											
<i>Bancos estatales</i>	28,0	39,0	40,5	30,2	35,5	34,0	35,0	26,5	23,0	26,0	27,0
<i>Bancos privados</i>	36,0	43,9	42,0	30,0	39,5	42,0	49,0	42,0	30,0	34,0	34,5
<b>Industria</b>											
<i>Bancos estatales</i>	30,5	40,0	40,0	30,2	35,5	34,0	37,0	26,5	23,0	26,0	27,0
<i>Bancos privados</i>	36,0	43,9	43,7	32,0	40,5	42,0	49,0	42,0	31,0	34,0	34,5
<b>Vivienda</b>											
<i>Bancos estatales</i>	27,5	38,6	39,7	26,7	31,5	30,7	30,0	24,0	21,2	25,0	26,5
<i>Bancos privados</i>	36,0	44,4	42,0	30,0	39,5	42,0	49,0	42,0	30,0	34,0	34,0
<b>Otras actividades</b>											
<i>Bancos estatales</i>	32,4	41,5	41,5	30,2	37,0	37,0	39,5	31,0	31,0	28,0	29,5
<i>Bancos privados</i>	36,0	44,8	43,7	32,0	42,0	48,0	52,0	42,0	35,0	34,8	34,5
<b>Tasas básicas (*)</b>	<b>23,5</b>	<b>34,0</b>	<b>30,5</b>	<b>19,0</b>	<b>25,0</b>	<b>27,8</b>	<b>28,5</b>	<b>24,6</b>	<b>18,5</b>	<b>24,5</b>	<b>18,3</b>



## Estadísticas ambientales

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
<b>Tierra</b>											
	(hectáreas)										
Area protegida	973.174	990.374	1.094.414	1.094.414	1.094.414	1.094.414	1.591.809	1.602.420	1.266.395	1.306.251	1.366.957
	(hectáreas)										
Area reforestada, manejada y protegida con incentivos forestales	11.517,7	14.205,0	17.296,6	15.755,9	17.725,8	28.068,8	60.922,9		108.188,2	58.131,0	67.943,6
	(miles de hectáreas)										
Tasa promedio anual de deforestación	24	22	18	17	13	8					
	(hectáreas)										
Area total de bosque cerrado				1.556.275		1.786.695					
Area total de bosque secundario	388.341			350.000		370.000	400.000				
	(toneladas métricas)										
Fijación de carbono estimada para el área incentivada por el Estado	65.262,3	84.036,4	95.755,6	92.467,4	97.558,6	88.743,3	157.620,2				
<b>Visitantes al Sistema de Parques Nacionales</b>											
Nacionales	228.206	240.036	222.975	301.644	367.683	322.148	362.341	389.883	452.680	485.950	495.349
Extranjeros	166.536	212.997	273.431	338.109	404.342	378.286	251.740	268.774	290.081	324.148	370.254
	(miles de kilogramos y litros)										
Importación total de agroquímicos		274.039,8	295.870,6	384.729,6	437.411,5	509.312,1	543.348,5				
Plaguicidas			6.438,5	10.291,5	13.770,4	10.139,8	32.392,1	60.886,1			
Fertilizantes			267.271,1	285.079,6	298.467,6	235.908,6	364.175,5	458.149,5			
Otros			330,2	499,5	72.491,6	191.363,1	112.744,5	24.312,9			
<b>Atmósfera</b>											
	(toneladas métricas)										
Partículas en suspensión provenientes de vehículos	685	1.173	1.210	1.587	1.591						



	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
<b>Estación Aeropuerto Juan Santamaría</b>											
<b>Temperatura</b> (grados centígrados)											
Media de verano (mes de marzo)	22,9	24,0	24,5	24,5	23,6	24,2	24,0	22,8	23,1	25,6	22,6
Media de invierno (mes de octubre)	22,6	23,3	23,5	22,6	22,5	23,5	22,9	22,9	22,8	22,6	20,9
<b>Brillo solar</b> (horas y décimos)											
Promedio anual	7	6,8	6,7	6,6	6,6	7,1			6,8	6,2	6,8
<b>Viento</b> (Km/hora)											
Velocidad media	17,9	18,3	17,3	15,8	12,9	14,0	12,0	13,9	16,7	22,2	16,9
<b>Precipitación</b> (mm)											
Promedio anual	2.061,0	1.941,7	1.623,6	1.950,7	2.068,3	1.527,7	2.638,4	2.295,3	1.627,3	2.301,7	1.946,7
<b>Humedad relativa</b> (porcentajes)											
Promedio anual	73	74	73						81	81	77
<b>Desechos</b>											
(toneladas métricas por día)											
<b>Ingreso promedio diario de basura a Río Azul</b>	<b>732</b>	<b>763</b>	<b>776</b>	<b>831</b>	<b>890</b>	<b>962</b>	<b>934</b>	<b>910</b>	<b>947</b>	<b>1.041</b>	<b>1.265</b>
(gramos por día)											
<b>Producción per cápita diaria de basura llevada a Río Azul (*)</b>	<b>827</b>	<b>826</b>	<b>839</b>	<b>864</b>	<b>882</b>	<b>944</b>	<b>944</b>	<b>865</b>	<b>874</b>	<b>898</b>	<b>987</b>
<b>Consumo de energía</b>											
(kWh)											
<b>Consumo de energía eléctrica per cápita</b>									<b>574</b>	<b>605</b>	<b>669</b>
(porcentajes)											
<b>Consumo de diesel como porcentaje del consumo de hidrocarburos (*)</b>	<b>45,0</b>	<b>44,2</b>	<b>44,5</b>	<b>43,6</b>	<b>41,7</b>	<b>40,5</b>	<b>39,3</b>				
(kWh)											
<b>Consumo promedio anual de electricidad por abonado</b>											
Sector residencial	2.641	2.646	2.594	2.535	2.614	2.671	2.623	2.618	2.597	2.666	2.685
Sector industrial	114.368	110.599	107.251	113.223	115.715	121.492	121.096	114.805	120.431	131.299	140.365
(porcentajes)											
<b>Población cubierta por el servicio eléctrico</b>		<b>90,0</b>	<b>91,2</b>	<b>92,4</b>	<b>92,5</b>	<b>92,7</b>	<b>92,8</b>	<b>92,9</b>	<b>93,3</b>	<b>93,2</b>	<b>94,4</b>
(TJ)											
<b>Consumo de energía sector transportes</b>	<b>24.524</b>	<b>23.670</b>	<b>24.504</b>	<b>28.469</b>	<b>33.181</b>	<b>38.362</b>	<b>40.367</b>	<b>40.389</b>	<b>41.607</b>	<b>45.768</b>	
<b>Recursos pesqueros</b>											
(toneladas métricas)											
<b>Captura total según litoral</b>											
Pacífico			13.802	13.549	12.436	13.310	13.609	17.449	21.146	17.911	12.576
Atlántico			433	261	199	268	422	401	421	363	298

## Estadísticas políticas

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
<b>Organización ciudadana</b>											
<b>Número de organizaciones activas de la sociedad civil</b>											
Sindicatos		420	432	423	391	387	348	319	283	279	212
Cooperativas		418	375	382	381	321	293	249	517	526	556
Asociaciones solidaristas		1.154	1.149	1.251	1.395	1.404	1.471	1.481	1.389	1.398	1.043
Sociedades anónimas laborales							45	13	168	215	218
Asociaciones de desarrollo comunal							1.600	1.620	1.635	1.732	1.685
Cámaras empresariales afiliadas a UCCAEP							41	41	45	46	47
Asociaciones civiles		3.826	4.286	5.102	5.791	6.541	7.272	8.163	9.467	10.568	11.356
<b>Control ciudadano</b>											
Denuncias presentadas ante la Defensoría de los Habitantes							2.049	1.496	1.358	2.082	1.678
Demandas en la Comisión Nacional del Consumidor							781	1.872	2.515	2.230	2.143
Audiencias públicas en la ARESEP								7	70	79	74
Contralorías de servicios									62	81	78
<b>Seguridad pública y privada</b>											
Permisos de portación de armas de fuego (*)	5.980	5.609	7.460	8.478	8.702	9.914	13.711	10.084	8.456	8.489	11.479
Personal de seguridad privada						1.200	3.060	3.420	5.141	4.423	3.511
Personal de seguridad pública											7.856
<b>Administración de justicia</b>											
Casos entrados en oficinas judiciales de primera instancia				431.255	538.523	538.523	631.643	664.311	629.376	726.093	
Según materia											
<i>Civil</i>				63.456	63.304	63.304	72.210	70.512	67.331	72.420	
<i>Familia</i>					11.326	11.326	14.657	15.504	16.839	16.994	
<i>Contenciosa</i>				24.280	24.112	24.112	21.178	23.175	26.438	28.970	
<i>Penal</i>				78.527	80.124	80.124	85.984	99.430	104.638	105.265	

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
<i>Trabajo</i>					20.757	18.794	18.794	17.498	18.019	17.693	16.939
<i>Contravenciones</i>					47.798	45.002	45.002	44.585	42.686	42.855	59.490
<i>Tránsito</i>					178.336	273.305	273.305	344.105	349.155	299.980	363.974
<i>Pensiones alimenticias</i>					8.656	9.133	9.133	12.113	14.332	15.383	16.309
<i>Penal juvenil</i>					4.090	7.050	7.050	6.869	7.246	8.338	9.554
<i>Violencia doméstica</i>								5.023	15.336	20.996	26.437
<i>Constitucional</i>					5.355	6.373	6.373	7.421	8.916	8.885	9.741

**Asuntos ingresados en las salas del Poder Judicial**

Sala Primera							567	670	419	582	750
Sala Segunda							602	428	400	437	793
Sala Tercera							879	1.048	1.333	1.305	1.536
Sala Cuarta							6.768	7.421	8.916	8.885	9.741

(meses, semanas y días)

**Duración promedio de los recursos  
votados sobre el fondo del asunto**

Hábeas corpus	1m1s	1m1s	1m2s	1m3s	1m1s	1ms	21d	19d	19d	17d
Recursos de amparo	2m2s	5m	7m1s	9m2s	9m3s	4m2s	3m2s	3m1s	3m	2m
Acciones de inconstitucionalidad	6m2s	12m3s	17m1s	24m1s	27m1s	39m2s	37m3s	26m	19m3s	17m

**Resoluciones dictadas por la Sala Constitucional**

<b>Total</b>	<b>1.398</b>	<b>1.876</b>	<b>3.265</b>	<b>5.466</b>	<b>7.012</b>	<b>6.376</b>	<b>6.515</b>	<b>8.250</b>	<b>8.584</b>	<b>8.570</b>
<i>Con lugar</i>	238	389	414	993	1.159	1.199	1.596	2.814	2.067	2.214
<i>Sin lugar</i>	591	887	1.000	2.155	2.046	1.722	1.615	2.306	2.979	3.118
<i>Rechazados por forma</i>	0	0	0	0	1.407	977	1.044	1.001	1.083	930
<i>Rechazados por fondo</i>	569	600	1.851	2.318	2.400	2.478	2.260	2.129	2.455	2.308
<b>Hábeas corpus</b>	<b>493</b>	<b>564</b>	<b>796</b>	<b>940</b>	<b>939</b>	<b>1.108</b>	<b>1.106</b>	<b>1.282</b>	<b>1.084</b>	<b>1.346</b>
<i>Con lugar</i>	83	95	141	138	179	127	167	169	143	136
<i>Sin lugar</i>	308	370	458	488	417	529	480	654	569	766
<i>Rechazados por forma</i>					96	188	208	135	156	166
<i>Rechazados por fondo</i>	102	99	197	314	247	264	251	324	216	278
<b>Recurso amparo</b>	<b>799</b>	<b>1.225</b>	<b>2.274</b>	<b>4.319</b>	<b>5.681</b>	<b>4.832</b>	<b>5.079</b>	<b>6.626</b>	<b>7.178</b>	<b>6.950</b>
<i>Con lugar</i>	124	281	248	816	928	1.016	1.394	2.608	1.889	2.036
<i>Sin lugar</i>	265	507	515	1.645	1.590	1.140	1.106	1.624	2.382	2.310
<i>Rechazados por forma</i>					1.202	680	723	750	827	689
<i>Rechazados por fondo</i>	410	437	1.511	1.858	1.961	1.996	1.856	1.644	2.080	1.915
<b>Acción inconstitucionalidad</b>	<b>106</b>	<b>87</b>	<b>195</b>	<b>207</b>	<b>392</b>	<b>436</b>	<b>330</b>	<b>342</b>	<b>322</b>	<b>274</b>
<i>Con lugar</i>	31	13	25	39	52	56	35	37	35	42
<i>Sin lugar</i>	18	10	27	22	39	53	29	28	28	42
<i>Rechazadas por forma</i>					109	109	113	116	100	75
<i>Rechazadas por fondo</i>	57	64	143	146	192	218	153	161	159	115

**Personas condenadas por los tribunales**

<b>superiores y juzgados penales</b>	<b>7.140</b>	<b>6.383</b>	<b>5.637</b>	<b>5.340</b>	<b>5.367</b>	<b>5.913</b>	<b>6.970</b>	<b>7.135</b>	<b>7.872</b>	<b>3.456</b>	<b>3.186</b>
Según pena impuesta											
<i>Días multa</i>	1.828	1.457	1.198	1.147	1.345	1.213	1.107	1.138	1.284	241	
<i>Prisión efectiva</i>	2.476	2.170	2.022	1.925	1.926	2.210	2.747	2.701	2.796	1.874	
<i>Prisión ejecución condicional</i>	2.836	2.756	2.417	2.268	2.096	2.490	3.116	3.296	3.792	1.341	

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
<b>Delitos y agresiones</b>											
	(por 100.000 habitantes)										
<b>Tasa de delitos dolosos contra la vida (*)</b>											
Excluyendo agresión	51	50	56	58	55	60	60	61	57	62	58
Incluyendo agresión	114	118	136	146	153	170	180	189	190	205	194
	(por 100.000 habitantes)										
<b>Tasa de homicidios dolosos</b>	3,9	4,6	4,2	4,9	4,8	5,3	5,2	5,3	5,7	5,9	6,5
	(por 100.000 habitantes)										
<b>Tasa de delitos sexuales</b>	53,0	52,6	52,4	57,6	57,7	62,4	59,1	66,5	74,6		
<b>Medios de comunicación</b>											
<b>Medios de comunicación con más popularidad</b>											
Según tipo											
Televisoras						13	13	13	14	15	15
Diarios						5	5	6	6	6	6
Radioemisoras						34	37	39	42	42	42
Revistas y otros impresos						20	31	38	35	39	
<b>Gobiernos locales</b>											
<b>Alcaldes removidos (*)</b>											<b>40</b>
Según causa											
Renuncia											15
Destitución											19
Suspensión temporal											3
Muerte											3
	(millones de colones de 1999)										
<b>Ingresos totales</b>			<b>22.013,4</b>	<b>26.350,0</b>	<b>26.438,0</b>	<b>25.323,7</b>	<b>31.920,6</b>	<b>37.132,1</b>	<b>35.796,7</b>	<b>40.488,3</b>	
Ingresos tributarios			16.630,2	19.424,1	18.900,8	19.211,0	24.431,3	26.084,4	26.308,1	27.819,0	
Ingresos de capital			5.383,1	6.926,0	7.537,3	6.112,7	7.489,3	11.047,7	9.488,6	12.669,3	
	(millones de colones de 1999)										
<b>Egresos totales</b>			<b>17.824,6</b>	<b>20.752,3</b>	<b>21.258,7</b>	<b>20.113,8</b>	<b>23.604,7</b>	<b>29.573,3</b>	<b>28.492,6</b>	<b>31.304,6</b>	
Según categoría											
Gastos corrientes			13.953,2	15.717,0	16.773,9	15.976,7	18.078,1	20.619,9	21.742,5	23.819,8	
Inversión real			2.786,2	4.053,8	3.629,2	3.233,2	4.058,0	6.923,7	5.216,8	5.592,5	
Demás egresos			1.085,2	981,5	855,5	904,0	1.468,6	2.029,6	1.533,3	1.892,3	
<b>Formación de leyes</b>											
<b>Leyes aprobadas según iniciativa</b>											
Ejecutivo		38	28	26	25	51	47	31	43	48	51
Legislativo		54	31	20	40	50	48	37	85	24	76
	(días)										
<b>Duración promedio de las leyes aprobadas en la corriente legislativa</b>											
Ejecutivo								550,3	683,6	630,0	386,9
Legislativo								711,2	635,0	490,5	693,3
<b>Duración promedio de las leyes aprobadas para la sanción del Ejecutivo</b>											
Ejecutivo								11,9	14,3	11,2	8,0
Legislativo								15,3	17,4	14,4	25,7

# Fuentes, definiciones y notas técnicas

## Estadísticas sociales

Abortos	CCSS. Dirección Actuarial y de Planificación Económica. Departamento de Estadística	
Aprestamiento de niños de primer grado	Elaboración propia con datos del Ministerio de Educación. División de Planeamiento. Departamento de Estadística	Se calcula como la razón de la matrícula en preparatoria del año i-1 entre la diferencia de la matrícula de primer grado y de repitentes en primer grado del año i
Area de construcción	INEC. Estadísticas de la construcción	
Asegurados directos activos en régimen de invalidez, vejez y muerte (IVM)	CCSS. Dirección Actuarial y de Planificación Económica. Departamento de Estadística	
Asegurados directos activos en seguro de enfermedad y maternidad	CCSS. Dirección Actuarial y de Planificación Económica. Departamento de Estadística	
Asegurados directos en seguro de enfermedad y maternidad	CCSS. Dirección Actuarial y de Planificación Económica. Departamento de Estadística	
Bonos familiares de vivienda otorgados	BANHVI. Departamento de Comunicaciones	Otorgados por del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda
Cesáreas practicadas en hospitales de la CCSS	CCSS. Dirección Actuarial y de Planificación Económica. Departamento de Estadística	
Cobertura de vacunación en niños	Ministerio de Salud. Unidad de Vigilancia de la Salud	Promedio de la cobertura de vacunación de niños menores de un año en el caso de la poliomielitis y niños de un año en sarampión
Consultas totales del seguro de enfermedad y maternidad	CCSS. Dirección Actuarial y de Planificación Económica. Departamento de Estadística	
Costo por consulta del seguro de enfermedad y maternidad	CCSS. Dirección Actuarial y de Planificación Económica. Departamento de Estadística	
Cursos impartidos por el INA	INA. Dirección de Planificación y Evaluación. Departamento de Planes y Estadísticas	Sector económico: no incluye talleres públicos. Participantes: una persona puede haber participado en más de un curso durante el año. Los datos de 1992 - 1996 incluyen participantes en talleres públicos
Densidad de población	Elaboración propia con datos de población total de la Encuesta de Hogares. Módulo de empleo	Número total de habitantes dividido por la superficie. Para el cálculo se utilizaron 51.100 km <sup>2</sup> de territorio nacional
Desgranamiento por nivel	MEP. Expansión del Sistema Educativo	
Días cama en hospitales de la CCSS en seguro de enfermedad y maternidad	CCSS. Dirección Actuarial y de Planificación Económica. Departamento de Estadística	
Días de incapacidad según régimen	CCSS. Dirección Actuarial y de Planificación Económica. Departamento de Estadística INS. Dirección Actuarial	

Días paciente, hospitales de la CCSS en seguro de enfermedad y maternidad	CCSS. Dirección Actuarial y de Planificación Económica. Departamento de Estadística	
Diplomas otorgados por las instituciones de educación superior	Antes de 1996: Morera, X. y Salas, L., 1995. Recopilación y procesamiento de los diplomas otorgados por las universidades privadas. 1983-1995. Oficina de Planificación de la Educación Superior. CONARE A partir de 1996: OPES, CONARE	Universidades privadas: la categoría "otros" no especifica ni la carrera ni el grado académico
Enfermedades de transmisión sexual	Ministerio de Salud. Informe anual	
Esperanza de vida al nacer	SIECA. Secretaría Permanente del Tratado General de Integración Económica Centroamericana	<i>Años que vivirá un recién nacido si las pautas de mortalidad imperantes en el momento de su nacimiento siguieran siendo las mismas a lo largo de toda su vida</i>
Fuerza de trabajo	INEC. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. Tabulados	Conjunto de personas mayores de 12 años de edad que trabajaron al menos una hora en la semana de referencia o que, sin hacerlo, buscaron trabajo en las últimas cinco semanas
Gastos por incapacidades de la CCSS	CCSS. Dirección Actuarial y de Planificación Económica. Departamento de Estadística	
Gasto público real en salud	CCSS. Dirección Actuarial y de Planificación Económica. Departamento de Estadística	
Gasto social	Antes de 1995: MIDEPLAN. 1980-1994. Tendencias sociodemográficas, económicas y ambientales. De 1995 a 1996: Área de Análisis del Desarrollo, MIDEPLAN. A partir de 1997: STAP, Ministerio de Hacienda.	<i>Monto del gasto público destinado a los programas de corte universal (educación, salud, asistencia social, vivienda, servicios recreativos, culturales y religiosos)</i>
Gasto social real per cápita	MIDEPLAN. 1980-1994. Tendencias sociodemográficas, económicas y ambientales. De 1995 a 1996: MIDEPLAN. Área de Análisis del Desarrollo A partir de 1997: Estimación propia con datos de la STAP	<i>Monto de la inversión por persona en las áreas de atención social expresado en colones de un año determinado</i>
Hogares según niveles de pobreza	INEC. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. Tabulados	Hogares con ingresos declarados. Incluye ajuste en la canasta básica
Índice de desarrollo humano	PNUD. Informe sobre desarrollo humano	<i>Medida normativa de las condiciones de vida deseables o del nivel de vida. Mide el adelanto medio de un país respecto a la capacidad humana básica en función de tres áreas: el disfrute de una vida prolongada y saludable, el acceso al conocimiento y el ingreso como medio para poder disfrutar de un nivel de vida decoroso</i>
Índice de desarrollo relativo al género	PNUD. Informe sobre desarrollo humano	
Índice de potenciación de género	PNUD. Informe sobre desarrollo humano	
Índice de precios de la construcción	INEC. Departamento de Índices y Estadísticas	
Índice de salario mínimo nominal promedio	BCCR. División Económica	<i>Promedio anual. A partir de agosto de 1994 en el cálculo del índice se incluye el 2% del salario escolar, que es retenido por la empresa y pagado en forma acumulada y diferida en enero de cada año, según el decreto 23495-MTSS, publicado en La Gaceta 138, del 20 de julio de 1994</i>
Índice de salario mínimo real	BCCR. División Económica	Datos a diciembre de cada año
Índice de salario mínimo real promedio	BCCR. División Económica	Promedio anual
Ingreso por contribuciones al régimen de invalidez, vejez y muerte	CCSS. Dirección Actuarial y de Planificación Económica. Departamento de Estadística	
Ingresos hospitalarios de la CCSS	CCSS. Dirección Actuarial y de Planificación Económica. Departamento de Estadística	

Ingreso promedio mensual del hogar	INEC. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples	<i>Ingreso promedio del hogar que contempla la suma de todos los ingresos de las personas del hogar, siempre que su relación de parentesco con el jefe o jefa del hogar no sea de servidor doméstico ni pensionista</i>
Ingreso promedio mensual en ocupación principal	INEC. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples	<i>Promedio de ingresos que cada persona ocupada percibe en su ocupación principal.</i> En el caso de los asalariados, el ingreso es el que perciben los ocupados por concepto de trabajo dependiente, o por concepto de trabajo independiente; en el caso de los patronos y de los trabajadores por cuenta propia
Ingreso total del hogar	INEC. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples Elaboración propia con datos de ingreso promedio mensual del hogar	<i>Representa el porcentaje del ingreso promedio mensual de todos los hogares ubicados en cada decil con respecto al total.</i> Cada porcentaje reúne tanto lo percibido por el conjunto de hogares del decil de interés, como lo percibido por los grupos anteriores.
Intoxicaciones por plaguicidas	MIDEPLAN. Sistema de Información Sociodemográfico, Económico y Ambiental (SISEA)	
Matrícula I ciclo	MEP. Expansión del Sistema Educativo	
Matrícula II ciclo	MEP. Expansión del Sistema Educativo	
Matrícula III ciclo	MEP. Expansión del Sistema Educativo	El total incluye colegios artísticos
Matrícula educación diversificada	MEP. Expansión del Sistema Educativo	El total incluye colegios artísticos
Matrícula inicial según dependencia	MEP. Expansión del Sistema Educativo	
Matrícula preparatoria	MEP. Expansión del Sistema Educativo	
Matrícula primer grado	MEP. Expansión del Sistema Educativo	
Medicamentos despachados en farmacias de la CCSS	CCSS. Dirección Actuarial y de Planificación Económica. Departamento de Estadística	
Mortalidad por accidentes de tránsito	Ministerio de Salud. Departamento de Estadística	
Monto de pensión promedio en CCSS	CCSS. Dirección Actuarial y de Planificación Económica. Departamento de Estadística	Montos mensuales pagados dividido por el número de casos
Nacimientos en madres adolescentes	INEC. Sección Estadísticas Vitales	<i>Nacimientos registrados de mujeres en edades de los 15 a los 19 años</i>
Nacimientos totales	INEC. Sección Estadísticas Vitales	<i>Nacimientos totales con asistencia de médicos, enfermeras, parteras, personal capacitado de atención primaria de salud o parteras tradicionalmente calificadas</i>
Número de permisos registrados (edificios y viviendas)	INEC. Estadísticas de la construcción	
Número promedio de camas de hospital en el seguro de enfermedad y maternidad	CCSS. Dirección Actuarial y de Planificación Económica. Departamento de Estadística.	
Ordenes de incapacidad según régimen de enfermedad y maternidad	CCSS. Dirección Actuarial y de Planificación Económica. Departamento de Estadística	
Partos atendidos en maternidades de la CCSS	CCSS. Dirección Actuarial y de Planificación Económica. Departamento de Estadística	
Pensionados en régimen de invalidez, vejez y muerte	CCSS. Dirección Actuarial y de Planificación Económica. Departamento de Estadística	
Pensionados en régimen no contributivo	CCSS. Dirección Actuarial y de Planificación Económica. Departamento de Estadística	
PIB real del sector construcción	BCCR. Cuentas Nacionales	

Población cubierta por programa de atención primaria	Antes de 1995: Ministerio de Salud. División Programática de Regiones A partir de 1995: CCSS. Modernización del Estado	
Población cubierta por seguro de enfermedad y maternidad	CCSS, Dirección Actuarial y de Planificación Económica. Departamento de Estadística	
Población de 12 años y más según nivel de instrucción	INEC. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples A partir de 1995: Elaboración propia con datos de la Encuesta de Hogares	
Población ocupada	INEC. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. Tabulados	<i>Personas en la fuerza de trabajo que trabajaron por lo menos una hora en la semana de referencia o que, aunque no hubieran trabajado, tenían un empleo del cual estuvieron ausentes por razones circunstanciales</i>
Población total	INEC. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. Módulo de Empleo	<i>Total de personas que habitualmente residen en un país o territorio</i>
Población total según niveles de pobreza	INEC. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. Tabulados	No incluye servicio doméstico ni pensionistas. Incluye ajuste en la canasta básica
Población total servida por acueducto	ICAA. Sistemas de Información	
Población total servida por alcantarillado	ICAA. Sistemas de Información	
Rendimiento en educación regular	MEP. Departamento de Estadística	
Repitentes en primer grado	MEP. Expansión del Sistema Educativo	
Salario <i>mínimo minimorum</i>	INEC. Encuesta de Hogares	<i>Es el salario mínimo de protección legal que el Estado garantiza a los trabajadores que no se enmarcan en ninguna ocupación específica dentro del decreto de salarios mínimos</i>
Tamaño promedio del hogar	Antes de 1995: MIDEPLAN. 1980-1994. , Tendencias sociodemográficas económicas y ambientales. A partir de 1995: INEC. Encuesta de Hogares. Módulo de empleo	<i>Promedio de personas que viven en un hogar sin tomar en cuenta aquellas que mantienen una relación de servicio doméstico o pensionista con respecto al jefe o jefa del hogar. Número de personas dividido por el número de hogares</i>
Tasa bruta de escolaridad	MEP. Expansión del Sistema Educativo	Se calcula en relación con la población en edad escolar determinada por las estimaciones y proyecciones de población vigentes. La población en cada nivel se obtiene bajo el siguiente procedimiento: preescolar: 50% de 5 años y 50% de 6 años; I ciclo: 50% de 6 años, la de 7, la de 8 años y el 50% de 9 años; II ciclo: 50% de 9 años, la de 10, la de 11 años y 50% de 12 años; III ciclo: 50% de 12 años, la de 13, la de 14 y 50% de 15 años; educación diversificada: 50% de 15 años, la de 16 y 50% de 17 años
Tasa bruta de natalidad	INEC. Sección Estadísticas Vitales. Varios años. Cálculo de población por provincia, cantón y distrito.	<i>Cociente del número de nacimientos inscritos en un periodo y la población estimada a mitad del mismo periodo. Se estima a partir de la población que se obtiene del modelo de crecimiento vegetativo</i>
Tasa de desempleo abierto	INEC. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. Módulo de empleo	<i>Porcentaje de la población desocupada con respecto a la fuerza de trabajo. Población desocupada entre fuerza de trabajo</i>
Tasa de enfermedades de declaración obligatoria	Ministerio de Salud. Informe anual	
Tasa general de mortalidad	INEC. Cálculo de población por provincia, cantón y distrito	<i>Número anual de defunciones de todas las edades por cada mil habitantes. Cociente entre el número de defunciones de todas las edades ocurridas en un periodo determinado y la población total por mil</i>
Tasa de mortalidad por los cinco primeros grandes grupos de causas	Ministerio de Salud. Informe anual	
Tasa de mortalidad infantil	INEC. Cálculo de población por provincia, cantón y distrito	<i>Número anual de defunciones de niños menores de un año por cada 1000 nacidos vivos. La probabilidad de morir entre el nacimiento y el momento en que se cumple exactamente el primer año de edad. Cociente entre el número de defunciones de infantes menores de un año y el total de nacidos vivos en un periodo determinado por mil.</i>



Tasa de mortalidad por suicidios	Ministerio de Salud. Departamento de Estadística	
Viviendas según condiciones de servicios básicos	INEC. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. Tabulados	Datos del Módulo de Vivienda incluido en la encuesta para esos años
Viviendas según hacinamiento por dormitorio	INEC. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. Tabulados	Datos del Módulo de Vivienda incluido en la encuesta para esos años
Viviendas según tipo de tenencia	INEC. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. Tabulados	Datos del Módulo de Vivienda incluido en la encuesta para esos años

## Estadísticas económicas

Ahorro neto	BCCR. Departamento de Cuentas Nacionales	Saldo de la cuenta de ingresos corrientes y pagos corrientes sin contar la depreciación
Base monetaria	1989 a 1994: MIDEPLAN. Panorama económico. 1994 y MIDEPLAN. 1980-1994. Tendencias sociodemográficas, económicas y ambientales. A partir de 1995: BCCR. División Económica. Departamento Monetario	Cantidad de dinero puesto a disposición de los agentes económicos por el Banco Central (dinero primario), a partir del cual se genera el proceso de expansión secundaria. Saldos a diciembre
Capacidad instalada para producción de energía eléctrica	MINAE. Dirección Sectorial de Energía. Sistema de Información Energética Nacional (SIEN)	Capacidad máxima de generación que poseen las plantas hidroeléctricas y térmicas (con turbinas a vapor, turbinas de gas o motores de combustión interna)
Carga transportada por ferrocarril	MOPT. Dirección de Planificación	Cierre técnico en 1995
Clientes del sistema celular	ICE. Dirección de Planificación y Telecomunicaciones	Abonados del sistema celular
Clientes del sistema telefónico nacional	ICE. Dirección de Planificación y Telecomunicaciones	Abonados del sistema telefónico
Coefficiente de liquidez	Elaboración propia con base en datos del BCCR	Capacidad o potencial del banco o entidad para hacer frente al pago inmediato de sus deudas u obligaciones. Medio circulante dividido por el PIB nominal
Costo per cápita de la canasta básica alimentaria	INEC. Estadísticas económicas	Costo por persona de la canasta básica alimentaria, obtenida a partir de los precios promedio ponderados de los artículos que la componen (bienes y servicios)
Crédito interno neto total del SBN	BCCR. División Económica. Departamento Monetario	Crédito concedido por el Banco Central y los bancos privados a los sectores público y privado. Corresponde a la suma del crédito corriente neto al sector público, el crédito al sector público por renegociación y el crédito al sector privado. Los datos consideran el artículo 175 y no son ajustados por operaciones de subasta conjunta
Déficit del sector público no financiero	BCCR. Departamento Monetario. Sección de Finanzas Públicas y Análisis Fiscal. Información suministrada por la Autoridad Presupuestaria	Saldo entre los ingresos y gastos totales del SPNF reducido, compuesto por: Gobierno Central, diez empresas y ocho instituciones descentralizadas
Densidad de líneas telefónicas	ICE. Dirección de Planificación	Total de líneas telefónicas instaladas por cien habitantes
Densidad de teléfonos públicos	ICE. Dirección de Planificación	Total de teléfonos públicos instalados por mil habitantes
Depósitos de bancos comerciales en BCCR	BCCR. División Económica. Departamento Monetario. Sección Programación Financiera	Depósitos monetarios que los bancos comerciales realizan en el BCCR; se refiere a depósitos de ahorro, depósitos a largo plazo y certificados de inversión
Depósitos en cuenta corriente	BCCR. División Económica. Departamento Monetario. Sección Programación Financiera	Depósitos realizados por medio de cheques por parte del sector público o bien por particulares en los bancos comerciales. Excluye partidas interbancarias y depósitos en cuenta corriente del Gobierno

Deuda interna bonificada del sector público general	BCCR. Departamento de Mercado de Capitales y Finanzas Públicas	Obligaciones (traducidas en bonos), del sector con el resto de los sectores de la economía
Deuda interna total	BCCR. División Económica. Departamento Monetario. Sección Finanzas Públicas y Análisis Financiero	Suma total de los valores de vencimiento, tales como certificados nacionales de ahorro, bonos de defensa en poder del Sistema Bancario Nacional, sector público y sector privado. Saldos a diciembre
Deuda pública externa	BCCR. División Económica. Departamento Monetario. Departamento Finanzas Internacionales	Compromisos financieros que tiene el Estado con el resto del mundo
Efectivo en poder del público	BCCR. División Económica. Departamento Monetario. Sección Programación Financiera	Monedas y billetes que están en circulación
Emisión monetaria	BCCR. División Económica. Departamento Monetario. Sección Programación Financiera	Total de dinero emitido por el Banco Central
Exportaciones	BCCR. División Económica. Departamento Monetario	Bienes y servicios vendidos en el extranjero. No incluye ajuste de metodología de balanza de pagos. Según destino: no incluye valor agregado de exportaciones de zona franca y perfeccionamiento activo
Financiamiento del déficit del Gobierno Central	BCCR. Departamento de Mercado de Capitales y Finanzas Públicas. Información suministrada por Tesorería Nacional	Forma interna o externa de hacer frente a los gastos que no se pudieron cubrir con los ingresos corrientes
Formación bruta de capital fijo	BCCR. División Económica. Departamento de Cuentas Nacionales	Bienes producidos de duración superior a un año y que son utilizados en la producción de otros bienes y servicios. Algunos ejemplos son vivienda, maquinaria y equipo, activos cultivados como árboles y ganado, etc
Gastos totales del Gobierno Central	BCCR. Departamento de Mercado de Capitales y Finanzas Públicas. Información suministrada por la Tesorería Nacional	Total de los gastos corrientes y gastos de capital. Metodología caja
Generación de energía eléctrica	ICE. Departamento de Tarifas y Mercado	Producción de electricidad de las plantas a centros de transformación
Importaciones	BCCR. División Económica. Departamento Monetario. Sección Balanza de Pagos	Bienes y servicios comprados en el extranjero, transferencia de propiedad de bienes de los no residentes a los residentes y de servicios prestados por los productores no residentes a los residentes del país. No incluye ajuste de metodología de balanza de pagos. El dato de 1995 no incluye maquila ni zona franca
Índice de precios al consumidor	BCCR. División Económica. Departamento Contabilidad Social. Sección Índices y Estadísticas INEC. Departamento de Índices y Estadísticas	Relaciona el costo promedio de una canasta de consumo, calculado mes a mes, con respecto a este costo en un mes determinado como base
Ingreso de divisas por concepto de turismo	BCCR. División Económica. Departamento Monetario	Monto en dólares de los ingresos generados por turismo
Ingreso nacional disponible	BCCR. División Económica. Departamento de Cuentas Nacionales	Saldo neto obtenido a partir del total de recursos de la cuenta de generación de ingresos, es decir, el producto interno bruto a precios de mercado, del que se deduce el consumo de capital fijo
Ingresos totales del Gobierno Central	BCCR. Departamento de Mercado de Capitales y Finanzas Públicas. Datos suministrados por la Tesorería Nacional	Ingresos del Gobierno Central por concepto de tributos, transferencias y otros rubros como traspaso de utilidades, contribución al fondo de pensiones e intereses de bonos propios. Metodología caja
Ingresos tributarios	Contraloría General de la República. Memoria Anual	Impuestos que cobra el Estado a las diferentes entidades y personas
Inversión externa directa	BCCR. División Económica. Departamento Monetario	Afluencia neta de inversión para adquirir un interés de administración (10% o más de acciones) de una empresa que opera en otro país diferente al de origen del inversionista
Inversión pública bruta en sector transportes	MOPT. Dirección de Planificación. Departamento de Estudios Económicos	Toda acción dirigida a aumentar la capacidad productiva del sector mediante la inversión en obras de infraestructura, además de la adquisición de bienes y servicios
Líneas telefónicas instaladas	ICE. Telecomunicaciones. Informe estadístico	Líneas telefónicas que se han instalado en todo el territorio nacional y que son registradas por las centrales telefónicas del ICE

Liquidez total t	BCCR. División Económica. Departamento Monetario	Incluye los activos financieros totales a disposición de la economía, tanto monetarios como cuasimonetarios. Se calcula como la suma de medio circulante y cuasidinerero, saldos a diciembre. Esta serie fue revisada y actualizada en mayo de 1998, debido a los cambios que sufrió el cuasidinerero por efecto de la "subasta conjunta de títulos", además de que no incluye bonos de estabilización monetaria y sistemas inversión de corto plazo
Medio circulante	BCCR. División Económica. Departamento Monetario	<i>Activos que sirven como medio de pago en las transacciones diarias de las personas: está compuesto por el dinero y los depósitos en cuenta corriente.</i> Saldos a diciembre. El incremento observado en 1997 se debe a que un banco comercial decidió clasificar como depósitos en cuenta corriente, pasivos que había venido registrando como obligaciones a plazo. Serie revisada y actualizada en mayo de 1998
Nuevas colocaciones en el sector privado no financiero	BCCR. División Económica. Departamento Monetario	Incluye bancos estatales y privados. La categoría "Agricultura" corresponde a "Agricultura, ganadería y pesca"
Número de líneas telefónicas directas facturadas	ICE. Dirección de Planificación	<i>Líneas directas instaladas entre dos o varias instituciones, por ejemplo las agencias bancarias con oficinas centrales o empresas privadas con la oficina central de algún banco para realizar transacciones bancarias. Se realizan a través de un equipo transmisor PCM, radio enlace o planta externa (cable)</i>
Número de personas por vehículo	MOPT. Departamento de Planificación	<i>Razón entre el número de vehículos reportados en un año y la población para ese año</i>
Número de turistas que ingresaron al país	ICT. Departamento de Estadística	<i>Ingreso de turistas al país en cada año</i>
Número de vehículos en circulación	MOPT. Departamento de Planificación	<i>Vehículos reportados en circulación en un año.</i> Incluye vehículos automotores y equipo pesado como chapulines, tractores, etc, identificados como equipo especial
Pasajeros movilizados en el Aeropuerto Juan Santamaría	MOPT. Estadísticas del sector transporte	<i>Cantidad de personas que abordan aviones en el aeropuerto.</i>
Precio energía eléctrica	MINAE. Dirección Sectorial de Energía. Sistema de Información Energética Nacional (SIEN)	<i>Tarifa promedio anual que pagó el abonado por el consumo de energía eléctrica en ese mismo año</i>
Precio promedio de combustible	MINAE. Dirección Sectorial de Energía. Sistema de Información Energética Nacional (SIEN)	<i>Tarifa promedio anual que se paga por combustibles</i>
Precio promedio del impulso en exceso para las llamadas locales	ICE. Dirección de Planificación	<i>Tarifa promedio pagada por cada impulso en exceso</i>
Precio 3 minutos llamada a EEUU	ICE. Dirección de Planificación	<i>Tarifa cobrada por una llamada a EEUU por un lapso de 3 minutos de comunicación</i>
Préstamos al sector privado no financiero	BCCR. Departamento Monetario. Programación Financiera	
Producción para el mercado local	Elaboración propia con datos del BCCR	<i>Bienes y servicios que se destinan a satisfacer la demanda interna de un país o región.</i> Considera metodología del Quinto Manual de Balanza de Pagos, FMI Fórmula: $(\text{crecimiento del PIB} - [\text{crecimiento de las exportaciones} (\text{exportaciones}/\text{PIB})]) / [1 - (\text{exportaciones}/\text{PIB})]$
Producción total de energía	MINAE. Dirección Sectorial de Energía. Sistema de Información Energética Nacional (SIEN)	
Producto interno bruto (PIB)	BCCR. División Económica. Departamento de Cuentas Nacionales	<i>Valor total de bienes y servicios producidos por las industrias y otros agentes de la economía, en el territorio económico del país, en un período determinado. La producción aparece valorada a precios básicos.</i> Dólares: calculado con PIB nominal dividido por el tipo de cambio. El tipo de cambio corresponde a un promedio de los tipos de cambio efectivos entre los ingresos y egresos corrientes de la balanza de pagos. En el año 2000 se introduce una nueva serie, ya que se cambió el año base a 1991

Reservas monetarias internacionales netas	BCCR. División Económica. Departamento Monetario. Sección Balanza de Pagos	
Saldo cuenta de capitales	BCCR. División Económica. Departamento Monetario	<i>Refleja las transacciones no recuperables que suponen la adquisición, transferencia, construcción o venta de activos fijos destinados a un uso repetido en el proceso de producción durante más de un año.</i> Incluye: Metodología del Quinto Manual de Balanza de Pagos del FMI, ajustes de balanza de pagos, errores y omisiones y capital no determinado
Saldo cuenta comercial	BCCR. División Económica. Departamento Monetario	<i>Diferencia entre las exportaciones FOB y las importaciones CIF.</i> Incluye: Metodología del Quinto Manual de Balanza de Pagos del FMI, ajustes de balanza de pagos, errores y omisiones y capital no determinado
Saldo cuenta corriente	BCCR. División Económica. Departamento Monetario	<i>Registra los movimientos de mercancías, los servicios como turismo, los ingresos y pagos de rentas y transferencias unilaterales que constituyen movimientos sobre los cuales no existe obligación ni derecho de devolución.</i> Incluye: Metodología del Quinto Manual de Balanza de Pagos del FMI, ajustes de balanza de pagos, errores y omisiones y capital no determinado
Servicio de la deuda del Gobierno Central	BCCR. División Económica. Información suministrada por el Ministerio de Hacienda	
Servicio de la deuda pública externa	BCCR. División Económica. Departamento Monetario. Sección Balanza de Pagos	
Servicio efectivamente pagado	BCCR. División Económica. Departamento Monetario. Sección Balanza de Pagos	
Tasa anual de inflación	BCCR. División Económica. Departamento Monetario	<i>Variación porcentual acumulada en el índice de precios al consumidor respecto a diciembre del año anterior</i>
Tasa de crecimiento vehicular	MIDEPLAN. Sistema de Información Sociodemográfico Económico y Ambiental (SISEA)	<i>Crecimiento porcentual del número de vehículos de un año con respecto al anterior</i>
Tasa de devaluación	Elaboración propia con datos BCCR	<i>Variación porcentual del tipo de cambio interbancario promedio de compra y venta de dos periodos consecutivos.</i> Se calcula con base en el tipo de cambio interbancario, promedio de compra y venta
Tasas de interés	BCCR. División Económica. Departamento Monetario. Sección Programación Financiera	Tasas de interés activas: incluye comercio, personal y servicios. Bancos privados: tasa máxima. Tasas básicas: promedio ponderado de las tasas de interés a seis meses
Tipo de cambio interbancario, venta	BCCR. División Económica. Departamento Monetario	<i>Cantidad de colones que fijan los bancos por la venta de un dólar de los Estados Unidos</i>
Variación de existencias	BCCR. División Económica. Departamento de Cuentas Nacionales	<i>Valor de los bienes adquiridos por los productores menos el valor de los bienes utilizados durante el período contable</i>
Variación reservas monetarias internacionales del SBN	BCCR. División Económica. Departamento Monetario	<i>Cambios en los activos de reservas que se utilizan para saldar las cuentas corrientes y de capital durante un período con respecto a otro</i>
Visitantes al Sistema de Parques Nacionales	Ministerio del Ambiente y Energía. Sistema Nacional de Areas de Conservación	<i>Cantidad de personas que visitan los parques nacionales cada año, ya sea nacionales o extranjeros</i>

## Estadísticas ambientales

Area protegida	1989-1994: MINAE. Sistema de Parques Nacionales. MIDEPLAN. 1994. Costa Rica: panorama económico, social y ambiental, A partir de 1995: Ministerio del Ambiente y Energía. Sistema Nacional de Areas de Conservación	
Area reforestada, manejada y protegida con incentivos forestales	MINAE. Sistema Nacional de Areas de Conservación	
Area total de bosque cerrado	MIDEPLAN. Sistema de Información Sociodemográfico Económico y Ambiental (SISEA) MINAE. Dirección General Forestal	
Area total de bosque secundario	MIDEPLAN. Sistema de Información Sociodemográfico Económico y Ambiental (SISEA) MINAE. Dirección General Forestal	
Consumo de diesel como porcentaje del consumo de hidrocarburos	1989-1993: elaboración propia con datos de la Dirección Sectorial de Energía. 1994: Balance Energético Nacional 1993. Publicación 152, San José A partir de 1994: DSE. Sistema de Información Energético. Nacional (SIEN)	Para los años 1985 a 1989 se tomó como hidrocarburos: gas licuado, gasóleo, kerosene y jet fuel, diesel, gasolinas, fuel oil y no energéticos. Para los años 1990 a 1996: gas licuado, gasolina, nafta liviana, nafta pesada, av gas, kerosene, jet fuel, diesel, gasóleo, llo 180, llo 380, marine diesel oil, fuel oil y asfaltos
Consumo de energía eléctrica per cápita	ICE. Departamento de Tarifas y Mercado	
Consumo de energía sector transportes	1989-1993: Dirección Sectorial de Energía 1994. Balance Energético Nacional 1993. Publicación 152, San José A partir de 1994: DSE. Sistema de Información Energético Nacional (SIEN)	
Consumo promedio anual de electricidad por abonado	ICE. Departamento de Tarifas y Mercado	
Estación Aeropuerto Juan Santamaría	MINAE. Instituto Meteorológico Nacional	
Fijación de carbono estimada para el área incentivada por el Estado	MINAE. Sistema Nacional de Areas de Conservación	
Importación total de agroquímicos	MIDEPLAN. Sistema de Información Sociodemográfico Económico y Ambiental (SISEA)	
Ingreso promedio diario de basura a Río Azul	Municipalidad de San José	
Partículas en suspensión provenientes de vehículos	Estimaciones de la Dirección Sectorial de Energía/Organización Latinoamericana de Energía, Sistema de Información Económica y Energética (SIEE)	
Población cubierta por el servicio eléctrico	ICE. Dirección de Planificación Eléctrica	
Producción per cápita diaria de basura llevada a Río Azul	Municipalidad de San José	Se refiere a la población de los cantones que disponen de los desechos en Río Azul
Recursos pesqueros	INCOPECA. Departamento de Estadística	
Tasa promedio anual de deforestación	MINAE. Dirección General Forestal	
Visitantes al Sistema de Parques Nacionales	Ministerio del Ambiente y Energía. Sistema Nacional de Areas de Conservación	

## Estadísticas políticas

Alcaldes removidos	Instituto de Fomento y Asesoría Municipal
Asuntos ingresados en las salas del Poder Judicial	Poder Judicial. Departamento de Planificación y Estadística
Audiencias públicas en la ARESEP	Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos
Casos entrados en oficinas judiciales de primera instancia	Poder Judicial. Departamento de Planificación y Estadística
Contralorías de servicios	MIDEPLAN. Departamento de transparencia y rendición de cuentas
Demandas en la Comisión Nacional del Consumidor	Ministerio de Economía. Comisión Nacional del Consumidor
Denuncias presentadas ante la Defensoría de los Habitantes	Defensoría de los Habitantes. Departamento de Estadística
Duración promedio de los recursos votados sobre el fondo del asunto	Poder Judicial. Departamento de Planificación y Estadística
Duración promedio de las leyes aprobadas en la corriente legislativa	Asamblea Legislativa. Centro de Información
Duración promedio de las leyes aprobadas para la sanción del Ejecutivo	Asamblea Legislativa. Centro de Información
Gastos totales de los gobiernos locales	Contraloría General de la República. Memoria Anual
Ingresos totales de los gobiernos locales	Contraloría General de la República. Memoria Anual
Leyes aprobadas según iniciativa	Asamblea Legislativa. Centro de Información
Medios de comunicación con más popularidad	Servicios publicitarios computarizados
Número de organizaciones activas de la sociedad civil	Ministerio de Trabajo, INFOCOOP, DINADECO, UCCAEP
Permisos de portación de armas de fuego	Ministerio de Seguridad Pública. Control de armas y explosivos
Personal de seguridad privada	Ministerio de Seguridad Pública. Dirección Servicios Privados de Seguridad
Personal de seguridad pública	Ministerio de Seguridad Pública. Departamento de Planificación
Personas condenadas por los tribunales superiores y juzgados penales	Poder Judicial. Departamento de Planificación y Estadística
Resoluciones dictadas por la Sala Constitucional	Poder Judicial. Departamento de Planificación y Estadística
Tasa de delitos dolosos contra la vida	Poder Judicial. Departamento de Planificación y Estadística
Tasa de delitos sexuales	Poder Judicial. Departamento de Planificación y Estadística
Tasas de homicidios dolosos	Poder Judicial. Departamento de Planificación y Estadística