

DECIMOQUINTO INFORME ESTADO DE LA NACIÓN

# Resumen de capacitación



# Índice

<b>Prólogo</b>	<b>7</b>
<b>Introducción</b>	<b>23</b>
<b>1 Valoración general</b>	<b>27</b>
<b>2 Equidad e integración social</b>	<b>31</b>
<b>3 Oportunidades, estabilidad y solvencia económicas</b>	<b>53</b>
<b>4 Armonía con la naturaleza</b>	<b>71</b>
<b>5 Fortalecimiento de la democracia</b>	<b>91</b>
<b>6 Clases sociales, estilos de desarrollo y crecimiento económico en Costa Rica 1988-2008</b>	<b>111</b>
<b>7 Apartado especial: Estado de La Nación en las aulas</b>	<b>121</b>
<b>Glosario</b>	<b>135</b>
<b>Bibliografía</b>	<b>151</b>





# Equipo responsable

## Consejo Consultivo

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

## Consejo Directivo

Rodrigo Arias, Daniel Soley, José Andrés Masís.

## Convenios marco de cooperación

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

## Director del Programa

Miguel Gutiérrez Saxe.

## Subdirector

Jorge Vargas Cullell.

## Coordinadora general de investigación

Leda Muñoz.

## Investigadores principales

Ludovico Feoli, Luis Hall, Leonardo Merino,  
Isabel Román.

Capítulo especial: Rafael Segura, Jorge Vargas Cullell,  
Mylena Vega, Eduardo Alonso.

## Equipo técnico

Ronald Alfaro, Noel Cuevas, Diego Fernández,  
Enrique González, Antonella Mazzei, Karla Meneses,  
Leonardo Merino, Alberto Mora, Natalia Morales,  
Dagoberto Murillo, Susan Rodríguez, Isabel Román,  
Elisa Sánchez, Rafael Segura, José Antonio Rodríguez,  
Jorge Vargas Cullell, Evelyn Villarreal.

## Equipo administrativo

Susan Rodríguez, Estefanie Araya, Karol Arroyo,  
Arlene Méndez, José Jorge Montero, Guisselle Rojas,  
Joani Valverde.

## Equipo de comunicación, difusión y capacitación

Guido Barrientos, Vera Brenes, Tatiana López y  
Arlene Méndez.

## Editor

Programa Estado de la Nación.

## Corrección de estilo

Alexandra Steinmetz,  
Ana Lucía Lizano.

## Lector de correlación curricular

Marvin Carvajal.  
Asesor Pedagógico de Estudios Sociales.



# Prólogo

## Desempeño nacional y rendición de cuentas: el programa de formación e información Estado de la Nación

El Estado de la Nación es un programa de investigación y formación sobre desarrollo humano sostenible, nacido en 1994. Es auspiciado por el Consejo Nacional de Rectores (Conare) y la Defensoría de los Habitantes de la República, y está asentado en un mecanismo de participación informada de la sociedad, así como en un proceso de investigación participativo, plural y pluralista. Busca ofrecer a la sociedad una imagen sobre los problemas y potencialidades del país, para “conocer la Costa Rica que tenemos y pensar la Costa Rica que deseamos”, ejerciendo de esta manera una magistratura de influencia. La experiencia adquirida ha llevado al Programa a preparar informes regionales centroamericanos y a profundizar la visión en un tema central, con el *Informe Estado de la Educación*.

A lo largo de quince años se ha podido iluminar en forma creciente desafíos nacionales y regionales, proponer debates, facilitar diálogos y, en casos muy calificados, abordar dilemas, e incursionar en planteamientos específicos. La elaboración del Informe es una acción identificada en el marco universitario (Comisión de Financiamiento Permanente-Conare, 1993) que ha llegado a muchos sectores de la sociedad

con temas de gran variedad. Muchos han utilizado esta fuente de información; se la tiene por creíble, y ha calado su estilo de abordar los asuntos de interés público, de ir a la información para sustentar las valoraciones. El sentido de la contribución es claro: con la falta de conocimiento y transparencia pierden muchos, y ganan, si es que ganan, muy pocos; pierden los grupos sociales excluidos, cuyas necesidades no son atendidas, y pierden los gobiernos, que carecen de instrumentos para medir su desempeño y determinar cómo compensar o modificar los impactos negativos, aun estando dispuestos a ello.

Este Decimoquinto Informe aporta una novedad al presentar un amplio análisis sobre las clases sociales en Costa Rica, basado en un muy importante esfuerzo estadístico, riguroso y complejo, pero con una primera expresión sencilla y profunda: mostrar coloridos rostros humanos para sintetizar la evolución de las condiciones de vida de sectores sociales y económicos, a lo largo de poco más de dos décadas de transformaciones nacionales. Este enfoque se complementa con la visión de las políticas públicas en relación con la equidad en el país. Este es, además, un año en el que se reflexiona sobre dos importantes instituciones, la Sala Constitucional y la Defensoría de los Habitantes, en sus aniversarios vigésimo y decimoquinto, respectivamente, un insumo

que se espera enriquezca el clima y contexto de la contienda electoral.

### Asentado nacionalmente, dentro de la corriente del desarrollo humano

El Estado de la Nación fue creado en 1994 por el Conare y, coincidiendo con sus primeros pasos, por la Defensoría de los Habitantes de la República, como un proyecto auspiciado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en asocio con otros cooperantes internacionales, como la Unión Europea (Comisión de Financiamiento Permanente-Conare, 1993). A partir de 2003, se reestructuró y adquirió el estatus de un programa institucional asentado en Costa Rica, con capacidades y actividades regionales. La Defensoría de los Habitantes y las cuatro instituciones estatales de educación superior (Universidad de Costa Rica, Instituto Tecnológico de Costa Rica, Universidad Nacional y Universidad Estatal a Distancia), agrupadas en el Conare, ratificaron su apoyo a este esfuerzo mediante la creación del Programa y el establecimiento de un convenio para su operación. La base así definida es permanente y garantiza la independencia de esta iniciativa.

Desde su nacimiento, el Programa Estado de la Nación ha realizado importantes esfuerzos para promover y profundizar el estudio y discusión sobre el desarrollo humano sostenible en Costa Rica y, luego, en Centroamérica. La preparación anual del *Informe Estado de la Nación* a lo largo de tres lustros ha sido la base para lograr tal propósito. Un análisis de esta experiencia fue publicado en el texto de Isunza y Olvera (2006), sobre democratización y rendición de cuentas.

Mediante la combinación de procesos de investigación y consulta a representantes de diversos sectores sociales, se han articulado redes de investigación que han favorecido la pertinencia y legitimidad del análisis, así como el establecimiento de vínculos que facilitan el acceso a la información y la difusión de los Informes. Estos procesos permitieron cons-

truir un marco de referencia basado en una concepción del desarrollo como la ampliación de las opciones de las personas, en un momento en que la corriente predominante le dejaba todas las respuestas al mercado. El simbolismo del desarrollo humano se hizo presente y, detrás de él, las preguntas sobre los factores que conducen a ese objetivo, las respuestas sobre la organización de políticas públicas y su articulación complementaria con la acción del mercado.

Ahora bien, el sentido más básico de la iniciativa, tanto conceptualmente como por la práctica que lo origina y fortalece, está asociado al Estado democrático de Derecho y a la calidad de la democracia.

### Estado democrático de Derecho, el fundamento de la iniciativa

El Estado democrático de Derecho asegura las libertades políticas y los derechos civiles de la población, estableciendo redes universales para el ejercicio de la responsabilidad política, legal y administrativa de las personas investidas con autoridad, así como para la rendición de cuentas. Es decir, provee garantías para el ejercicio del estatus de ciudadanía bajo el dominio legal del Estado democrático (O'Donnell, 1998). En esta definición, la rendición de cuentas es un componente esencial. El Estado democrático de Derecho necesariamente refiere a la rendición de cuentas y a los mecanismos de control político. En este sentido el Estado democrático de Derecho se distingue de la ausencia del mismo -que torna imposible la existencia de una democracia-, así como del Estado antidemocrático de Derecho. En este último, el Poder Judicial aplica a la ciudadanía leyes antidemocráticas, que sancionan limitaciones al ejercicio de los derechos civiles y políticos, a la vez que legitiman la falta de control ciudadano sobre el poder político (O'Donnell, 1998).

Ahora bien, es claro que el Estado democrático de Derecho no carece de debilidades, como la escasa capacidad para impartir justicia pronta, cumplida e igual para todos -incluyendo al

Estado- y la pugna con legados autoritarios o militaristas, que a veces conduce a la impunidad ante la violación de los derechos humanos. Otras debilidades importantes son la información restringida, la incidencia de la corrupción y la exigua rendición de cuentas, así como la incompleta independencia de los sistemas judiciales con respecto a otros poderes del Estado. Estos problemas asociados al Estado democrático de Derecho plantean desafíos fundamentales: la creación de un clima de seguridad personal y jurídica y la transparencia de las acciones.

La ausencia de rendición de cuentas erosiona dos principios básicos de la democracia: la igualdad política de las personas, que se ve amenazada por la creación de ciudadanos de primera, segunda y tercera clase, y el control ciudadano al que debe estar sometido el poder político, es decir, la sujeción de este último al Estado de Derecho. La inadecuada o inexistente rendición de cuentas ocasiona la entronización de una vida democrática de muy baja calidad. Las peores consecuencias las paga la sociedad como un todo. El sistema político experimenta una pérdida de legitimidad que afecta su gobernabilidad y su misma estabilidad política y económica.

### Un programa al servicio de la calidad de la democracia y la rendición de cuentas

En una democracia, las elecciones libres son un requisito necesario, pero insuficiente; se requiere también la rendición de cuentas. En su artículo 11, la Constitución Política de la República de Costa Rica contiene un enunciado bastante común en las constituciones de América: que los funcionarios públicos no son más que simples depositarios de la autoridad. En el artículo 2 indica que la fuente de esta autoridad reside en la Nación y que la Nación es indelegable, somos todos. La soberanía también reside en la Nación.

La rendición de cuentas está asociada desde un inicio al concepto de democracia representativa. Así por ejemplo, en la *Declaración de*

*los Derechos del Hombre y del Ciudadano*, de 1789, el derecho de petición tenía como contrapartida “el deber de todos los ciudadanos de contribuir, equitativamente en razón de sus posibilidades, a las cargas públicas (artículo XIII) y su derecho de comprobar, por sí mismos o mediante sus representantes, la necesidad de la contribución pública, consentirla libremente, saber cómo se emplea y determinar la cantidad, la base imponible, el cobro y su duración”.

El segundo requisito para la democracia es, pues, que el poder político rinda cuentas. ¿Qué significa esto? Que los gobernantes asumen ante la ciudadanía la responsabilidad por sus acciones, sean estas en los poderes Ejecutivo, Legislativo o Judicial, o bien en las municipalidades. Los servidores públicos y, en general, las personas que detentan cargos de representación social y política, o aquellos que son intermediarios sociales, como los partidos políticos y los medios de comunicación colectiva, deberían rendir cuentas también. Se dice que una democracia requiere rendición de cuentas porque la fuente de poder de los gobernantes es la ciudadanía.

En una democracia de alta calidad la rendición de cuentas está desarrollada en los ámbitos político, legal y administrativo. El primero se refiere a los mecanismos que permiten a las y los ciudadanos velar por el cumplimiento de las ofertas electorales, el buen gobierno y la gobernabilidad. Se trata de tomarles la palabra a quienes solicitan el apoyo de los electores y sancionar severamente el engaño o el incumplimiento. El segundo contempla los instrumentos para el control de la legalidad y la justicia; no basta la existencia de un Estado de Derecho: el poder político debe estar sujeto a él. Ninguna institución o persona está por encima de la ley, tanto en la esfera pública como en la privada. Además, la administración de la justicia debe estar abierta al escrutinio público, como un medio para promover una justicia igual, pronta y cumplida para todas las personas. Por último, la rendición de cuentas administrativa alude a los mecanismos para el control y la evaluación de la eficacia y el

trato digno en la función pública. La expresión “servidor público” recuerda que el fin de las instituciones es satisfacer, con eficiencia y equidad, aquellas necesidades de la población que han sido reconocidas como de interés público.

Una expresión de la rendición de cuentas, en el caso costarricense, es el conjunto de prácticas sociales desarrolladas alrededor de la preparación y publicación anual del *Informe Estado de la Nación*, con base en tres principios: rigor académico, legitimidad social y amplitud en la difusión.

### Un método para conocer y pensar un país

El *Informe Estado de la Nación* de Costa Rica es una de las tres iniciativas de medición nacional del desarrollo humano más antiguas del planeta. Se trata, pues, de un informe pionero. Además, tal como se consignó en el Informe de Labores del PNUD del 2001, es uno de los esfuerzos más persistentes en esta materia: a aquella fecha pocos países habían logrado acumular tantos informes sucesivos como Costa Rica (PNUD, 2001).

Esta es una iniciativa independiente, cuya misión es mejorar el acceso de la ciudadanía a información amplia, oportuna y veraz sobre los asuntos de interés público. Se trata de un producto social, no individual. En él participa un consorcio de instituciones que incorpora, además de la Defensoría de los Habitantes de la República y las universidades públicas agrupadas en el Conare, a diversos organismos de cooperación internacional que lo han apoyado decididamente y en diversos momentos: PNUD, OIT, OPS, Unicef, la Unión Europea, el Convenio Bilateral de Desarrollo Sostenible Costa Rica-Holanda y los gobiernos de los Países Bajos, Suecia y Dinamarca. A estas entidades se han sumado algunas instituciones nacionales, como el Banco Popular y de Desarrollo Comunal, el Instituto Nacional de Fomento Cooperativo y la Contraloría General de la República.

La tarea del Programa Estado de la Nación es dotar a la sociedad costarricense de ins-

trumentos de fácil acceso para conocer su evolución, desarrollar instancias de rendición de cuentas, fortalecer mecanismos de participación y negociación y contribuir a la formación de consensos nacionales, tan necesarios en épocas de profundos cambios, además de ser ejercicios imprescindibles en una sociedad democrática. Su informe anual no es un documento gubernamental, tampoco es antigubernamental; se centra en valorar el desempeño de la nación. Por eso tiene como lema “Conocer la Costa Rica que tenemos, pensar la Costa Rica que deseamos”.

El *Informe Estado de la Nación* reúne:

- Más de quinientas referencias bibliográficas anuales.
- Cinco coordinadores temáticos para los cuatro temas regulares (equidad e integración social; oportunidades, estabilidad y solvencia económicas; armonía con la naturaleza; fortalecimiento de la democracia) y el tema especial que se define para cada edición.
- Alrededor de cincuenta investigadores e investigadoras en cada edición.
- Un compendio estadístico con más de doscientas variables, sobre asuntos económicos, sociales, ambientales y políticos.

Para su producción se cuenta con:

- Un portal en Internet que registra 5,2 millones de hits al año y alrededor de 35.000 visitas complejas al mes (se visitan varios capítulos, ponencias, etc., por lo general se imprimen varios resultados).
- Acuerdos institucionales con la CGR, Unfpa, Infocoop, Inamu, IMAS, INEC, Unicef, OPS y Unesco, entre otros.
- Un Equipo Técnico central.
- Un Consejo Directivo.
- Un Consejo Consultivo integrado por

personalidades nacionales de reconocida trayectoria en materia de desarrollo, provenientes de muy variadas posiciones y sectores, con carácter plural y pluralista.

- Talleres de validación en varias etapas, con una metodología de investigación participativa y de participación ciudadana informada.

Este esfuerzo se basa en la convicción de que, para enfrentar los desafíos sociales, económicos y ambientales, una democracia requiere ciudadanas y ciudadanos informados, con capacidad constructiva y con ilusión. La iniciativa constituye una herramienta de información ciudadana. Se parte de la premisa de que un ciudadano con información es un ciudadano con poder democrático, pero también con más responsabilidades hacia su comunidad y su país.

### Características y orientaciones

El concepto de desarrollo humano sostenible (DHS) que se ha utilizado en los Informes está basado en la propuesta del *Informe de Desarrollo Humano* del PNUD y en las contribuciones de Amartya Sen: el desarrollo humano sostenible es un proceso continuo e integral, que reúne componentes y dimensiones del desarrollo de las sociedades y de las personas en los que resulta central la generación de capacidades y oportunidades de, por y para la gente, con las que la equidad se acrecienta para las actuales y futuras generaciones (PNUD, 1994). El concepto DHS se diferencia del de capital humano, centrado en las posibilidades de producción, al insistir en la habilidad de las personas para llevar el tipo de vida que consideren valiosa e incrementar sus posibilidades reales de elección (Sen, 1998).

Dentro de esta visión, el crecimiento económico, al que tanta relevancia se le atribuyó desde los años ochenta como motor exclusivo del desarrollo, pasa a ser un medio para potenciar la verdadera riqueza de los países: las personas. Al poner a los seres humanos en el centro de este proceso, se enfatiza la importancia de que todos los habitantes tengan igual acceso a

las oportunidades, tanto en el presente como en el futuro. Mantener la forma actual de desarrollo es perpetuar las inequidades existentes y coartar las posibilidades de desarrollo futuro (Proyecto Estado de la Nación, 1995).

Ahora bien, el DHS tiene un carácter histórico, es decir, sus dimensiones, componentes y desafíos sufren evoluciones distintas en cada sociedad, tal como lo hacen las aspiraciones y expectativas de las personas y las metas de referencia localizables en los diferentes países. El concepto es producto de la tensión entre la situación actual y los retos que enfrenta cada sociedad. De ahí que, para comprender las particularidades del desarrollo humano sostenible en Costa Rica, fue necesario emprender un trabajo metodológico de conceptualización y puesta en operación, complementario a los esfuerzos efectuados a nivel internacional para precisar el índice de desarrollo humano (IDH), pero buscando una visión más integral, que permitiera ver más allá del país promedio.

También este concepto de DHS forma parte de la tradición de los derechos humanos (Sen, 2001) y guarda una estrecha relación con ellos, pues se nutre de su propia definición. Además en Costa Rica, de hecho, el seguimiento del desarrollo se convierte en fuente de exigibilidad, no necesariamente jurídica, de los derechos difusos de los habitantes, en asuntos económicos, sociales, culturales, ambientales y políticos.

La ejecución del Programa Estado de la Nación está fundamentada en tres orientaciones básicas: rigor académico, legitimidad social y amplitud en la difusión.

**Rigor académico.** La primera orientación del Programa se origina en la articulación de capacidades de investigación de instituciones, personas expertas y sectores de la sociedad, lo que ha permitido obtener información y análisis confiables y de calidad sin crear estructuras complejas. Cada año se sistematizan más de quinientas referencias bibliográficas y se emprenden alrededor de cincuenta investigaciones, en los informes nacionales. La

construcción de conocimiento a partir de la producción ajena y propia, supone un proceso complejo de producción (diagrama 0.1). El ciclo de preparación de un informe regional centroamericano es de tres años y el del Estado de la Educación de dos años, mientras que la producción del Informe Estado de la Nación es un ejercicio anual.

Esta práctica ha generado una corriente de análisis sobre el desarrollo humano sostenible y nuevas políticas de investigación en los ámbitos nacional y subnacional. Asimismo, se ha logrado sistematizar 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.

**Legitimidad social.** Para obtener arraigo y legitimidad se han diseñado formas de operación que son parte fundamental del proceso de elaboración del Informe. Algunos de estos mecanismos son:

- Identificación participativa de los temas y aspectos por investigar.

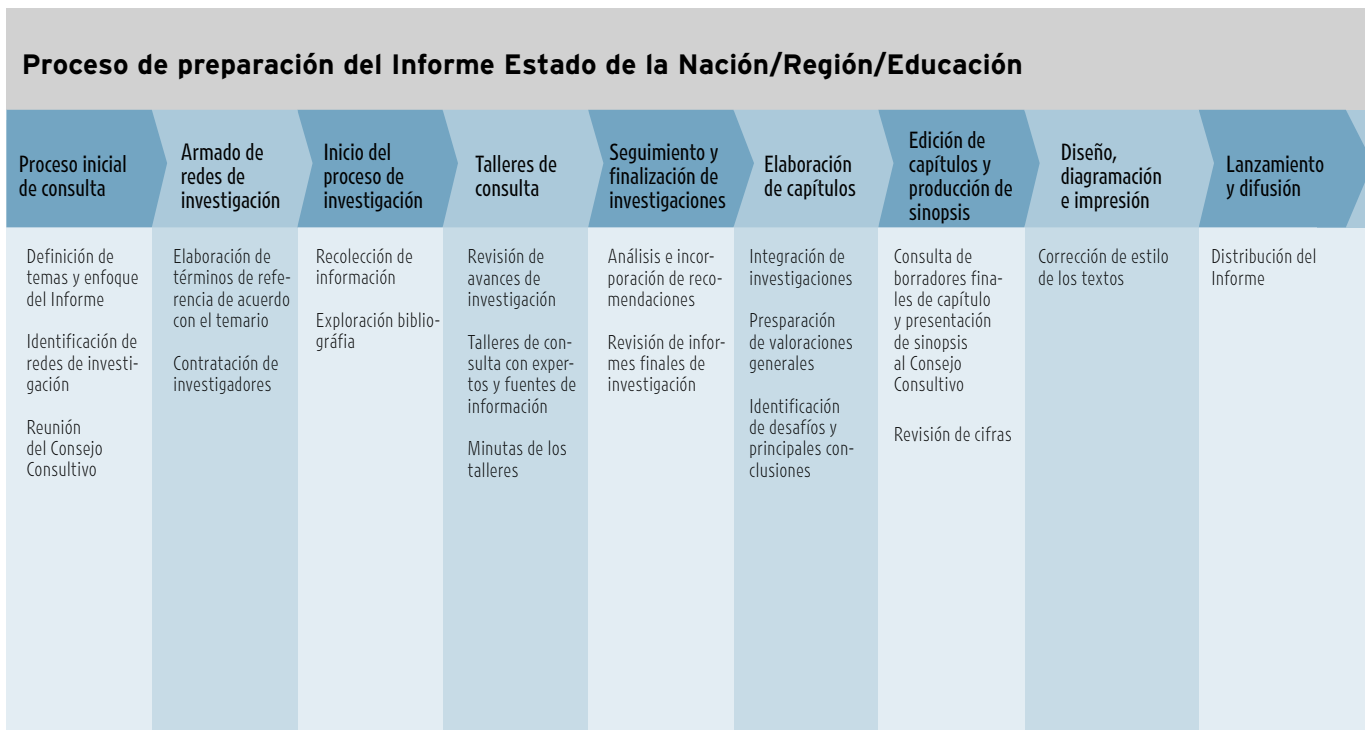
- Integración de un Consejo Consultivo legítimo y activo, con personalidades reconocidas por su trayectoria, sus contribuciones en asuntos del desarrollo y sus nexos en muy variados sectores de la sociedad, del Gobierno y de la oposición.

- 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 y discusión de síntesis preliminares por temas).

- Contactos cotidianos con actores sociales y políticos, y búsqueda de nuevos mandatos de investigación, nacionales y subnacionales.

- Promoción del diálogo social sobre políticas públicas en variados temas (vivienda, concertaciones bilaterales entre sectores empresariales y laborales, género, entre otros).

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





Énfasis en la *relación directa*, mediante presentaciones a grupos o sectores, talleres, foros entre académicos, organizaciones sociales, docentes y estudiantes, funcionarios públicos y comunicadores. Además se cuenta con un módulo de capacitación orientado a la sociedad civil y programas dirigidos a sectores sociales, a funcionarios públicos en el marco del sistema del Servicio Civil, y a hombres y mujeres privados de libertad. Para la difusión de estos materiales se llevan a cabo acciones comunales en diferentes lugares del país.

Asimismo, a lo largo del año se realizan *actividades de promoción* de publicaciones, artículos y reportajes en prensa escrita, radio y televisión. El portal del Programa en Internet registra un elevado volumen de visitas, tanto nacionales como del exterior.

Por otra parte se desarrollan *actividades con el sistema educativo*, tales como la realización de jornadas de actualización para docentes y asesores, la publicación del libro *Costa Rica contemporánea, raíces del Estado de la Nación*, para la educación secundaria y cursos introductorios universitarios, el uso de las publicaciones del Programa en los cursos sobre realidad nacional que imparten las universidades y la elaboración de módulos didácticos para la educación primaria y secundaria, así como para las escuelas a las que asisten niños y niñas migrantes.

Algunos de los productos del Programa son:

- Quince ediciones del *Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible* (1995-2009).
- Publicación de la *Auditoría ciudadana sobre la calidad de la democracia* (2001, dos tomos).
- Tres ediciones del *Informe Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible* (1999, 2003 y 2008). Actualmente se trabaja en la preparación del cuarto informe centroamericano.
- Dos ediciones del *Informe Estado de la Educación* (Costa Rica) en 2005 y 2008.
- El texto *Costa Rica contemporánea: raíces del Estado de la Nación*, que se emplea en cursos universitarios de historia de las instituciones y en la enseñanza secundaria.
- Apoyo en los procesos de elaboración de informes nacionales en países centroamericanos.
- Desarrollo de sistemas de indicadores de calidad de programas sociales.
- Preparación de un capítulo sobre rendición de cuentas para el diseño de la fiscalización nacional, como parte de una publicación de la Contraloría General de la República.
- Estudio sobre la transparencia de la fiscalización en cada país de Centroamérica y en República Dominicana, realizado por encargo de la organización de entes de fiscalización y el Banco Mundial (Occefs).
- Dos publicaciones realizadas en conjunto con el INEC y el Centro Centroamericano de Población de la UCR: *Costa Rica a la luz del Censo del 2000* y *Costa Rica a la luz de la Encuesta de Ingresos y Gastos del 2004*.
- Cuatro ejercicios nacionales para la construcción del índice latinoamericano de transparencia presupuestaria, en conjunto con otras instituciones.
- Preparación del libro *Perfil de gobernabilidad de Costa Rica (democracia estable, ¿alcanza?)* en conjunto y para el BID.
- Diez números de la serie de estudios denominada "Aportes al análisis del desarrollo humano sostenible".
- Tres módulos educativos para la enseñanza primaria y secundaria, incluidas escuelas a las que asiste población migrante.

- Dos módulos para la enseñanza de Matemática, Estudios Sociales y Cívica en educación secundaria, a partir de temas relacionados con el DHS.
- Tres módulos de capacitación para la sociedad civil.
- Dos módulos educativos de alcance centroamericano.
- Facilitación de procesos de diálogo social y generación de políticas públicas (concertación nacional, fiscalidad, política nacional de empleo, política pública de igualdad y equidad de género, banca de desarrollo, política pública para la persona joven, mecanismos de diálogo institucionalizados, entre otros).

### Cuestiones críticas a partir de la experiencia

El análisis de la experiencia de quince años en la producción de informes sobre desarrollo humano, sugiere un conjunto relativamente limitado de cuestiones críticas para el desempeño de un programa de formación e información que tiene una amplia difusión pública y, además, pretensiones de impacto en la rendición de cuentas y la exigibilidad de derechos. Se trata de cuestiones cruciales de carácter político, en el tanto su diseño, en más de una oportunidad, puede ser letal o vital para la continuidad misma del programa. Estas se refieren tanto al proceso como a los resultados.

Estructura, inserción institucional y recursos  
En buena medida la legitimidad de un programa de este tipo reside en el prestigio de las instituciones que lo patrocinan. En este sentido, el contar al menos inicialmente con un auspicio de la cooperación internacional puede ser un elemento de apoyo, pero no sustituye la necesidad de una sólida base nacional en donde asentarse. Pero a su vez, este sustrato institucional nacional debe otorgar una amplia autonomía al programa, de preferencia mediante la delegación de la conducción sustantiva en una estructura participativa, plural, pluralista, constituida a partir de los méritos y trayectoria

personal de sus miembros, y reglas de participación transparentes, claras y precisas. Resulta particularmente importante emprender negociaciones multilaterales, en las que los pesos y contrapesos se hagan presentes de manera simultánea y eviten las presiones unilaterales o solitarias. Estos factores institucionales y de participación de la sociedad, para ser eficaces, deben acompañarse de recursos cuyas fuentes no pretendan condicionar los resultados y que, además, sean duraderas.

### Metodología, limitaciones de información y mecanismos de negociación

Otro aspecto crucial se refiere a las fuentes de información, la construcción de variables e indicadores y la crítica. Por un lado es indispensable crear una red de organizaciones e instituciones productoras y usuarias de información, sobre las bases del respeto y la crítica constructiva, mediante talleres, comunicación fluida y reconocimiento reiterado y explícito de la autoría. Por otro, es necesario separarse de las fuentes a través del señalamiento de las limitaciones, la sugerencia y el apoyo para la adaptación de variables y la construcción de indicadores, para ampliar así la frontera de la información y el conocimiento en temas de interés público. El equilibrio entre usar fuentes externas, por lo general oficiales, y mantener cierta distancia de ellas, supone una notable capacidad metodológica y de reprocesamiento, pues en esas fuentes la disponibilidad de bases de datos de encuestas, censos y variables altamente desagregadas es muy importante. La independencia respecto al Gobierno cobra particular relevancia en lo que a la información se refiere.

### Actitud frente al error u omisión

Como cualquier proceso de conocimiento científico, se reconoce como cierto un hallazgo en tanto no haya sido refutado, pero, una vez generado un nuevo razonamiento o dato que lo contradice, el paso obligado es la aceptación pública y la corrección correspondiente. Como principio y resultado, la crítica, sea cual sea, siempre es bien recibida.

## Estilo del Informe y acción del Programa

El *Informe Estado de la Nación* trata sobre las fortalezas y debilidades de la nación; no se trata de un enjuiciamiento de la labor institucional, mucho menos de su defensa; no se limita a lo negativo, ni a lo espectacular, pues su finalidad es, ante todo, presentar una imagen del país construida sobre las bases más objetivas posibles. El Informe pretende ser un instrumento de navegación que ayude a reconocer realidades, señalar desafíos, trazar rutas y construir opciones para el desarrollo humano sostenible de Costa Rica, y también de Centroamérica. En este sentido, combina el diagnóstico y la generación de conocimiento con la deliberación informada, mediante la incorporación de mecanismos y prácticas robustas de participación.

## Articular capacidades, no sustituirlas, y actuar equilibradamente con rigor, legitimidad y amplitud en la difusión

En cuanto a los alcances del Programa, cabe señalar que éste no pretende duplicar las acciones que ejecutan los diferentes sectores de la sociedad costarricense; antes bien, busca articular sus capacidades, con el objetivo de producir un informe anual cuyo contenido se divulgue profusamente en los distintos medios de comunicación, ya sea en forma directa o a través de otros canales que garanticen el acceso de los diferentes grupos sociales del país. Se intenta conjugar el rigor con la legitimidad y con formas que permitan la comprensión de amplios sectores de temas cruciales para el desarrollo nacional. Para la buena marcha del Programa es indispensable mantener fuertes estos tres principios, no centrarse en alguno de ellos.

## Proponer en pocos temas y en lo que se pueda construir acuerdos

No toda actividad del Programa puede o debe reflejarse en el Informe. Es posible construir y consignar en el texto un conjunto de desafíos sobre los que se concentra la atención, y que a la vez sirven como hilo conductor a lo largo de varias ediciones, sin pretender “resolver” los problemas nacionales, todos y a cada paso. La pregunta es si es necesario proponer acciones concretas para incidir en políticas públicas, o si es posible lograr esa incidencia mediante el señalamiento de desafíos (poco más de la mitad del camino hacia la proposición) y la facilitación de procesos de diálogo. La facilitación de diálogos nacionales sobre bases técnicas preparadas en el marco del Programa, que no necesariamente forman parte del Informe, han mostrado un alto potencial. La experiencia enseña que la propuesta específica, fuera de un “núcleo duro” de temas que generen cohesión interna, debe dejarse a las fuerzas sociales o políticas. Y esto hasta por razones prácticas, que se relacionan con la acumulación incesante de propuestas efímeras que se tornan irrelevantes y hasta irresponsables, en el sentido de que no hay que responder por ellas. También para evitar el choque con estas fuerzas, en el tanto se invade su terreno sin tener una representación legítima. Se tiene un mecanismo para anticipar comportamientos sociales, pero no una patente de corso para imponer resultados a la sociedad.



**Miguel Gutiérrez Saxe**

Fundador y Director del Programa Estado de la Nación/Región



# Productos y actividades del Programa Estado de la Nación en el 2008

## FICHA 1

### Informe Estado de la Región

#### Divulgación del Informe 2008

Con el fin de propiciar una amplia discusión sobre los hallazgos del *Informe Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible (2008)*, se desplegó una estrategia de divulgación que comprendió cinco áreas de trabajo:

#### Organización de eventos masivos:

- 6 presentaciones oficiales del Informe.
- 85 actividades (foros, seminarios, congresos y talleres especializados) dentro y fuera de Centroamérica, con la asistencia de unas 4.500 personas.

#### Contacto con los medios de comunicación:

- Conferencias de prensa en toda Centroamérica.
- 14 comunicados en 215 medios.
- "Sala de Prensa" en la página de Internet del Programa Estado de la Nación.
- Participación en programas televisivos y radiofónicos.
- 170 noticias en radio, televisión, prensa escrita y medios digitales.

#### Elaboración de subproductos del Informe:

- Resumen del Informe en idioma inglés.
- Edición especial de la revista *Estrategia & Negocios* (cerca de 25.000 ejemplares).

- Microprogramas radiofónicos en emisoras culturales del istmo.
- Compendio de legislación y estadísticas sobre derechos de los consumidores.
- Módulo de capacitación sobre desarrollo humano sostenible para comunidades indígenas.
- Separata sobre el tema de la corrupción (también traducida al inglés).

#### Distribución puerta a puerta:

- 1.740 ejemplares entregados en universidades del istmo y sus bibliotecas, redes de investigación, entes gubernamentales y no gubernamentales, instituciones regionales, cuerpo diplomático, sociedad civil y universidades de Estados Unidos y Europa.
- Colocación del documento en librerías.
- 5.000 Informes entregados por estos medios y durante las actividades de difusión.

#### Difusión vía Internet:

- Incorporación de ponencias y capítulos en el sitio del Programa Estado de la Nación.
- Vínculos en las páginas de organizaciones como Canning House y Transparencia Internacional.

## FICHA 1 | CONTINUACIÓN

- Integración de archivos del Informe a bibliotecas virtuales, como la de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso).

**Preparación del Informe 2011**

Se inició la preparación del cuarto *Informe Estado de la Región*, que se publicará en el 2011. Para la definir el temario y los enfoques de esa nueva entrega, el Equipo Técnico realizó un proceso de consulta que incluyó:

- Entrevistas a personalidades centro-americanas y miembros del Consejo Consultivo del Informe.
- Un cuestionario dirigido a la red de investigadores que participó en los Informes anteriores.
- Búsquedas bibliográficas.
- Actualización de la base de datos de centros de estudio y fuentes de información regionales.

También se amplió el Consejo Consultivo, con el fin de integrar sectores que estaban ausentes y fortalecer algunas especializaciones temáticas. De particular importancia fue la decisión de incluir sistemáticamente a Belice en el próximo Informe.

## FICHA 2

**Informe Estado de la Educación****Divulgación del Segundo Informe**

El *Segundo Informe Estado de la Educación*, publicado a finales del 2008, brinda información actualizada sobre el desempeño de la educación costarricense en temas clave como cobertura, equidad, eficiencia, diversidad y calidad, que son pertinentes para conocer y mejorar la situación en este ámbito fundamental para el desarrollo humano. Para divulgar los resultados del Informe se han realizado 28 actividades, con participación de cerca de mil personas. También se ha participado en diversos programas de radio y televisión.

**Preparación del Tercer Informe**

Se ha comenzado a preparar la tercera edición del *Estado de la Educación*, que estará lista en marzo de 2011. Entre marzo y junio de 2009 se llevó a cabo una consulta temática que incluyó a miembros del Consejo

Consultivo del Informe, representantes de agrupaciones gremiales y empresariales, autoridades públicas y expertos en temas educativos. También se consultó a docentes de secundaria de siete regiones educativas, en una serie de actividades que contaron con la participación de 137 profesores y profesoras de Estudios Sociales y 23 de Matemática, en Guápiles, Puntarenas, San Carlos, Sarapiquí, Turrialba, Nicoya y Santa Cruz.

Una propuesta conceptual construida a partir de la consulta y de una amplia revisión de documentos nacionales e internacionales, fue presentada y discutida con el Consejo Consultivo. Estos insumos fueron fundamentales para elaborar la estrategia de investigación y los contenidos del Tercer Informe.

## FICHA 3

**Decimocuarto Informe Estado de la Nación**

Con el propósito de divulgar los resultados del *Decimocuarto Informe Estado de la Nación*, desde su publicación en 2008 hasta agosto del 2009 se realizaron 81 actividades con 3.200 personas. Además se distribuyeron 2.730 informes y 7.200 resúmenes. Cerca de 250 notas en prensa escrita, radio y televisión complementan estos esfuerzos, así como los programas de información y formación que se describen seguidamente.

**Asesoramiento a docentes de secundaria****Desafíos de la sociedad costarricense.**

Con el propósito de facilitar el abordaje en el aula del contenido "Desafíos de la sociedad costarricense", considerando los resultados del *Decimocuarto Informe Estado de la Nación* se realizaron talleres en los que participaron 354 profesores y profesoras de Estudios Sociales en las regiones educativas de San Carlos, Turrialba, Guápiles, Puntarenas, Nicoya, Cañas, Santa Cruz, Quepos, San José, Coto y Liberia.

**Trabajemos por fortalecer la democracia.**

Se realizaron cinco talleres con 91 profesores y profesoras de Educación Cívica, con el objetivo de facilitar el abordaje de la democracia en el aula, considerando los resultados del capítulo "Fortalecimiento de la democracia".

**Desafíos ambientales.** El Programa Estado de la Nación participó en la Feria Ambiental de la Escuela Laboratorio, en Turrialba, donde decenas de niños, niñas y adolescentes conocieron los desafíos ambientales que enfrenta el país, a través del capítulo "Armonía con la naturaleza".

**Videoconferencia en Guanacaste y San José.** A partir de los contenidos del Decimocuarto Informe, se realizó una

videoconferencia en la que participaron 107 profesores, profesoras y estudiantes de las regiones educativas de Cañas, Liberia, Santa Cruz, Nicoya y San José. Este espacio propició un amplio diálogo sobre los desafíos que enfrenta el país, centrando la reflexión en las provincias de Guanacaste y San José. La iniciativa contó con el apoyo de las autoridades educativas de las regiones participantes, así como de la UNED.

**"Un reflejo de mi país".** Esta propuesta para el abordaje de la Matemática aplicada a la realidad nacional se entregó a 51 docentes de Sarapiquí, Los Santos y Limón. Asimismo, de manera conjunta con la Dirección de Desarrollo Curricular, el Instituto de Desarrollo Profesional y la Dirección Regional de Cañas, este material se entregó a 28 docentes de Cañas como parte del curso "Un vistazo a la Costa Rica de hoy desde el lente de la Matemática".

**"Estudiar la Costa Rica que tenemos, pensar la Costa Rica que deseamos".**

Esta es otra propuesta de mediación pedagógica dirigida a las áreas de Estudios Sociales y Educación Cívica. Se entregó a 95 docentes de Sarapiquí, Grande de Térraba y Turrialba. También se distribuyó entre los participantes del "XI Congreso de exploraciones fuera y dentro del aula".

**Abordaje didáctico del Informe Estado de la Región.**

En coordinación con la Asesoría Nacional de Estudios Sociales, se presentó el *Informe Estado de la Región (2008)* a los y las asesoras regionales de Estudios Sociales. Además, se realizó el taller "Exploración de posibilidades para el abordaje didáctico del Informe Estado de la Región" en el cual participaron 66 docentes de la misma asignatura de la Dirección Regional de San José.

## FICHA 3 CONTINUACIÓN

**Actividades con funcionarios públicos y organizaciones sociales**

La difusión de los *Informes Estado de la Nación* hace énfasis en varias poblaciones meta, entre ellas los funcionarios públicos y las organizaciones sociales, quienes, por su constante participación en los asuntos ciudadanos, mejoran su labor al contar con elementos de juicio que les permiten fundamentar sus opiniones y propuestas. Entre noviembre de 2008 y agosto de 2009 se realizaron las siguientes actividades:

- 27 exposiciones sobre el Decimocuarto Informe, con la asistencia de 900 personas.
- En coordinación con el Centro de Capacitación y Desarrollo (Cecade), de la Dirección de Servicio Civil, se realizaron seis talleres en Pérez Zeledón, Upala, Golfito, Cañas, San José y Ciudad Quesada, en los que participaron 212 funcionarios públicos.
- Además se llevaron a cabo 11 presentaciones, la mayoría solicitadas por instituciones públicas, con la asistencia de 304 funcionarios públicos.

## FICHA 4

**El Estado de la Nación en la comunidad universitaria**

La Subcomisión de Presentación del Informe Estado de la Nación es una instancia creada por la Comisión de Vicerrectores de Extensión y Acción Social del Conare, con el propósito de difundir los resultados del Informe en la comunidad universitaria. En el 2009 la Subcomisión, coordinada por la UNED, llevó a cabo las siguientes acciones:

- Cinco videoconferencias a las que asistieron cerca de mil personas.
- En el marco de los Seminarios de Realidad Nacional de la UCR, se realizaron dos presentaciones en el espacio "Lunes culturales", una sobre el *Estado de la Nación* y otra sobre el *Estado de la Educación*. Participaron más de doscientos estudiantes.
- Se avanza en la realización de un vídeo que divulgará el quehacer y aporte del *Informe Estado de la Nación* a la sociedad costarricense.
- Para el 2010, se elaboró un proyecto para apoyar la difusión de los informes *Estado de la Región* y *Estado de la Educación* en la comunidad universitaria.



## FICHA 5

**Foros Radio Universidad de Costa Rica**

Durante el período 2008-2009 se dio continuidad a los “Foros Radio Universidad de Costa Rica-Estado de la Nación”, un espacio mensual que permite al Programa dotar a la sociedad de información actual sobre la realidad nacional. En cada uno de estos foros participan dos o tres invitados especialistas y un miembro del Equipo Técnico del Programa, quien funge como moderador. El espacio se transmite el último miércoles de cada mes y tiene una hora de duración. Entre los temas abordados durante el último periodo están los siguientes:

- Hallazgos y desafíos del *Decimocuarto Informe Estado de la Nación*.
- Vulnerabilidades de Centroamérica en materia de seguridad y Estado de Derecho.
- Desafíos planteados en el *Segundo Informe Estado de la Educación*.
- Importancia de la inversión en educación para el desarrollo humano.
- Perspectivas de la política forestal en Costa Rica.
- Procedimientos parlamentarios en Costa Rica.

## FICHA 6

**Evaluación del Informe Estado de la Nación**

Desde el año 2007 el Programa ha buscado establecer una medición periódica y objetiva sobre el *Informe Estado de la Nación*, a partir de las opiniones de los usuarios de esta publicación. En 2008 se elaboró una herramienta digital que se incorporará al sitio *web* del Programa, de modo que se pueda recibir retroalimentación continua. También se diseñaron dos instrumentos adicionales, uno para evaluar el *Resumen* que se prepara cada año, y otro para utilizarlo en las actividades de difusión y capacitación que se llevan a cabo con distintos grupos y poblaciones.

Cabe mencionar también los resultados de una encuesta telefónica de alcance nacional, que realizó en forma independiente el Programa Ruta, bajo la dirección del demógrafo Miguel Gómez, en la que uno de cada tres costarricenses mayores de 18 años manifestó que conoce el Programa Estado de la Nación, y un 18% logró precisar su labor. La proporción entre buenas y malas valoraciones fue de 18 a 1.

## FICHA 7

**Convenio con el Infocoop**

Por varios años el Infocoop y el Estado de la Nación han trabajado de cerca con el fin de realizar acciones de investigación y capacitación que fortalezcan al movimiento cooperativo y, a la vez, apoyen la elaboración de los Informes anuales.

El último convenio entre el ambas entidades venció en el 2009, por lo que se está gestionando uno nuevo, que tendrá una duración de tres años y cuyo objetivo será planificar y ejecutar proyectos e investigaciones que contribuyan al desarrollo de las cooperativas y de los servicios que prestan

los entes de apoyo a ese sector. Además se ha suscrito un contrato para realizar el estudio denominado "Emprendimientos cooperativos: una opción de empleo para estudiantes y egresados(as) de la educación secundaria. II FASE". El propósito es analizar, desde la perspectiva de las cooperativas educativas de San Carlos y Pérez Zeledón, las oportunidades y limitaciones que presentan en la formación que ofrece el ciclo diversificado, en relación con la oferta laboral local y el acceso a empleo de las y los jóvenes graduados.

## FICHA 8

**Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria 2009**

Durante el 2009, el Programa Estado de la Nación, la Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano y la Maestría en Economía de la Universidad de Costa Rica, recopilaron la información que permitirá generar el quinto índice latinoamericano de transparencia presupuestaria, que se publicará al finalizar el año. Se trata de un estudio que combina un cuestionario para expertos y una encuesta de opinión entre la población que participa o tiene conocimiento del proceso presupuestario.

Los países participantes en esta ocasión son: Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, Nicaragua, Perú y Venezuela. El objetivo de esta iniciativa es que la ciudadanía comprenda mejor los procedimientos técnicos, políticos y administrativos inherentes a la formulación, aprobación, fiscalización y evaluación de los presupuestos nacionales, y que además pueda evaluar qué tanto se encuentran reflejados en los presupuestos los problemas más serios que enfrentan sus sociedades.

# Introducción

En el 2009, el Programa Estado de la Nación, del Consejo Nacional de Rectores y la Defensoría de los Habitantes de la República, cumplió quince años de estar elaborando, de forma anual, el *Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*.

Este Informe se ha ganado un importante espacio en la sociedad costarricense, como instrumento de sistematización y análisis de una amplia variedad de temas sobre la realidad nacional, que se basa en tres principios:

- **Rigor académico**, expresado en la conformación de una amplia red de investigadores, principalmente especialistas de las universidades públicas, en los ámbitos sociales, económicos, políticos y ambientales de interés público.
- **Proceso participativo y de consulta social**, realizado con representantes de los más variados sectores y organizaciones sociales, quienes revisan las versiones preliminares de los insumos que se van generando y plantean sus observaciones y recomendaciones.
- **Amplia difusión** de los principales resultados de los Informes a la sociedad costarricense.

A partir de este último principio, el Programa Estado de la Nación impulsa una amplia gama de iniciativas para divulgar los hallazgos de cada Informe y los desafíos que el país tiene

por delante. Como parte de esos esfuerzos, anualmente se elabora un resumen del Informe que se distribuye entre los participantes de las actividades de difusión que coordina y ejecuta el Programa.

El documento que usted tiene en sus manos es más que un resumen de los principales resultados del *Decimoquinto Informe Estado de la Nación*. Es el producto de un esfuerzo de selección y síntesis de los asuntos más relevantes analizados en esa publicación, con el propósito de que lleguen al mayor número posible de personas, de una forma clara y didáctica.

El resumen busca además incentivar la reflexión y la investigación, como vías para que el lector o lectora pueda formarse una opinión mejor fundamentada sobre diversos asuntos de interés público. Adicionalmente, se espera que este sea una herramienta de trabajo para las y los docentes de Estudios Sociales, que podrán desarrollar temas clave del currículo escolar con esta información actualizada y pertinente.

El Programa Estado de la Nación espera estar suministrando un material conciso que, sin llegar a una mediación pedagógica amplia, motive al lector a informarse y actuar de modo autodidacta, a interesarse más profundamente en lo que pasa en Costa Rica y lo que se proyecta para el futuro, y a fundamentar mejor sus posiciones y propuestas.

Este esfuerzo se hace con la convicción de que el acceso a información veraz y actualizada sobre la realidad nacional contribuye a que los y las ciudadanas ejerzan su poder democrático y se comprometan más con su comunidad y su país, para impulsar iniciativas que posibiliten el avance de la nación por la senda del desarrollo humano sostenible.

### ¿Cómo utilizar este resumen didáctico?

Este material puede ser usado en forma individual -autodidacta-, o bien de manera colectiva, en grupos que compartan los análisis y dialoguen sobre las mejores opciones para el desarrollo del país.

El resumen didáctico no es una síntesis exhaustiva del Informe. Contiene los temas y resultados de investigación acerca de la realidad nacional que se consideran más destacados. Si se desea profundizar en alguno de los asuntos tratados, o abordar otros no incluidos en este resumen, sugerimos consultar el Informe completo.

El documento se divide en cuatro partes:

1. Un balance general del año, en el cual se valora de manera integral lo ocurrido en el país en el 2008.
2. Análisis de los temas más relevantes del Decimoquinto Informe. Esta es la parte medular del documento y está dividida a su vez en cinco secciones, que corresponden a los capítulos principales del Informe, a saber: Equidad e integración social; Oportunidades, estabilidad y solvencia económicas; Armonía con la naturaleza y Fortalecimiento de la democracia. La última sección es una síntesis del capítulo especial incluido en esta edición, que explora la estructura de las clases sociales en Costa Rica.

A lo largo de estos capítulos, el resumen utiliza dos recursos didácticos mediante los cuales se busca facilitar el uso y aprovechamiento de este material:

- Una serie de cuadros de texto -ubicados en los márgenes de las páginas- que proponen ejercicios de reflexión, investigación y observación, con el fin de orientar el abordaje crítico y la búsqueda de datos que complementen el conocimiento del tema.

- Palabras destacadas en color azul, que corresponden a conceptos técnicos con los que el lector o lectora probablemente no está familiarizado. El destacado en color indica que la definición respectiva puede encontrarse en el glosario que se incluye al final del resumen.

3. Un apartado especial dirigido a profesores y profesoras de Estudios Sociales, que incluye un cuadro de correlación entre los temas tratados en el resumen y los contenidos del programa de estudios de esa asignatura en la educación secundaria, así como un conjunto de sugerencias para el abordaje de esos temas en el aula.

4. Un glosario de los términos más complejos, para ayudar a los y las lectoras a aclarar su significado e interpretar mejor la información asociada a esos conceptos.

Aunque es claro que el uso de este resumen didáctico depende de sus condiciones particulares, sugerimos que sea utilizado de alguna de las siguientes formas:

- **Uso individual.** Lea el resumen con calma. A medida que avance, consulte en el glosario el significado de las palabras destacadas en color y vaya realizando los ejercicios que se proponen en los cuadros de texto. Le recomendamos que esto último lo haga por escrito, para que profundice en sus argumentos y conclusiones. Recuerde que no se trata de repetir lo que se dice en el texto, sino de elaborar una interpretación propia del tema analizado.

- **Uso colectivo.** Por medio del trabajo en grupos pueden realizarse tanto la lectura del resumen como los ejercicios de reflexión e investigación. Una opción es asignar a

cada uno de los grupos un capítulo o tema diferente. Los resultados del trabajo colectivo pueden ser expuestos en un plenario, de modo que las y los participantes compartan los contenidos analizados y las reflexiones hechas, para finalmente sacar conclusiones comunes.

- **Uso por parte de docentes de Estudios Sociales.** En el cuadro de correlación se facilita la búsqueda de información complementaria al programa de Estudios Sociales de la educación secundaria. Así, cuando el profesor o profesora deba tratar en el aula

un determinado tema que esté relacionado con los contenidos del resumen, puede apoyarse en este material, usando los análisis de los temas, los ejercicios de investigación, observación y reflexión, el glosario con los términos más difíciles y las sugerencias técnicas para trabajar con los y las estudiantes.

Esperamos que aproveche las múltiples posibilidades que ofrece este documento para profundizar en la realidad del país, valorando los logros alcanzados y reflexionando sobre las limitaciones y desafíos que debemos enfrentar todos los habitantes de Costa Rica.

# 1 Valoración general

Las situaciones de crisis son tiempo propicio para reflexionar y actuar. En el 2008 comenzaron a sentirse los efectos de la crisis económica internacional y en el 2009, a quince años de publicado el *Primer Informe Estado de la Nación*, la ocasión permite ponderar los avances y debilidades del desarrollo humano alcanzado por Costa Rica desde una perspectiva singular: el imperativo de impedir que la crisis económica produzca retrocesos en ese desarrollo. En este sentido, tres preguntas son relevantes: ¿cuál es la magnitud de la crisis y cómo afecta al país?, ¿cuál fue el saldo neto en desarrollo humano con que Costa Rica inició el 2009? y ¿se estableció en las últimas décadas una plataforma sólida y adecuada de oportunidades, capacidades y logros para enfrentar tiempos difíciles?

## **¿Cuál es la magnitud de la crisis y cómo afecta al país?**

Cualquier respuesta a esta pregunta debe partir del reconocimiento de la rápida y cambiante naturaleza de la crisis internacional y de la incertidumbre que ello genera. Si bien al inicio ésta tuvo un signo especulativo, asociado a altos precios del petróleo y de los alimentos, que golpearon con fuerza a Costa Rica a fines del 2007 y principios del 2008, luego cambió en forma abrupta. Un giro violento originado en la crisis de las hipotecas llamadas *subprime* y su contagio al conjunto del sistema financiero norteamericano, fue seguido por impactos en los mercados de producción y consumo. Todo ello debilitó la credibilidad y la liquidez del sistema financiero, en un entorno de comportamiento cíclico y de extraordinaria sincronización de países en recesión y de intervenciones estatales a escala sin precedentes. Las repercusiones de la crisis ciertamente desaceleraron la economía

internacional y, a través de múltiples canales de transmisión, afectaron la nacional de manera muy significativa. En efecto, los principales mercados de exportación se contrajeron de modo simultáneo, a la vez que se redujeron los flujos de inversión externa y de turismo, aspectos clave para una economía abierta como la costarricense.

La preocupación, la incertidumbre y la permanente corrección de pronósticos han sido características de las descripciones y proyecciones de la actual crisis económica que, por su magnitud y por la manera en que reaccionaron los gobiernos de las economías más poderosas del mundo para enfrentarla, destaca como uno de los acontecimientos relevantes de las últimas décadas. La crisis sorprendió incluso a los principales actores y ejecutores de la teoría económica y, por su origen y profundidad, ha logrado modificar hasta las visiones sobre la economía y el papel del Estado, que hoy de nuevo se acepta como parte de la solución y no como el problema.

Muchos de los impactos de la crisis internacional sobre Costa Rica aún no han sido calculados, o divulgados. Se anuncia como desenlace más probable una recuperación cercana, pero se desconoce si ello es efectivamente así, si se está transitando por un período de recuperación lenta o si más bien se abre una situación de inestabilidad. Estas posibilidades quedan sugeridas por la importancia que tiene para el país el comportamiento del consumo norteamericano, que todavía no repunta con vigor, debido a cierta desconfianza y a niveles de desempleo aún elevados en esa economía.

Es posible que, poco a poco, se vaya descubriendo el contorno y detalle de los impactos de la crisis en la pobreza, la inversión pública social, el empleo y la distribución del ingreso real, entre otros o, más fundamentalmente, sobre

el estilo de desarrollo del país. En este sentido, el presente análisis tiene una limitación importante para captar esos efectos, pues los datos disponibles son los de la Encuesta de Hogares (julio de 2008)<sup>1</sup>. A esas alturas los datos no indicaban un desplome económico y social, valoración que, en vista de la nueva información publicada a finales del 2008 y principios del 2009, habría que mantener.

En comparación con la magnitud del *shock* externo, el margen de maniobra que tenía el país en el 2008 permitió aminorar, pero no compensar, los efectos negativos iniciales sobre la población más vulnerable. Desde una perspectiva de mediano plazo, el aumento en la inversión social pública registrado en los últimos años posiblemente logró morigerar el impacto sobre la incidencia de la pobreza y la desigualdad. Ese incremento fue posibilitado por la holgura fiscal que dejaron varios años de medidas de manejo de la deuda pública, así como por la mejora en la recaudación de los últimos tres años, cimentada en la fase expansiva del ciclo económico. Con una visión de largo plazo, se sabe, sin embargo, que esta holgura es temporal y que se requieren importantes modificaciones institucionales y de política pública para avanzar por la senda de la equidad y el desarrollo humano.

Es importante anotar que el inicio de la crisis internacional se dio al final de un ciclo político en Costa Rica. En efecto, en el 2008 ya había concluido la fase de polarización política y social alrededor del tratado de libre comercio con Estados Unidos, que fue resuelta mediante la aplicación de un mecanismo de democracia directa inédito en el país. No obstante, la crisis coincidió con una época de transición, en la cual es difícil saber cómo se reconfigurarán las fuerzas sociales y políticas.

### ¿Cuál fue el saldo neto en desarrollo humano con que Costa Rica inició el 2009?

El análisis sistemático de la situación nacional que este Informe ha efectuado a lo largo de quince años, junto con novedosas metodologías que se introducen en la presente edición, permiten afirmar que, en el contexto latinoamericano, el país tiene una posición particularmente ventajosa en términos de sus logros en desarrollo humano. No obstante, como lo ha señalado el Informe, en los últimos diez años esta evolución positiva ha sido acompañada por una creciente desigualdad social. Además, la estimación de la “huella ecológica” -una aproximación a la sostenibilidad global del sistema social y económico del país que se realiza por primera vez este año- indica que el patrón de uso de los recursos naturales excede las capacidades de la biodiversidad nacional, por lo

que se ha generado una deuda ambiental aún pequeña, pero en aumento.

Si bien Costa Rica mantiene fortalezas en materia de conservación, se ciernen amenazas sobre el derecho a vivir y disfrutar de un ambiente sano. Agua y alcantarillado, transporte urbano y generación de energía, son temas críticos que requieren soluciones concretas. El problema es que la ruta para avanzar resulta cada vez más complicada, como lo demuestra la dimensión nacional que adquirieron varios conflictos locales por el uso de los recursos naturales durante el 2008. Por el momento, las capacidades del Poder Ejecutivo y la sociedad civil organizada no alcanzan para impedir los conflictos, ni para buscar soluciones negociadas.

Sin duda alguna, el país experimentó una transformación social y productiva en las últimas dos décadas. Se ha configurado una “nueva economía” en la que destacan las exportaciones de alta tecnología, el turismo y un conjunto de servicios internacionales; esto se ha complementado con una modificación sustantiva en sectores como el financiero, el inmobiliario y el comercial. Sin embargo, los beneficios de esta transformación, basada en la profundización de la apertura al comercio mundial, se han distribuido de manera desigual entre múltiples y dinámicas clases sociales, y han dejado ganadores y perdedores netos. Los medianos empresarios, los expertos y la clase alta sistemáticamente encuentran mejores ingresos en la nueva economía, no así el resto de las clases sociales -pequeños propietarios y obreros industriales, agrícolas y de servicios, sobre todo de las zonas rurales-, para las cuales ésta no supuso ventajas adicionales. Es claro que la inserción internacional trajo beneficios, pero también lo es que, en tiempos de repliegue de las políticas públicas, como lo fueron la década de los noventa y los primeros años de la presente, se generaron importantes desigualdades que han dejado bolsones de exclusión social y, en todo caso, crecientes distancias sociales. Desde esta perspectiva, las nuevas presiones asociadas a la crisis agudizan viejos rezagos en materia de desarrollo humano y amenazan con ampliar sus impactos. Y estos problemas estructurales, por cierto, no constituyen una factura que se le pueda cobrar a la crisis.

Hoy la sociedad costarricense es más diversa que treinta años atrás; muestra profundos cambios en cuanto al tamaño y estructura de las clases sociales, entendidas estas como conjuntos de personas con ciertas características que las hacen compartir una posición en la vida económica y tener acceso a ciertos ingresos, poder o autoridad. Actualmente, el peso de las clases sociales asociadas a la gestión de procesos administrativos y productivos ha crecido en relación con el

de las clases obreras. Los pequeños propietarios son una clase más pequeña que en el pasado. Así, el país se aleja de la estructura dual (propietaria y proletaria), o en forma de trípode (propietario, proletario y campesino), con que la literatura sociológica caracterizaba a las sociedades latinoamericanas en la segunda mitad del siglo XX. Una sociedad más diversa, con distancias sociales cada vez mayores, experimenta crecientes dificultades para encontrar mecanismos robustos de integración social. Esta mayor y más dispar variedad de actores y rostros queda sugerida en la escogencia de la portada para el Decimoquinto Informe.

La heterogeneidad de la estructura social es solo uno de los aspectos de la modernidad en Costa Rica. Existen importantes brechas entre las regiones, tanto en términos de logros sociales (salud, educación y acceso a vivienda digna) como de desarrollo económico. Las oportunidades laborales y empresariales están fuertemente concentradas en algunas ramas de la economía y zonas del país. Desde el punto de vista demográfico, hay diferencias significativas en la tasa natural de crecimiento de la población y en el impacto de la migración nacional e internacional. Y hasta el acceso de las comunidades a tener representación territorial directa en la Asamblea Legislativa parece ser un privilegio de unos cuantos cantones.

En materia política, superado momentáneamente un período de alta conflictividad, el país parece transitar por uno de tensa calma, con heridas recientes todavía sin sanar. La semilla de los conflictos está en almácigo, a la espera de nuevos temas en contención. Una ciudadanía que conserva aún un fuerte apego a los valores democráticos, pero que también alberga una creciente desconfianza hacia la clase política, acudirá al proceso electoral del 2010 con nuevas reglas. Una institucionalidad de control horizontal y vertical fortalecida, contrasta con la falta de ejecutividad de las acciones públicas, que siguen mostrando lentitud e insuficiencia en varios y trascendentes campos.

### **¿Se estableció en las últimas décadas una plataforma sólida y adecuada de oportunidades, capacidades y logros para enfrentar tiempos difíciles?**

La respuesta a esta pregunta es un sí condicionado, porque depende de dos factores: el tiempo que se prolonguen la situación de crisis y sus efectos, y las decisiones de política pública que se implementen.

Ciertamente, hoy el país tiene mejores cimientos que antes para hacer frente a una singular convergencia de problemas económicos internacionales críticos, con excepción del crecimiento de la desigualdad. Además, los indicadores

disponibles señalan que el 2008 no fue un año tan malo. Sin embargo, como lo muestra el Informe, estas bases son insuficientes para encarar una época de dilatada inestabilidad y tienen ámbitos de preocupante debilidad. Esta insuficiencia es múltiple: lo es en términos de la incierta capacidad para proteger, en una coyuntura prolongadamente difícil, las condiciones de vida de la población (que en su mayoría sigue siendo de escasos recursos); lo es en relación con la capacidad del país para combinar el progreso con la equidad social, pues la crisis internacional lo sorprendió sin haber efectuado necesarias y profundas reformas en su aparato institucional y en las políticas públicas; lo es desde la óptica de las tensiones del contexto regional, que presionan la inseguridad ciudadana y refuerzan fenómenos como el incremento de la violencia y el delito; y lo es también desde la perspectiva de incipientes e incompletos esfuerzos por recuperar o ampliar rezagos históricos en áreas como educación e infraestructura.

Por último cabe reflexionar sobre el camino que se abre hacia adelante. Lamentablemente, los factores protectores frente a los impactos de la crisis son poco abundantes, y algunos de ellos pueden agotarse en el corto plazo: bajo desempleo, logros históricos en educación y salud, fortaleza fiscal para sortear el primer chaparrón, holgura para el endeudamiento (superávit financiero, menor deuda pública y acceso a recursos externos), buen nivel de reservas monetarias, diversificación de los productos y mercados de exportación, dinámicos flujos de inversión extranjera y atracción de empresas que demanden mano de obra más calificada, y una fortaleza regulatoria que, de haberla tenido Estados Unidos, al menos habría aportado herramientas para aplacar algunos de los efectos más severos de la crisis.

El país no saldrá ileso de la crisis, pero la magnitud del golpe dependerá de la forma en que actúe. Los peores riesgos se cristalizarán si se olvidan las lecciones del pasado no muy lejano, y se privilegian medidas económicas que fortalecen a pocos y empobrecen a muchos. El punto es no solo evitar costosos errores del pasado -especialmente el recorte de la inversión social y en infraestructura, que tanto afectó el progreso económico y social- sino efectuar ajustes suficientes para enfrentar las inevitables contingencias.

Con o sin crisis global, existe un conjunto de desafíos que atender, y la crisis no debe ser la excusa para posponer las soluciones, sino el momento propicio para reflexionar y actuar. Es hora de revisar las aspiraciones nacionales y recordar que la sociedad costarricense es más que la suma de metas individuales, válidas, pero insuficientes.



Costa Rica tiene la imperiosa necesidad de fortalecer sus logros históricos en desarrollo humano, en un contexto macroeconómico que se tornará más restrictivo para la inversión pública; la decisión política de invertir en programas sociales y enfatizar en los que tienen capacidad redistributiva será crucial. Hoy, de cara a un nuevo proceso electoral, el país requiere una demostración de que la clase política está consciente de los retos que se enfrentan y que asume con responsabilidad la toma de decisiones en torno a ellos.

La pregunta aquí es, por supuesto, si el sistema político será capaz de realizar los cambios institucionales y de política pública que se necesitan. La respuesta que ofrece el Informe es, por el momento, poco alentadora. El sistema político debe tener claro que las semillas de la polarización

social siguen presentes, y que solo falta un buen motivo para que los grupos en las posiciones más extremas del conflicto se vuelvan a cohesionar y -posiblemente- a atrincherar. Para la incapacidad de hallar una vía estable, legítima y permanente para negociar acuerdos y tramitar reformas estructurales -enfermedad crónica del sistema político costarricense- no existe un medicamento milagroso. Aunque en el período reciente de mayor conflictividad se encontró una vía institucional para decidir sobre el conflicto -el referéndum-, para sanar este paciente, es decir, para fortalecer la democracia, se requiere un tratamiento consistente y de largo plazo.

Así pues, los desafíos que el *Informe Estado de la Nación* ha venido señalando en consecutivas ediciones mantienen su validez y urgencia en este nuevo contexto (recuadro 1).

#### RECUADRO 1

##### **Desafíos señalados en diversas ediciones del *Informe Estado de la Nación***

- Recuperar la fe en la política y en sus instituciones, y mejorar la calidad de la democracia.
- Crear empleos y oportunidades empresariales de mejor calidad y productividad, y articular las nuevas exportaciones con el resto de la economía.
- Modernizar la infraestructura de transportes y comunicaciones.
- Controlar la deuda interna.
- Cerrar las brechas de desarrollo entre las distintas regiones del país.
- Cerrar las brechas sociales, económicas y políticas entre los géneros.
- Adoptar políticas nacionales en temas clave como régimen y carga tributarios, pobreza, migración y relaciones con Centroamérica.
- Ampliar la cobertura, mejorar la calidad y diversificar la educación secundaria, como mecanismo para dar pasos firmes hacia la reducción de la pobreza y el aumento de la productividad.
- Encarar el deterioro acumulado en la equidad social.
- Lograr una transacción social que distribuya oportunidades y beneficios entre los y las habitantes.

## 2 Equidad e integración social

### AVANCES

Inversión social crece a pesar de caída del PIB.  
Baja la deserción en secundaria.  
Más mujeres en el mercado laboral.

### ÁREAS CRÍTICAS

Sube la pobreza.  
Aumenta mortalidad materna.  
Deterioro en acceso a ingreso digno.  
33,5% de los ocupados recibe menos del salario mínimo.  
Costa Rica más insegura.  
Alta demanda de vivienda en la GAM.

### SIN CAMBIOS

Coefficiente de Gini registró un leve descenso, pero es igual al promedio del período 2000-2007.  
Años de escolaridad de población activa.  
Tasa neta de escolaridad en tercer ciclo.

## Valoración general 2008

En el 2008 el país siguió mostrando un buen desempeño en la acumulación de capacidades humanas (esperanza de vida, coberturas educativas, seguridad social, reducción de la deserción escolar). Esto fue posible por el aumento de la inversión social pública (ISP), que tuvo un comportamiento favorable tanto en términos totales como per cápita, y permitió la canalización de recursos hacia áreas clave del desarrollo humano, a través de políticas sociales universales y programas selectivos como el régimen no contributivo de pensiones, becas, comedores escolares y “Avancemos”.

A futuro, la **ISP** puede jugar un papel importante de protección de los sectores más vulnerables ante las nuevas y adversas condiciones económicas. Pero no puede perderse de vista que, por más de tres décadas, Costa Rica ha estado invirtiendo por debajo de las magnitudes con que comenzó a hacerlo en los ochenta, y de los niveles esperados según su tendencia histórica.

Pese a estos esfuerzos, aún hay áreas críticas. En salud se manifestó la necesidad de fortalecer los cuidados prenatales y mejorar la calidad y equipamiento de los servicios de salud, mientras que en educación urge aumentar la cobertura del cuarto ciclo. Un ámbito preocupante es el relacionado con la aspiración de contar con un entorno de seguridad humana propicio para el aprovechamiento de las oportunidades, pues se observó un alarmante retroceso. En materia de ingresos hubo una reducción en el **ingreso promedio de los hogares**, un bajo crecimiento en el ingreso de los ocupados y una caída del salario mínimo.

Los datos del 2008 dan cuenta de un retroceso en la tendencia hacia la reducción de la pobreza observada en los últimos tres años. Además volvió a aumentar la **vulnerabilidad a la pobreza** de los hogares no pobres, situación preocupante en un contexto de desaceleración económica. Si bien la crisis afecta el ingreso de todos los ocupados, su impacto es especialmente severo para aquellos que reciben menos del salario mínimo, que representan el 33,5% de la fuerza laboral.

En cuanto a la desigualdad de ingresos y de salarios, los resultados confirman la persistencia de las tendencias, lo que constituye una pésima noticia, pues Costa Rica se consolida en un nivel de alta desigualdad, alejándose de los países desarrollados y acercándose a las naciones latinoamericanas, que como promedio regional ostentan los peores índices de concentración de la riqueza en todo el mundo.

El panorama del 2008 permite explicitar algunos dilemas estratégicos en materia social. En primer lugar, ¿cómo evitar el debilitamiento de áreas clave para el desarrollo humano en tiempos de crisis? La experiencia de la “década perdida” de los años ochenta demostró que retrocesos en educación y salud, a la postre, significan deterioros severos en la equidad, de los cuales toma tiempo recuperarse. El saldo es una o más generaciones cuyas oportunidades quedan severamente comprometidas.

En segundo lugar, ¿cómo garantizar la sostenibilidad financiera de la inversión social pública, en un contexto futuro de mayor restricción fiscal? La experiencia deja clara la importancia que juega en esta materia la fijación de prioridades políticas.

Finalmente, ¿hasta cuándo puede seguir Costa Rica, como sociedad, sin activar mecanismos redistributivos, más allá de la **ISP**? La nueva situación económica encuentra un país que no ha resuelto desafíos fundamentales: una reforma fiscal que aumente la carga y mejore la equidad tributaria, una política de salarios mínimos reales crecientes, una política de empleo “proactiva” en materia de protección y reconversión laboral, así como programas de apoyo a la producción capaces de proteger a sectores vulnerables como el campesinado, que tiene casi tres décadas de estar sistemáticamente marginado del bienestar y el crecimiento económico.

## CUADRO 1

## Resumen de indicadores sociales. 1990-2008

Indicador	2005	2007	2008	Diferencia 1990-2008
<b>Expansión de capacidades</b>				
Esperanza de vida al nacer (años)	79,1	79,1	79,1	2,1
Tasa de <b>mortalidad infantil</b> (por mil nacidos vivos)	9,8	10,1	9,0	-5,8
Cobertura de la PEA por seguro de pensiones (%)	46,8	53,6	57,9	11,8
Cobertura de la PEA por seguro de salud (%) <sup>a/</sup>	55,0	61,9	66,5	-0,5
Escolaridad promedio de las personas de 18 a 64 años (años)	8,5	8,7	8,8	1,6
Población de 18 a 64 años que tiene secundaria completa y más (%)	34,3	35,8	37,1	11,9
Población de 12 a 24 años que no estudia ni trabaja	12,0	11,6	11,5	-9,4
Población de 18 a 24 años que asiste a la universidad (%)	22,4	22,1	23,5	6,5
Tasa de <b>desempleo abierto</b> (%)	6,6	4,6	4,9	0,3
Tasa de <b>subutilización total</b> (%)	15,0	12,0	11,7	1,0
<b>Ingreso promedio real</b> mensual de los ocupados (colones del 2006) <sup>b/</sup>	195.407	222.134	226.854	58.289
Inversión social real per cápita (miles de colones constantes de 2000)	211,1	220,8	245,6	56,4
Tasa de delitos contra la propiedad (por cien mil habitantes) <sup>c/</sup>	1.505,0	1.505,0	1.531,0	904,5
Tasa de homicidios (por cien mil habitantes)	6,9	8,0	11,1	6,5
<b>Brechas de equidad</b>				
Relación entre el <b>ingreso promedio del hogar</b> del V <b>quintil</b> y del I <b>quintil</b> (veces) <sup>d/</sup>	9,4	9,6	9,0	0,8
Hogares pobres (%)	21,2	16,7	17,7	-9,7
Deserción escolar en educación secundaria (%) <sup>e/</sup>	12,5	12,9	12,1	-1,6

a/ PEA: población económicamente activa. A partir de 1998 se hizo obligatorio para los trabajadores por cuenta propia afiliarse al seguro de salud y al régimen de pensiones de la CCSS; antes de ese año podían optar por asegurarse solo en el primero de estos.

b/ Se toma como referencia el ingreso promedio mensual de los ocupados en la ocupación principal, según la Encuesta de Hogares.

c/ Considera los casos entrados en el Ministerio Público.

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

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



## 2 Equidad e integración social

### Resultados dispares en la expansión de capacidades

Como en ediciones anteriores, una de las áreas que evalúa el *Decimoquinto Informe Estado de la Nación* son las tendencias de mediano y largo plazo en materia de equidad e integración social. Sin embargo, es necesario advertir que el 2008 fue un año atípico, condición que obstaculizó una valoración certera de la evolución del empleo y los ingresos de las personas, temas indispensables para conocer la desigualdad y la pobreza en el país.

En la primera parte del año se vivió bajo los efectos de un período de alta **inflación** inducida por el aumento en los precios internacionales del petróleo y los alimentos. Estos factores desaparecieron en la segunda mitad del 2008, justo cuando empezó a sentirse el impacto de un nuevo y más violento **shock externo**: la crisis económica internacional. Desafortunadamente, esto ocurrió después de la realización, en el mes de julio, de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples del **INEC**, principal fuente de información sobre los asuntos bajo análisis.

El desempeño nacional en materia de expansión de capacidades muestra resultados dispares: junto a logros que se mantienen, hay áreas en las que se observan deterioros acelerados (cuadro 2).

Entre los indicadores que exhibieron mejoras significativas con respecto a las tendencias de los últimos diecisiete años están: la cobertura de la población económicamente activa (PEA) en el seguro de salud de la CCSS (66,5%), en especial la **PEA** no asalariada (62,1%); la esperanza de vida al nacer (79,2 años) y la tasa de **mortalidad infantil**, que luego de haber mostrado un leve deterioro en el 2007, al pasar de 9,7 a 10,0 por mil nacidos vivos, volvió a recuperarse y se ubicó en 8,95 por mil en el 2008.

Un indicador que mostró una mejora con respecto al 2007 es la tasa de mortalidad materna, que pasó de 1,9 a 3,3 por diez mil nacimientos en el 2008, para un total de 25 muertes, cifra similar a la del período 2001-2004. En materia de calidad de los servicios de salud persisten las listas de espera y los problemas asociados con ellas. Se trata de un problema recurrente en el sistema de salud que el *Informe Estado de la Nación* ha reportado en diversas ediciones.

### Reflexionar

¿Cómo cree que afectó la crisis internacional las condiciones de vida en el país?

¿Usted se ha visto afectado o afectada? ¿De qué manera?

## CUADRO 2

## Valoración de algunos indicadores sociales por su desempeño, según nivel. 2008

Nivel <sup>a/</sup>	Desempeño del 2008 con respecto a la tendencia		
	Mejora	Sin cambios <sup>b/</sup>	Desmejora
Alto	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Tasa de <b>mortalidad infantil</b></li> <li>■ Cobertura de la seguridad social</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Esperanza de vida</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Tasa de <b>desempleo abierto</b></li> <li>■ <b>Incidencia de la pobreza</b></li> </ul>
Medio	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Acceso a Internet</li> <li>■ Tasa neta de escolaridad en el ciclo diversificado</li> <li>■ Inversión social pública real</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Años de escolaridad de la población <b>en edades activas</b></li> <li>■ Tasa neta de escolaridad en tercer ciclo</li> <li>■ <b>Coefficiente de Gini</b></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Tasa de homicidios</li> </ul>
Bajo	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Población de 18 a 64 años con secundaria completa o más</li> <li>■ <b>Tasa neta de participación</b> femenina en el mercado de trabajo</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>■ <b>Salario mínimo real por hora</b></li> </ul>

■ Muy bueno   
 ■ Bueno   
 □ Intermedio   
 ■ Malo   
 ■ Muy malo

a/ Se determina por comparación internacional, a partir de un *ranking* de países.

b/ "Sin cambios" se refiere a que el indicador mantuvo en el 2008 la tendencia mostrada en el período 1990-2007.

Fuente: Elaboración propia.

### Observar

A partir de la información que ofrece el cuadro 2, ¿cuál es su valoración de la situación social del país en el 2008?

### Reflexionar

Si logramos que todos los jóvenes completen la educación secundaria, ¿qué beneficios traería al país?

¿Qué podemos hacer para reducir la expulsión de jóvenes del sistema educativo?

### Se reduce la deserción en secundaria

En educación hay que poner más empeño en incrementar la cobertura del cuarto ciclo (o ciclo diversificado), que sigue siendo baja e insuficiente (44,2%), y en asegurar el éxito académico de los y las estudiantes. Para lograr lo anterior son necesarias no solo una mayor eficiencia en la gestión institucional, sino también sostenibilidad en los recursos.

En el 2008 un total de 3.084 estudiantes menos fueron expulsados de secundaria, luego de la tendencia creciente que mantuvo este indicador entre 2004 y 2006. El porcentaje de deserción disminuyó en 0,8 puntos porcentuales con respecto al año anterior (de 12,9% a 12,1%), aunque siguió siendo superior a las cifras reportadas en el período 1995-2008,

como por ejemplo la de 2003, que fue el año en que se logró la menor tasa: 10,4%. El programa de transferencias monetarias condicionadas "Avancemos" y la puesta en marcha de diversas estrategias de retención figuran como los principales factores que explican estos resultados.

Mantener los esfuerzos por reducir la expulsión en secundaria es necesario para mejorar un indicador que ubica a Costa Rica en un nivel intermedio en comparación con otras naciones del mundo, como es la escolaridad promedio de la población con edades de 18 a 64 años; ésta permanece en 8,8 años y con respecto a ella el país no registró cambios importantes en el 2008. La buena noticia es que la población de 18 a 64 años con secundaria completa o más crece de manera lenta pero sostenida, pues pasó de 25,1% en 1990 a 37,1% en 2008.

## Desmejoras significativas en el acceso a una vida segura

La aspiración de contar con un entorno de seguridad humana propicio para el aprovechamiento de las oportunidades tuvo desmejoras notables en el 2008, tal como demuestran el significativo aumento de la tasa de homicidios por cien mil habitantes, que pasó de 8,0 en 2007 a 11,1 en 2008, y el incremento a mujeres muertas por **razones de género**, cuya cantidad (32) figura como la más alta del último lustro, superando incluso al 2005, que fue uno de los años más violentos.

La **EHPM** del 2008 incluyó un **módulo sobre victimización**, el cual es comparable con un módulo previo que se aplicó en 1997. Los resultados muestran que un 15% de los hogares del país había reportado al menos un evento de victimización en 1997, cifra que se duplicó once años después, pues ascendió a 28% en el 2008 (**INEC** y PNUD, 2008). Los delitos más frecuentes en el 2008 fueron los robos fuera y dentro de la vivienda (11,1% y 7,2%, respectivamente), seguidos por los intentos de robo y los robos de pertenencias en el carro, o de partes del carro.

En una cuarta parte de los casos reportados estuvo presente la agresión, que ocurre principalmente en los robos o asaltos fuera de la vivienda, en las víctimas de robo de carro y en las víctimas de intento de robo. Solo un 23% de los casos es puesto en conocimiento de las autoridades correspondientes.

La victimización ocurre principalmente en las regiones Huetar Atlántica y Central. Del total de eventos, el 70% se concentra en esta última, y corresponde sobre todo al robo fuera de la vivienda. La tasa de victimización crece conforme aumenta el nivel

de ingreso de los hogares: mientras en el primer **quintil** el 20,3% de los hogares fue víctima de algún delito en el 2008, en el quinto **quintil** esa proporción fue de un 37,1%. Del total de hogares que han pasado por esta situación, la mitad pertenece a los dos **quintiles** de mayores ingresos.

Como muestra el gráfico 1, al desagregar la tasa de victimización de los hogares por **clases sociales**, se observa que la clase alta es la de mayor incidencia (47,5%), seguida por los medianos empresarios y expertos (38,4%) y las clases intermedias (32,1%). En un nivel intermedio, y similar entre ellos (alrededor del 27%), están el grupo de “otros trabajadores” (servidores domésticos y vendedores ambulantes, entre otros), los obreros industriales, los pequeños propietarios y los obreros en servicios.

## Deterioro en el acceso a ingreso digno

En el 2008 el **ingreso promedio de los hogares** se redujo **en términos reales** en -0,3% con respecto al 2007, mientras que el ingreso per cápita promedio de los hogares (promedio de ingresos per cápita) lo hizo en -0,8%, aunque siguió siendo uno de los más altos del período 1990-2008 (Sauma, 2009).

Por su parte, el ingreso de los ocupados apenas aumentó un 2,1% (muy por debajo del 9,3% del año anterior), caso contrario al del salario mínimo, que luego de la leve mejoría mostrada por el índice de salarios mínimos reales en 2007, volvió a caer en el 2008. Esto implica un retroceso considerable, pues el índice nuevamente se ubicó en los niveles de estancamiento que venía exhibiendo desde 1999.



### Observar

En el cuadro 1 se observa que la escolaridad promedio de las personas de 18 a 64 años solo mejoró en 1,6 años entre 1990 y 2008.

¿Será suficiente esta mejoría para que la población pueda acceder a buenos trabajos?



### Reflexionar

¿Los datos señalan que crece la delincuencia en el país. ¿Qué factores están ayudando a este incremento?

¿Por qué es mayor la delincuencia en las regiones Central y Huetar Atlántica?



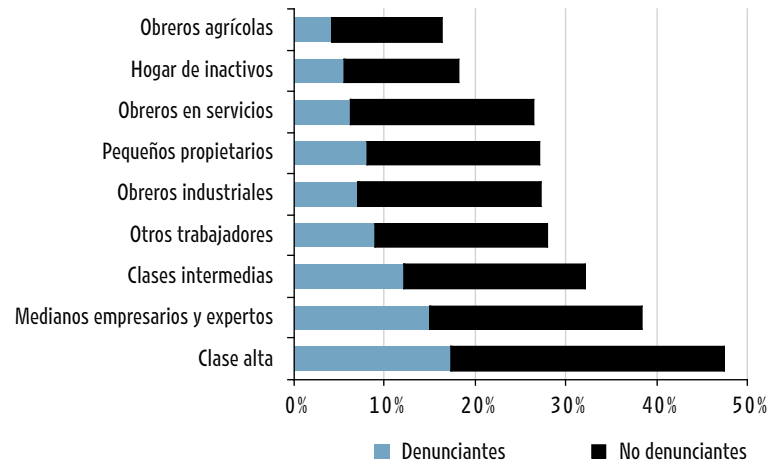
### Reflexionar

¿Cómo afecta la vida de las familias el deterioro en el acceso a ingreso digno?



GRÁFICO 1

### Tasa de victimización<sup>a/</sup> por clase social, según denunciante o no denunciante. 2008



a/ Porcentaje de hogares que declararon haber sido víctimas de algún acto delictivo.

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

### Acceso a vivienda: viejos y nuevos problemas

En materia de vivienda digna, el 2008 mostró situaciones dispares. Por un lado, el financiamiento de los bonos de vivienda para los hogares de menor ingreso aumentó un 17% **en términos reales** con respecto al año anterior, y se constituyó en la tercera más alta desde que se creó el subsidio (los otros años de inversión más alta fueron 1996 y 1997; Fuprovi, 2009).

Asimismo, el número total de bonos entregados creció un 11%. En el 2008 también se aplicó por primera vez el llamado “bono comunal o colectivo de la vivienda”, que permite mejorar las condiciones de **infraestructura** de los asentamientos consolidados, es decir, asentamientos precarios e irregulares (no reconocidos por las municipalidades).

Por otro lado, el acceso a vivienda por parte de sectores medios se vio afectado por la crisis económica mundial,

que comenzó a sentirse a mediados del 2008. El aumento de las tasas de interés entre mayo y diciembre redujo el acceso al crédito y afectó especialmente el ingreso de los hogares que habían adquirido deudas con tasas bajas a principios del año.

Los patrones de desarrollo de viviendas en **baja densidad**, que de manera abrumadora dominan la construcción de nuevas viviendas, tanto individuales como en proyectos colectivos de interés social, han generado el agotamiento de la tierra libre cerca de los centros de las ciudades. Esta situación ha sido especialmente problemática en las zonas donde se concentra la vivienda social, al sur y noreste de San José, así como al sur de Heredia. Se ha demostrado que la construcción de edificios de cuatro a seis pisos en zonas bien servidas por transporte público e **infraestructura** sanitaria, puede aumentar de modo significativo la capacidad del territorio para acomodar residentes (Pujol et al., 2009).

#### Reflexionar

¿Qué de positivo y de negativo ha mostrado el bono de la vivienda?

#### Reflexionar

Ante el agotamiento de la tierra cerca del centro de las ciudades para proyectos habitacionales, ¿qué alternativas se pueden impulsar para enfrentar la demanda por nuevas viviendas?

La demanda acumulada para el período 2001-2030 se estima en alrededor de 301.700 nuevas viviendas para la **Gran Área Metropolitana (GAM)**. El mayor incremento se dará en los tres primeros quinquenios (2001-2015), cuando se demandará alrededor del 60% de las viviendas estimadas. La mayor demanda (cerca del 58%) se estaría presentando en los cantones de Desamparados, San José, Alajuelita y Alajuela.

### Heterogeneidad geográfica en el cambio demográfico (1978-2008)

El cambio que el país ha venido experimentando en sus principales **indicadores demográficos** no se ha dado de manera uniforme entre todos los habitantes. Pese a la pequeñez del territorio y la población costarricense, la heterogeneidad geográfica es innegable.

La **tasa de crecimiento natural** de Costa Rica en el 2008 fue de 13 personas por cada mil habitantes. Este ritmo se ha reducido de modo considerable

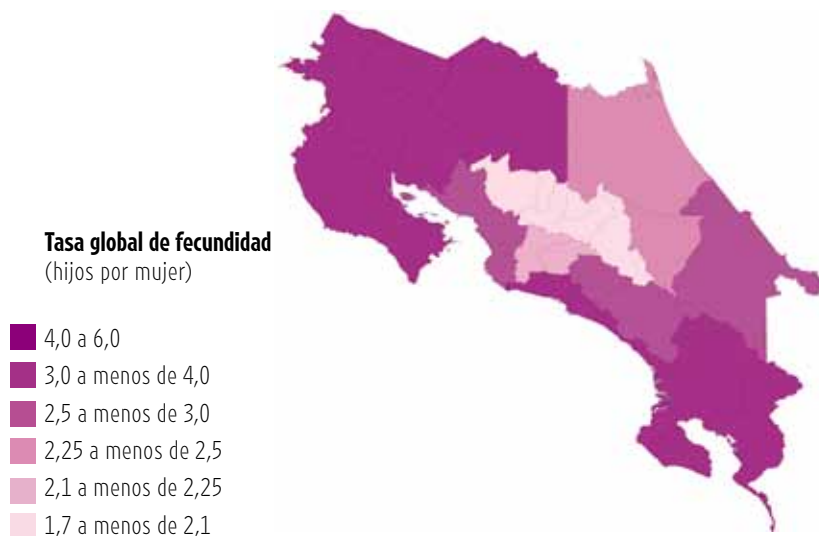
en todo el país, pues hace quince años la tasa era de 20 por mil y hace treinta era de 26 por mil. Este crecimiento es mayor en las regiones periféricas que en la Central, es decir, mientras el número de nacimientos ha venido disminuyendo en esta última, sigue creciendo en las demás regiones.

Las diferencias en el número de nacimientos (**natalidad**) están relacionadas con el descenso en el número de hijos por mujer (**fecundidad**). Hay variaciones en los niveles promedio de **fecundidad** entre regiones (mapa 1). Aunque la tasa global de **fecundidad** (TGF) es de 2,1 hijos por mujer, por debajo del **nivel de reemplazo**, esto no es uniforme en el territorio. En el anillo que bordea el Área Metropolitana de San José, la TGF era cercana a 2,1 en 1993, mientras que en las zonas costeras y en la zona norte se mantuvo por encima de 2,5 en el 2008.

Con las bajas en la **natalidad** y la mortalidad, la migración se convierte en una importante variable del cambio

MAPA 1

#### Tasa global de fecundidad, según región 2008



Fuente: Brenes, 2009, con base en estadísticas vitales y proyecciones de población del INEC y el CCP-UCR.

### Reflexionar

¿Qué implicaciones tiene para el sector educativo la disminución en el número de nacimientos que se ha venido dando en el país?

### Reflexionar

¿Qué consecuencias a largo plazo vamos a tener en el país con la tendencia a la reducción en la cantidad de hijos por mujer?

demográfico. La migración internacional ha sido un componente del crecimiento de la población costarricense, pero es la migración interna la que explica buena parte de los cambios en la población de las regiones.

La región Central sigue recibiendo la mayor proporción de migrantes internos. Según las EHPM, esta región fue el destino de alrededor del 50% de las personas que cambiaron su lugar de residencia durante las décadas de 1990 y 2000. La migración interna y extranjera ha tenido un efecto importante en el crecimiento poblacional de las regiones Huetar Norte, Pacífico Central y Huetar Atlántica.

La región Central recibe migrantes tan o mejor educados que los habitantes que no migran, a la vez que aparenta expulsar a los menos educados. Por el contrario, las demás regiones (salvo la Chorotega) tienden a expulsar a personas con un promedio de escolaridad mayor que el de sus demás nativos, mientras atraen a personas con un nivel de escolaridad menor (en promedio).

### Diferencias espaciales en mortalidad infantil requieren atención

En los últimos sesenta años, la tasa de mortalidad infantil (TMI) se ha reducido más de diez veces, al pasar de 105 defunciones por mil nacidos vivos y 88 defunciones por mil mujeres nacidas vivas en el trienio 1950-1952, a 10 y 8 muertes por mil nacidos vivos, respectivamente, en el trienio 2006-2008.

Sobresale una caída importante en la década de los setenta, de 70 a 20 defunciones por mil nacidos vivos. La mayor disminución se da en los cantones con mayor mortalidad, lo cual es una buena noticia. Luego se manifiesta un patrón sostenido que no hace diferencia entre las

localidades de mayores y menores tasas (Aparicio y Morera, 2009).

No obstante estos logros, algunos problemas siguen manifestándose cuando se miran los datos a nivel cantonal. En primer lugar, en los últimos 37 años se ha producido un proceso lento de convergencia de la TMI entre cantones, es decir, una paulatina disminución de las brechas que aún persisten. Con la baja velocidad de convergencia alcanzada (1,63%), el país necesitaría 29 años para reducir a la mitad las diferencias que actualmente existen entre los cantones, si se mantienen los supuestos de las tendencias pasadas y no se introducen cambios en las políticas.

Entre los diez cantones que presentaron las TMI más altas en el período 1975-2008 destacan las zonas Atlántica, Pacífico Norte y Sur, y más concretamente los cantones de Talamanca, Matina y Buenos Aires, que se caracterizan por tener importantes cuotas de población indígena.

Para lograr un proceso de convergencia regional y reducir las desigualdades entre cantones, se deben concentrar los esfuerzos por disminuir las muertes infantiles en los cantones que actualmente registran las mayores tasas y los menores índices de desarrollo social, pero sin descuidar los cantones más desarrollados.

### Prevalece la desigualdad en la distribución del ingreso

El Informe Estado de la Nación realiza un monitoreo permanente de la desigualdad, no solo la determinada por el ingreso, sino también aquella asociada a factores como lugar de nacimiento, género u origen étnico. Sobre esa base, el Informe ha llamado la atención acerca del incremento que ha mostrado ese indicador en la última década. Costa Rica ha pasado de una situación en que se acercaba

#### Reflexionar

A pesar de que el país reporta una tasa de mortalidad infantil muy baja, hay cantones que tienen tasas mucho más altas que el promedio nacional. ¿A qué se deben esas diferencias? ¿Qué se debería hacer para reducirlas?

más a la desigualdad de las naciones desarrolladas, a una más próxima a la del resto de Latinoamérica (aunque siempre menor).

Esta situación se mantuvo en el 2008. Aunque el valor del **coeficiente de Gini** registró un leve descenso, al pasar de 0,426 en 2007 a 0,421 en 2008, esta última cifra es igual al promedio del período 2000-2007 (gráfico 2). Por lo tanto, refleja la desigualdad prevalente en la presente década, luego del definitivo aumento que inició desde finales de la década de los noventa.

Por regiones, el análisis identifica a la Central como la más desigual y a la Huetar Atlántica como la menos desigual.

La caída en los **ingresos promedio reales** por **deciles** de ingreso no fue generalizada. En los dos primeros más bien se produjo un incremento real (4,6% y 7,7% respectivamente); también hubo aumentos en el cuarto y el noveno **decil**, pero todos los demás experimentaron reducciones, incluyendo el décimo, en el que la contracción fue de -1,3%.

La evolución del **índice de Theil**, que mide la desigualdad de los salarios, constata el aumento en la desigualdad en la distribución para el período 1990-2008, con un fortalecimiento en la tendencia de aumento a partir del año 2005 (gráfico 2). Los datos del 2008 muestran una leve disminución con respecto al año anterior, pues pasó de 0,451 a 0,432, aunque se mantuvo en un nivel superior al de los resultados del período 2000-2006.

En el 2008 las categorías que más contribuyeron a que se acentuaran las inequidades salariales fueron los trabajadores con educación universitaria, las ocupaciones de profesionales, los empleados del Estado, los patronos, los que residen en las zonas urbanas y en la región Central del país, así como el sexo masculino.

## Desigualdades de acceso al empleo

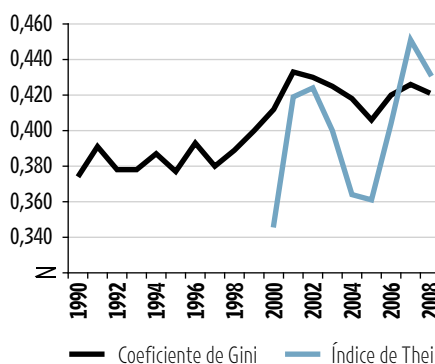
Reiteradamente el *Informe Estado de la Nación* ha señalado que el desarrollo de Costa Rica no es homogéneo y presenta notables desigualdades territoriales y de género que, lejos de haberse superado, se mantienen. En la decimoquinta edición se analiza el acceso al empleo por región de residencia de la población y se profundiza, además, en el empleo femenino.

La **EHPM** del 2008 muestra que el incremento en la población ocupada con respecto al 2007 fue de 32.000 personas (creció un 1,7%), cifra inferior al promedio del período 1990-2007, de poco más de 47.000 nuevos ocupados por año. De ese aumento en los ocupados, cerca de 7.000 fueron hombres y 25.000 mujeres, lo cual es un acontecimiento relevante.

Por las características de **calidad en el empleo**, se dio un fuerte aumento en el número de ocupados **formales** no agropecuarios, de casi 51.000 personas, mientras que disminuyeron en casi 6.000 los ocupados **informales** no agropecuarios, así como los ocupados agropecuarios, en casi 13.000.

GRÁFICO 2

### Coeficiente de Gini e índice de Theil. 1990-2008



Fuente: Sauma, 2009 y Segura, 2009a, con datos de las EHPM, INEC.

## Reflexionar

¿A qué se debe la tendencia al aumento del empleo en el sector terciario de la economía, mientras en los otros sectores se estanca o retrocede?

## Observar

¿Qué aspectos de nuestra sociedad evidencian una distribución desigual de los ingresos?

## Reflexionar

¿Por qué ya no funcionan tan bien los mecanismos de distribución de ingresos en el país?

¿Cómo podemos revertir la tendencia de concentración de ingresos en pocas manos?

## Reflexionar

¿Por qué es importante que, para lograr el desarrollo, se enfrenten las desigualdades territoriales, de género y otras presentes en la sociedad?



## Observar



Las personas de menores recursos, ¿qué tipo de trabajos realizan?

## Investigar



¿Cómo son las condiciones de vida de las personas que trabajan en el campo?  
 ¿Por qué las diferencias con otros tipos de empleos?  
 ¿Cuál es la región del país donde la gente tiene mejores condiciones de vida?  
 ¿Por qué?

## Reflexionar



¿Por qué persisten las desigualdades de empleo territoriales y de género en el país?

## Reflexionar



¿Está consciente nuestra sociedad de la desigualdad que sufren las mujeres en materia de empleo?  
 ¿Cómo podemos ayudar para que se cierre esta brecha de género?

La tasa de **desempleo abierto** también creció, en 0,3 puntos porcentuales, al pasar de 4,6% a 4,9%, aunque siguió siendo baja en el contexto de las tasas prevalecientes en la década, iguales o superiores al 6%.

Al desagregar por regiones sobresalen diferencias en el acceso al empleo y el panorama general del 2008 respecto al año anterior no es favorable para varias de ellas. Las regiones Central y Huetar Norte son las que tienen los mejores indicadores de inserción laboral y de empleo. Por el contrario, se observan deterioros importantes en la Brunca, la Huetar Atlántica y la Pacífico Central. Destaca la región Huetar Atlántica, con altos niveles de **desempleo abierto** y **subutilización total**. En una situación intermedia se ubica la región Chorotega, con aumentos en la inserción laboral, pero acompañados por problemas de empleo.

### Inserción femenina en el mercado laboral: tendencias recientes y desafíos

En los últimos veinte años se ha dado un crecimiento sostenido de la participación femenina en el mercado laboral. Su **tasa neta de participación** era de 30,3% en 1990 y en el 2008 alcanzó el valor más alto hasta el momento: 41,7%. En contraste, la participación masculina ha mantenido una relativa estabilidad en torno al 74%.

Entre 1990 y 2007 el país generó en promedio 47.000 empleos por año, de los cuales el 46% fue ocupado por mujeres. En el cuatrienio 2004-2007 el promedio de nuevos puestos de trabajo fue de 71.000 (46% mujeres), como resultado del gran dinamismo que experimentó la economía.

Sin embargo, este crecimiento ha sido acompañado por mayores niveles de desempleo y **subempleo**. Las mujeres son las más afectadas por estos problemas, pues entre ellas la tasa

de **subutilización total** mostró una tendencia creciente durante el período 1990-2008, lo mismo que la tasa de **desempleo abierto** y el **subempleo visible**, aunque es importante señalar la disminución que se observa en esas mismas tasas en el último trienio (2006-2008).

Un hecho interesante es el vínculo entre el crecimiento económico y la **brecha de género** en las tasas de desempleo. La relación entre las tasas de las mujeres y las de los hombres aumentó en los períodos de crecimiento económico, y tendió a disminuir o a converger en niveles elevados en los períodos recesivos o de bajo crecimiento. Esto se explica porque, al contraerse la economía, la pérdida de empleos es mayor en las actividades en las que se insertan principalmente los hombres, del mismo modo que estos se benefician más en las fases expansivas.

En el 2008, de las 32.000 nuevas plazas creadas, 25.000 fueron para mujeres (78,3%) y en buena medida correspondieron a **trabajadoras calificadas**. Este resultado fue acompañado por un aumento en la ocupación femenina (reducción en el desempleo), principalmente en actividades **formales**.

### Se revierte la reducción de la pobreza

Entre 1994 y 2006, la pobreza afectó a alrededor de un 20% de la población costarricense. En el 2007 el país rompió con esos trece años de estancamiento y logró una reducción significativa en la **incidencia** de este fenómeno (a 16,7%). En el 2008 la pobreza aumentó en un punto porcentual (a 17,7%), aunque sin llegar a los niveles previos.

Una situación similar se presenta con la pobreza extrema, cuya incidencia en los hogares aumentó a 3,5%, luego

de una fuerte caída en el 2007, cuando se redujo a 3,3%, luego de haber estado estancada desde 1994 en alrededor del 6%. En el 2008 el número de hogares en situación de pobreza aumentó en casi 19.000 y en pobreza extrema el incremento fue de poco más de 7.000 hogares (gráfico 3).

Por regiones, la pobreza total aumentó en todas excepto la Huetar Norte, donde se registró una nueva e importante reducción. Los mayores aumentos se dieron en la Pacífico Central (4,9 puntos porcentuales) y en la Huetar Atlántica (4,5 puntos). Estos resultados provocan un “emparejamiento” en la **incidencia de la pobreza** total en cuatro regiones: Chorotega, Pacífico Central, Brunca y Huetar Atlántica, con **incidencias** de alrededor del 25%. Anteriormente los niveles de pobreza eran mayores en las regiones Chorotega y Brunca.

En el 2008 el porcentaje de hogares en situación de **vulnerabilidad** permaneció invariable con respecto al 2007, en 13,1%. Esta proporción es la tercera más alta desde el año 2000, lo cual sugiere que, aunque los ingresos de muchos hogares superaron la **línea de pobreza**, no los alejaron significa-

tivamente de ella, lo que mantuvo a esos hogares como vulnerables.

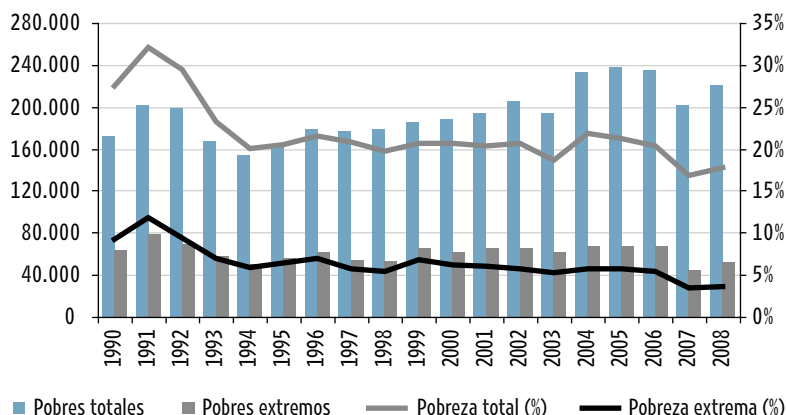
Esta situación se confirma con el indicador de **vulnerabilidad**, que refleja cuánto se alejan o acercan los ingresos per cápita de los hogares vulnerables a la **línea de pobreza**, de forma tal que aumentos en el indicador reflejan aumentos en la **vulnerabilidad**. En el 2008 este indicador asumió un valor de 0,813, el segundo más alto del período 1990-2008, solo superado por 1991 (0,814).

**Régimen no contributivo de pensiones y programa “Avancemos” continúan reduciendo la pobreza**

El *Decimoquinto Informe Estado de la Nación* da seguimiento al impacto que han tenido sobre la pobreza algunos **programas sociales selectivos**. Esto se ha hecho mediante un ejercicio en el que se comparan las situaciones de los hogares “sin” y “con” el beneficio que otorga cada programa, suponiendo que todos los demás factores que afectan la pobreza permanecen constantes; de este modo se aísla el impacto de cada programa en particular.

GRÁFICO 3

**Incidencia de la pobreza en los hogares**



Fuente: Sauma, 2009, con base en las EHPM, INEC.

**Observar**

¿Cuáles son las características de una familia para que usted la califique como pobre?

**Reflexionar**

¿Cuáles son las ventajas y desventajas de la medición de la pobreza que solo contempla el ingreso de la familia?

**Reflexionar**

¿Qué motiva las diferencias en la incidencia de la pobreza entre las regiones del país? Una política nacional que se aplique igual en todas las regiones, ¿ayudará a superar la pobreza? ¿Por qué?

**Reflexionar**

Si la vulnerabilidad a la pobreza señala al conjunto de familias que están en riesgo de caer en esa situación, ¿qué se está haciendo para que estas familias se alejen de la pobreza y qué falta por hacer?



## Reflexionar

¿Por qué las pensiones del RNC logran un impacto en la pobreza?

¿Por qué las transferencias del programa “Avancemos” tienen un efecto menor en la pobreza?

¿Por qué sucede que personas del sexto al décimo decil reciben beneficios de los programas de combate a la pobreza?  
¿Cómo se podrá evitar esto?

Uno de los programas analizados es el régimen no contributivo de pensiones (**RNC**), que en el 2008 tuvo un significativo impacto en la reducción de la pobreza: -1,9 puntos porcentuales en la pobreza total y -2,0 puntos en la pobreza extrema, cifras similares a las obtenidas en 2007 y 2008.

Las pensiones del **RNC** son un programa altamente focalizado, aunque no libre de filtraciones. Entre un 10,8% y un 14,1% de los aportes entregados en los últimos tres años correspondió a hogares de los **deciles** sexto a décimo (que corresponden a los hogares de más altos ingresos), lo que refleja la existencia de filtraciones en el programa. Un 17% son personas que viven solas, un 43,9% reside en hogares con dos o tres miembros, y el restante 39,1% en hogares de cuatro y más integrantes.

El otro programa que impacta la pobreza, aunque en menor medida, es “Avancemos”. Esta iniciativa no tiene como objetivo principal reducir la pobreza, sino entregar a los hogares una transferencia de dinero para ayudarles a que mantengan a sus hijos e hijas en el sistema educativo, como mecanismo para romper el ciclo de transmisión intergeneracional de la pobreza. Sin embargo, el programa también tiene impactos de corto plazo.

El efecto de “Avancemos” en el 2008 fue una reducción de 0,5 puntos porcentuales en la pobreza total y de 0,4 puntos en la pobreza extrema. El impacto fue mayor que el logrado en el 2007, debido al aumento en el número de estudiantes becados, pero no en el monto de las transferencias, que se mantuvo igual en los dos años.

### Una tercera parte de los ocupados recibe menos del salario mínimo

En el período 2001-2008, uno de cada tres ocupados en el país recibió

menos del **salario mínimo mínimo** (**SMM**) por hora. En 2008 este grupo representó un 33,5% del total, lo que en términos absolutos equivale a 588.796 personas (gráfico 4).

Una estimación del comportamiento que tendría la pobreza si todos los ocupados que perciben ingresos por debajo del **SMM** llegaron al menos al nivel establecido por ley, indica que en el 2008 la pobreza se habría reducido del 17,7% de los hogares a un 11,1%, es decir, habría disminuido en 6,6 puntos porcentuales, y la pobreza extrema en dos puntos porcentuales (de 3,5% a 1,5%). Estos resultados confirman la importancia de contar con una política de empleo que vigile el cumplimiento de los derechos laborales de la población.

El análisis de los ocupados que reciben menos del **SMM** indica que estos tienen las siguientes características: residen en las regiones periféricas (aunque la Central también concentra un porcentaje significativo); son jóvenes o adultos mayores especialmente, con bajos niveles de educación, menores a secundaria completa; no están asegurados o tienen otras formas de aseguramiento que no es directo; son personas pobres (y pobres extremas); se desempeñan como asalariados del sector privado y trabajadores por cuenta propia, en actividades de agricultura y servicio doméstico, aunque también están en el comercio y la construcción; son trabajadores **no calificados**, laboran en pequeñas empresas y en jornadas completas.

El ingreso promedio mensual de estos ocupados fue de 116.924 colones en el 2008, en contraste con 366.681 de los trabajadores que ganan más que el salario mínimo.

### Pese a la caída del PIB, la inversión social se mantiene

En el 2008 el **PIB** costarricense sufrió una caída, pues solo creció un

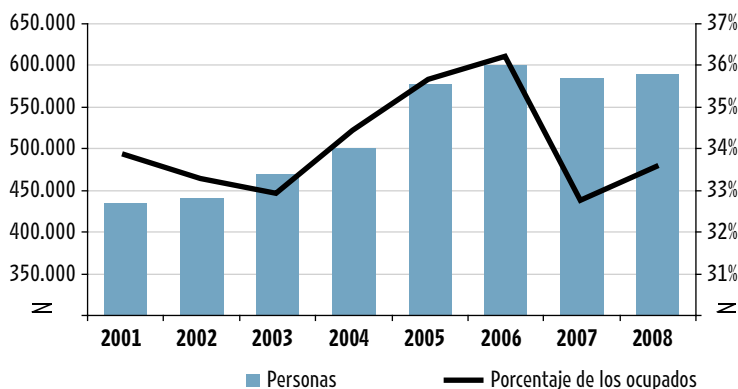


## Reflexionar

¿Cómo es que, a pesar de las leyes que tenemos, se reporta una cantidad tan importante de personas que reciben menos del salario mínimo?

GRÁFICO 4

### Ocupados que perciben menos del salario mínimo *minimorum* (total y como porcentaje del total de ocupados)



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

2,6% con respecto al 7,8% registrado en 2007. Pese a ello, se aceleró el repunte de la inversión social pública real (ISP) observado en la segunda mitad del 2006, tras el cambio de Administración. En los tres últimos años la ISP real ha crecido cerca del 22%, en tanto que en términos per cápita la expansión acumulada es del 16%.

Es claro que este avance es resultado tanto de una decisión política para canalizar recursos adicionales a los programas sociales, como de un contexto macroeconómico que lo posibilitaba y que no era exclusivo del caso costarricense. Pero también es claro que ese contexto cambió en el 2009 y posiblemente lo hará en el 2010, de modo que la evolución futura de la inversión social reflejará con más claridad las prioridades del Gobierno (Trejos, 2009).

La evolución reciente ha hecho que la ISP per cápita se aproxime a los niveles que tenía antes de la crisis de los años ochenta, de modo que el déficit acumulado de inversión social por habitante con respecto a 1980 se ha reducido a tan solo un 8%. Sin

embargo, es claro que por casi tres décadas el país ha estado invirtiendo por debajo de las magnitudes que había alcanzado en el decenio de los ochenta (gráfico 5) y ciertamente por debajo de las magnitudes que se esperarían según la tendencia histórica de este indicador.

El gasto del Gobierno General fue creciente en los últimos tres años, y logró un acumulado del 14% real que le permitió aumentar su peso relativo en el PIB, del 23,1% al 24,4%, pese a la fuerte **expansión económica** en ese lapso.

Fue en ese contexto que se incrementó la prioridad fiscal del gasto social, que pasó del 65% del gasto del Gobierno General en el 2005, a casi un 70,8% en el 2008.

Esto significa que se vivió una coyuntura muy favorable, en la que no solo aumentaban los recursos a disposición del Gobierno por una mayor recaudación de impuestos, sino que simultáneamente se reducían los gastos como el pago de intereses de la **deuda pública**, de modo que era factible asignar montos crecientes a los sectores social y económico.

### Reflexionar

¿Cuál es la relación entre las características de las personas que ganan menos del SMM y las de quienes viven en pobreza?

### Reflexionar

¿Qué se entiende por inversión social?

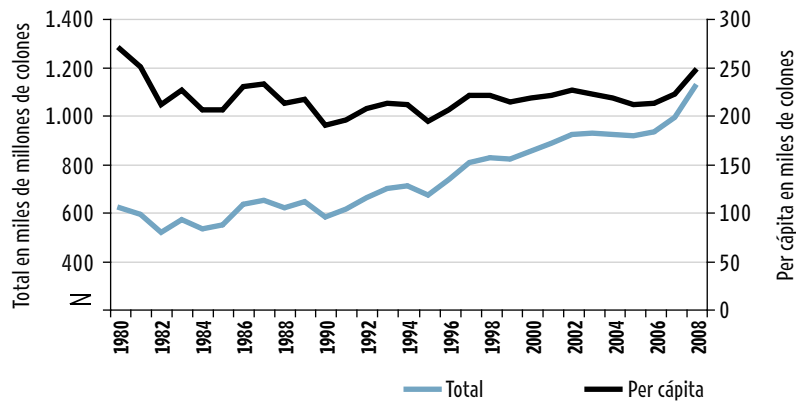
¿Quién es el responsable de la inversión social?

¿Qué se incluye en la inversión social? Dé ejemplos.



GRÁFICO 5

### Evolución de la inversión social pública (colones del 2000)



Fuente: Trejos, 2009.

#### Reflexionar

¿De dónde viene el dinero para realizar la inversión social?

¿Por qué es importante que se mantenga la inversión social, aunque disminuya el crecimiento económico?

#### Reflexionar

¿Qué se podría hacer en los próximos años para que no se deteriore la inversión social?

#### Observar

¿Cuáles programas sociales selectivos conoce?

De ellos ¿cuáles cree que son más efectivos en ayudar a la población vulnerable y pobre? ¿Por qué?

Es claro que ambos factores pueden revertirse en 2009 y 2010, cuando la recaudación se contraerá y se incrementará la carga de los gastos, configurando así un panorama más adverso para la inversión social.

Cuando se analizan situaciones similares vividas en el pasado, con el fin de tener una idea más clara de la vulnerabilidad de la inversión social, se obtienen tres conclusiones importantes:

- la relación entre el ciclo económico y la evolución de la inversión social es compleja, y en ella intervienen diversos factores, tales como las prioridades políticas;
- la inversión social es frágil cuando la economía se desacelera, y
- los sectores dependientes de las transferencias, como los de protección social, son los más vulnerables.

#### Retos de los programas sociales selectivos en el nuevo contexto

Los **programas sociales selectivos** funcionan como complemento de

las políticas sociales universales y su importancia radica en que focalizan su atención en los grupos sociales más **vulnerables** y pobres. Para el *Decimoquinto Informe Estado de la Nación* se trató de responder las siguientes preguntas: ¿qué características e impacto real están teniendo estos programas en la población pobre?, ¿cuáles de ellos pueden ser especialmente importantes para proteger a los sectores más vulnerables en un contexto de menor crecimiento? El análisis permite arribar a varias conclusiones.

En primer lugar, son programas cuya cobertura debe mejorar en términos de impacto en la población pobre. En segundo lugar, funcionan con una lógica reactiva: primero se determina cuántos recursos se tienen y sobre esa base se define cuántas personas se puede atender. En este sentido, un reto urgente es pasar a una visión más “proactiva”, que parta de la estimación de las poblaciones meta y establezca estrategias para alcanzar la cobertura completa en determinado plazo. Esto de paso podría aumentar la capacidad de negociación con las autoridades

encargadas de distribuir los recursos financieros.

En tercer lugar, hay programas que pueden jugar un papel clave para proteger a poblaciones especialmente vulnerables en contextos de crisis, como es el caso de los niños, niñas y jóvenes para quienes programas como los Cen-Cinai y los comedores escolares pueden ser vitales desde el punto de vista de la seguridad alimentaria. Asimismo, los programas de becas, transportes y transferencias monetarias condicionadas (como “Avancemos”) pueden evitar la expulsión escolar por presiones económicas, y el régimen no contributivo de pensiones es especialmente importante para amparar a la población adulta mayor en desventaja social.

Por último, es notable la ausencia, en las políticas selectivas del país, de programas de apoyo a microempresas y proyectos productivos que permitan mejorar los ingresos de sectores informales y pequeños productores agrícolas, cuya exclusión en los últimos años los coloca en una situación particularmente vulnerable en un entorno de crisis.

Tampoco se observa ningún programa significativo dirigido a hogares pobres sin estudiantes y sin adultos mayores, y que pueden verse muy afectados por situaciones de desempleo del jefe o el principal perceptor de ingresos, o por caídas de sus **ingresos reales**.

### Cumplimiento de metas, institucionalidad y desafíos en materia de política social

El “Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, Jorge Manuel Dengo Obregón” contempla ocho metas nacionales, cinco ejes temáticos y dieciséis sectores con metas sectoriales y acciones estratégicas. A tres años del actual período gubernamen-

tal, el balance sobre el cumplimiento de las metas de este plan arroja resultados parciales, según los informes del Ministerio de Planificación (Mideplan) y la Contraloría General de la República (CGR).

El último informe del Mideplan reporta que, a diciembre de 2008, el 66% de las metas del sector social y de lucha contra la pobreza presentaba un nivel de cumplimiento superior al 50%, y que en ese contexto destacaban el programa “Avancemos” y las pensiones del régimen no contributivo. No obstante, el informe admite problemas del Gobierno para alcanzar importantes metas planteadas, tales como la reducción de la pobreza en un 4%, la erradicación de tugurios, la construcción, mejora y ampliación de los Cen-Cinai, la disminución de los índices de criminalidad, el incremento en la calidad de la educación y el aumento hasta el 8% del **PIB** de la dotación de recursos para la educación (Mideplan, 2009).

Por otra parte, fiscalizaciones realizadas por la CGR llaman la atención sobre incumplimientos en las metas de los llamados “contratos con la ciudadanía” en materia social, así como en las formas de evaluación de esas metas por parte de las instituciones del sector social, entre las que sobresalen problemas como la falta de verificación de campo y la práctica de “ajustar metas”.

En materia de institucionalidad y coordinación del sector social en el 2008 no se reportaron avances significativos:

- La CGR halló evidencia de problemas entre la rectoría del sector social, el programa de erradicación de tugurios y el sector de educación (CGR, 2008a, 2008b y 2009).
- La figura de rectoría del sector social y de lucha contra la pobreza asignada al Ministerio de Vivienda

### Reflexionar

¿Por qué es clave el apoyo a las microempresas y proyectos productivos para superar la pobreza?

### Reflexionar

¿Cuál es su percepción del cumplimiento de las metas del sector social?

¿Cuáles son los aspectos en que se ha avanzado más y en cuáles menos?

¿Cómo percibe la coordinación entre las instituciones del sector social?

## Reflexionar

Haga su propio balance de la seguridad social (salud y pensiones) en el país, ¿qué logros y limitaciones muestra? Según su criterio ¿cuáles son los principales retos que debe enfrentar?

## Reflexionar

¿Cuál es el beneficio futuro de contar con el seguro de IVM?

## Observar

Como se ve en el cuadro 1, la cobertura de la población económicamente activa (PEA) en el seguro IVM es más baja que la del SEM. ¿Por qué se está dando esto? y ¿qué se puede hacer para mejorar la cobertura del IVM?

se ha mantenido, aunque no sin dificultades. Esa rectoría experimentó un cambio de jefaturas, situación que dio lugar a un nuevo período, en el que el sector pasó a estar a cargo de la Ministra de Salud.

- Perdieron impulso los esfuerzos y recursos invertidos en la elaboración de una propuesta de ley para crear un ministerio de desarrollo social y el diseño de un sistema único de beneficiarios de los **programas sociales selectivos**. En su lugar se planteó un nuevo proyecto, tendiente a transformar el Ministerio de Salud en el “Ministerio de Salud y Desarrollo Social”.

### Desafíos de la seguridad social costarricense en el contexto actual

Dada la importancia del sistema de seguridad social para el desarrollo humano, y en virtud de los logros que Costa Rica tiene en esta materia, se elaboró un aporte especial sobre los desafíos que enfrenta este sistema en el actual contexto nacional e internacional. El objetivo fue hacer un balance sobre el grado de preparación del país en este ámbito (logros y debilidades), en un entorno de bajo crecimiento económico interno e inestabilidad de los mercados financieros externos.

Cuando se compara con el resto de América Latina, el sistema de seguridad social costarricense (salud y pensiones) muestra una serie de logros que lo distinguen como uno de los más exitosos de la región. Esto se explica en buena parte por sus características, entre las que destacan sus altos grados de integración y cobertura.

Costa Rica tiene uno de los dos sistemas de salud más **integrados** (véase “Sistemas de seguridad social integrados o segmentados”, en el glosario) en la región, después de Cuba,

y el único gestionado completamente por el seguro social. El grado de universalización es muy bajo en dos tercios de las naciones latinoamericanas, pero Costa Rica tiene la mayor cobertura de la población total en el seguro de salud de la CCSS, cercana al 88,8% en el 2008.

### Seguro de enfermedad y maternidad

El seguro de enfermedad y maternidad (SEM) de la CCSS tiene como fortaleza el grado de solidaridad social que presenta. El carácter universal del sistema es uno de los rasgos más relevantes, por cuanto la atención de salud **integrada** se otorga legalmente por igual a asegurados contributivos y **no contributivos**, mientras que en el resto de América Latina predomina la **segmentación** (véase “Sistemas de seguridad social integrados o segmentados”, en el glosario), que genera notables desniveles en el acceso y la calidad de la atención sanitaria entre grupos de ingreso, edades, localidades y etnias. El SEM fue además pionero en proveer un paquete **integral** de salud a todos sus usuarios (contributivos y **no contributivos**), y es uno de los dos únicos sistemas latinoamericanos que lo ofrecen.

En Costa Rica se han implementado mecanismos para mejorar la eficiencia que son poco usuales en la región, como los sistemas electrónicos de registro, la recaudación centralizada de contribuciones, la posibilidad de pagos por Internet y los llamados “compromisos de gestión”, creados en el 2000 y firmados entre la Gerencia Central y las unidades de la CCSS para evaluar el cumplimiento de metas prioritarias en cobertura, productividad y calidad.

No obstante los logros señalados, la seguridad social costarricense arrastra una serie de problemas y debilidades,

cuya atención es importante no solo para mantener su liderazgo en el contexto latinoamericano, sino, sobre todo, para enfrentar los nuevos desafíos en salud que tendrá su población en el siglo XXI. Las principales debilidades están asociadas a temas como calidad de los servicios, eficiencia administrativa, cierre de persistentes **brechas de género** y retos que impone a la sostenibilidad del sistema el proceso de **transición demográfica**.

### Sistema de pensiones

El sistema costarricense de pensiones cubre los riesgos de invalidez, vejez y muerte (IVM) y es uno de los cinco más integrados en la región, lo cual ayuda a abaratar los costos y tener una política comprensiva. Además es único en Latinoamérica porque todos sus asegurados obligatoriamente están tanto en el primer pilar, que paga la pensión fundamental, como en el segundo pilar, que abona la pensión complementaria. Otra característica y fortaleza es que una sola Superintendencia de Pensiones (Supen) vigila todo el sistema y tiene amplios poderes para ejecutar sus decisiones. Se caracteriza por tener alta cobertura, que se debe en parte a las características del mercado laboral, con alto porcentaje de **empleo formal**.

Sin embargo, el IVM presenta una serie de debilidades que requieren atención para su fortalecimiento actual y futuro. Los problemas se asocian a temas como la relación entre los montos de las pensiones contributivas versus las no contributivas, que de no guardar proporción podrían estimular la desafiliación, los problemas de filtraciones en las pensiones del régimen no contributivo, la persistencia de **brechas de género** y la sostenibilidad financiera del régimen.

### Desarrollo regional muestra desigualdades

A pesar de que Costa Rica es un país pequeño y con políticas públicas de alcance nacional, cuando se analiza por regiones geográficas los resultados en indicadores clave del desarrollo humano, se observan grandes diferencias (mapa 2).

La distribución de las oportunidades de la población presenta diferencias cuando se analizan algunos indicadores básicos, que constatan la afirmación de que “la geografía también importa en la distribución de las oportunidades” (ProDUS, 2006).

Hay regiones que muestran importantes distancias con respecto al promedio nacional, y la Central exhibe mejores resultados que las demás en una serie de indicadores relacionados con las condiciones de vida de los habitantes. El desempleo, por ejemplo, fue de 4,9% en el 2008, tanto como promedio nacional como para la región Central, pero se ubicó en 6,3% en la región Huetar Atlántica.

En el caso de la **subutilización total**, e promedio nacional de 11,7% y la tasa de 10,4% en la región Central, contrastan fuertemente con el 16,3% de la Huetar Atlántica y los niveles cercanos al 15% de las regiones Brunca y Chorotega.

La escolaridad promedio de la población fue de 8,2 años en el 2008 para el total del país y de 8,9 para la región Central, pero mostró tasas mucho más bajas en la Huetar Norte (6,4) y la Brunca (6,8).

Estas diferencias de escolaridad están a su vez estrechamente relacionadas con el acceso al sistema educativo, un área en la que también hay notables brechas. En la región Central la asistencia a la educación de las y los jóvenes de 12 a 17 años es del 88%, mientras en la Huetar Norte -donde se registra la menor asistencia- es de 78,1%; le siguen

### Reflexionar

Para la población que tiene una escolaridad que apenas llega a la primaria, ¿cuáles son sus posibilidades a la hora de buscar trabajo?



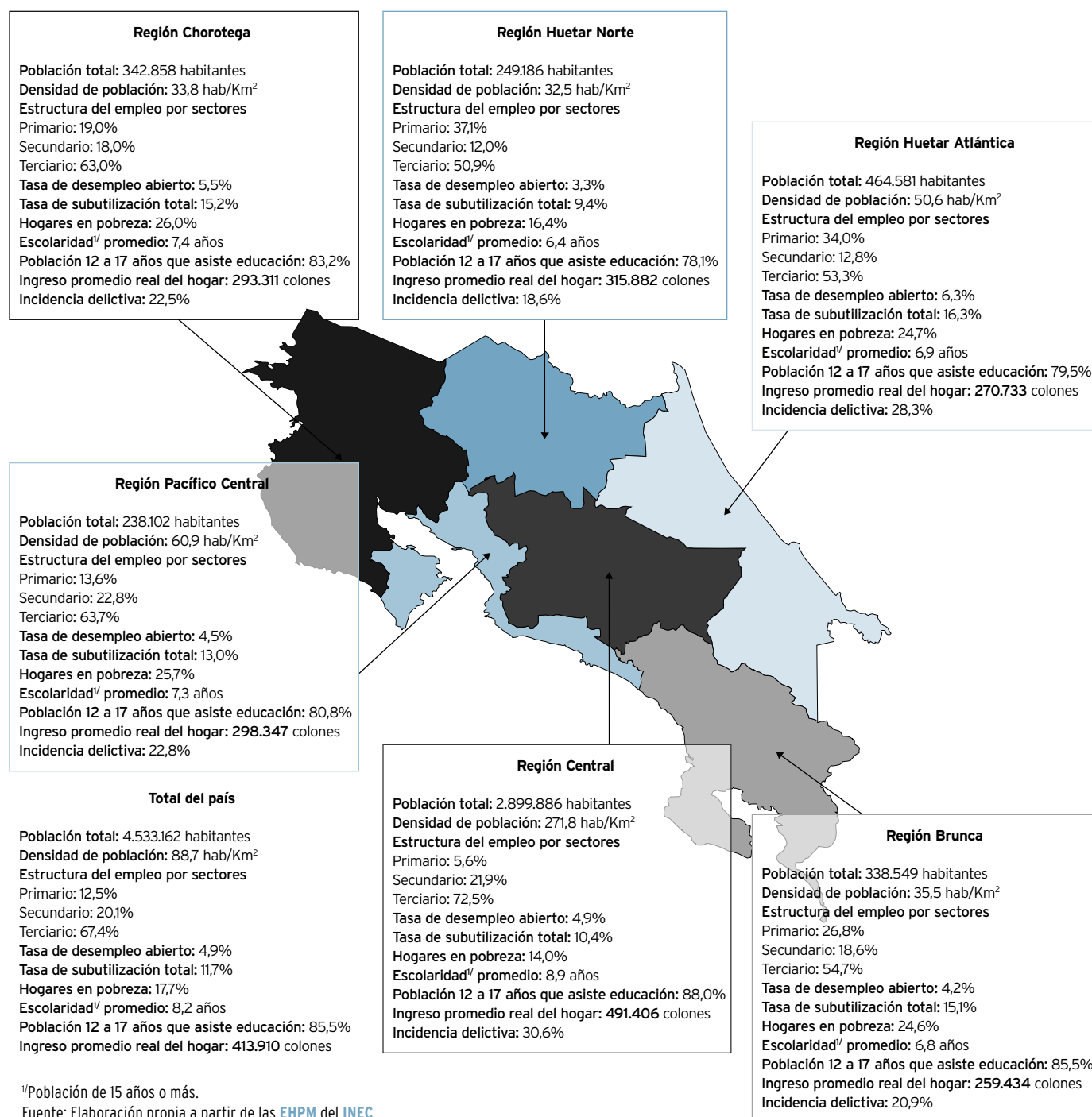
la Huetar Atlántica con 79,5% y la Pacífico Central con 80,8%.

Lo anterior contribuye a explicar, a su vez, las diferencias que se presentan en el **ingreso promedio de los**

**hogares**, que en 2008 fue de 491.406 colones para la región Central, *versus* 256.434 para la Brunca, 270.733 para la Huetar Atlántica y 293.311 para la Chorotega.

Mapa 2

### Costa Rica: indicadores seleccionados por región. 2008



También se observan diferencias regionales en la estructura del empleo por sectores, aunque una característica común es la importancia, cada vez mayor, del sector terciario (servicios, comercio y turismo) en la generación de empleo. En la región Central el 72,5% de los ocupados labora en actividades de servicios, un 21,9% en el sector secundario (industria y construcción) y solo un 5,6% en el primario (actividades agrícolas).

Las regiones más agrícolas son la Huetar Norte y la Huetar Atlántica, donde el sector primario representa el 37,1% y el 34,0% del empleo, respectivamente. En la Brunca esa proporción llega a un 26%. En cambio, en las regiones Pacífico Central y Chorotega el sector secundario tiene una importancia similar a la de la región Central.

En el 2008 la pobreza alcanzó al 17,7% de los hogares a nivel nacional. Como se mencionó anteriormente, los resultados en esta materia provocaron un “emparejamiento” de la pobreza total en cuatro regiones, Chorotega, Pacífico Central, Brunca y Huetar Atlántica, con **incidencias** de alrededor del 25%, a diferencia de lo que sucedía anteriormente, cuando los niveles de pobreza eran bastante mayores en la Brunca y la Chorotega. Esta última tiene los registros más altos desde el año 2006, y para el 2008 reportó un 26% de hogares pobres. Le siguen la Pacífico Central (25,7%), una región que ha visto desmejorar rápidamente este indicador en los últimos años, y la Brunca, que históricamente era la que mostraba más rezago, ahora se ubica en la tercera posición, con un 24,6% de hogares pobres.

Los factores que parecen influir en este aumento de la pobreza en las regiones periféricas tienen que ver con la dinámica del mercado de

trabajo, pues como se ha visto, estas regiones (a excepción de la Huetar Norte) son muy afectadas por niveles mayores de desempleo y **subempleo**, e inserción en sectores de baja productividad, así como en los sectores **informal** y agropecuario.

La Central se mantiene como la región con la menor **incidencia de la pobreza**, seguida por la Huetar Norte. Es importante considerar que, aunque la región Central reporta solo un 14% de hogares pobres, como en esta zona vive poco más de la mitad de la población nacional (2.899.886 personas), la cantidad de hogares en esa condición es muy alta. El elevado número de habitantes de esta región también hace que la densidad de población sea muy alta (271,8 habitantes por kilómetro cuadrado), en comparación con el resto del país.

Por otra parte, la **incidencia delictiva** varía considerablemente según la región geográfica. Destacan las regiones Central (30,6%) y Huetar Atlántica (28,3%), donde alrededor de una tercera parte de los hogares ha sido víctima de algún delito. En el 2008 el delito de mayor incidencia fue el robo o asalto fuera de la vivienda, seguido por el robo en la vivienda, el robo dentro del carro o partes del carro, entre otros. Un hallazgo significativo es que, al comparar la situación de los hogares victimizados y denunciantes en dos momentos, 1997 y 2008, se encontró un cambio notable en la proporción de hogares victimizados, pues lo que en 1997 representaba un “techo” en esta materia, hoy puede considerarse un “piso”. Por ejemplo, en 1997 el porcentaje más alto de hogares victimizados fue el de la Región Central, con un 17,8%; sin embargo, en el 2008 el porcentaje más bajo correspondió a la Huetar Norte, con un 18,6%.



## Observar

A partir de los datos del mapa 2, ¿qué diferencias se observan entre la región Central y las regiones periféricas?

¿Cómo inciden estas diferencias en las condiciones de vida de las poblaciones respectivas?



## Reflexionar

¿Por qué la población señala la delincuencia como uno de los principales problemas del país? ¿Qué se puede hacer para prevenirla?

# 3 Oportunidades, estabilidad y solvencia económicas

## AVANCES

Costa Rica con alta diversificación productiva.  
Suben gastos del Gobierno pese a caída de los ingresos, ¿es sostenible?  
Efecto rezagado en el empleo: crece empleo público, pese a contracción del PIB.

## ÁREAS CRÍTICAS

Marcado giro global y giro nacional inducido.  
Inflación repercute más en hogares de menores ingresos.

## SIN CAMBIOS

Reforma tributaria: equidad y evasión.  
Dependencia de los hidrocarburos.

## Valoración general 2008

Los nubarrones que se anunciaron a finales del 2007 no se aclararon durante el 2008. Tampoco las peores previsiones se cumplieron. Las alertas emitidas en el *Decimocuarto Informe Estado de la Nación*, que señalaban al período 2007-2008 como un tiempo de culminación del ciclo de **expansión de la economía nacional** y de inflexión de la economía mundial, se han concretado, aunque la trayectoria, que se vislumbraba tormentosa, sigue una ruta inesperada y trae consigo severas e imprevistas limitaciones a las oportunidades, la estabilidad y la **solvencia** económicas y, con ellas, al desarrollo humano sostenible en el país.

El 2008 fue un año con menores oportunidades, sostenibilidad precaria y estabilidad volátil. Algunas bases fundamentales se habían fortalecido y arraigado en el período previo de notable **expansión económica**, lo que ha contribuido a mejorar las condiciones para enfrentar una crisis de la que Costa Rica no es responsable, pero que ciertamente la golpea.

Así, en el ciclo expansivo de la economía, la situación fiscal mejoró en forma significativa y permitió la reducción de la deuda; el empleo y los ingresos de la gente se incrementaron, aunque también lo hizo la desigualdad en la distribución de esos ingresos; la pobreza disminuyó, si bien de modo fugaz, como producto de acciones públicas y del crecimiento económico; se reactivó el gasto público social, aumentó el porcentaje de la población joven que estudia y la inversión en **infraestructura** se recuperó, aunque todavía está lejos de alcanzar sus máximos históricos.

Sin embargo, dos factores han intensificado la vulnerabilidad de la economía. Por un lado, el nuevo régimen cambiario ha hecho necesario que el Banco Central de Costa Rica intervenga en el mercado financiero, lo cual afecta la **liquidez** y las tasas de interés y, por ende, coloca a los agentes económicos en condiciones de gasto y endeudamiento de mayor riesgo. Por otro lado, es previsible un deterioro de los ingresos de las personas, si se toma en cuenta que la canasta de bienes que consumen los hogares de menor ingreso se incrementó con mayor celeridad que el índice general de precios.

Durante el 2008 se inició una tendencia general de carácter contractivo. El **PIB**, luego de crecer durante los cinco años anteriores un promedio del 6,6%, en el 2008 creció

un 2,6%, y en los últimos meses de ese año decreció aun más. Esta tendencia a la baja predominó en el 2009, si bien a un ritmo de caída inferior a partir del segundo trimestre.

No obstante, la **contracción** tuvo un comportamiento heterogéneo según los distintos sectores económicos. Algunos han sido impactados con más fuerza, como la industria, con una significativa reducción en sus **exportaciones**, y las actividades agrícolas. Los sectores medianamente afectados durante el 2008 fueron la construcción y el comercio, y los que corrieron mejor suerte fueron el financiero y el de transporte.

La desaceleración económica frenó el ritmo de crecimiento de los ingresos del Gobierno, más que el de los gastos, y aunque el Gobierno Central gozó durante los dos últimos años de un ligero **superávit**, pareciera inevitable una nueva **contracción** y un aumento del **déficit fiscal**. Por su parte, la **inflación** del 2008 alcanzó el 13,9% y sobrepasó las metas establecidas.

Se sabe que la tormenta cambió de contenido, que arreció y que no ha terminado, al menos en sus consecuencias sociales y económicas, que seguirán manifestándose por largo tiempo. Poco a poco se irá descubriendo el contorno y detalle de los efectos sobre la pobreza, la inversión social pública, el empleo, el nivel y distribución del **ingreso real**, entre otros. Antes prevaleció un signo especulativo, pero en materia de precios del petróleo y los alimentos, que golpeó también a Costa Rica.

Luego se produjo un giro rápido, originado en acontecimientos mundiales (crisis de las hipotecas llamadas *subprime* y del sistema financiero norteamericano, pero seguido de contagios hacia diversos mercados. Esto ha afectado la credibilidad del sistema financiero, en un entorno de comportamiento cíclico y de extraordinaria sincronización de los países en **recesión** y de intervenciones estatales a una escala sin precedentes.

La imprecisión, la incertidumbre y la corrección de pronósticos han sido características de las descripciones y proyecciones de la actual crisis internacional. En poco más de un año, coincidiendo con la publicación del Decimocuarto Informe, estalló la **burbuja inmobiliaria**, luego se desplegó



la inestabilidad de los **mercados especulativos** para, poco después, generar una caída de la **economía real** en términos de producción y empleo.

No solo han cambiado los números y hasta los signos, sino que se modificaron radicalmente las visiones sobre la economía y, por supuesto, las propuestas de solución, que hoy

insisten, de manera congruente con el origen de la crisis, en la regulación y el mayor papel del Estado como parte de la solución, no como el problema.

## CUADRO 3

**Resumen de indicadores económicos. 2006-2008**

Indicador	2006	2007	2008	Promedio 1997-2007
<b>Oportunidades</b>				
Crecimiento del <b>PIB</b> real por persona (%)	6,9	6,0	1,0	3,4
Crecimiento real del ingreso nacional disponible por persona (%)	6,1	5,8	-0,3	2,3
Crecimiento de las <b>exportaciones</b> (\$ corrientes)	16,7	13,9	1,8	9,4
Tasa de <b>desempleo abierto</b> (%)	6,0	4,6	4,9	5,9
Tasa de <b>subutilización total</b> (%)	15,0	12,0	11,7	13,8
<b>Estabilidad</b>				
<b>Inflación</b> (IPC 2006=100) (%)	9,4	10,8	13,9	11,1
Déficit comercial/ <b>PIB</b> (%)	12,1	11,4	16,2	5,9
Déficit Gobierno Central/ <b>PIB</b> (%)	-1,1	0,6	0,2	-2,4
<b>Solvencia</b>				
Ahorro nacional neto/ <b>PIB</b> (%)	12,5	13	9,6	9,4
Reservas internacionales netas/importaciones por mes	4,6	5,1	3,8	3,9
Deuda interna del Gobierno Central/ <b>PIB</b> (%)	22,9	20,2	17,7	25,7
<b>Deuda externa</b> / <b>PIB</b> (%)	16,0	13,8	12,3	19,0
Gasto público en educación/ <b>PIB</b> (%)	5,0	5,2	5,7	5,0



# 3 Oportunidades, estabilidad y solvencia económicas

## Precisiones indispensables sobre la crisis: incertidumbre y perplejidad

El período del que se ocupa el *Decimoquinto Informe Estado de la Nación* es una época de perplejidad, mezcla de sorpresa, duda y dificultad para decidir y actuar, ante una crisis económica internacional, global y sincrónica, que el país no generó, pero que lo golpea desde muchas perspectivas.

No es posible dar cuenta del desempeño del desarrollo humano en materia de oportunidades, estabilidad y **solvencia** económicas sin referirse a la crisis, aunque el 2008 no fuera el tiempo en que ésta se desplegó en su totalidad. A la fecha de cierre del Decimoquinto Informe era temprano para dar por concluida la crisis, aunque ciertamente se percibían los signos de una recuperación global, frágil y originada en intervenciones estatales masivas, junto con la evidencia de que los efectos negativos se seguirán viendo por algún tiempo, incluidos los asociados a una descomunal deuda de los países desarrollados, herencia de viejas y recientes decisiones.

La imprecisión, la incertidumbre y la corrección de pronósticos han sido características de las descripciones y

proyecciones de la actual crisis internacional. No es para menos, pues de manera constante se mezclan acontecimientos y tendencias. En poco más de un año, se presentó la tendencia a la desaceleración, estalló la **burbuja inmobiliaria** y se desplegó la inestabilidad de los **mercados especulativos** para, poco después, generar una caída en la **economía real**, en términos de producción y empleo a nivel mundial.

La variabilidad de los análisis queda ilustrada en los gráficos 6, referidos uno a los pronósticos internacionales publicados por Stein (2009) y, otro a las estimaciones del Banco Central de Costa Rica (BCCR). Globalmente, a partir de octubre de 2008 es muy frecuente que se corrijan los pronósticos hacia abajo.

De un período de **expansión** se ha pasado a la **recesión** y a proyecciones cada vez más negativas, salvo en la última variación (julio de 2009) que mejoró la inmediata anterior, aunque mantuvo el escenario de **recesión**. Por su parte, los pronósticos nacionales se han venido agravando. En la última revisión de su programa macroeconómico (julio de 2009), de los indicadores económicos generales del país, el BCCR estimó un decrecimiento de 1,3% para el 2009 y una recuperación de 2,6% para el 2010.



## Reflexionar

¿Cuáles son las principales características de la actual crisis internacional?

¿Por qué genera tanta incertidumbre?

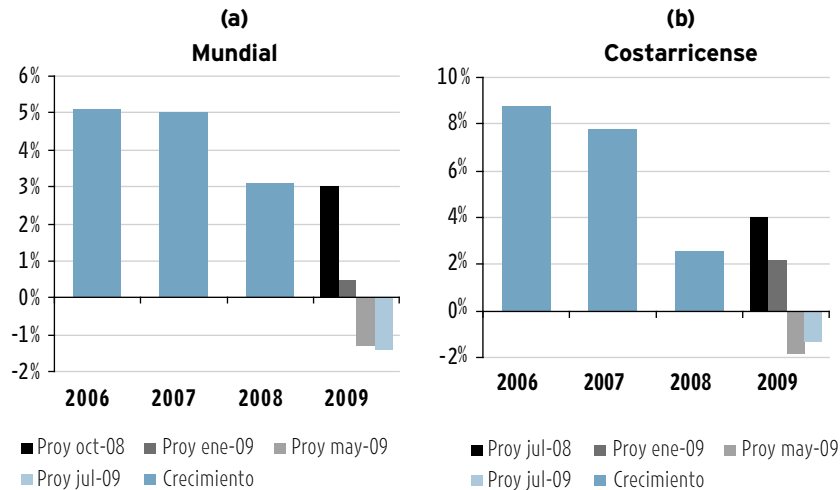
¿Cómo una caída en el crecimiento económico afecta al país y el bienestar de las personas?

GRÁFICO 6

## Crecimiento y proyecciones de la economía mundial y la costarricense

## Reflexionar

¿Qué hace que las proyecciones negativas del crecimiento de la economía mundial también se prevean para Costa Rica? Haga un balance entre lo positivo y negativo de tener una economía tan ligada al mercado internacional.



Nota: Las proyecciones son para el año 2009, las fechas indicadas corresponden al momento en que se realizó cada proyección.

Fuente: Stein, 2009 y BCCR, 2009b.

Ante la crisis actual, cabe preguntarse qué tan preparado está el país para enfrentarla. Costa Rica cuenta con varias condiciones positivas para lograr ese objetivo, como por ejemplo: **superávit financiero**, menor **deuda pública** y acceso a recursos externos, buen nivel de las **reservas monetarias internacionales**, diversificación productiva, dinámicos flujos de **inversión extranjera directa (IED)** y baja tasa de desempleo.

Estos factores positivos, sin embargo, se contraponen a otros que limitan el proceso de recuperación. Varios estudios señalan áreas que afectan la competitividad del país. El más reciente de ellos es del Banco Mundial (2009), y en él se recomienda mejorar la competitividad del sector exportador, mediante acciones en el ámbito institucional, de tramitología y de investigación y desarrollo.

Además, tal como lo ha documentado el *Informe Estado de la Nación*, existen grandes rezagos en **infraestructura** e inversión social que aún no se han recuperado. Otro aspecto importante,

que también ha señalado el Informe en diversas ocasiones, es la ausencia de políticas claras de promoción de la actividad productiva, lo cual constituye una de las deficiencias más severas de las políticas aplicadas en Costa Rica en las últimas décadas (Programa Estado de la Nación, 2004).

### Diferencias entre la crisis actual y la crisis de los años ochenta en Costa Rica

En la crisis de inicios de los años ochenta confluía un conjunto muy amplio de manifestaciones que tienen muy poco en común con la crisis actual. Además, conviene resaltar que cada caso se originó en factores distintos, y que hoy el país está mejor preparado que en aquella década. En los párrafos siguientes se analizan los principales indicadores que permiten caracterizar ambas crisis y evidenciar sus diferencias.

En ambos casos ocurrió un fuerte **shock externo** proveniente de un alza vertiginosa en los precios

## Reflexionar

¿Cuáles son las fortalezas y debilidades de la economía de Costa Rica ante una crisis internacional?

internacionales del petróleo. Sin embargo, en los ochenta esto constituyó un elemento detonante, mientras que en la actualidad este es más un factor que refuerza la crisis (Rosales y Brenes, 2009).

Las causas que explican la crisis de los años ochenta son diversas. Con el alza en los precios internacionales del petróleo se combinaron un sobreendeudamiento público externo, el agotamiento del modelo de **sustitución de importaciones** y la aplicación de políticas económicas erróneas, que profundizaron la crisis (Lizano, 1999). En cambio, la fase económica contractiva que se presentó hacia finales de 2007 y principios de 2008 tuvo como detonante la crisis financiera internacional.

Por su parte, las condiciones económicas prevalecientes en el momento de suscitarse ambas crisis también fueron distintas. En los años previos a la crisis de los ochenta, el efecto de la bonanza cafetalera sobre los **ingresos tributarios** condujo a un fuerte aumento del gasto público, lo que a su vez llevó a un importante deterioro de las finanzas del Gobierno (cuadro 4).

Por el contrario, en los años previos a la presente crisis se lograron resultados positivos en las finanzas públicas, gracias al mayor crecimiento de la economía, la mejora en la recaudación de impuestos, la reducción de las tasas de interés y el tipo de cambio (Rosales y Sánchez, 2009). Una situación similar se observa en lo que concierne a las **reservas monetarias internacionales (RMI)** con respecto al **PIB**. Además se dieron realidades opuestas en cuanto el nivel de las tasas de interés internacionales y el acceso a recursos externos.

Otro aspecto que marca una diferencia, especialmente en lo relativo a la capacidad de la economía costarricense para enfrentar y recuperarse de

la crisis, es el grado de diversificación de la producción y de los mercados de destino de las **exportaciones**.

Los efectos negativos generados por ambas crisis también son disímiles. En aquella oportunidad se dio un fuerte impacto en el crecimiento, el desempleo, los salarios reales y la pobreza. En la crisis reciente se prevé una **contracción de la economía** para el 2009, así como un aumento en el desempleo y la pobreza, pero a una escala bastante menor. La tasa de **inflación** y los desequilibrios en la cuenta corriente, que fueron muy altos antes de la crisis, muestran una tendencia a la baja, mientras las presiones sobre el tipo de cambio se han reducido y las **RMI** se mantienen estables. En la crisis de la década de los ochenta es bien conocido que la tasa de **inflación** y la devaluación se dispararon. El **sector externo** enfrentó fuertes presiones debido a que el **déficit de cuenta corriente** contabilizó altos niveles como porcentaje del **PIB**, mientras que las **RMI** registraban valores negativos.

Finalmente cabe destacar las medidas tomadas para enfrentar la crisis. Si bien en ambos casos estas se relacionan con un aumento del gasto público, en los ochenta las autoridades buscaron evitar el empobrecimiento de la población aplicando una política monetaria y fiscal muy activa. Esto condujo al financiamiento inflacionario, el **estrujamiento del crédito** al sector privado y, especialmente, al sobreendeudamiento externo (Lizano, 1999).

En esta oportunidad el Gobierno anunció, a inicios del 2009, el “Plan Escudo”, orientado a proteger a ciertos grupos de la población y a incrementar la inversión en **infraestructura**. A diferencia de la crisis de los ochenta, en la presente situación el mayor gasto está focalizado (por ejemplo, en el programa “Avancemos”



## Reflexionar

¿Por qué el comportamiento del precio del petróleo es un elemento importante para el desarrollo de las crisis en los años 80 y en la actualidad?

## CUADRO 4

## Características de la crisis de 1980 a 1982 y la actual 2008

	Crisis de los ochenta	Crisis actual
<b>Principales causas</b>	<i>Shock</i> petrolero. Sobreendeudamiento externo. Agotamiento del modelo económico. Políticas económicas erróneas.	Fuerte alza en los precios del petróleo y las materias primas, a la que se sumó la crisis financiera internacional.
<b>Algunas diferencias</b>		
Finanzas y deuda públicas	Fuerte aumento del gasto durante los años previos, inducido por el efecto de la bonanza cafetalera en los <b>ingresos</b> tributarios. La <b>deuda externa</b> aumentó más de once puntos porcentuales del <b>PIB</b> entre 1978 y 1980.	La <b>deuda externa</b> cayó más de cuatro puntos porcentuales del <b>PIB</b> entre 2005 y 2007, gracias a un alto crecimiento, bajas en las tasas de interés real y una mejora importante en el <b>superávit primario</b> .
Tasas de interés externas	Pasaron de 5% en 1977 a más de 16% en 1981.	Bajaron de 5% a casi 1% en los últimos dos años.
Acceso a recursos externos	El flujo de recursos externos cesó.	Expectativas de más de 3.000 millones de dólares en empréstitos.
<b>Diversificación de la producción</b>		
Exportaciones IED	<b>Exportaciones</b> tradicionales: 65% del total. Menos del 1% del <b>PIB</b> .	<b>Exportaciones</b> tradicionales: 10% del total. Más del 6% del <b>PIB</b> .
<b>Apertura</b>	58% Elevados <b>aranceles</b> y MCCA.	75% sin <b>zonas francas</b> y 102,4% con ellas. Bajos <b>aranceles</b> , MCCA y siete TLC.
Reservas internacionales	4% del <b>PIB</b> .	15% del <b>PIB</b> .
<b>Algunas similitudes</b>		
Precio internacional de petróleo	Precio real alcanzó 93 dólares por barril.	Precio real superó los 100 dólares por barril.
<b>Principales efectos</b>		
Deuda externa	Promedio 1980-1982 = 82,3% del <b>PIB</b> .	12,2% del <b>PIB</b> en 2008.
Deuda interna	Promedio 1980-1982 = 33,2% del <b>PIB</b> .	27,2% del <b>PIB</b> en 2008.
Déficit del sector público	Alcanzó el 17,0% del <b>PIB</b> .	0,1% del <b>PIB</b> en 2008 y se proyecta 3,7% del <b>PIB</b> en 2009.
Crecimiento real del <b>PIB</b>	Promedio 1980-1982 = -1,7%.	Promedio 1,3% entre 2008 y 2010 <sup>a/</sup> .
Desempleo	Alcanzó el 9,4%.	4,9% para el 2008.
Crecimiento real de los salarios	Cayeron 23% entre 1980 y 1982.	Cayeron un 2% entre 2007 y 2008.
Pobreza	Alcanzó el 48,1%.	17,7% en el 2008.
Inflación	Llegó a 82% en 1982.	13,9% en 2008 y cerca de la mitad en 2009.
Devaluación	Promedio 1980-1982 = 77%.	10,3% en 2008; se prevé 9% en 2009.
<b>Reservas internacionales</b>	Promedio 1980-1982 = -124 millones de dólares.	Alrededor de 4.000 millones de dólares.
<b>Principales medidas anticrisis</b>	Durante la crisis las autoridades buscaron evitar el empobrecimiento de la población aplicando una política monetaria y fiscal activa, que incluyó el <b>financiamiento inflacionario</b> , el <b>estrujamiento del crédito</b> al sector privado y, especialmente, el sobreendeudamiento externo.	A inicios de 2009 las autoridades anunciaron el "Plan Escudo", orientado a fortalecer el gasto de protección social y la inversión en <b>infraestructura</b> . Por su parte, el BCCR ha aplicado medidas para fortalecer el sistema financiero y la posición internacional del país, empleando empréstitos externos a manera de blindajes.

a/ Los valores de 2009 son estimaciones realizadas por el BCCR a julio del 2009.

Fuente: Rosales y Brenes, 2009.

y el régimen no contributivo de pensiones). Además, aprovechando la reducción que ha experimentado la **deuda pública** en los últimos años, se ha dispuesto dinamizar la inversión pública con empréstitos externos.

### Mercado giro global y giro nacional inducido

La desaceleración económica observada durante el 2008 (crecimiento del PIB de tan solo 2,6%) y parte del 2009, contrasta significativamente con el dinamismo que se registró en los últimos cinco años (crecimiento promedio del PIB de 5,9%), lo que hace evidente que ha finalizado una fase expansiva de la economía y se ha iniciado una fase contractiva.

El período expansivo de la economía costarricense se vio favorecido por una serie de condiciones presentes en el contexto internacional, tales como la extraordinaria afluencia de capitales privados en las economías emergentes y en desarrollo (países como Costa Rica, que están procurando su desarrollo), asociados en buena parte a la **liquidez** en la economía mundial (FMI, 2007), la aplicación de políticas monetarias poco estrictas, sobre todo en los Estados Unidos, y el dinamismo de capitales asociados a proyectos inmobiliarios.

La fase expansiva de 2003-2007 fue generosa con las actividades más vinculadas a los flujos de capitales privados, especialmente con el sector de la construcción, como resultado del auge inmobiliario en las costas. Esto además impulsó el comercio, que también se vio favorecido por la caída en las tasas de interés y su efecto en el crédito y en las decisiones personales entre ahorrar o consumir a lo largo del tiempo. Asimismo, la **apreciación del tipo de cambio** real fomentó las importaciones, con el consecuente beneficio de la actividad comercial.

Por su parte, la fase contractiva que inició a finales de octubre del 2007 se caracterizó por un contagio lento y diferenciado, en el que los efectos sobre el empleo y la producción aparecieron con mayor severidad a finales del 2008 y los primeros meses del 2009. En el gráfico 7 se observa la caída que experimentaron en ese período las **exportaciones**, las importaciones y las divisas del turismo, producto del contagio de la crisis internacional.

En síntesis, aun cuando el componente de desaceleración dominó sobre la **contracción económica** y permitió cerrar el período con un crecimiento promedio positivo, aunque inferior al período precedente, los datos de tendencia que se manifestaron hacia el final del año apuntan a una mayor **contracción** en el 2009.

Los sectores más afectados durante el 2008 fueron la industria y la agricultura. La construcción y el comercio fueron medianamente afectados (su mayor desaceleración se presentó en los primeros meses del 2009) y el

### Reflexionar

A partir de un análisis cuidadoso del cuadro 4, ¿cuáles son las semejanzas y diferencias centrales entre la crisis de los años 80 y la actual?

¿Qué podemos hacer para enfrentar la actual crisis internacional?

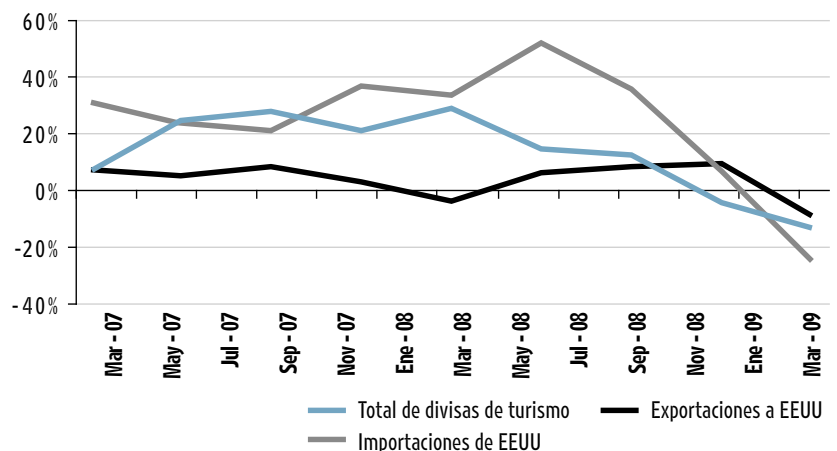
### Observar

Se dice que la economía mundial y la costarricense tuvieron una fase expansiva en los años 2003-2007.

¿Qué observó usted en ese período que evidenciara esa fase expansiva en el país?

GRÁFICO 7

#### Evolución de las exportaciones e importaciones de bienes y las divisas de turismo (variación interanual)



Fuente: Elaboración propia con datos del BCCR.



## CUADRO 5

### Crecimiento del PIB, por año y trimestre, según sector. 2003-2009

(porcentajes, variación anual y variación intertrimestral)

Sectores y gasto	Promedio 2003-2007	2007	2008			2009
			2008	Primer trimestre	Cuarto trimestre	Primer trimestre
PIB real	6,6	7,8	2,6	6,1	-1,8	-4,8
Agricultura y pesca	6,0	5,1	-1,4	-3,5	-2,5	-8,5
Industria manufacturera	8,2	7,0	-4,2	4,3	-13,3	-14,8
Construcción	10,1	21,6	10,4	16,9	6,5	-5,5
Electricidad y agua	4,8	2,4	0,7	1,0	-1,1	-3,5
Comercio, restaurantes y hoteles	4,6	6,8	3,8	7,7	-1,9	-7,1
Transporte, almacenaje y comunicaciones	11,0	9,1	7,5	9,6	5,6	2,5
Servicios financieros y seguros	10,1	11,8	10,0	12,4	5,0	3,6
Actividades inmobiliarias	3,5	4,6	4,5	4,9	3,8	3,1

Fuente: Elaboración propia con datos del BCCR.

#### Observar



Al finalizar el 2007 y durante el año 2008, ¿qué cambios observó usted que evidenciaran el inicio de una fase contractiva de la economía?

grupo menos perjudicado fueron los servicios financieros y el transporte (cuadro 5).

#### Efecto rezagado en el empleo y menor crecimiento del ingreso de los hogares

La tasa de **desempleo abierto** aumentó de 4,6% en julio de 2007 a 4,9% en julio del 2008, con una generación de 32.056 nuevos puestos de trabajo, frente a los 90.591 empleos anuales creados en el período de expansión previo.

La desaceleración económica se profundizó hacia el final del año y, por tanto, a mediados de 2008 los efectos de la desaceleración todavía no eran tan marcados. Los datos de **desempleo abierto** a julio de 2008, en este sentido, no reflejaban aún la profundización de la crisis.

Tal como sucedió con la producción, los ritmos de desaceleración en el empleo no fueron uniformes entre los sectores. Las más afectadas fueron las empresas privadas, mientras que en el sector público la generación de empleo mantuvo su dinamismo (gráfico 8).

Además cabe resaltar que, al presentarse la crisis internacional, el país tenía una tasa de desempleo relativamente baja, lo cual es un factor atenuante de la desaceleración futura que pueda tener el mercado laboral.

Por otra parte, en el 2008 los ingresos de los trabajadores registraron una desaceleración considerable; la tasa de crecimiento del **ingreso real** fue de un 2,1%, en contraste con el extraordinario incremento promedio del 9,3% obtenido en el 2007, y aún por debajo del 3,2% promedio del período 2005-2007.

Si bien el empleo ha sido afectado por la actual coyuntura económica, vale la pena rescatar algunas características de su comportamiento de más largo plazo. En ese contexto resaltan la mayor participación femenina y una tendencia creciente del **empleo formal** y **calificado**, aunque hay una parte importante de los trabajadores del país que siguen en el **empleo informal**.

Por ejemplo, en el 2008 la **tasa de participación** de las mujeres tuvo un pequeño incremento con respecto al año anterior y continuó la tendencia al aumento iniciada a partir de 1990, al

#### Reflexionar



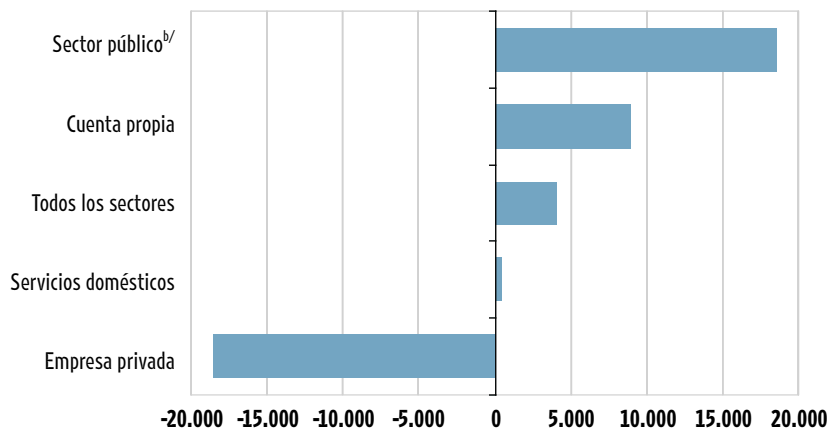
Analizando los datos del cuadro 5, ¿cuáles sectores de la economía han sido más afectados por la crisis?

¿Por qué unos sectores productivos han sido más perjudicados que otros?



## GRÁFICO 8

**Evolución<sup>a/</sup> del empleo, según categoría ocupacional.  
Enero a mayo de 2009**  
(número de trabajadores)



a/ Corresponde a la suma del cambio mensual en el empleo.

b/ Incluye instituciones autónomas y Gobierno.

Fuente: Elaboración propia con datos de los asegurados en el seguro de salud de la CCSS.

punto que en el 2008 esta tasa (41,7%) fue la más elevada de todo el período 1990-2008. Además, el porcentaje de **ocupados calificados** dentro del total de ocupados ha seguido creciendo, y alcanzó un máximo de 39,3% en el 2008.

**En la última década aumentó la diversificación de las exportaciones, pero persiste la concentración**

En diversas ocasiones el *Informe Estado de la Nación* ha señalado que la aplicación de la política comercial y el funcionamiento de las diferentes políticas que se adoptaron para incentivar la producción de bienes para exportar (regímenes de fomento de las exportaciones) condujeron a un incremento significativo de las **exportaciones** costarricenses. Estas pasaron de 4.205,6 millones de dólares en 1997, a 9.503,7 millones en el 2008, más de un 120% de incremento

en ese período, con una tasa de crecimiento anual promedio del 8,8% entre 1997 y 2008.

El aumento de las exportaciones ha sido acompañado por un incremento en la cantidad de productos vendidos en el exterior y una alta diversificación (Alonso, 2009).

En el gráfico 9 se observa cómo las exportaciones han crecido de la mano de los productos no tradicionales, mientras que la exportación de productos tradicionales ha tenido pocos cambios. Según **Procomer**, entre 1996 y 2008 aumentó en 1.173 la cantidad de bienes exportados. Mientras en 1997 tres productos (banano, café y textiles) representaban el 25,6% de las **exportaciones**, en 2008 veinticinco productos explicaron el 71%. Cabe mencionar que los circuitos electrónicos y las partes de computadoras representan el 22% de las exportaciones totales.

No obstante, sigue existiendo una alta concentración del valor exportado en relativamente pocos artículos. En 2008,

**Reflexionar**

La desaceleración en el crecimiento económico del país ¿qué efectos está provocando en la producción y el empleo? Dé ejemplos.

**Observar**

El gráfico 8 tiene la cantidad de empleos que se crearon o perdieron en varias categorías ocupacionales. Analice ¿dónde se generaron empleos y dónde se perdieron?, ¿cuál es la importancia de contar con un Estado fuerte y dinámico en estos momentos de crisis?

**Reflexionar**

En el cuadro 3, revise las tasas desempleo abierto y subutilización total. Si analizamos los datos de los últimos tres años, ¿qué está pasando con estos indicadores? Y si comparamos el dato del 2008 con el promedio del período 1997-2007, ¿qué conclusión podemos sacar?

## Observar

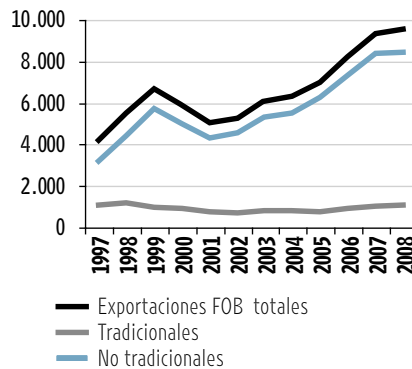
¿Qué importancia tiene para la población que el país haya logrado un aumento importante en la magnitud de las exportaciones y en la diversificación de los productos exportados?

## Reflexionar

¿Cuáles son las ventajas y desventajas de nuestro sistema actual de zonas francas? ¿Cómo podría contribuir más con la economía nacional?

GRÁFICO 9

**Exportaciones totales, tradicionales y no tradicionales**  
(millones de dólares)



Fuente: BCCR, 2008.

el 80% de ese valor fue generado por el 2,8% de los productos (partidas) y tan solo catorce países absorbieron el 81,8% de las **exportaciones**; entre estos, los cinco primeros dieron cuenta del 55,8% del total (Matarrita, R., 2009). Por el lado de la participación de las empresas, el 6,5% de ellas realiza el 80% de las exportaciones.

Costa Rica se ha destacado en Latinoamérica por exhibir una relación positiva entre la tasa de crecimiento del **PIB** por habitante y el incremento de la proporción de **bienes de media y alta tecnología** en las exportaciones totales.

La Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (2008) reporta al país como el cuarto exportador mundial de bienes de alta tecnología, y el Foro Económico Mundial (2009) como el primer exportador de estos productos de América Latina. En el período 1985-2002, Costa Rica, Chile, República Dominicana y El Salvador registraron crecimientos del PIB por habitante superiores al 1,5%, pero solo Costa Rica mostró, al mismo tiempo, un crecimiento mayor al 10% en las **exportaciones de bienes de media y alta tecnología** en las exportaciones totales (Machinea y Vera, 2006).

Las exportaciones de bienes desde **zonas francas** son las que han experimentado el mayor crecimiento en los últimos doce años. Hoy en día, de las 247 empresas acogidas a ese régimen, 149 son exportadoras de bienes y 98 se dedican a los servicios. De las empresas exportadoras de bienes, el 78% es de capital extranjero y el 12% es de capital nacional (para el 9% restante no se ha podido determinar el origen de su capital).

Bajo este régimen se exportan alrededor de 2.000 productos a cerca de cien mercados. Sin embargo, existe una fuerte concentración en circuitos integrados y microestructuras electrónicas, partes para computadora, equipos de infusión y transfusión de sueros y otros dispositivos de uso médico.

Esos cuatro productos representaron aproximadamente el 60% de las **exportaciones** totales de bienes de **zonas francas** en 2007 y 2008, y son elaborados y exportados en su mayoría por empresas de capital extranjero. Los mercados de destino también están muy concentrados: 40,7% a Estados Unidos y 20,9% a China (Alonso, 2009).

## El sector externo fue el principal canal de contagio de la crisis

Por varios años el **sector externo** ha sido el más dinámico de la economía costarricense, especialmente en las actividades no tradicionales, y ha ayudado en parte a financiar las crecientes importaciones, sobre todo gracias al aporte de las **exportaciones** de servicios.

Pero ha sido la **inversión extranjera directa (IED)** la que ha permitido financiar el **déficit de la cuenta corriente** del país. Además, la inversión extranjera ha provisto al país de una plataforma exportadora que lo llevó a posicionarse en mercados sofisticados con productos y servicios muy especializados.

No obstante, la IED se ha convertido también en un “talón de Aquiles”, en la medida en que la alta dependencia de sectores y mercados externos ha generado una mayor vulnerabilidad ante los cambios en el entorno internacional y, en la coyuntura actual, ha dado lugar a una contracción de la demanda, como resultado de la crisis mundial. Estos hechos han puesto en evidencia que si bien el **sector externo** mostró su mejor cara en los últimos años, la crisis externa está poniéndolo a prueba para enfrentar los malos tiempos (Matarrita, R., 2009).

Dentro del sector exportador, las empresas grandes y las relacionadas con el sector industrial fueron las más afectadas. En particular, la fuerte **contracción** experimentada en este último ha sido determinante para la **desaceleración** observada en la actividad económica interna.

Según subsectores, el más perjudicado en el 2008 fue el textil; en este caso, la crisis ha sido un golpe más para una industria que experimenta un claro deterioro de su posición competitiva internacional. Le sigue la industria eléctrica y electrónica, cuyas **exportaciones** se redujeron un 10,5%, frente al crecimiento de cerca del 15% registrado en los cinco años previos.

En contraste, el sector agrícola se vio favorecido por los elevados precios internacionales de sus principales bienes de exportación, y por el dinamismo de los productos frescos. Estos últimos se han beneficiado con los cambios en el estilo de vida de los consumidores que, preocupados por su salud, demandan cada vez más artículos frescos, en especial frutas y verduras (Tristán, 2006; Huelat, 2006). Otros sectores poco afectados fueron el de productos médicos y las empresas que no gozan de ningún incentivo fiscal especial (régimen definitivo). Esto se explica porque muchos de los productos exportados por el segundo

de estos grupos se suponen menos sensibles a los altibajos en los ingresos de los consumidores en los mercados externos.

Para el 2008 se temía una reducción importante de los flujos de **IED** hacia el país, por efecto de la crisis. Sin embargo, contrario a lo previsto, esta inversión se incrementó en 120 millones de dólares con respecto al 2007 (6,3%), un crecimiento menor al de años anteriores, pero mucho mayor que el esperado.

En el mundo la **IED** bajó un 20%. Por sector, claramente se observa que las inversiones en el sector inmobiliario disminuyeron de modo sustancial, de 644,7 a 489,9 millones de dólares, lo mismo que las dirigidas al turismo, que decrecieron en 36 millones de dólares. Por el contrario, las inversiones en empresas de servicios que operan en **zonas francas** aumentaron en casi 100 millones de dólares, un crecimiento mayor al de antes de la crisis.

Un aspecto importante de resaltar es que gracias a la IED -no a un **superávit comercial** o de la cuenta corriente-, el país se encuentra en una buena situación para enfrentar la crisis económica mundial. Sin embargo, esto también da lugar a una alta vulnerabilidad: una reducción de la IED en los próximos meses y años, como consecuencia de la crisis, no solo afectaría la estabilidad económica interna, sino que además podría dilatar el proceso de recuperación en una economía muy dependiente del comercio internacional que, en el caso de Costa Rica, tiene un fuerte sustento en lo que las empresas extranjeras produzcan para la exportación (Alonso, 2009).

La desaceleración en los sectores productivos tuvo sus repercusiones inmediatas en la contracción de los ingresos del Gobierno Central. A continuación se detalla el comportamiento de las finanzas públicas en el actual contexto de crisis.

## Reflexionar

La crisis internacional nos llegó por los importantes vínculos comerciales con el exterior que tiene el país.

¿Cuáles son las ventajas y desventajas de contar con un fuerte comercio externo para nuestra pequeña economía?

## Reflexionar

¿Qué se entiende por inversión extranjera directa? Dé ejemplos.

¿Cómo contribuye este tipo de inversión a subsanar el déficit comercial del país?

**Reflexionar**

¿En qué se usan los ingresos tributarios del Gobierno Central?



**Ingresos y gasto del Gobierno Central frente a la crisis**

Los **ingresos tributarios** del Gobierno Central se desaceleraron durante el 2008 y, lejos de permanecer constante, esta tendencia se ha ido incrementando hasta generar una **contracción** en algunos componentes en los primeros meses del 2009. La mayor caída en los **ingresos tributarios** proviene de las aduanas, que explican alrededor del 60% de la contracción que experimentaron los ingresos tributarios totales entre el último trimestre del 2008 y el primero del 2009. La segunda mayor baja la registra el impuesto sobre la renta, que cayó un 3,8% y un 13,9% en el mismo período.

Por el contrario, el comportamiento de los gastos fue particularmente vigoroso a finales del 2008. Por ejemplo, los **gastos corrientes** crecieron un 24,4% en el cuarto trimestre de ese año, en comparación con el incremento de 7,8% en el mismo período del año anterior.

En especial el rubro “otros gastos” (que contiene programas sociales como “Avancemos” y el régimen no contributivo de pensiones), creció un 53,9%, en contraste con el 27,8% de crecimiento experimentado en el cuarto trimestre del 2007.

Este marcado dinamismo se mantuvo en el primer trimestre del 2009, cuando las manifestaciones de la crisis fueron más intensas. Además se redujo el gasto por intereses, como resultado de las bajas tasas de interés internacionales y la reducción de las tasas locales durante la primera mitad del 2008. Esta ventaja, sin embargo, tenderá a desaparecer en los próximos meses, debido al fuerte ajuste al alza que experimentaron estas últimas en la segunda mitad del 2008.

Así las cosas, las autoridades deberán escoger entre un mayor **déficit**

**fiscal**, o un recorte en la inversión pública y/o el gasto social, debido a que la actual estructura de sus gastos muestra una importante rigidez que impide reducciones significativas en los rubros de salarios y pensiones (gráfico 10).

En este sentido, la política fiscal, a pesar de haber logrado resultados de **superávit** en el año previo a la crisis, podría convertirse en un elemento que acentúe el ciclo económico contractivo, o bien afecte la recuperación, si presiona las tasas de interés hacia el alza y genera un efecto de **estrujamiento en el crédito** al sector privado.

Ciertamente en los últimos años se han logrado avances importantes en la gestión recaudatoria. No obstante, aún quedan muchas tareas pendientes en materia de evasión, sobre todo en lo que concierne a los sectores más dinámicos de la economía y a ciertos grupos, como los **profesionales liberales**. Durante 2007 y 2008 la recaudación en este grupo aumentó en **términos reales** a una tasa promedio del 13,0%. En el mismo período la recaudación en el rubro total de rentas aumentó un 16,7%.

**Reflexionar**

Analice el comportamiento de los ingresos y gastos del Gobierno Central en el gráfico 10. ¿Por qué es importante procurar que el nivel de gasto no disminuya?

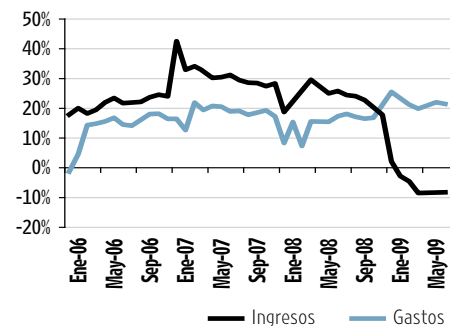
¿Será eso posible con el nivel de ingreso actual?

¿Qué se debería hacer para no afectar a los grupos más vulnerables de la sociedad?



GRÁFICO 10

**Crecimiento en los ingresos y gastos totales del Gobierno Central**  
(variación interanual)



Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda



En el actual contexto de crisis, seguir adelante en este empeño cobra mayor relevancia, pero se debe tener claro que sus efectos requieren tiempo y, por tanto, no resuelven el problema fiscal inmediato.

Por otra parte, en el 2009, ante la inminencia del proceso electoral, resulta políticamente difícil emprender una reforma tributaria integral. Incluso en el marco de una economía deprimida, hasta una reforma parcial podría enfrentar obstáculos. Empero, esto no significa que se deban postergar las acciones requeridas para avanzar en esta materia y en el tema de la lucha contra la evasión.

### Disminuye el crédito y aumenta la morosidad

Como se ha mencionado en los apartados anteriores, una de las características de la economía durante el período de estudio del Decimoquinto Informe fue la reducción de las tasas de interés internacionales, y el consecuente descenso de las tasas locales. Era de esperar que esta situación -que se dio entre octubre de 2006 y abril de 2008- estimulara el crédito, sobre todo al sector privado, teniendo en cuenta, además, que el Gobierno Central presentaba menos necesidades de financiamiento que en el pasado, gracias a la mejora en la recaudación tributaria.

Efectivamente, entre octubre del 2006 y julio del 2008 la tasa de crecimiento del crédito mostró una tendencia al alza. En particular, el crédito al **sector privado no financiero** pasó de un ritmo de crecimiento de 27,4% en octubre del 2006 a 40,7% en ese período.

Sin embargo, en abril de 2008 comenzó a observarse un aumento en las tasas de interés y poco después, a partir de julio del mismo año, una desaceleración en el crédito. Consistentes con los efectos de la crisis, los sectores que vieron una mayor caída en su financiamiento

para la producción fueron el agro y la industria.

Debido al cambio en las tasas de interés domésticas, es importante analizar el comportamiento de la **morosidad**. La mora en el crédito siguió un patrón similar al de la tasa de interés. Al igual que esta última, desde octubre del 2006 la mora mostró una tendencia decreciente, y a partir de abril de 2008, al elevarse las tasas, se incrementó. Así, el aumento en las tasas de interés se ha reflejado en una desaceleración del crédito y en una mayor **morosidad** (gráfico 11)

### El incremento en la canasta básica afecta más a los hogares de ingresos bajos

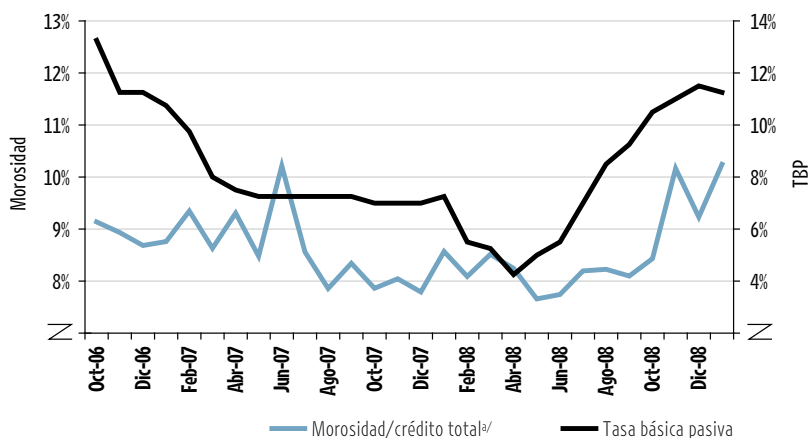
En el 2008 la **inflación** fue de 13,9%, una cifra superior al 10,8% del año anterior y mayor que la meta propuesta, del 8%. Este resultado se explica por las presiones de la demanda interna, el aumento en los costos de las materias primas, el efecto en la fijación de tarifas de servicios regulados -como electricidad,

### Reflexionar

¿Por qué el comportamiento de las tasas de interés está relacionado con la morosidad?

GRÁFICO 11

#### Morosidad<sup>a/</sup> y tasa básica pasiva



a/ La morosidad incluye desde créditos con un día de atraso, hasta aquellos que están en cobro judicial.

Fuente: Elaboración propia con datos de la Sugef y el BCCR.

**Reflexionar**

En el gráfico 12 vemos que el costo de la canasta básica para las familias de bajos ingresos fue el que más creció. ¿Por qué se da este fenómeno?, ¿cómo se podría proteger mejor a las familias de bajos recursos cuando aumenta la inflación?

agua y combustibles, entre otros y factores climáticos que influyen en el precio de los productos agrícolas (BCCR, 2009a).

El nivel de precios, medido por el **índice de precios al consumidor (IPC)**, tuvo un comportamiento creciente durante el último período de expansión económica. Por su parte, el precio de los bienes y servicios incluidos en la **canasta básica alimentaria (CBA)** se incrementó a un ritmo mucho mayor durante todo el 2008. El aumento de la CBA casi duplicó el del IPC durante todos los meses de este periodo de **expansión**.

Además de la diferencia en el comportamiento del IPC y el costo de la CBA, la variación en los precios afecta a los hogares de forma diferenciada, según sus patrones de consumo y sus niveles de ingreso.

Así por ejemplo, en los hogares de ingresos altos el costo de la **CBA** aumentó en una proporción menor que el IPC, mientras que en los hogares de ingresos bajos esa canasta más bien incrementó su costo por encima del IPC y se acercó al comportamiento de la CBA. De igual forma, se encontró

que el patrón de consumo de los hogares de ingresos medios es el más parecido a la canasta que se toma como referencia para el cálculo del IPC, por lo que el comportamiento de este indicador refleja mejor la variación de los precios de los bienes de consumo de estos hogares, que el de los de ingresos altos y bajos (gráfico 12).

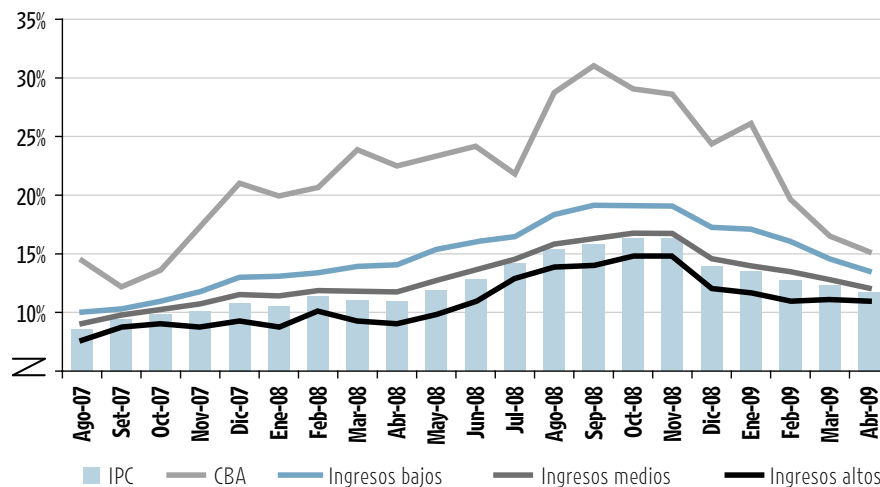
**A mayor educación, mayores ingresos**

Con el fin de analizar la importancia de la educación para el bienestar económico de la población, para el *Decimoquinto Informe Estado de la Nación* se estimaron los perfiles de ingreso laboral promedio de los ocupados según niveles de educación y experiencia.

Los resultados indican que mientras la tendencia de los ingresos de los **trabajadores semicalificados y no calificados** es muy estable a lo largo de las **edades activas**, los ingresos de los ocupados con niveles de educación postsecundaria son crecientes, por lo que, a mayor edad, mayores son los ingresos que perciben las personas de este grupo.

GRÁFICO 12

**Variación porcentual mensual del IPC y las canastas de consumo, según nivel de ingreso**



Fuente: INEC, 2009.

El gráfico 13 muestra la evolución del **ingreso promedio real** de los ocupados de 25 a 64 años, según su nivel educativo y a partir de 1988. Es evidente la brecha salarial entre los más y los menos **calificados**. El comportamiento de los ingresos reales es muy similar en los niveles de primaria o menos, secundaria incompleta y secundaria completa, con una diferencia de cerca de 50.000 colones entre cada nivel.

En contraste, los ingresos de los

ocupados con estudios postsecundarios (parauniversitarios y universitarios) presentan tasas de crecimiento mayores, con dos etapas de crecimiento sostenido (1991-1994 y 1996-2001) y una de decrecimiento (2002-2005).

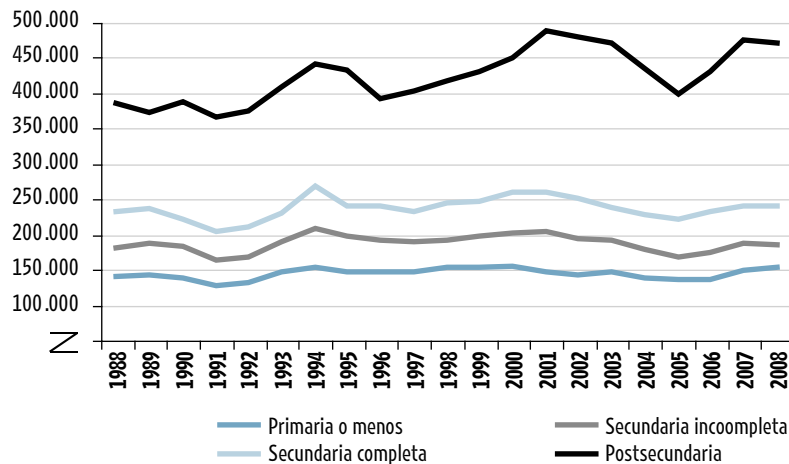
Hay que tomar en cuenta que en Costa Rica solo uno de cada cuatro ocupados tiene educación postsecundaria y poco menos del 60% tiene secundaria incompleta o menos (un 40% tiene primaria o menos).

### Reflexionar

¿Por qué hay una diferencia importante entre los ingresos de los trabajadores calificados y los de los no calificados?

GRÁFICO 13

**Ingreso promedio real en la ocupación principal, de la población ocupada de 25 a 64 años de edad, según nivel de educación**  
(base julio 2006 = 100 colones)



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

### Reflexionar

¿Qué relación hay entre la calificación o preparación de los trabajadores y la producción que se obtiene en el país? ¿Qué le convendrá más a Costa Rica: tener una fuerza de trabajo de baja calificación o de alta calificación? ¿Por qué?

# 4 Armonía con la naturaleza

## AVANCES

Incluyen áreas marinas en proyecto Gruás II.

## ÁREAS CRÍTICAS

Huella ecológica del país supera su capacidad.  
Disminuye cobertura de alcantarillado sanitario.  
Tasa de reforestación en descenso.  
Aumentará déficit de madera.  
Mayoría de municipalidades no trata desechos sólidos.  
Debilidades estructurales en gestión de riesgo.  
GAM es prioridad en ordenamiento territorial.

## SIN CAMBIOS

Áreas protegidas.



## Valoración general 2008

Dados sus patrones de uso de los recursos naturales, Costa Rica ha sobrepasado la capacidad de su territorio para satisfacer los requerimientos de la población. Esta insuficiencia abarca todos los recursos, pero señala de manera particular dos áreas sobre las cuales resulta urgente trabajar: el ordenamiento territorial -una deuda de muchos años- y las emisiones de gases contaminantes generadas por el sector transporte.

En este marco de uso intensivo de los recursos, las acciones públicas y privadas enfrentan inéditas expresiones de conflicto. Este doble reto, de mejorar el balance ambiental y encarar los crecientes antagonismos sociales en este ámbito, topa con escasas capacidades institucionales para la gestión de los recursos, y poco diálogo político entre los principales actores.

Todo ello limita la posibilidad de construir políticas públicas ambientales participativas e informadas, que resuelvan las tensiones entre la actividad productiva y la protección del ambiente, en favor de la sostenibilidad.

El *Decimoquinto Informe Estado de la Nación* incursiona por primera vez en la medición del índice de “**huella ecológica**”, a partir de datos nacionales. El principal hallazgo de este ejercicio es que el país está en deuda: su ritmo de uso de los recursos naturales supera la capacidad del

territorio para reponerlos. Si bien los esfuerzos de conservación aportan una sólida base positiva a la ecuación (consumo *versus* capacidad), el uso descuidado, con poco fundamento científico y hasta irresponsable de los recursos, lleva a una situación en la que se requeriría un 12% más del territorio nacional para atender el nivel de consumo actual de la población.

La presión presente y futura que esto representa podría traducirse, cada vez más, en pérdidas graves en la disponibilidad y calidad de los recursos naturales clave en que se sustenta el desarrollo nacional, lo que a su vez comprometería la sostenibilidad, en detrimento de las generaciones futuras.

Los conflictos actuales, la presencia del tema ambiental en los medios de comunicación, e incluso la crisis económica internacional, ofrecen oportunidades extraordinarias para la revisión de la política, la generación de nuevo conocimiento, la ejecución efectiva de las tareas institucionales, el diálogo abierto, la rendición de cuentas y el seguimiento social y colectivo de las acciones públicas y privadas que tienen implicaciones sobre el ambiente.

Lo que a primera vista puede sugerir caminos sin salida, puede ser la entrada a un tiempo de acuerdos en materia ambiental, para dar coherencia y un orden de prioridades a las acciones futuras.

CUADRO 6

## Resumen de indicadores ambientales. 2006-2008

Indicador	2006	2007	2008
<b>Gestión del cambio socioambiental</b>			
Área en permisos de construcciones nuevas en la GAM (m <sup>2</sup> )	1.972.502	2.119.440	2.348.697
Área en permisos de construcciones nuevas en cantones costeros (m <sup>2</sup> )	752.829	897.218	854.238
Área en permisos de construcciones nuevas en el resto del país (m <sup>2</sup> )	648.130	803.578	858.237
Población que recibe <b>agua de calidad potable</b> (%)	81,2	82,0	83,4
Población que recibe agua sometida a control de calidad (%) <sup>a/</sup>	73,4	76,0	76,0
Pago por servicios ambientales en reforestación (hectáreas)	4.866	5.826	5.743
Área sembrada de productos agrícolas (hectáreas)	441.552	458.755	448.585
Área sembrada de productos orgánicos (hectáreas)	10.711	7.874	8.004
Número de intoxicaciones por plaguicidas	2.061	1.949	
Consumo de energía por fuente:			
. Hidrocarburos (%)	74,56	74,81	74,62
. Electricidad (%)	25,4	25,15	25,33
. Biomasa (%)	0,04	0,04	0,04
Rechazos en Riteve por emisiones contaminantes (%)	24,4	23,9	24,2
Recolección de <b>residuos sólidos</b> en la GAM (gramos per cápita/día)	1.032	1.030	1.083
<b>Gestión del patrimonio</b>			
Pago por servicios ambientales en protección de bosque (hectáreas)	19.972	60.567	66.474
<b>Gestión del riesgo</b>			
Número de <b>desastres</b> por eventos hidrometeorológicos y geológicos	557	1.577	1.265
Número de emergencias químico-tecnológicas atendidas por el INS	53	143	149
<b>Gestión institucional</b>			
Presupuesto del <b>Minaet</b> como porcentaje del <b>PIB</b>	0,14	0,11	0,13
Número de denuncias ante el Tribunal Ambiental Administrativo	284	303	451
Causas ingresadas por delitos ambientales en el Ministerio Público	2.534	2.727	

a/ Este dato comprende la cobertura de agua con control de calidad, y considera las conexiones comerciales y domiciliarias.



# 4 Armonía con la naturaleza

## Huella ecológica del país supera su capacidad

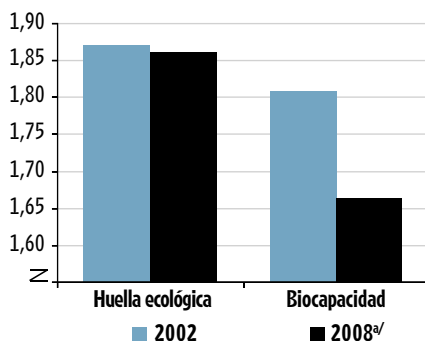
Con la aplicación de la metodología de **huella ecológica**, adaptada a la información nacional disponible, se encontró que Costa Rica exhibe un ritmo en la demanda por recursos naturales mayor que la capacidad de su territorio para satisfacerlo. Es decir, tiene una deuda ecológica, somos un país “ecodeudor”.

La **huella ecológica** promedio por persona es la suma de los usos particulares de productos que se obtienen de cada tipo de uso de la tierra, más la “huella de carbono”, medida con base en la emisión de toneladas de carbono (CO<sub>2</sub>) por año, que deben ser absorbidas sobre todo por áreas marinas y forestales. La mayor parte de la disponibilidad de área productiva para cada persona por año corresponde a zonas dedicadas al uso forestal, la producción de cultivos y el pastoreo.

La **huella ecológica** presenta valores relativamente similares entre 2002 y 2008: 1,87 y 1,86 en cada caso. No obstante, los cambios en la **biocapacidad** (1,81 y 1,66 para los respectivos años) hacen que la brecha entre ambas sea mayor en el segundo año, lo que aumenta el déficit ecológico del país (gráfico 14).

GRÁFICO 14

**Costa Rica: huella ecológica per cápita y biocapacidad per cápita. 2002- 2008**  
(hectáreas globales por persona)



a/ Los datos del 2008 son proyecciones. El área de mar patrimonial se obtuvo de la base de datos del World Resources Institute (WRI)

Fuente: Chaverri, 2009.

Para el 2008, la **huella ecológica** de los costarricenses presenta un ritmo de uso de los recursos que sobrepasa en un 12% el territorio disponible para satisfacer esa demanda y absorber sus residuos y emisiones de carbono, tal como señala la razón, mayor que 1 (1,12), entre ambos indicadores (cuadro 7).

La condición de país “ecodeudor” se debe principalmente a patrones de consumo (que requieren una mayor cantidad de territorio productivo) que, unidos al aumento de la población,

## Reflexionar

Si el país es catalogado como ecodeudor, ¿cada habitante lo es también?

¿Qué podemos hacer para dejar de ser “ecodeudores”?

## Investigar

¿Cuáles son los principales usos que se le da al territorio en su comunidad y las principales fuentes de contaminación que existen?

¿Cómo se puede mejorar el uso del territorio y reducir la contaminación?

## Reflexionar

¿Qué problemas de salud pueden tener las personas si no se les garantiza agua de calidad potable?

CUADRO 7

### Costa Rica: indicadores de la huella ecológica y la biocapacidad

Principales indicadores	2002	2008
Huella ecológica por persona	1,87	1,86
Biocapacidad por persona	1,81	1,66
Índice de huella ecológica	1,03	1,12

Fuente: Elaboración propia con base en Chaverri, 2009.

generan una menor disponibilidad de área por habitante. Ambos factores han ampliado la deuda ecológica durante esta década. Como es obvio, esto tiene implicaciones para la sostenibilidad en el uso de los recursos y la tierra.

Costa Rica tiene una ventana de oportunidad en su marco normativo e institucional para prevenir a tiempo situaciones insostenibles, conociendo a fondo las posibilidades que tienen sus patrones de consumo de generar presiones sobre el territorio.

Por su peso en el indicador de **huella ecológica**, la deuda del país revela desafíos en materia de uso adecuado del territorio (cultivos, producción forestal) y, sobre todo, en la reducción

de su huella de carbono, a través del control de emisiones contaminantes, originadas mayoritariamente en el sector transporte. Las mejoras en este sector, así como un ordenamiento territorial que cumpla con la aspiración de un uso acorde con la capacidad, sobresalen como formas concretas de modificar este déficit y dejar de ser un país “ecodeudor”.

### Importantes deudas en control de contaminación y tratamiento de aguas

En el 2008 la cobertura de **agua de calidad potable** aumentó de 82% a 83,4%, lo que implica que al resto de la población, aunque reciba el líquido a través de cañería, no se le garantiza la calidad del agua.

A pesar de este aumento de la **calidad potable del agua**, Costa Rica tiene desafíos pendientes en materia de tratamiento de aguas, tanto de consumo como residuales. El cuadro 8 presenta el total de acueductos por entidad operadora y según sus condiciones de calidad, tratamiento y desinfección. Las **Asada** y los **CAAR** siguen siendo las entidades que administran más acueductos en el país (81,1%), pero también las que menos ofrecen **agua potable**, apenas un 28,3% de los acueductos que ellas operan.

En cuanto al saneamiento, en 2008 solo el 25,6% de la población contaba con alcantarillado (3,6% con tratamiento adecuado); el 70,7% disponía de tanques sépticos, un 3,0% de letrinas, un 0,2% tenía otros sistemas y un 0,5% defecaba al aire libre.

La cobertura de alcantarillado sanitario, en vez de aumentar, disminuyó de 31% a 25,6% entre 2000 y 2008, debido a la poca inversión realizada en este rubro. De este modo se fortaleció el uso de tanques sépticos, que implican altos riesgos de contaminación de las aguas subterráneas.

CUADRO 8

### Tratamiento, desinfección y calidad del agua en los acueductos nacionales, por número de sistemas según ente operador. 2006-2008

Ente operador	Acueductos				
	Total		Tratamiento	Desinfección	Agua de calidad potable
	Número	Porcentaje	Número	Número	Número
<b>ICAA</b>	173	7,6	18	153	147
Municipalidades	244	10,7	3	139	175
<b>ESPH</b>	12	0,5	0	12	11
<b>CAAR y Asada</b>	1.845	81,1	21	281	523
Total	2.274	100,0	42	585	856

Fuente: Mora y Portuguez, 2009.

En esta materia, pese algunos esfuerzos, en el 2008 el **ICAA** no logró dar un salto hacia un saneamiento más responsable, a través de sistemas de alcantarillado sanitario con tratamiento previo al vertido en el cuerpo de agua receptor (Astorga, 2009).

### Riesgos en la sostenibilidad forestal

Uno de los elementos con mayor peso en la **huella ecológica** del país es el uso de los **recursos forestales** y el territorio productivo, tanto para la obtención de los servicios ambientales del bosque como para la producción de madera.

En lo que concierne al mercado, la oferta nacional de madera fue de 1,3 millones de metros cúbicos por año en 2007, y se observa un aumento sostenido en la demanda. En el pasado la madera provenía de la deforestación ocasionada por las actividades agropecuarias, luego de proyectos de manejo de los bosques y, últimamente, de plantaciones, tierras de uso agropecuario e importación. Las plantaciones forestales siguen siendo la fuente más importante de madera en la actualidad; su producción pasó de 128.000 m<sup>3</sup> en 1998 a 968.042 m<sup>3</sup> en el 2007 y hoy suple el 72% del volumen requerido (gráfico 15).

La tasa de reforestación se mantuvo cercana a 9.000 hectáreas anuales durante los noventa, pero en los últimos años ha bajado a un promedio de 3.000 hectáreas, aun cuando el Estado ofrece recursos para reforestar hasta 6.000 hectáreas por año. Este desinterés reciente se asocia al alto valor que ha adquirido la tierra como resultado del negocio inmobiliario, la competencia con los cultivos de **exportación** y nuevos requisitos legales que elevan los costos administrativos y excluyen a muchos propietarios (Barrantes, 2008; Sotela y

Ugalde, 2008). En consecuencia, las empresas reforestadoras que plantan con recursos propios se han trasladado a países vecinos, debido al alto precio de la tierra en Costa Rica (Luján, 2009). El panorama es preocupante para el sector forestal, pues pone en riesgo la sostenibilidad futura de los procesos industriales asociados.

A finales del 2007 quedaban 40.000 hectáreas de plantaciones, de las cuales casi la mitad estaba sembrada con melina (*Gmelina arborea*); el 40% del área total tenía en ese momento menos de seis años de haber iniciado el cultivo (Barrantes, 2008), lo que conlleva una mayor importación de madera.

### Observar

¿Qué tratamiento se da a las aguas residuales en su comunidad?

### Observar

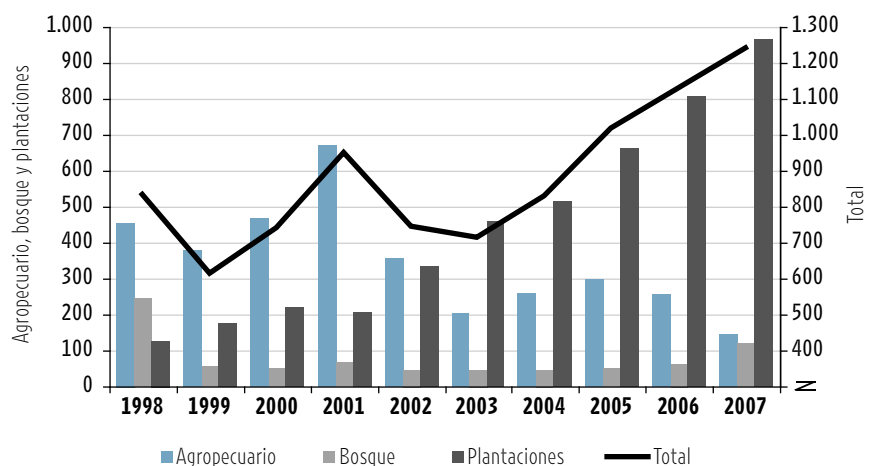
Haga una lista de los usos que se le da a la madera en su comunidad.

### Reflexionar

El hecho de que la mayor parte de la madera que usamos viene de plantaciones forestales, ¿qué ventajas tiene para proteger nuestros recursos naturales?

GRÁFICO 15

Consumo de madera según fuente. 1998-2007  
(miles de metros cúbicos)



Fuente: Barrantes, 2008; Barrantes y Salazar, 2008.



## Reflexionar

Se proyecta un faltante de madera para el 2010. ¿Qué efectos puede tener esto en el país?

¿En que podemos ayudar para enfrentar ese desabastecimiento de madera?

Para lograr continuidad en la producción se requeriría mantener una tasa de reforestación de 7.500 hectáreas por año (Barrantes, 2008; De Camino y Detlefsen, 2008). Sin embargo, ese esfuerzo tendrá sentido si se acompaña de una estrategia clara de encadenamiento industrial que dé **valor agregado** y aumente tanto el empleo como la sostenibilidad del modelo.

En el 2007 los sectores que consumieron la madera cosechada en plantaciones fueron tarimas para la exportación (43%), construcción (34%), mueblería (16%) y otros (7%); Si bien los sectores de construcción y mueblería emplean madera de sistemas agropecuarios o de manejo de bosques, ya el 70% de su consumo proviene de plantaciones (Barrantes y Salazar, 2008).

En cuanto al desabastecimiento de madera, se estima un déficit de 850.000 m<sup>3</sup> anuales a partir del 2010, y un costo de importación de 194 millones de dólares en ese año. Ante esta situación se han planteado varias estrategias. El **Minaet**, por ejemplo, ha propuesto: a) iniciar un plan de reforestación de 7.500 hectáreas por año en plantaciones en bloque, sistemas agroforestales y silvopastoriles, y b) someter a planes de manejo forestal 150.000 hectáreas de bosque, con un ingreso de 10.000 hectáreas anuales en un plazo de quince años. Otros sugieren cubrir áreas mayores e incluir el manejo de algunos **bosques secundarios**. Sin embargo, hay discrepancias en las visiones de los grupos conservacionistas, los técnicos y el sector forestal o productivo.

### Se mantienen preocupaciones sobre el impacto de las prácticas agrícolas

El uso del territorio agrícola es también uno de los factores de mayor

incidencia en la **huella ecológica**. El manejo eficiente y de bajo impacto de las áreas de cultivo es fundamental para mantener la productividad y abastecer a la población, de manera amigable con el ambiente.

Costa Rica tiene un total de 2.944 plaguicidas registrados, aunque no todos están en uso. Los residuos de plaguicidas más detectados en vegetales analizados por el Servicio Fitosanitario del Estado durante el segundo semestre de 2008 fueron, en orden de importancia, mancozeb, clorotalonil, metamidofos, acefato, clorpirifos, endosulfan, PCNB, protiofos, dicluoflanid y malation (Matarrita, L., 2009).

Sobre este tema la Contraloría General de la República (2008c) ha señalado: a) la inexistencia de sistemas de información sobre exposición a residuos de plaguicidas en vegetales, b) los Ministerios de Salud, Agricultura y Ambiente no cuentan con información que les permita generar y establecer criterios suficientes y oportunos para reducir la emisión y exposición de los ecosistemas sometidos a mayores riesgos de contaminación, c) no se analiza la información sobre intoxicaciones de manera que se pueda observar en forma integrada los sectores más afectados por región, cultivo y período, y d) se maneja información muy básica, que además no se analiza.

Otro tema que ha generado preocupación en materia de impactos agrícolas es la contaminación de aguas y otros efectos provocados por las crecientes plantaciones de piña en las regiones Huetar Norte, Huetar Atlántica y Brunca, en las cuales se concentra el 93,8% de este cultivo en el país (cuadro 9). El incremento en la producción piñera ha convertido a Costa Rica en uno de los principales suplidores de esta fruta en el mercado mundial.



## CUADRO 9

**Producción de piña. 2007-2008**  
(hectáreas)

	2007 <sup>a/</sup>	2008	Estructura en 2008
Área de siembra total	40.000	43.500	100,0
Huetar Norte	18.000	19.575	45,0
Huetar Atlántica	11.000	11.963	27,5
Brunca	8.500	9.244	21,3
Resto del país	2.500	2.719	6,3
Área de siembra neta	33.000	34.800	
Producción neta (toneladas)	16.632.000	17.539.200	

a/ Datos estimados.

Fuente: CNP, 2009.

El sistema de producción tipo **monocultivo**, como el de la piña, es poco compatible con el ambiente tropical, y es por eso que requiere una aplicación continua y alta de agroquímicos. Las denuncias planteadas ante las autoridades han llamado la atención sobre el incumplimiento de la regulación ambiental en cuanto a los cuerpos de agua, manejo de suelos y de desechos, entre otros. Se da una pérdida de suelo fértil por erosión, compactación y deterioro en la actividad microbiológica por efecto de la utilización intensiva de plaguicidas. La erosión se ve incrementada por varios factores, como la eliminación completa de la cobertura vegetal, un sistema de raíces muy superficial, cultivos localizados en zonas de alta precipitación y prácticas inadecuadas de preparación de los terrenos para la siembra. El recurso hídrico es afectado por el arrastre de sedimentos y **lixiviación** de agroquímicos (Roldán, 2009).

En los dos últimos años la contaminación del agua por empresas piñeras ha sido la causa de numerosas denuncias interpuestas ante el Tribunal Ambiental Administrativo, que en el 2008 abrió 31 procesos. Los daños ambientales más frecuentes son invasión de zonas de protección de nacientes, quebradas y ríos, des-

viación e incluso desaparición de cauces, contaminación por agroquímicos, sedimentos y residuos en cuerpos de agua superficial y acuíferos, destrucción de humedales por rellenos o desecación, proliferación de plagas de moscas, tala de **bosques primario** y **secundario**, y cambio de uso del suelo.

Recientemente la Sala Constitucional emitió dos fallos referidos a la contaminación de un manto acuífero por el uso de agrotóxicos en plantaciones de piña en El Cairo de Siquirres y la contaminación del acueducto rural de Milano, también de Siquirres. Por su parte, la Defensoría de los Habitantes ha elaborado varios informes que respaldan las preocupaciones sociales y ambientales de vecinos de la zona sur y la región Huetar Atlántica. Ante esta situación, el sector piñero presentó al Gobierno un compromiso público de responsabilidad ambiental, con enunciados relativos al cumplimiento de la normativa vigente para la conservación de los recursos naturales y la protección de la salud de las personas (IICA, 2008; Canapep, 2008).

Por otra parte, el país cuenta con 8.004 hectáreas certificadas de cultivos orgánicos. De ellas, el 51% corresponde a banano (4.103 hectáreas) y el resto a café (1.524), cacao (1.284), piña (1.123) y extensiones menores de caña

**Investigar**

¿Cuáles son las consecuencias de utilizar altas cantidades de agroquímicos en el ambiente, los alimentos y la salud humana?

**Reflexionar**

A pesar de los efectos nocivos en el ambiente y las personas, ¿por qué se siguen usando los agroquímicos?, ¿qué alternativas tenemos?

**Reflexionar**

¿Qué importancia tiene que las instituciones del Estado emitan criterios sobre la contaminación de mantos acuíferos por agroquímicos?

**Observar**

Vea en el cuadro 6 el comportamiento del área sembrada de productos orgánicos entre 2006 y 2008, ¿qué está pasando?



de azúcar, mora, sábila, arroz, noni, hortalizas, mango-marañón, raíces y tubérculos. Es notorio que, luego de la entrada en vigencia de la Ley de Fomento de la Agricultura Orgánica, en 2008, el área certificada de estos productos no solo no aumentó, sino que registró una baja.

### Manejo de residuos sólidos: un potencial desaprovechado

El manejo de los **residuos sólidos** por parte de los gobiernos locales es un tema sobre el cual se ha llamado la atención en ediciones anteriores del *Informe Estado de la Nación*, y que tiene además un importante efecto en la **huella ecológica** que dejan los habitantes, tanto por su generación como por la demanda de territorio para su disposición.

Las estadísticas más continuas sobre este tema son las de la Municipalidad de San José, donde, al igual que en años anteriores, se mantiene una tendencia de generación cercana a un kilogramo por persona por día (cuadro 10).

En cuanto al costo del manejo de estos materiales, la inversión en recolección, transporte y disposición de

los **residuos sólidos** municipales (RSM) no es nada despreciable, según los montos aprobados por la Contraloría General de la República (cuadro 11).

No fue posible para el Decimoquinto Informe determinar los costos totales del tratamiento de RSM, porque muchos ayuntamientos utilizan rellenos o botaderos municipales y no tienen claramente definidos esos costos. En los casos en que existen informes contables sobre este rubro, se ha encontrado que el gasto en tratamiento es entre un 15% y un 40% superior al que se realiza por concepto de recolección.

En el 2007 las municipalidades costarricenses destinaron 35.368 millones de colones a limpiar aceras y recolectar basura, mientras que solo invirtieron 640 millones de colones (1,81%) en acciones de protección ambiental, como programas de concienciación, campañas de reciclaje y apoyo a grupos comunales en este tema. Esta manera de distribuir los fondos refleja el patrón actual de manejo de los RSM: el 92% de los presupuestos se orienta a la perpetuación del modelo actual, en vez de dedicar más recursos a mejoras ambientales (Soto, 2009).

#### Reflexionar

¿Por qué se utiliza el término "residuos sólidos" y ya no se habla de "basura"?

#### Observar

En el cuadro 10 se ven los kilos de residuos sólidos que produce una persona por día. Calcule: ¿cuánto genera cada persona en un año? Ahora calcule cuántos kilos de residuos sólidos produce toda su familia en un año. Observe lo que bota en el basurero: ¿todo es basura? ¿a qué cosas podría darles un manejo distinto?

CUADRO 10

### Residuos sólidos en el cantón Central de San José. 2000-2008

Año	Toneladas métricas	Población	(Kg/persona/día)
2000	123.731	321.491	1,05
2001	120.704	326.384	1,01
2002	131.981	330.529	1,09
2003	138.203	334.780	1,13
2004	132.799	339.046	1,07
2005	128.008	342.976	1,02
2006	128.980	346.799	1,02
2007	131.823	350.535	1,03
2008	138.357	354.409	1,07

Fuente: Departamento Servicios Ambientales, Municipalidad de San José; datos de población del INEC.

### Se conocen mejor los retos para la protección del patrimonio marino

Las áreas silvestres protegidas no mostraron mayores cambios en el 2008. Se mantiene el porcentaje de 26,2% del territorio nacional, con 1.339.699 hectáreas (cuadro 12), en tanto que el área marina protegida representa el 0,87% de la **zona económica exclusiva**.

En Costa Rica, igual que en muchas otras partes del mundo, se ha dado más conservación de ecosistemas terrestres que marinos y costeros. En la actualidad se cuenta con 18 áreas protegidas marinas, que administran el 23% de la línea de costa pacífica y el 29% de la línea de costa caribeña. La extensión protegida marina total representa, sin embargo, menos del 1% del **área jurisdiccional**, 83% en el Pacífico y 17% en el Caribe.

CUADRO 11

#### Costos del manejo de residuos sólidos. 2007 (millones de colones)

Provincia	Aseo de vías	Recolección	Protección del ambiente
San José	4.227,2	8.276,9	108,1
Cartago	951,8	2.600,4	21,0
Alajuela	877,9	4.952,7	106,0
Heredia	870,5	4.680,7	106,0
Guanacaste	701,0	1.980,1	214,2
Puntarenas	647,7	1.766,4	73,7
Limón	455,4	1.738,4	11,1
Total	8.731,9	25.995,9	640,3

Fuente: Soto, 2009.

CUADRO 12

#### Áreas estatales y privadas protegidas 2006, 2007 y 2008 (hectáreas)

Tipo de área	2006	2007	2008
<b>Áreas estatales con protección permanente<sup>a/</sup></b> Parques nacionales, reservas absolutas, reservas biológicas, refugios nacionales de vida silvestre de propiedad estatal y monumento nacional	959.894	965.725	965.416
<b>Áreas estatales con protección parcial<sup>b/</sup></b> Refugios nacionales de vida silvestre mixtos y privados, zonas protectoras, reservas forestales, humedales y monumentos naturales.	373.970	374.192	374.283
<b>Áreas marinas protegidas</b> Corresponden a las áreas protegidas continentales que tienen área marina, con excepción de la isla del Coco, que es completamente marina.	521.044	521.992	520.880
<b>Áreas en la Red de Reservas Privadas</b>	98.375	125.350	126.070

a/ El total de las áreas silvestres protegidas es la suma de las áreas estatales con protección permanente y con protección parcial.

b/ Esta modalidad la protección es del 100% del territorio y cuenta con declaratorias formales; su carácter parcial refiere a que tienen categorías de manejo menos restrictivas, acordes con la legislación.

Fuente: Elaboración propia.

#### Reflexionar

¿Por qué se le ha dado más importancia a proteger nuestros ecosistemas terrestres que a los marinos?

#### Reflexionar

¿Qué podemos hacer en nuestras casas para reducir la cantidad de residuos sólidos que producimos?

Reflexionar



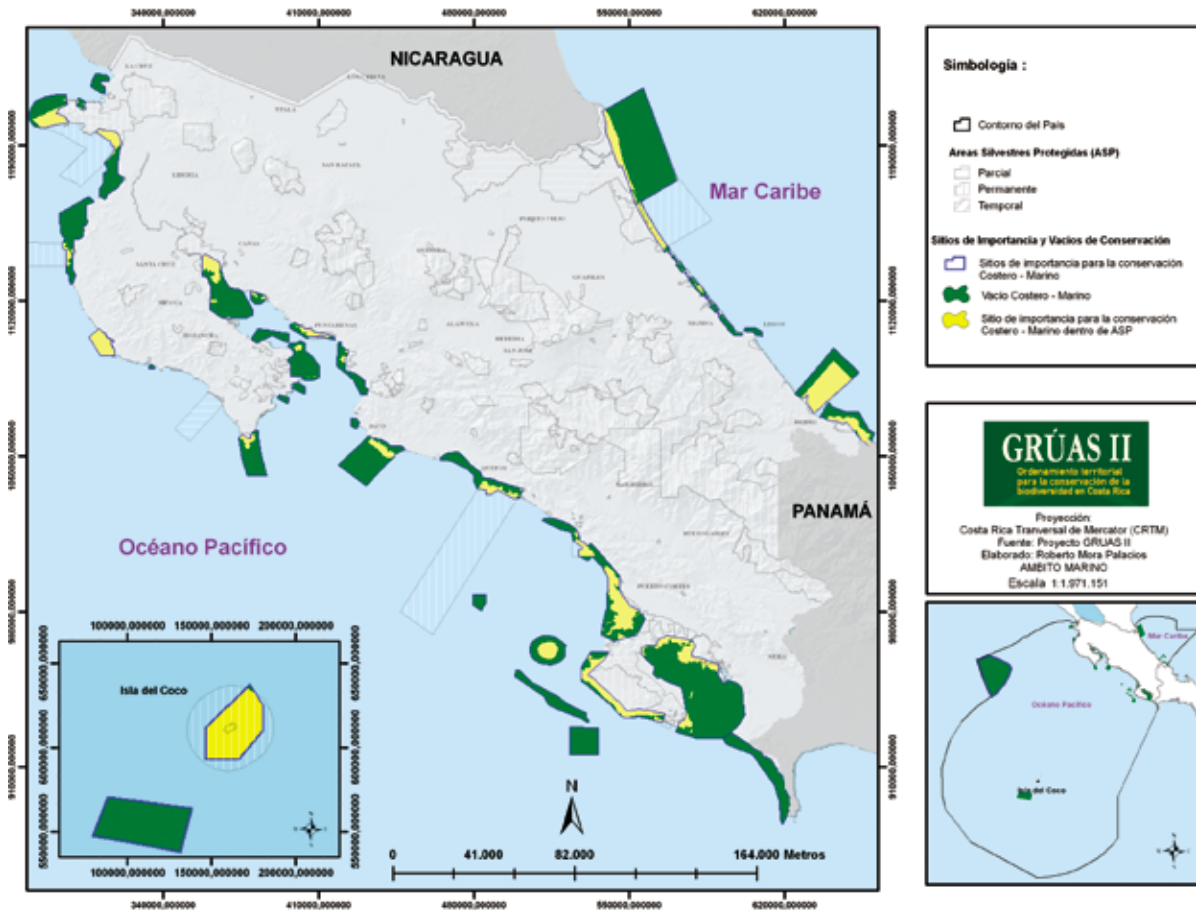
Costa Rica es más grande en mar que en tierra, pero ¿conocemos, protegemos y aprovechamos racionalmente los recursos que tenemos en ese inmenso territorio? ¿por qué?

En el 2008 por primera vez se incluyeron en el proyecto **Grúas II** las áreas marinas y se detectaron vacíos de conservación (Sinac-Minaet, 2008). En la fase marina de **Grúas II** se identificaron 47 y 29 sitios importantes en términos de biodiversidad en las costas del Pacífico y el Caribe, respectivamente. El área marina del país es diez veces mayor que su territorio; es un espacio tridimensional complejo, representado por dos provincias biogeográficas, el Pacífico Tropical Oriental, con 543.842 km<sup>2</sup>, y el Atlántico Tropical Noroccidental, con 24.212 km<sup>2</sup>. **Grúas II** definió prioridades ecológicas regionales en Costa Rica, Panamá y Colombia para la conservación de la biodiversidad marina.

En la clasificación se establecieron 51 objetos de conservación, 26 sistemas ecológicos y 25 macrohábitats, alrededor de los cuales gira el análisis de vacíos de conservación marina y costera realizado con expertos de los tres países (mapa 3). Los vacíos se determinaron estimando la proporción de objetos de conservación que se encuentran fuera del sistema actual de áreas protegidas; solo el 9,5% de ellos está incluido dentro de esas áreas. Para las áreas marinas y costeras **Grúas II** recomienda mayores esfuerzos de investigación y de conservación en la costa del Caribe, la península de Nicoya y el Pacífico Central.

MAPA 3

Vacíos de conservación de la biodiversidad marina



Fuente: Sinac-Minaet, 2008.

## Construcción social del riesgo antecede a los desastres

Las experiencias vividas por el país con la ocurrencia de dos fenómenos naturales de diversa índole que se convirtieron en **desastres**, revelan rasgos muy similares en la **configuración social del riesgo** que los antecedió.

El primer caso es el del ciclón tropical Alma, que se produjo en mayo del 2008. En sesenta años de registros de ciclones tropicales que se forman en el Pacífico, solo otros cinco fenómenos tuvieron lugar dentro de un radio menor a 500 kilómetros de distancia de Costa Rica, lo que es considerado por el Instituto Meteorológico Nacional como “muy cercano” a las costas nacionales. Las fuertes lluvias asociadas a Alma cayeron sobre cuencas que de manera recurrente sufren inundaciones.

Tal es el caso de la cuenca del río Parrita, en comunidades como Parrita (año 1949), La Palma (1950), La Julieta (1960), Sitradique, Pueblo Nuevo y Palo Seco (1996) (CNE, 2006), que fueron severamente dañadas por Alma (mayo) y cinco meses después por la depresión tropical n° 16.

De las cuencas de la vertiente pacífica, la del Parrita es la que tiene el mayor porcentaje de tierras afectadas por sobreuso, 47,2% (Cadeti, 2004), y de ellas más de la mitad han sido catalogadas como “gravemente sobreutilizadas”. Unida a otros factores, esta situación contribuye a la degradación de las tierras y ha llevado a que la cuenca del Parrita se clasifique como la cuarta más degradada del país.

Del total de municipios afectados por Alma, el 56% tiene un plan regulador parcial, y el resto no lo posee del todo; esta carencia genera un crecimiento urbano desordenado, falta de servicios y un inadecuado uso de

los recursos, todo lo cual contribuye a la construcción de riesgos de **desastres**.

El segundo caso es el terremoto del 8 de enero del 2009 en la zona de Varablanca-Cinchona. El sismo tuvo una magnitud de 6,2 grados en la escala de Richter, una profundidad de 6 kilómetros y estuvo asociado a la falla local Ángel-Varablanca (Instituto de Geociencias-RSN, 2009).

El movimiento sísmico disparó otros dos eventos, al generar deslizamientos y flujos de lodo o avalanchas. Los daños se relacionan especialmente con los derrumbes provocados por las altas aceleraciones del suelo sobre laderas de elevadas pendientes y terrenos saturados de agua. Los flujos de lodo se vieron descender escasos veinte minutos después del evento principal, bajando por el cañón del río Sarapiquí, el río Toro y colectores secundarios (ríos Ángel, Sardinal, Cariblanco, La Paz y María Aguilar).

También en este caso de antemano existían debilidades estructurales en materia de manejo de los riesgos. De los cantones en los que se registraron los mayores daños, solo Valverde Vega y Grecia contaban en ese momento con un plan regulador total; el de Alajuela era parcial, Sarapiquí no lo tenía y el resto -Heredia, Alfaro Ruiz, Barva, Santa Bárbara y Poás- los estaban elaborando.

El riesgo identificado y los posibles escenarios de **desastre** fueron anunciados en estudios técnicos ambientales realizados para Poás por parte de la Universidad Nacional; sin embargo, debido a la etapa en que se encontraba el proceso de planificación local y a la ausencia entonces de una regulación del uso del territorio, no se había iniciado la aplicación de medidas correctivas o preventivas. Como señalan Alfaro y Romero (2009), en el contexto de formulación del plan regulador, los efectos del terremoto deben verse como una oportunidad

### Investigar



Uno de los fenómenos naturales más comunes en nuestro país son las lluvias, que a menudo ocasionan inundaciones. Hay comunidades en las que esto se da con mayor fuerza y frecuencia. ¿Dónde sucede esto: en las comunidades de mayor o de menor desarrollo? ¿Por qué?

### Observar



Los casos de las comunidades de Parrita y Varablanca que se citan en el texto, ¿qué características tenían que ayudaron a que los fenómenos naturales les ocasionaran grandes daños?

¿Conoce otras comunidades que tengan características que las hagan vulnerables a los fenómenos naturales?



para no cometer los mismos errores de ordenamiento y construcción, y para demostrar capacidad para mejorar las condiciones de vida de la población. Los daños generados por este sismo muestran que la falta de un ordenamiento territorial temprano, dentro de la gestión municipal, ha consolidado el riesgo de **desastres** frente a las múltiples amenazas naturales.

Pasado el sismo y sucesivos eventos de deslizamientos y avalanchas, especialistas de instancias científico-técnicas (**RSN, Ovsicori, CFIA**) han estudiado los factores que fueron construyendo vulnerabilidades. Destaca la ocupación del territorio en una zona con suelos inestables de origen volcánico. En algunas áreas suele darse saturación, debido a las condiciones climáticas y la presencia de fuertes pendientes (mayores a 40%), como en las microcuencas de los ríos Toro y Sarapiquí, y en menor grado la del Poás.

Todas las microcuencas de la zona presentan tasas de sobreuso de entre el 12% y el 17%; más del 89% de los suelos de las microcuencas del Toro y del Sarapiquí tiene una capacidad de uso restringida a actividades permitidas dentro de las **clases de uso VI, VII y VIII** según la categorización de la Comisión Asesora de Degradación de Tierras (Cadeti).

Muchas de las estructuras dañadas se construyeron sobre taludes inestables o cerca de ellos; esto originó daños cuando éstas tuvieron que soportar empujes grandes del terreno o porque el suelo bajo ellas cedió. Se identificaron viviendas con fallas estructurales importantes, debido a la ausencia del acero de refuerzo, a un pobre detallado de sus conexiones y a la falta de rigidez en algunas secciones; asimismo, se detectó el incumplimiento de las regulaciones del Código Sísmico y las buenas prác-

ticas de la ingeniería sismorresistente (**CFIA, 2009**).

Muchas de estas omisiones se repiten en el caso de las vías de comunicación: se comprobó la inexistencia de un diseño de taludes que considerara las aceleraciones sísmicas y la falta de estructuras de retención, entre otros (**RSN et al., 2009**). Todo lo anterior denota el peso que tiene una visión integrada de la gestión del riesgo en las agendas sectoriales del desarrollo local.

### Cambio climático aumenta la vulnerabilidad a desastres

El **cambio climático** muestra cada vez más la urgencia de acciones públicas y privadas en los ámbitos mundial y nacional. Nueva información permite señalar desafíos relacionados tanto con la adaptación como con la mitigación. En el mundo se ha determinado que los años de 1995 a 2006 fueron los más cálidos desde 1850. Desde 1993 el nivel de los océanos viene aumentando 3,1 milímetros por año en promedio debido al deshielo en el Ártico, y hay cambios en las lluvias que ocasionan sequías o inundaciones, según las regiones (**IPCC, 2007**). A continuación se describe el escenario-país para el período 2071-2100 (mapa 4).

Para el período proyectado se espera un aumento variable en la temperatura media anual, que al final del siglo oscilaría entre 2,5 grados centígrados en la costa del Caribe y 4,5 grados en Guanacaste.

En lo que concierne a la precipitación, Costa Rica es en la región centroamericana una zona de transición de escenarios secos a lluviosos, donde se prevé una reducción de las lluvias en el Pacífico Norte, el Pacífico Central, la zona norte y el Valle Central, la cual se acentuará después del 2050. Para el período 2071-2100, y

#### Reflexionar

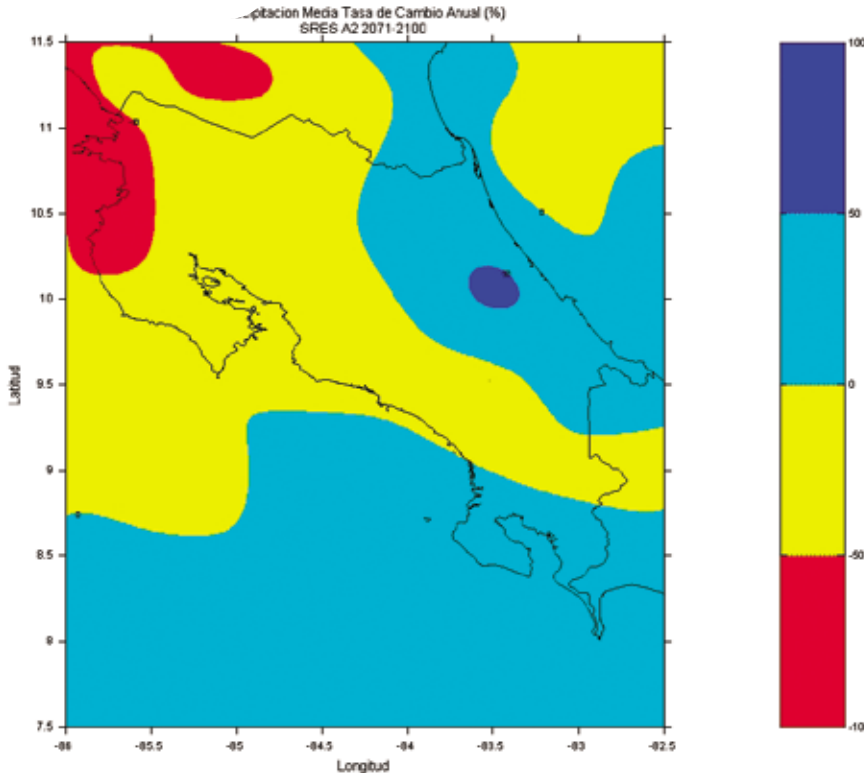
¿Qué podemos hacer en las familias, las comunidades y las instituciones, para evitar estos desastres?

#### Investigar

¿Por qué se habla cada vez más del calentamiento global y qué lo está ocasionando?

¿Cómo podría afectar a Costa Rica este fenómeno?

## MAPA 4

**Escenario de precipitación anual. 2071-2100**  
(porcentajes)

Nota: Verde es aumento y rojo disminución de lluvias.

Fuente: Brenes y Bonilla, 2009, con el modelo climático Precis y datos del Instituto Meteorológico Nacional.

con respecto al clima actual, llovería hasta un 50% menos en Guanacaste y un 25% menos en las regiones antes mencionadas, así como en la cordillera de Talamanca.

Por el contrario, en el Pacífico Sur las lluvias aumentarían hasta en un 25% y más aun en la península de Osa y punta Burica. Asimismo, en toda la región del Caribe se espera un incremento medio de 25%, y podría ser de 50% a 75% en su parte central.

### La gestión de aguas subterráneas: un espacio conflictivo

En cuanto a la presión sobre el uso de aguas subterráneas, en 2008 el número de permisos de perforación de pozos se redujo con respecto a los años anteriores, de entre 600 a 1.000 solicitudes, que ha sido el

rango usual, a solo 275. El volumen total autorizado en el 2008 suma 12.652.718 m<sup>3</sup>/año.

El mayor porcentaje de permisos es para aprovechamiento del agua en el uso doméstico, con lo cual se mantiene la tendencia observada en los últimos cinco años (cuadro 13). La causa de la baja en los permisos de perforación probablemente sea una resolución del **Senara** publicada el 1º de marzo de 2008, la cual se emitió con base en el artículo 3, inciso h, de la Ley del **Senara** y en el principio precautorio mencionado en el Informe FOE-PGA-42/2007, de la Contraloría General de la República (Romero, 2009).

El principio precautorio citado en el Informe de la Contraloría señala que se debe “denegar las solicitudes

## Reflexionar

Los datos del cambio en la precipitación son proyecciones a los años 2071-2100. ¿Debemos preocuparnos desde hoy? ¿Qué efectos habrá en las zonas donde aumentarán o disminuirán las lluvias?

## Reflexionar

¿Por qué son tan importantes las aguas subterráneas?

¿Conocemos bien su estado?

¿Cuáles serían las consecuencias de extraer de un acuífero más agua de la que permite su capacidad de recarga?

## Reflexionar

¿Por qué el acelerado crecimiento de proyectos inmobiliarios está afectando el acceso al agua potable?

## Reflexionar

¿Por qué están aumentando en el país los conflictos sociales alrededor del agua?

¿Cómo hacer para garantizar este recurso a las futuras generaciones?

de nuevos permisos de perforación de pozos y concesiones de agua que no estén respaldadas con información técnica suficiente y confiable, que garantice la disponibilidad del recurso para el consumo humano actual y futuro”. Es posible que esta disposición haya dado lugar a un aumento de la perforación de pozos ilegales (Astorga, 2009).

En los últimos años, el desarrollo inmobiliario cambió de modo significativo el ritmo y perfil de la explotación de aguas subterráneas en el país. Esto se ha dado en un marco institucional complejo, que en épocas recientes ha sido objeto de diversos conflictos de competencias.

De las concesiones otorgadas por el Departamento de Aguas del **Minaet**, al menos un 39% corresponde a uso doméstico (autoconsumo). Sin embargo, hay grupos familiares, sociedades de condóminos o vecinos de residenciales, que pueden estar usando este tipo de permiso para obtener el agua que posteriormente destinan a consumo humano, hecho que es facilitado por la limitada capacidad de control de las autoridades (DHR, 2009).

Ejemplos concretos de esto podrían ser dos concesiones de agua para abastecimiento poblacional autorizadas a sociedades privadas en Tamarindo y Ocotol. En el 2008 la Defensoría de los Habitantes recomendó que el Departamento de Aguas anule estas autorizaciones y realice una valoración

de otras concesiones de agua para abastecimiento poblacional en proyectos de condominios, con el fin de determinar su uso real.

De constatarse que empresas privadas están ofreciendo un servicio de abastecimiento poblacional, y si en los cantones donde se ubican los condominios existe servicio público de suministro de **agua potable**, se estaría ante un uso abusivo de la figura jurídica de la concesión de aguas para consumo humano y se deberían anular los permisos respectivos (Astorga, 2009).

Según Arias, M. (2009), la gestión del recurso hídrico debe promoverse desde la perspectiva integral del ciclo hidrológico. Sin embargo, se debe considerar una serie de características del agua subterránea que condicionan su administración en Costa Rica, entre ellas: a) alto costo, complejidad relativa y falta de interés político en evaluar técnicamente el recurso, b) uso altamente descentralizado (predominio de pozos de carácter privado), lo que eleva los costos de monitoreo y evaluación de la gestión, c) el agua subterránea es invisible para el público, los políticos e incluso los técnicos y, por ende, sus impactos tardan en manifestarse, además de que es casi imposible restaurar los acuíferos contaminados.

El agua se ha convertido en un recurso inmerso en una problemática de carácter socioeconómico y político.

### CUADRO 13

#### Indicadores sobre extracción de agua y uso de pozos. 2003-2008

Indicador	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Número de pozos legales perforados (acumulado)	10.995	11.500	12.091	12.884	13.739	14.014
Volumen anual de explotación de agua por medio de pozos (m <sup>3</sup> )	36.547.148	39.715.885	52.950.284	55.382.011	40.928.768	53.581.486
Uso doméstico (%)	44,5	68,8	76,0	77,0	80,7	68,7
Uso industrial (%)	19,9	16	9,3	6,1	3,9	13,6
Turismo (%)	1,6	3,2	4,5	7,4	5,1	11,8
Uso agrícola (%)	34	11,9	10,2	9,4	10,3	5,8



Debido a la creciente escasez del líquido (sobre todo por contaminación), está aumentando el valor económico del agua subterránea y, consecuentemente, los beneficios de invertir en su investigación y gestión apropiada.

### La gestión urbana: desafíos múltiples y de largo plazo en la GAM

De importancia central en la vida económica del país, la **Gran Área Metropolitana (GAM)** conjuga características únicas desde el punto de vista ambiental, con desafíos y problemas más serios y complejos que los que presentan otras zonas del país. Su expansión constructiva, los cambios en los patrones de uso de la tierra y la presencia de numerosas actividades productivas, la convierten en un objetivo prioritario para el ordenamiento territorial.

Muchos de los desafíos ambientales de la zona están marcados por patrones de crecimiento que no son sostenibles. Esto se debe, entre otros, a los siguientes factores: a) **bajas densidades habitacionales** en los viejos y nuevos desarrollos urbanos, b) extracción abusiva, y sin pagar montos adecuados, de agua subterránea, c) se siguen lanzando aguas servidas a los cursos de los ríos, sin conocimiento de la relación entre estos y los acuíferos, d) destrucción de tierras agrícolas de gran fertilidad por el proceso de urbanización, y e) reducción y contaminación de fuentes de **agua potable** (manantiales, tomas de agua superficial, pozos).

La GAM se conformó por la integración paulatina de los pueblos y ciudades del Valle Central, muchos de los cuales tenían cuadrantes bien definidos que permitían un crecimiento ordenado. La integración implicó un crecimiento a lo largo de las vías que los unían, pero creando

a la vez cuadras y urbanizaciones adyacentes a las mismas, o haciendo ensanches en las diferentes ciudades.

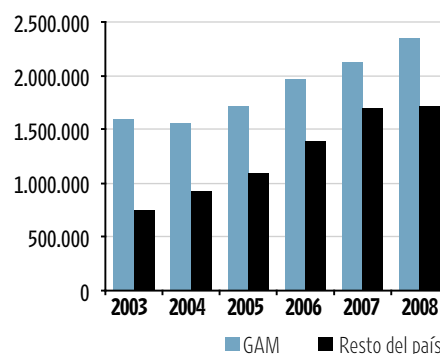
Poco a poco la disciplina urbanística se perdió, como consecuencia de que: a) el crecimiento fue cada vez más rápido, b) no se dispuso de dinero para construcción de calles y cuadras adicionales, c) se dejaron atrás muchas de las tradiciones y aspiraciones de ciudades ordenadas, y d) se empezó a edificar en zonas con topografía más quebrada, que dificultaba la creación de cuadras.

Además, la expansión del área de nuevas construcciones que cada año se agrega al patrón extensivo y horizontal de crecimiento ha sido muy acelerada en los últimos años (gráfico 16), incluso cuando el período de crisis inmobiliaria detuvo proyectos constructivos, principalmente en las zonas costeras.

La continuación de este proceso puede significar, a mediano plazo, la destrucción total de las **zonas de recarga** y de la actividad agrícola fuera del **cinturón de contención** del área metropolitana.

GRÁFICO 16

**Área anual de nuevas construcciones en la GAM. 2003-2008**  
(metros cuadrados)



Fuente: Elaboración propia con datos del INEC.

## Observar



A simple ojo: ¿cuáles son los principales problemas ambientales que se observan en la GAM? ¿Cómo afectan la vida de las personas?

## Reflexionar



¿Por qué cree que ha faltado planificación en el crecimiento urbanístico de nuestras ciudades?

¿Cómo podemos ayudar para que nuestras ciudades sean lugares agradables para vivir?

## Reflexionar

El marco jurídico y las capacidades institucionales, ¿están a la altura de los desafíos que enfrenta la gestión ambiental en las ciudades? ¿Por qué?

¿Puede la ciudadanía ayudar a solventar esos vacíos? ¿Cómo?

Los desafíos ambientales de la región metropolitana son de largo plazo, y se relacionan con la forma en que crece la ciudad y el impacto que ello genera en términos de la destrucción de acuíferos y suelos fértiles, la restricción de la recarga hídrica, la contaminación y las emisiones de gases tóxicos por parte del sector transporte y la industria.

Además se requiere disminuir la presión sobre el uso de los recursos y promover cambios en los estilos de vida, como el ahorro de agua y electricidad, la utilización del transporte público y la reducción del uso del automóvil.

Uno de los impactos graves del crecimiento metropolitano es que muchos de los efectos son prácticamente irreversibles, como la destrucción de suelos fértiles y acuíferos.

La **gestión ambiental** no puede separarse de las grandes deudas que persisten en otras políticas relacionadas con los desafíos del país en esta materia: la política de desarrollo urbano, la política de vivienda urbana, la política en materia de juventud y recreación, la falta de una política integral y preventiva de la inseguridad ciudadana y el déficit de inversión en transporte público.

En largo plazo, es fundamental dar coherencia a las políticas públicas del ambiente y las de los sectores que lo afectan. Por ejemplo, según expertos, pese a que en la GAM no hay una **presión demográfica** significativa, algunas políticas públicas, y sobre todo vacíos en las mismas, promueven el desarrollo habitacional en lugares inconvenientes. A esto se suma que una parte importante de la normativa ambiental y de ordenamiento territorial no es efectiva.

A falta de capacidades institucionales propias, el diseño de las nuevas fases de regulación se ha dejado en manos de consultores, una situación

inconveniente desde el punto de vista de la gestión pública.

No obstante, se perciben algunos esfuerzos y oportunidades en proceso, que es fundamental potenciar. Uno de ellos, sin duda, es el proyecto **Prugam**, que entre otros aspectos ha logrado incorporar la variable ambiental y sus propuestas en la elaboración de planes reguladores en la región, así como ser tomado en cuenta para la toma de decisiones en torno a la construcción de zonas industriales, parques metropolitanos y otros proyectos (Brenes, E., 2009).

### Nuevo tipo de conflictos desafía la gestión ambiental

Una característica de la **gestión ambiental** en los últimos años es un alto grado y creciente grado de conflictividad, tanto en el nivel institucional (presentación de denuncias formales) como en términos de cobertura por parte de los medios de comunicación.

En un conjunto de 307 **acciones colectivas** reportadas por la prensa en el 2008 (según el registro del Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad de Costa Rica), destacan tres temas como fuentes de conflicto social: ambiente, educación y salud. Entre los años 2000 y 2007 el tema ambiental motivó en promedio un 6,19% de las acciones colectivas, y en el 2008 esa proporción ascendió a 9,45%.

En el período 2000-2008 se contabilizaron 150 **acciones colectivas** relacionadas con el ambiente, en especial con asuntos como la protección y conservación de recursos y la contaminación, entre otros. El carácter local de las acciones sigue siendo mayoritario, pues los grupos de vecinos son sus actores centrales.

En el 2008 se registraron 29 casos, en las siguientes modalidades: declaración pública, mitin o concentración,

bloqueo, marcha y denuncia ante entidades estatales o internacionales, en orden de importancia. Las acciones fueron dirigidas en su mayoría contra ministerios e instituciones descentralizadas. Únicamente siete tuvieron respuesta, y solo en dos de ellas se llegó a un acuerdo tras la negociación (García y Alvarado, 2009).

Un rasgo distintivo de los conflictos socioambientales recientes es que han adquirido un carácter nacional, tanto por su difusión pública como por los actores institucionales y sociales que intervienen en ellos. Esto se reflejó de manera clara en el 2008, en una serie de conflictos surgidos alrededor de la gestión de los recursos naturales, y en los que las tensiones entre la actividad productiva y la protección del ambiente llamaron la atención de la opinión pública, al punto de darle dimensión nacional a asuntos en apariencia locales. Se trata, entre otros, de los casos de la minería a cielo abierto en Crucitas de San Carlos, el uso del agua en las comunidades de Sardinal, en Guanacaste, y Barva de Heredia, las amenazas a la riqueza natural en Osa, los problemas de tenencia de la tierra en áreas protegidas y las denuncias de impacto ambiental en cultivos de acelerado crecimiento, entre otros.

Los conflictos socioambientales recientes han motivado la intervención de múltiples actores, más allá de los grupos estrictamente ambientalistas de la sociedad civil, y de las entidades públicas encargadas de la **gestión ambiental**. Estos dos grandes actores se comportan de maneras contradictorias. En primera instancia, el Estado realiza las acciones propias de su función reguladora y de control, pero también muestra contradicciones cuando, por un lado, adopta y promueve decisiones que resultan conflictivas, y por otro, genera información e impulsa acciones de oposición a esas mismas iniciativas.

Por su parte, la sociedad civil construye una participación “proactiva”, que no se limita a reaccionar ante los conflictos, sino que investiga y divulga información, conforma redes de apoyo y recurre a las entidades públicas encargadas de recibir denuncias y dar seguimiento a las demandas ciudadanas. Sin embargo, no hay un encuentro claro entre estas iniciativas y la acción estatal, tanto para la búsqueda de soluciones como para el diseño de opciones de desarrollo local.

Es fundamental comprender que la complejidad de estos conflictos no solo tiene que ver con la diversidad de actores, sino con la conjugación de problemas sociales en zonas de alto rezago que, a la vez, poseen una gran riqueza natural. Esto hace que la toma de decisiones en torno a la disyuntiva entre protección y actividades productivas tenga, en cualquier dirección que sea, un alto **costo de oportunidad**.

Las tensiones más serias del 2008 se dieron en las regiones de Guanacaste, Osa y la zona norte, donde prevalecen bajos indicadores sociales y, paralelamente, se experimentan acelerados cambios en la dinámica económica (proyectos inmobiliarios y turísticos, minería). Esas transformaciones tienen efectos importantes sobre la **gestión ambiental** y los medios de vida de la población, por lo que resulta imprescindible acompañarlas con procesos participativos de diálogo e información.

Algunas de estas localidades además son fronterizas, lo que por lo general implica que son “marginales, no integradas, escasamente pobladas y mal explotadas” (Morales y Romero, 2000). Son sitios habitados por personas en condición de pobreza y con dificultades de acceso a la educación, a la salud y a empleos de calidad (Rodríguez, 2009). Asimismo,



## Investigar

Consulte varios medios de comunicación y haga una síntesis de los conflictos sociales que involucran recursos naturales.

¿Cuáles son los recursos involucrados? ¿Quiénes son los principales actores en los conflictos? ¿Cuál es el papel de la sociedad civil?



## Reflexionar

¿Serán incompatibles el desarrollo económico y la protección de los recursos naturales? ¿Por qué?

¿Cómo podemos contribuir para que se dé una relación armoniosa entre ambos?

se caracterizan por el fuerte deterioro de los sistemas agrarios y el uso de prácticas productivas que conllevan deforestación y degradación hídrica. Todo esto a la par de una significativa cantidad de áreas protegidas y un alto valor ecológico.

Conflictos como los aquí comentados han motivado un debate sobre los impactos ambientales de las actividades productivas y la necesidad de proteger los recursos naturales para procurar la sostenibilidad de su uso y la equidad social. También han puesto sobre el tapete las debilidades en los modelos de desarrollo local, y la falta de oportunidades para la población en las zonas de conflicto.

Todo ello indica que la búsqueda de

soluciones debe partir de un esfuerzo social y político colectivo, que considere tanto el interés nacional como el local, y que tenga una visión clara de las implicaciones y costos de los proyectos que se pretende implementar.

La falta de diálogo entre el Estado y la sociedad civil, así como la carencia de información sustantiva y procesos participativos de desarrollo local, agudizan los conflictos e imponen un desafío fundamental para la **gestión ambiental**. Tensiones como las vividas en el 2008 no parecen ser circunstanciales, sino que reflejan un nuevo tipo de fronteras conflictivas que ponen a prueba la capacidad de los actores sociales y políticos para pensar la sostenibilidad.

# 5 Fortalecimiento de la democracia

## AVANCES

Aprueban reforma electoral.  
Aumentan plazas de jueces.  
Sala Constitucional: la mayor reforma política de los últimos veinte años.  
Mayor protagonismo internacional de Costa Rica.

## ÁREAS CRÍTICAS

País retrocede en transparencia y rendición de cuentas.  
Diputados proceden de pocos cantones.  
Persiste desconexión entre oferta y demanda legislativas.  
Inseguridad ciudadana es tema de debate público.

### Valoración general 2008

En el ámbito político, el 2008 fue un año de calma relativa, después de las arduas jornadas electorales de 2006 y 2007. El país registró algunos cambios importantes de política pública, a raíz de la entrada en vigencia de la agenda complementaria del Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y Estados Unidos. No obstante, la coalición de fuerzas que permitió la aprobación de esa agenda en el Congreso fue insuficiente para avanzar consistentemente en materias distintas a las del Tratado, como ha sido la tónica en los últimos años.

El análisis del 2008 arroja un balance de avances y retrocesos con respecto a las aspiraciones del fortalecimiento democrático: gestión y representación política responsable, democracia participativa, rendición de cuentas, convivencia ciudadana respetuosa. Al tiempo que es posible hablar de avances en la promoción de los valores del desarrollo humano mediante la política exterior, algunos acontecimientos internos evidenciaron un retroceso en esos mismos valores, particularmente en materia de transparencia y rendición de cuentas. También fue relevante en el período la acción de las instituciones de control horizontal encargadas de velar por el debido proceso y la legalidad, al igual que el vigoroso papel que desempeñaron los medios de comunicación y las organizaciones de la sociedad civil para asegurar la rendición de cuentas por parte de las autoridades.

Una serie de hechos protagonizados por el Gobierno puso en entredicho el cumplimiento de los principios de rendición de cuentas y transparencia en el manejo del Estado. Sin embargo, la denuncia por parte de los medios de comunicación y la intervención de las entidades de control horizontal sirvieron para restablecer esos principios y empezar a sentar responsabilidades.

Resulta positivo que las instituciones hayan cumplido su papel, pero el daño a la credibilidad de los funcionarios públicos, y de la clase política en general, ha venido a sumarse al provocado por otros casos sucedidos en períodos anteriores.

En línea con lo anterior se subraya la capacidad de organización de la sociedad para incidir en ciertos asuntos públicos. Así pudo observarse en los proyectos para la construcción de un acueducto en Sardinal de Guanacaste y el establecimiento de una mina a cielo abierto en Crucitas de San Carlos. En ambos casos un conjunto plural de actores movilizó a la población local, combinando la protesta y la denuncia con mecanismos de control. Estos movimientos dieron cuenta del ejercicio eficaz del derecho ciudadano a la libre organización y a la participación en la gestión pública, para oponerse a acciones del Estado que estimaron contrarias a la ley y a sus intereses.

En el 2008 las y los legisladores avanzaron en el análisis de nuevas reglas electorales, esfuerzo que finalmente se tradujo en la aprobación de una serie de reformas al Código Electoral, en agosto de 2009. La adaptabilidad de este sistema es esencial para que la ciudadanía obtenga una representación política que responda a sus expectativas, un campo en el que el país ha mostrado deficiencias importantes. El *Decimoquinto Informe Estado de la Nación* puntualiza que esa representación es susceptible de perfeccionamiento. Desde la perspectiva territorial, los miembros de la Asamblea Legislativa provienen mayoritariamente de diez cantones de la República, mientras que el resto de las circunscripciones no ha tenido representantes directos en el Congreso. De igual forma, los cantones de más alto desarrollo humano concentraron una mayor cantidad de legisladores en el período 1994-2010.

Por otra parte, en el año estudiado se mantuvo el desfase entre la demanda legislativa, entendida como el conjunto de proyectos cuya implementación potenciaría el desarrollo humano, y los proyectos efectivamente aprobados, o la oferta legislativa. Buena parte de las leyes promulgadas no fueron las demandadas, en tanto que un alto porcentaje de la demanda no logró su concreción. Este último grupo incluyó varias de las iniciativas consideradas prioritarias por el Ejecutivo. La capacidad de acción de éste fue muy restringida, tanto por limitaciones de su conducción política como por la lenta tramitación de las leyes.

## CUADRO 14

**Resumen de indicadores políticos. 2006-2008**

<b>Indicador</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>
<b>Convivencia ciudadana</b>			
Sindicatos activos	271	270	232
Cooperativas activas	501	509	474
Asociaciones solidaristas activas	1.141	1.121	1.245
Asociaciones de desarrollo comunal activas	2.821	2.809	2.974
Cámaras empresariales afiliadas a <b>Uccaep</b>	42	43	43
Participación ciudadana y rendición de cuentas			
Audiencias públicas en la <b>Aresep</b>	81	189	255
Número de personas que asisten a las audiencias públicas	1.671	2.281	3.791
Iniciativas presentadas ante la Oficina de Iniciativa Popular de la Asamblea Legislativa	94	65	119
<b>Tutela de derechos humanos</b>			
Denuncias en la Comisión Nacional del Consumidor	1.916	2.074	2.013
Casos en la Defensoría de los Habitantes			
Consultas	19.934	14.397	17.539
Expedientes abiertos	2.044	2.257	2.766
<b>Gobierno local</b>			
Ingreso total (millones de colones corrientes)	149.079	188.920	259.887
<b>Ingresos tributarios</b>	60.961	72.363	90.323
Carga tributaria <sup>a/</sup>	3,3	3,3	3,5
<b>Administración de la justicia</b>			
Oficinas judiciales de <b>primera instancia</b>			
Casos entrados	536.377	582.781	627.848
Violencia doméstica			
Casos entrados	46.213	44.914	46.012

a/ Se dividen los ingresos tributarios de los gobiernos locales a precios de julio de 2006 entre el PIB real.





# 5 Fortalecimiento de la democracia

## Avances en las reglas electorales

Por tratarse de un hecho político destacado, el Decimoquinto Informe toma nota de que, al momento de su redacción, la Asamblea Legislativa había aprobado la tan esperada reforma electoral.

La nueva legislación moderniza las reglas del juego y pretende corregir defectos y debilidades que abrían portillos para actuaciones deshonestas en la operación y el financiamiento de las agrupaciones políticas. En el cuadro 15 se sintetizan las principales

CUADRO 15

### Cambios en el Código Electoral según temas seleccionados

Tema	Cómo se modifica
Jurisdicción electoral	Se otorga rango legal a la jurisdicción electoral, que agrupa el conjunto de resoluciones que tienen como objeto garantizar la correcta aplicación del ordenamiento jurídico-electoral. Entre ellas una de las más importantes es el <b>recurso de amparo</b> electoral, creado anteriormente vía decreto.
Funciones del TSE	Se crean el Registro Electoral, que llevará el registro de los partidos políticos, y el Instituto de Formación y Estudios para la Democracia.
Financiamiento público y privado	Se incorpora un régimen económico de los partidos políticos, con el cual se busca eliminar los defectos que contenía el Código anterior. En lo que respecta al financiamiento público, se restituye la figura del financiamiento anticipado y se otorgan fondos estatales a partidos que compitan en elecciones municipales; además se reduce el monto global que aporta el Estado. En cuanto al financiamiento privado, se endurecen los controles (auditorías, cuenta bancaria única y prohibición de administración paralela de donaciones privadas). Además se prohíbe la contribución de extranjeros, los aportes depositados en el exterior y las donaciones de personas jurídicas.
Otros temas	En materia de sanciones se incorpora el título "Ilícitos electorales", en el que se hace una mejor clasificación de los delitos en este ámbito. Además se modifican algunas penas por estos delitos. También se incluye un capítulo sobre contravenciones electorales. Asimismo, se implementa el voto en el extranjero y la paridad de género en la conformación de las papeletas y los órganos internos de los partidos políticos.

## Reflexionar

Luego de conocer las modificaciones en varios temas introducidas en el nuevo Código Electoral, ¿cuál es su valoración sobre estos cambios?, ¿cómo van a incidir en la participación de la ciudadanía en el proceso electoral?

## Reflexionar

La información muestra que los diputados que han sido elegidos proceden de pocos cantones del país. En su opinión ¿qué implicaciones puede tener esto para los habitantes de los cantones que no han tenido representantes directos en la Asamblea Legislativa?

## Reflexionar

¿Qué se podría hacer para que los cantones de bajo desarrollo logren tener legisladores en el Congreso que velen por los intereses de sus habitantes?

modificaciones introducidas en este ámbito y se identifican los temas de la propuesta original presentada por el Tribunal Supremo de Elecciones que fueron eliminados por el Congreso.

### Los y las legisladoras provienen de pocos cantones

Aprovechando que el 2008 no fue un año electoral, para el Decimoquinto Informe se realizó una indagación especial sobre el tema de la **representación política** en Costa Rica. Se efectuó un análisis de la procedencia geográfica de las y los diputados electos en los últimos cuatro comicios.

Se partió del supuesto de que una concentración de diputados en un reducido número de zonas del país otorga ventaja a los ciudadanos y comunidades de esas áreas, para quienes es más fácil canalizar sus demandas y obtener recursos para atender sus necesidades, en detrimento de otras áreas que, de esta forma, quedan en desventaja.

La investigación arrojó tres resultados interesantes. En primer lugar se observó una alta concentración en el origen geográfico de los legisladores: más de la mitad de los diputados y

diputadas electos entre 1994 y 2006 (121 de las 228 plazas disponibles en ese período) eran originarios de diez cantones. En efecto, el 53% procedía de los cantones centrales de San José, Cartago, Heredia, Puntarenas, Alajuela y Limón, así como de Escazú, San Carlos, Montes de Oca y San Ramón, que en conjunto representan un 20% del padrón electoral (cuadro 16).

En segundo lugar, se constató que 29 de los 81 cantones del país (36%) no han tenido representantes directos en la Asamblea Legislativa. En este grupo se encuentran localidades cuyo promedio de personas empadronadas supera los 20.000 electores, como Tibás, Alajuelita, Aserri, Siquirres, Naranjo y San Rafael de Heredia.

Además, los cantones de menor desarrollo humano, generalmente de regiones alejadas y ubicados sobre todo en Limón, Puntarenas y la zona fronteriza con Nicaragua, son los que han designado menos diputados originarios, lo que coincide, a su vez, con un menor interés en acudir a votar en las elecciones legislativas.

En tercer lugar se determinó que el **bipartidismo** del período 1994-2002 generó una distribución de

CUADRO 16

### Diputados según origen cantonal. 1994-2010

Cantón	Diputados	Promedio de electores (4 elecciones)	Porcentaje de diputados	Porcentaje de población	Diferencia
San José	30	212.964	13,2	9,7	3,5
Cartago	12	80.780	5,3	3,7	1,6
Escazú	12	30.653	5,3	1,4	3,9
Heredia	11	63.435	4,8	2,9	1,9
San Carlos	10	61.978	4,4	2,8	1,6
Puntarenas	10	60.049	4,4	2,7	1,6
Montes de Oca	10	35.989	4,4	1,6	2,7
Alajuela	9	129.033	3,9	5,9	-1,9
San Ramón	9	39.521	3,9	1,8	2,1
Limón	8	49.709	3,5	2,3	1,2

Fuente: Arias, B., 2009b.

puestos legislativos más equitativa territorialmente, que la configuración **multipartidista** posterior (Arias, B., 2009b). En el 2006, la presencia de tres fuerzas partidarias significativas, y de una cuarta agrupación que contó con apoyo considerable, tuvo un efecto concentrador en la mayoría de las **circunscripciones electorales**.

Este comportamiento se debe al hecho de que, para atraer una proporción importante de votos, todas las partes recurrieron, principalmente pero no de manera exclusiva, a la selección de candidatos en zonas más pobladas y de mayores recursos, como los cantones cabecera de provincia.

En síntesis, la procedencia geográfica de los representantes políticos costarricenses muestra altos niveles de concentración en determinadas regiones. Cabe reiterar que las zonas con menor cantidad de legisladores originarios muestran bajos niveles de desarrollo humano y una participación electoral inferior a la media nacional.

### Nuevos intentos por emplear el referéndum por iniciativa ciudadana

La experiencia del **referéndum** sobre el Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y Estados Unidos (TLC-CA) abrió nuevos espacios de la vida política a la participación ciudadana. La ciudadanía se involucró de lleno en la consulta, que se constituyó en un amplio espacio de discusión pública, cuyos resultados reflejaron la voluntad popular.

Aunque los vacíos, omisiones y debilidades en las normas que regulan el **referéndum** generaron un alto grado de controversia, a la fecha de edición del Decimoquinto Informe no se tenía conocimiento de propuestas ingresadas a la corriente legislativa

para corregir los defectos de esa normativa.

Desde la entrada en vigencia de la ley sobre el **referéndum** se han presentado, en total, diecisiete solicitudes ciudadanas, de las que han prosperado solo tres, incluida la del TLC-CA. Más de la mitad de estas iniciativas (diez) se dio durante el 2008. Una característica común de las solicitudes autorizadas por el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) para la recolección de firmas, es que las tres fueron impulsadas por grupos opuestos a proyectos de ley: el TLC-CA, el Convenio Internacional para la Protección de Obtenciones Vegetales y la unión civil entre personas del mismo sexo (cuadro 17).

Dado el requisito de reunir las firmas de un 5% del padrón electoral, el **referéndum** podría no ser muy efectivo cuando se emplea como mecanismo para frenar la adopción de decisiones legislativas, como lo demostró el caso del proyecto sobre obtenciones vegetales, que se convirtió en ley antes de que pudiera recolectarse la totalidad de las adhesiones, invalidando así la iniciativa de consulta popular.

### Desempeño legislativo

#### • Repunte en la aprobación de leyes por iniciativa del Poder Ejecutivo

En términos del número de leyes aprobadas, los tres períodos legislativos de la administración Arias Sánchez transcurridos hasta ahora, muestran un repunte significativo con respecto a las tres legislaturas correspondientes de la Administración anterior, ya que los proyectos aprobados pasaron de 167 a 211. Sin embargo, la cantidad de leyes impulsadas por el Ejecutivo como proporción del total aprobado fue similar entre

### Investigar



¿Cuál es la importancia del referéndum para la población costarricense?

¿Cómo valora la ciudadanía su participación en el referéndum sobre el TLC-CA?

### Reflexionar



¿Cuáles considera usted que son las fortalezas y debilidades de un mecanismo de consulta popular como el referéndum?

CUADRO 17

**Solicitudes de consulta popular presentadas al TSE, según tema. 2008**

- Proyecto de ley sobre de la unión civil entre personas del mismo sexo (3 solicitudes).
- Proyecto de ley sobre la proclamación de la neutralidad de Costa Rica y la prohibición de la fabricación de armas en territorio nacional.
- Reforma de los artículos 11, 107 y 110 de la Constitución Política, relacionados con los temas de responsabilidad de empleados públicos ante la ley, reelección de diputados y la imposibilidad de los diputados de aceptar otro cargo en el Poder Ejecutivo, salvo cuando se trate de un ministerio.
- Creación del Instituto Costarricense de Reciclaje.
- Propuesta para equilibrar los derechos de las víctimas con los de los delincuentes.
- Establecimiento de la pena de muerte para los asesinos, violadores pederastas, pedófilos y cualquier otra depravación sexual contra la víctima.
- Derogatoria de la ley sobre estupefacientes, sustancias psicotrópicas, drogas de uso no autorizado, legitimación de capitales y actividades conexas.
- Celebración de una Asamblea Nacional Constituyente.

Fuente: Tribunal Supremo de Elecciones.

ambos gobiernos: 31% en el anterior y 35% en el actual (cuadro 18).

- **Continúa la desconexión entre la oferta y la demanda legislativas**

Más allá de las consideraciones anteriores, el dato más relevante en el ámbito parlamentario es la persistencia de una fuerte desconexión entre la oferta y la demanda legislativas.

Para examinar este tema, el Programa Estado de la Nación ha desarrollado una metodología que compara la agenda potencial -proyectos de interés público demandados por diversos sectores sociales y políticos- con las leyes efectivamente aprobadas por el Congreso. Esto se hace a partir del análisis de las páginas editoriales de los principales diarios del país, ya que, como parte de su función forjadora de la

CUADRO 18

**Leyes aprobadas por iniciativa, primeras tres legislaturas, últimas dos administraciones**

Administración	Iniciativa del Ejecutivo		Iniciativa del Legislativo		Total leyes
	Leyes	Porcentaje	Leyes	Porcentaje	
<b>Arias</b>	74	35	137	64	211
2006/2007	18	24	57	76	75
2007/2008	17	37	32	63	49
2008/2009	39	45	48	55	87
<b>Pacheco</b>	53	31	114	68	167
2002/2003	27	36	48	63	74
2003/2004	18	28	44	72	61
2004/2005	8	26	22	73	30
<b>Total</b>	127	34	249	66	376

Fuente: Elaboración propia con información de la Asamblea Legislativa.

opinión pública, de manera rutinaria los editorialistas de los medios de prensa señalan al electorado y al Congreso los asuntos que consideran de mayor relevancia, y sobre los que creen que el país más urgentemente requiere legislación (Mayhew, 1991; Binder, 1999). De esos señalamientos es posible derivar una lista de asuntos o problemas que, en determinado momento, conforman una agenda de legislación potencial.

Para evitar que ese listado refleje el sesgo ideológico del diario en cuestión, en el estudio realizado para el Decimoquinto Informe se incluyeron tanto los asuntos en que los editoriales se manifestaron a favor como aquellos en los que se pronunciaron en contra. Si bien la lista no es un recuento exhaustivo de todas las visiones posibles en el espectro social, refleja el papel de articulación de intereses que en un sistema de representación democrática están llamados a cumplir ciertos actores, incluidos los medios de comunicación.

Los resultados de este trabajo son elocuentes: más del 70% de la agenda potencial no se concretó durante el período, y el 47% de los proyectos aprobados no pertenecía al grupo de iniciativas señaladas como de mayor prioridad por las fuentes analizadas.

En las tres legislaturas analizadas, el Ejecutivo no consiguió impulsar algunos proyectos que consideró altamente relevantes, según las prioridades que estableció en su Plan Nacional de Desarrollo y en la campaña electoral. Entre ellos destacan la creación de los ministerios de la Producción y de Desarrollo Social y Asentamientos Humanos, la elevación del financiamiento para la educación pública y la reforma tributaria. Esto sugiere la existencia de un problema de conducción política del Gobierno para lograr la aprobación de sus iniciativas.

### • Tardanza en el trámite parlamentario

Las normas aprobadas durante el 2008 requirieron entre menos de uno y hasta 88 meses para tramitarse, lo que incorpora un rango bastante amplio de variabilidad (cuadro 19). Sin embargo, la **distribución de frecuencias** muestra que solo una cuarta parte de las leyes se tramitó en un año y que el 34% de ellas necesitó entre uno y dos años para ser promulgado. El 40% de las normas aprobadas durante el 2008 excedió los dos años en su tramitación.

Además de la tardanza en el trámite parlamentario, abundan los ejemplos de deficiencias de redacción, tramitación, solidez legal, formal y de fondo, en las leyes aprobadas. Las implicaciones pueden ser graves, ya que incluso podrían afectar la aplicabilidad de algunas normas, como sucedió con la recién aprobada Ley de Tránsito (Chinchilla, 2009).

Pareciera que el énfasis se ha puesto más en la construcción de mayorías capaces de apresurar el proceso legislativo, rechazando las apelaciones de

#### Reflexionar

¿Cuál es su criterio sobre la observación de que los proyectos de ley aprobados tienen poco que ver con los proyectos de interés público? ¿Por qué se da esta desconexión?

#### Reflexionar

En su opinión, ¿qué es lo que pasa en la Asamblea Legislativa que dificulta su adecuado funcionamiento?

CUADRO 19

#### Clasificación de las leyes según duración en meses para su aprobación. 2008-2009

Meses	Leyes	Porcentaje	Total acumulado
Hasta 1	2	2,6	2
De 1 a 3	4	4,6	6
De 3 a 4	1	1,2	7
De 4 a 6	3	3,5	10
De 6 a 12	12	13,9	22
De 12 a 18	12	13,9	34
De 18 a 24	17	19,8	51
De 24 a 30	11	12,8	62
De 30 a 36	6	7,0	68
De 36 a 42	7	8,1	75
Más de 42	11	12,8	86

Fuente: Feoli, 2009.

CUADRO 20

### Nombramientos de altos cargos en la Asamblea Legislativa

Cargo	Procedimiento	Revocatoria
Magistrados titulares de la Corte Suprema de Justicia	Concurso público de antecedentes con atestados valorados por Comisión de Nombramientos y selección mediante votación con mayoría de no menos de dos terceras partes de los miembros.	
Magistrados suplentes de la Corte Suprema de Justicia	Veinticinco personas escogidas de una lista de cincuenta candidatos presentada por la Corte Suprema.	
Contralor y Subcontralor		Por votación no menor de dos terceras partes de los legisladores.
Defensor y Defensor Adjunto de los Habitantes	Concurso público de antecedentes con atestados valorados por Comisión de Nombramientos y selección mediante votación de mayoría absoluta de los diputados presentes.	
Directores del Banco Central de Costa Rica	Votación de mayoría absoluta.	
Procurador General	Si la Asamblea no ratifica dos proposiciones sucesivas de personas diferentes, el Consejo de Gobierno puede designar libremente.	Con ratificación de la Asamblea si ésta hubiese ratificado el nombramiento.
Reguladores General y Adjunto de los Servicios Públicos (Aresep)	Si en un plazo de treinta días a partir de recibidos los expedientes la Asamblea no expresa objeción, los nombramientos se tendrán por ratificados.	
Superintendencia de Telecomunicaciones	Si en un plazo de treinta días a partir de recibidos los expedientes la Asamblea no expresa objeción, los nombramientos se tendrán por ratificados.	

Fuente: Elaboración propia con base en Arias B., 2009a.

Por otra parte, cambió el tipo de delito más frecuente. En 1997 el delito de mayor **incidencia** era el robo en la vivienda, seguido por el robo o asalto fuera de la vivienda. En el 2008 esa relación se invirtió (cuadro 21).

A lo largo del año se desarrolló una amplia discusión pública sobre las estrategias y políticas de seguridad ciudadana. Emergió una vigorosa corriente de opinión que presiona por el endurecimiento de penas y plantea fuertes críticas al “**garantismo**” de la **legislación** y los jueces.

El Poder Ejecutivo experimentó problemas en la cartera de Seguridad

Pública, donde se produjo un cambio de jerarcas. Por su parte, los tres Poderes del Estado firmaron un compromiso para desarrollar en forma conjunta una política pública sobre el tema, pero rechazaron la adopción de políticas de mano dura.

#### Incrementos en las tasas de delitos contrastan con ciertas mejoras en la administración de la justicia

En el 2008 continuó la tendencia de incremento en la demanda ciudadana por servicios judiciales reportada

#### Investigar



Sintetice las principales funciones de las autoridades mencionadas en el cuadro 20, que son nombradas por la Asamblea Legislativa. ¿Qué podría suceder si no se nombran a tiempo?



CUADRO 21

### Distribución porcentual de los hogares victimizados y denunciantes, por tipo de delito

Hogares victimizados y tipo de delito	Incidencia			Denuncia		
	1997	2008	Diferencia	1997	2008	Diferencia
Hogares victimizados	15,0	28,0	13,0	37,7	32,1	-5,6
Delito						
Robo en la vivienda	7,9	7,2	-0,7	38,5	29,0	-9,5
Robo o asalto fuera de la vivienda	3,3	11,1	7,8	28,9	26,6	-2,3
Robo de carro	0,5	0,8	0,3	73,6	77,6	4,0
Robo dentro del carro o partes del carro	1,0	4,4	3,4	29,7	29,9	0,2
Robo de moto o bicicleta	0,7	2,6	1,9	26,2	21,5	-4,7
Intento de robo	2,4	6,0	3,6	28,7	14,2	-14,5

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

### Reflexionar

Según su criterio, ¿qué está generando el fuerte incremento de la demanda ciudadana por servicios judiciales? ¿Qué efectos podría tener esto sobre la administración de justicia?

en anteriores ediciones del *Informe Estado de la Nación*. La cantidad de expedientes entrados en las oficinas de **primera instancia** aumentó un 9% (casi 48.000 casos más que en 2007).

Dos de las áreas más dinámicas en este sentido fueron las materias penal y penal juvenil. Esta última registró el mayor incremento porcentual del año (cerca de un 22%), con un alza de 2.052 denuncias. Con ello quedó interrumpida la estabilidad que había mostrado este indicador en el período 2005-2007, cuando el número de denuncias netas permaneció prácticamente invariable (en alrededor de 9.350).

Con respecto a la materia penal, el aumento se originó mayoritariamente en delitos que pueden considerarse como “no convencionales”, en especial los relacionados con el consumo y la posesión de drogas.

No obstante, también forma parte de este resultado un preocupante incremento de los **homicidios dolosos**, que ocasionaron 131 casos y 143 víctimas más que en el 2007, un crecimiento del 37% y el 39%, respectivamente.

A raíz de ello las tasas por 100.000 habitantes, tanto de casos como de víctimas, superaron por primera vez los dos dígitos: 11,1 y 11,7, en cada caso. También es importante señalar

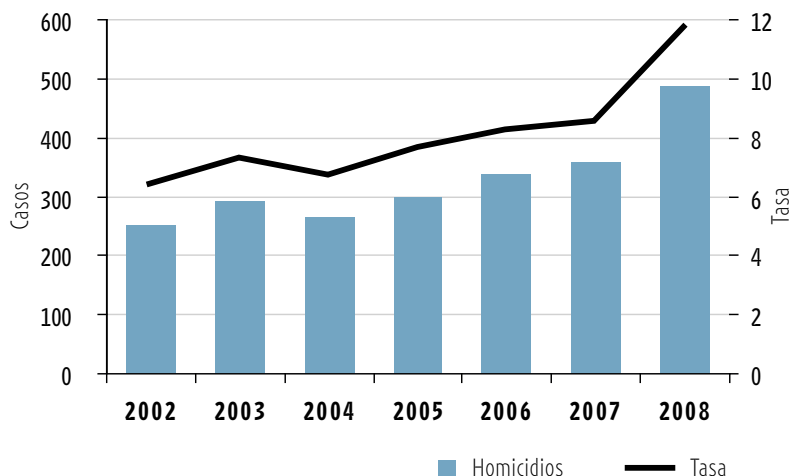
el aumento de un 6% registrado en los homicidios por encargo o “sicariato”, lo que refuerza la clara tendencia ascendente observada en los últimos años en este tipo de delito (gráfico 17).

El incremento de los **homicidios dolosos** fue especialmente grave en la provincia de Limón, donde se contabilizaron 101 víctimas, lo que equivale a dos personas muertas por semana; la tasa por 100.000 habitantes creció por quinto año consecutivo, y pasó de 9,2 en el 2003 a 25,1 en el 2008. También en San José han aumentado los homicidios en forma sostenida desde el 2005, de modo que la tasa por 100.000 habitantes ha pasado de 8,2 a 14,9.

Tal como se mencionó en el Decimotercer Informe, Costa Rica sufre el incremento de la actividad delictiva asociada al narcotráfico, a raíz del fortalecimiento de las medidas de seguridad y las mayores dificultades para introducir drogas ilícitas a los Estados Unidos de América (Programa Estado de la Nación, 2007). Como muestra de ello, el decomiso de distintos tipos de drogas registra un fuerte aumento a partir del 2006 (cuadro 22) y lo mismo sucede con la cantidad de detenidos por posesión y trasiego de estupefacientes.

GRÁFICO 17

### Homicidios dolosos y tasa de víctimas (Tasa por 100.000 habitantes)



Fuente: Solana, 2009.

CUADRO 22

### Decomisos de droga por tipo, según año. 2004-2008

Año	Cocaína (kilos)	Marihuana (kilos)	Heroína (kilos)	MDMA <sup>a/</sup> (tableta)	Crack <sup>b/</sup> (piedras)
2004	4.545	2.967	68	1.622	85.393
2005	7.030	1.584	51	138	134.540
2006	23.330	2.454	88	5.968	179.080
2007	32.435	4.786	17	19.021	135.691

a/ 3,4-metilendioximetanfetamina. Cada dosis equivale a una tableta.

b/ Una piedra de crack pesa aproximadamente 0,15 g.

Fuente: Elaboración propia con base en ICD, 2008. Información proporcionada por el Ministerio de Seguridad Pública, la Policía de Control de Drogas y la Oficina de Planes y Operaciones del OIJ.

Por otra parte, al igual que en el 2007 el índice de litigiosidad, que mide la disposición o posibilidad de la población de acudir al sistema judicial para la solución de conflictos, se incrementó notablemente, después de un período de gran estabilidad.

En el 2008 ingresaron 130 casos por cada mil habitantes. De acuerdo con información del Poder Judicial, en 2006 y 2007 el costo medio por asunto terminado aumentó de manera considerable con respecto a años anteriores. En el 2007 ese costo fue de 528

dólares, 100 más que en el 2005. Al mismo tiempo, el gasto en justicia por habitante creció en casi un 50% entre 2001 y 2007 (Solana, 2009).

En materia de gestión, se logró una importante mejoría en la **Sala Tercera**. La tasa de resolución, que se obtiene al dividir la cantidad de casos terminados entre la carga de trabajo, creció en 2007 y 2008, con lo cual se revirtió la tendencia negativa registrada entre 2002 y 2006.

El número de votos de fondo en **recursos de casación** también aumentó

### Reflexionar

Es claro el fuerte aumento en los homicidios y la actividad delictiva ligada al narcotráfico. ¿Qué se puede hacer a nivel de las comunidades y del país para enfrentar estos flagelos?

## Reflexionar

Con este importante incremento de jueces en el país, ¿qué espera la ciudadanía que mejore en el sistema de justicia del país?

## Reflexionar

En su opinión, ¿qué limitaciones dificultan una adecuada rendición de cuentas por parte de nuestros gobernantes?, ¿cómo se podría mejorar en este aspecto tan importante para la vida democrática del país?

## Investigar

¿Cuáles instituciones contribuyen a que diversas instancias gubernamentales rindan cuentas a la población? ¿Cómo puede un ciudadano o ciudadana recurrir a ellas?

en los dos últimos años. Solo la duración promedio de los recursos desmejoró, pero ello se debió sobre todo a que la Sala decidió dar prioridad a los casos de mayor antigüedad. De ahí que tras ese deterioro se esconda otro resultado positivo, pues disminuyeron en un 97% los casos ingresados en el 2005 y en un 82% los iniciados en el 2006. Durante el 2008 la **Sala Tercera** también resolvió una decena de asuntos particularmente complejos, que impusieron exigencias extraordinarias a los magistrados.

Otro avance reportado en el 2008 fue un incremento significativo en la cantidad de plazas de juez: 101 nuevas posiciones. Este crecimiento fue superior al de los tres años anteriores. Con ello, los 918 jueces en plazas ordinarias existentes al finalizar el 2008 superaron en casi 200 a los que había hace tan solo cuatro años y representaron el doble de los asignados hace una década (1997).

### Rendición de cuentas: protagonismo de las instituciones de control

En el 2008 algunas acciones del más alto nivel del Poder Ejecutivo demostraron falta de transparencia y dificultades para efectuar una adecuada rendición de cuentas. Entre ellas destacan la desviación de recursos provenientes de donaciones a la contratación de asesorías (Murillo, 2008a, 2008b y 2008c), la venta de bonos de **deuda pública** a la República Popular China en forma secreta, en términos que no trascendieron sino hasta meses después de su formalización y, por último, la ausencia de controles externos en la Dirección de Inteligencia y Seguridad Nacional (DIS).

El factor común en estos casos fue la falta de transparencia en las acciones de los gobernantes y demás

actores, que generó un conflicto entre estos y las instancias de control. Esto lleva al *Decimoquinto Informe Estado de la Nación* a valorar como negativos los resultados del 2008 en la aspiración de rendición de cuentas, en particular en lo referente a los principios de publicidad y transparencia en el sector público.

No todos los aspectos relacionados con esta aspiración fueron negativos, dado que las instituciones de **control horizontal** se activaron en respuesta a las circunstancias descritas, y en atención a las demandas de la ciudadanía sobre diversos asuntos.

Al sentirse afectados por iniciativas del Poder Ejecutivo, diversos grupos combinaron el uso de la protesta social con el acceso a las instituciones de control. Así, el proyecto de construir un acueducto en Sardinal de Guanacaste motivó la intervención de la Procuraduría General de la República y la Defensoría de los Habitantes, mientras que la situación en torno al desarrollo minero en Crucitas de San Carlos involucró al Ministerio Público y la Sala Constitucional.

Siempre en el ámbito de las instituciones de **control horizontal**, cabe señalar que en el 2009 la Defensoría de los Habitantes de la República (DHR) cumplió quince años de trabajo en favor de los derechos de los y las habitantes, hecho relevante que es destacado en el Decimoquinto Informe.

Aunque en las sucesivas ediciones de esa publicación se ha venido dando seguimiento al quehacer de la DHR, a través, por ejemplo del número de denuncias presentadas anualmente ante la institución, en esta oportunidad se solicitó a la propia Defensoría una ponencia detallada sobre su trabajo y los logros alcanzados, en el marco del decimoquinto aniversario de su creación. Ese documento puede

ser consultado en el sitio [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr).

### Acciones colectivas y movilización social

La movilización ciudadana orientada a mejorar sus condiciones de vida y trabajo, procurar cambios en políticas públicas o promover reformas institucionales, es un aspecto clave de la convivencia democrática.

En Costa Rica, con importantes variaciones a lo largo del tiempo, las expresiones organizadas de la ciudadanía han sido una constante en la vida política. En la presente década, el 2008 fue uno de los años en que se registró un menor número de **acciones colectivas** y, en ese sentido, se apartó de un comportamiento que ha sido típico en épocas recientes: que el tercer año de un período de gobierno coincida con un “pico” de movilización ciudadana (como ocurrió en 2000 y 2004) (gráfico 18).

En 2008, la defensa del trabajo y el reclamo de mejores condiciones laborales fueron los principales temas de las demandas sociales, al igual que en los años precedentes.

Sin embargo, han surgido nuevos ejes de conflictividad relacionados con educación, salud y, en particular, el ambiente. En efecto, las acciones colectivas relacionadas con este último tema llegaron a su punto más alto de los últimos ocho años y confirmaron su tendencia ascendente desde el 2006. Los reclamos más frecuentes fueron por el uso del recurso hídrico, la calidad y cobertura de los servicios públicos, la protección y conservación del ambiente y la lucha contra la contaminación (gráfico 19).

La movilización de comunidades y organizaciones de la sociedad civil en contra de proyectos avalados por el Poder Ejecutivo configuró una importante oposición extraparlamentaria al Gobierno, tal como ilustran los casos de la minería en Crucitas y el acueducto de Sardinal.

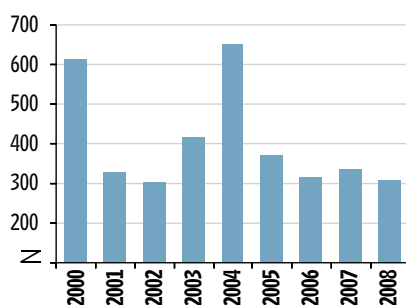
En ambos casos la movilización social se valió de protestas y denuncias para detener acciones del Estado consideradas perjudiciales por miembros de las respectivas comunidades. También en ambos casos se trató de grupos de diversa composición, que combinaron la acción de asociaciones de base comunal con la de

### Reflexionar

La vida democrática requiere la participación de la ciudadanía. ¿Las acciones colectivas y la movilización social son parte de esa participación ciudadana? ¿Por qué?

GRÁFICO 18

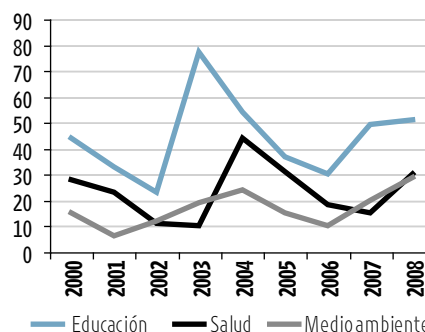
#### Acciones colectivas reportadas por los medios de comunicación



Fuente: García y Alvarado, 2009.

GRÁFICO 19

#### Acciones colectivas reportadas por los medios de comunicación, según tema



Fuente: García y Alvarado, 2009.

## Reflexionar

A partir de su experiencia ¿por qué cree que se da esta diferencia de criterio (unas a favor y otras en contra) entre las instituciones del Estado en asuntos de interés público?

## Investigar

Consulte a la gente de su comunidad la disposición que tiene de participar o no en el próximo proceso electoral, cómo lo harían y las razones de ello.

## Reflexionar

En el cuadro 14, observe los datos de las audiencias públicas en la Aresep y el número de personas que asisten a ellas. Analice: ¿por qué aumenta significativamente la cantidad de audiencias, pero el número de personas que asisten se mantiene bajo?

organizaciones nacionales e incluso de partidos políticos, y aprovecharon las contradicciones del discurso que sustentaba esos proyectos, mediante una creativa variedad de **métodos contenciosos** (Tarrow, 1998).

Paralelamente, los movimientos complementaron su acción de protesta con el uso de instrumentos de **control horizontal** (recurriendo a la Defensoría de los Habitantes, a la Contraloría General de la República y otros) y de rendición de cuentas existentes en el ordenamiento jurídico nacional.

En la formulación de los proyectos no hubo procesos de consulta que incorporaran las preocupaciones de las comunidades en las que esas iniciativas se desarrollarían. Esta falta de transparencia motivó fuertes cuestionamientos en cuanto a los intereses involucrados, lo que a su vez generó desconfianza y, por último, una férrea oposición.

Cabe señalar que, al igual que sucedió con el TLC-CA (Programa Estado de la Nación, 2008a), en los casos comentados los órganos estatales involucrados sostuvieron posiciones contrapuestas: mientras unos se opusieron a los proyectos, otros los avalaron. Sus intervenciones se dieron tanto a partir de gestiones ciudadanas o de organizaciones sociales, como **de oficio**, o con base en mandatos expresos de la legislación propia de esas entidades. De este modo, los casos de Sardinal y Crucitas dividieron al Estado y sus instituciones.

### La ciudadanía no se aleja masivamente de la política

La hipótesis sobre un masivo alejamiento de las y los costarricenses de la esfera pública no es cierta, aunque sí cabe anotar un paulatino retraimiento de la participación electoral.

Sin embargo, abstenerse de votar no

implica que la persona se desvincula de otros aspectos de la vida social organizada. Tampoco implica que se aleja de otros ámbitos en los que tradicionalmente participa y que no se reflejan en la información considerada. Un ejemplo importante de esto último es la documentada indisposición de las y los ciudadanos para participar como miembros en las mesas de votación, un aspecto con repercusiones significativas en cuanto a la cultura política imperante (Programa Estado de la Nación, 2007).

El apoyo de la ciudadanía a los valores y principios en que se sustenta la democracia implica reconocer la autoridad de quienes han sido designados para tomar decisiones que involucran al conjunto de la población, dentro de un marco de libertades públicas y de respeto al derecho ciudadano a la petición y rendición de cuentas. Esto es lo que se conoce como apoyo difuso a la democracia.

Según la edición del 2008 del *Barómetro de las Américas*, Costa Rica se mantuvo estable con respecto a la medición del 2006, y el apoyo a la democracia sigue siendo alto desde una perspectiva internacional. Además, la proporción de ciudadanos que participan en la vida social y política del país no ha sufrido grandes cambios en los últimos años, aunque sí se observa un aumento en la proporción de personas que no votan, así como un incremento significativo en el peso del grupo que podría caracterizarse como “votantes comunalmente activos” (gráfico 20).

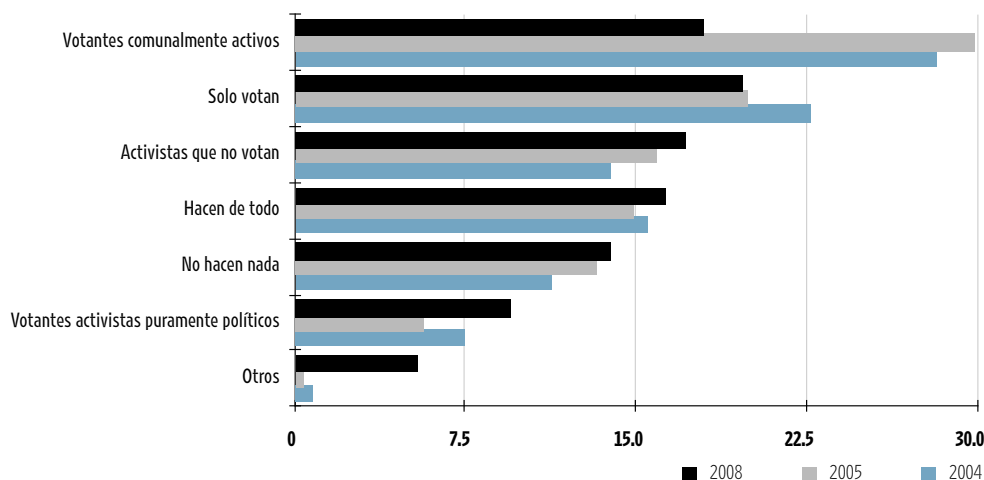
### Mayor protagonismo de Costa Rica en la escena internacional

El 2008 fue un año de gran relevancia para el posicionamiento de las iniciativas de la administración Arias en el ámbito de las **organizaciones multilaterales**.



GRÁFICO 20

### Modos de participación social y política de la ciudadanía. 2004, 2006 y 2008 (porcentajes)



n=1.500

Fuente: Elaboración propia con la colaboración de Róger Bonilla del Centro Centroamericano de Población de la UCR y con base en las encuestas Lapop 2004, 2006 y 2008.

Costa Rica inició el 1º de enero su tercera participación en el **Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas**, un acontecimiento central en las relaciones multilaterales del país. En los primeros meses de esa gestión, la delegación nacional abogó por la defensa y promoción de los derechos humanos, la reivindicación de la protección de los derechos civiles y la lucha contra la impunidad y el armamentismo.

La labor de Costa Rica también se distinguió por el impulso a la **Corte Penal Internacional**, así como a resoluciones sobre conflictos de importancia en la agenda política global. Además propuso reformas a los procedimientos y mecanismos de votación a lo interno del **Consejo de Seguridad**.

Costa Rica ha adoptado una posición equilibrada sobre el tema de Oriente Medio, que se aparta de la sostenida en su participación en el **Consejo de Seguridad** diez años atrás. Al comparar su actuación con

la de 1998, se observa un mayor contenido y más “proactividad”, una actitud menos complaciente con las posturas de algunas potencias globales y un mayor balance con respecto a los países protagonistas del conflicto. Por ejemplo, en enero del 2008 Costa Rica insistió en que se condenaran los ataques tanto en Israel como en Palestina, después de que el ejército israelí invadiera Gaza para reprimir a las milicias de Hamas.

El acercamiento con Asia siguió siendo una de las prioridades de la política exterior durante el 2008. Algunos pasos concretos en ese sentido fueron la apertura de la embajada en Singapur, el fortalecimiento de las embajadas en Tokio y Seúl, la gestión para el establecimiento de una oficina de la Promotora del Comercio Exterior (Procomer) en China y el cabildeo para el ingreso del país al Foro para la Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC).

La profundización de relaciones políticas, comerciales y de cooperación

### Reflexionar

Con base en el gráfico 20, ¿en cuál grupo se ubica usted? ¿Por qué?

### Reflexionar

Según su criterio: ¿logra Costa Rica reflejar en su política exterior sus principios democráticos? ¿Qué más debe hacer?

## Reflexionar

Las acciones de política exterior ¿cómo procuran beneficiar al país?

## Reflexionar

¿Qué ha visto de positivo y negativo en la actuación de la Sala Cuarta o Constitucional?

## Reflexionar

¿En qué ha contribuido la Sala Constitucional a la vida democrática del país?

con la República Popular China concentró gran parte del esfuerzo diplomático. Los recién establecidos lazos diplomáticos alcanzaron su punto máximo a lo largo del 2008, especialmente con la visita de Estado del presidente Hu Jintao al país, primera de su género en la historia de Centroamérica.

No obstante estos avances, debe señalarse que el acercamiento a China ha permeado aspectos medulares de la postura costarricense en política exterior. Un claro ejemplo es la posición frente a la situación del Tíbet, en la que Costa Rica parece haber moderado su lenguaje diplomático, en una actitud de mayor cautela ante los intereses chinos.

También destacó en la política exterior impulsada en el 2008 la reactivación de mecanismos de cooperación y diálogo político a través de las comisiones binacionales mixtas. Por primera vez se llevaron a cabo reuniones con Argentina y, además, se retomaron acercamientos con Panamá, Nicaragua, México y Chile. Con este último se firmó un novedoso acuerdo de asociación que profundizará las relaciones comerciales, políticas y de cooperación entre ambos países.

Además hubo un cambio significativo en las relaciones con la República Bolivariana de Venezuela, ante la cual el país adoptó una posición más pragmática, centrada en las gestiones diplomáticas para su incorporación a la **alianza Petrocaribe** y evitando las confrontaciones de años anteriores.

La administración Arias también buscó acercarse a Brasil, a través de acuerdos regionales entre el Sistema de Integración Centroamericana (SICA) y el Mercado del Cono Sur (Mercosur). Esta iniciativa deparó resultados importantes, en especial el acuerdo “Alternativas de producción de biocombustibles”, que establece el compromiso brasileño de proveer

cooperación técnica para la fabricación de etanol a partir de caña de azúcar, en Costa Rica.

## Sala Constitucional: la mayor reforma política de los últimos veinte años

La decimoquinta edición del *Informe Estado de la Nación* incluye un ensayo del ex presidente de la Sala Constitucional, Dr. Luis Fernando Solano, sobre el devenir de la Sala al cumplirse el vigésimo aniversario de su creación. Ese trabajo se presenta íntegramente en la sección “Debates para el desarrollo” del Informe, y es una reflexión personal y calificada, que recorre varias de las actuaciones, implicaciones y desafíos de la Sala Cuarta.

La reforma de la jurisdicción constitucional en 1989, que dio origen a la Sala Constitucional, constituye sin duda la reforma política más importante realizada en Costa Rica en las dos últimas décadas.

Cuatro características del esquema que los legisladores adoptaron para este tribunal marcan de manera definitiva el papel que la Sala desempeña en la vida nacional: en primer lugar, su carácter de tribunal especializado de la jurisdicción constitucional; segundo, sus amplias competencias; tercero, la plena libertad que concede a las personas para acudir a ella sin pasar por la vía administrativa, y cuarto, la introducción de un nuevo criterio de lo que puede considerarse como “lo constitucional”.

A partir de 1990 la cantidad de asuntos ingresados en la Sala creció año tras año, salvo ligeras disminuciones en 1998 y 2003. El 2008 fue el período que registró la mayor entrada: 17.972 casos, un promedio de casi 1.500 mensuales.

El acumulado en veinte años de existencia de este órgano es de 195.511



asuntos, repartidos de la siguiente manera: 163.882 **recursos de amparo** (84%), 22.847 **hábeas corpus** (12%), 6.334 **acciones de inconstitucionalidad** (3%) y 2.448 “otros asuntos” (1%).

El crecimiento de casos ingresados se encuentra estrechamente ligado a los **recursos de amparo**, cuya representación porcentual dentro del total ha ido en constante aumento. Mientras en la década 1990-1999 tres de cada cuatro casos entrados lo eran por ese motivo, en el período 2005-2008 fueron nueve de cada diez. En los años 2007 y 2008 el promedio mensual de **recursos de amparo** osciló entre 1.300 y 1.350.

Los recursos de **hábeas corpus** siguen a los de amparo en cantidad numérica, pero a diferencia de estos su volumen no registra un crecimiento continuo, sino que tiende a mantenerse dentro de límites relativamente constantes: entre 100 y 130 recursos por mes.

Las **acciones de inconstitucionalidad** son las que presentan el comportamiento más estable; su número ha oscilado entre un mínimo de 240 en el 2006 y un máximo de 421 en 1992. En la década de los noventa

estas acciones correspondieron al 6% de los casos, mientras que del 2000 al 2008 representaron un 2%. La Sala recibe un promedio de 25 **acciones de inconstitucionalidad** mensuales (Solana, 2009). Al igual que las diferencias en el número de casos entrados según tipo de recurso, las sentencias con lugar y sin lugar también muestran variaciones importantes (gráfico 21).

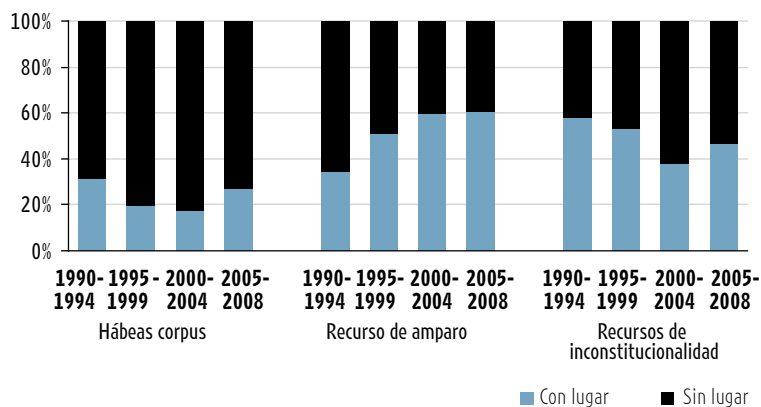
Asimismo, la creación de la consulta legislativa de constitucionalidad ha colocado a la Sala en el centro de las discusiones del Parlamento, por el impacto político que puedan tener sus decisiones.

Su amplia independencia le ha permitido incluso fallar con severidad contra el Poder Judicial, al punto que algunos han señalado que la Sala se ha convertido, en el uso de sus potestades, en un nuevo poder del Estado.

No es de extrañar entonces que, al finalizar la primera década del siglo XXI, desde distintos sectores y con variadas posiciones, se plantee la conveniencia de revisar la Ley de la Jurisdicción Constitucional, y que se hayan presentado al menos veinticinco propuestas en ese sentido.

GRÁFICO 21

### Resoluciones dictadas por la Sala Constitucional, según quinquenio y voto



Fuente: Solana, 2009.

Entre otras cosas, se señala la necesidad de cambios funcionales en la organización de este tribunal, para atender la creciente demanda por sus servicios, de delimitar algunas de sus atribuciones, revisar su relación con el Poder Judicial y modificar las reglas de nombramiento de las y los magistrados.

## CAPÍTULO ESPECIAL

# 6 Clases sociales, estilos de desarrollo y crecimiento económico en Costa Rica 1988-2008: una nueva perspectiva para el estudio de la desigualdad social

## PRINCIPALES HALLAZGOS

Estructura de clases sociales cambió profundamente en los últimos veinte años.  
Composición de los hogares también se modificó.  
Ingresos promedio cambian a ritmos distintos entre clases.  
Desigualdad de ingresos dentro y entre clases.



## CAPÍTULO ESPECIAL

## 6

## Clases sociales, estilos de desarrollo y crecimiento económico en Costa Rica

1988-2008: una nueva perspectiva para el estudio de la desigualdad social

**¿Qué entendemos por clases sociales?**

Una de las novedades que presenta el *Decimoquinto Informe Estado de la Nación* es la introducción de un nuevo enfoque de investigación: el análisis del desarrollo humano considerando la estructura (características y distribución) de las **clases sociales**.

Las **clases sociales** son conjuntos de personas que tienen ciertas características que las hacen compartir una posición en la vida económica del país. En ese sentido, son un criterio importante, aunque no el único, para valorar la desigualdad social, pues existen otras formas de diferenciación relevantes, tales como la etnia o el género.

El estudio de las **clases sociales** tiene múltiples ventajas. Permite explorar factores que inciden sobre la participación de las personas en la distribución de ingresos, de poder o de autoridad en una sociedad. Facilita la evaluación de las políticas públicas y orienta la definición de nuevas intervenciones, pues se logra determinar específicamente a quiénes van dirigidas, si serán muchos o pocos los beneficiados, y si serán muchos o pocos los perjudicados. Además, ofrece nuevos elementos de juicio para entender la dinámica de ganadores y

perdedores generada por la evolución económica reciente del país.

Las **clases sociales** funcionan como una “bisagra” entre la estructura económica, su evolución y la distribución de los beneficios del desarrollo entre la población. Es un eslabón que conecta el análisis de la desigualdad, las capacidades de desarrollo humano que deben crearse y las oportunidades sociales de las que disponen las personas. En este primer ejercicio, el análisis de **clases sociales** ha servido para revisar tres temas ya abordados en anteriores ediciones del *Informe Estado de la Nación*, con el propósito de mostrar la utilidad práctica de introducir este enfoque en el estudio del desarrollo humano. Estos temas son: el estilo de desarrollo, el crecimiento económico y la desigualdad en los ingresos.

Sin entrar en los detalles técnicos, vale la pena señalar que la clasificación social que propone el Programa Estado de la Nación tiene líneas de continuidad y de innovación con respecto a trabajos previos realizados en el país. Al igual que otras investigaciones sobre el tema, utiliza los criterios de la inserción laboral y el nivel educativo de las personas como base para su clasificación.

Sin embargo, es más específica en la diferenciación de las clases

**Reflexionar**

Según su criterio, ¿por qué se dice que las clases sociales funcionan como una bisagra entre la economía y el bienestar de la población?

trabajadoras y, además, introduce una nueva unidad de análisis: el hogar. En el cuadro 23 se presentan los grupos incluidos en cada clase social, producto del análisis realizado para el Decimoquinto Informe.

### La estructura de clases sociales sufrió una profunda transformación en los últimos veinte años

Un primer hallazgo acerca de la estructura de las **clases sociales** en Costa Rica y su evolución reciente es que, en los últimos veinte años, esa estructura se modificó sustancialmente. Hoy es mucho menos obrera

y pequeño propietaria que antes. La clase de medianos empresarios y expertos y las clases intermedias se expandieron (pasaron de ser el 26,6% de los ocupados en 1987, al 37,5% en el 2008), contrario a lo sucedido con los obreros agrícolas y de servicios (que disminuyeron de 32,1% en 1987 a 20,7% de los ocupados en el 2008; cuadro 24).

En este sentido, el país se aleja de la estructura de clases dual (propietarios y **proletarios**), o en forma de trípode (propietarios, **proletarios** y campesinos), con que los estudios sociológicos caracterizaban las sociedades latinoamericanas en la segunda mitad del siglo XX.

CUADRO 23

#### Propuesta clasificatoria de clases sociales del Programa Estado de la Nación

Clasificación	Grupos incluidos
1. Clase alta	Grandes empresarios, ejecutivos, dirigentes.
2. Medianos empresarios y expertos	Medianos empresarios, profesionales, jefes de departamento con bachillerato universitario.
3. Clases intermedias	Técnicos, jefes de departamento sin bachillerato universitario, empleados administrativos y de atención al público, empleados del comercio.
4. Pequeños propietarios	Pequeños productores agrícolas, pequeños establecimientos de servicios o industria.
5. Obreros agrícolas	Trabajadores en mayores y pequeñas unidades agrícolas.
6. Obreros industriales	Trabajadores en mayores y pequeños establecimientos industriales.
7. Obreros en servicios	Trabajadores en mayores y pequeños establecimientos de servicios.
8. Otros trabajadores	Trabajadores en otros servicios, en unidades domésticas.

Fuente: Elaboración propia con base en las **ENIG** (1988 y 2004) y las **EHPM** (1991-2008).

### Reflexionar

A partir de la propuesta de clasificación de clases sociales del Programa Estado de la Nación, ¿en qué grupo se ubica usted y por qué?

CUADRO 24

**Cambios en la estructura de clases de los ocupados. 1987 y 2008**

Clase social	Ocupados	
	1987	2008
Absolutos	1.340.120	1.957.708
Estructura porcentual	100,0	100,0
Clase alta	1,9	2,7
Medianos empresarios y expertos	9,6	13,1
Clases intermedias	17,0	24,4
Pequeños propietarios	18,8	16,6
Obreros agrícolas	15,5	7,6
Obreros industriales	13,9	13,8
Obreros en servicios	16,6	13,1
Otros trabajadores	6,7	6,9
No clasificables	0,2	1,8

Fuente: Segura, 2009b, con base en Vega, 2009.

**Investigar**

¿Cómo ve usted el cambio de la estructura de clases sociales en el país? ¿Cuáles clases se están ampliando y cuáles se están reduciendo? ¿Qué efectos está teniendo este proceso en nuestra sociedad? Brinde ejemplos.

CUADRO 25

**Cambios en la estructura de clases de los ocupados, por zona. 1987 y 2008 (porcentajes)**

	Zona 1987		Zona 2008	
	Urbana	Rural	Urbana	Rural
Población nacional	60,5	39,5	62,4	37,6
Clase alta	79,8	20,2	79,2	20,8
Medianos empresarios y expertos	83,4	16,6	78,6	21,4
Clases intermedias	81,0	19,0	75,4	24,6
Pequeños propietarios	50,9	49,1	54,6	45,4
Obreros agrícolas	12,2	87,8	14,0	86,0
Obreros industriales	70,5	29,5	56,2	43,8
Obreros en servicios	70,1	29,9	62,6	37,4
Otros trabajadores	62,4	37,6	62,2	37,8

Fuente: Segura, 2009b, con datos de las EHPM.

Por otra parte, tal como se observa en el cuadro 25, en términos de la distribución territorial de las **clases sociales** la sociedad costarricense se ha vuelto más urbana. La clase alta, los medianos empresarios y expertos y las clases intermedias, en especial, son clases urbanas (con más intensidad que el resto, tanto en 1987 como en 2008).

Además la población nacional ha tendido a concentrarse en la región

central del país. Aquí destacan nuevamente la clase alta, los medianos empresarios y expertos y las clases intermedias, las cuales están cada vez más asentadas en el Valle Central (ocho de cada diez de sus miembros).

En cambio, los pequeños propietarios y, sobre todo, los obreros agrícolas tienden a ser menos urbanos y a tener más presencia en las otras regiones. Los obreros industriales, los obreros en servicios y los “otros



trabajadores” tienen una distribución territorial similar al promedio de la población (cuadro 26).

### Nuevas generaciones con mayor nivel educativo, pero con diferencias entre clases sociales

Los hogares de todas las clases han logrado que cada vez más sus hijos con edades de entre 12 y 18 años se mantengan en el sistema educativo. Sin embargo, existen marcadas diferencias de clase, y el mayor rezago corresponde a los hogares de las clases obreras agrícolas.

Además, la proporción de hogares cuyos hijos adolescentes tienen niveles de instrucción inferiores al promedio nacional es bastante más alta entre las clases obreras. Pese a ello, también hay una proporción nada despreciable de hogares cuyos hijos están alcanzando niveles educativos superiores al promedio nacional.

El gráfico 22 ilustra claramente las diferencias entre **clases sociales** en cuanto a la proporción de hijos entre 12 y 18 años que no estudian ni trabajan, al comparar los resultados en este tema para la clase de medianos empresarios y expertos y la de obreros agrícolas.

#### Reflexionar

Comparando las condiciones de vida de la población de la región Central con las demás regiones del país ¿qué diferencias se observan y a qué se deben?

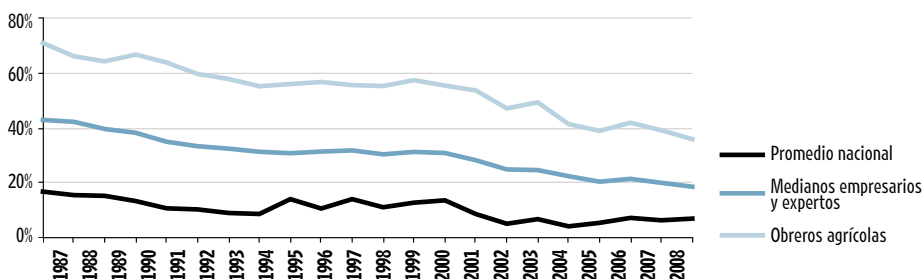
#### Reflexionar

¿Qué efectos tiene en los hogares que los niveles de instrucción de sus hijos e hijas sean inferiores al promedio nacional? ¿En cuáles clases sociales sucede esto y por qué cree que pasa más en unas clases que en otras?

GRÁFICO 22

### Proporción de hijos de entre 12 y 18 años que no estudian ni trabajan, de las clases medianos empresarios y expertos y obreros agrícolas. 1987-2008

(porcentaje del total de hijos de esas edades)



Fuente: Elaboración propia con base en Segura, 2009b, y datos del INEC.

CUADRO 26

### Cambios en la estructura de clases de los ocupados, por región de planificación. 2008

(porcentajes)

	Región de planificación					
	Central	Chorotega	Pacífico Central	Brunca	Huetar Atlántica	Huetar Norte
Población nacional	67,7	6,9	4,7	6,3	9,1	5,4
Clase alta	82,8	5,1	1,9	2,6	4,5	3,0
Medianos empresarios y expertos	81,4	5,5	2,9	3,9	3,8	2,5
Clases intermedias	77,3	5,5	3,2	3,8	6,7	3,6
Pequeños propietarios	59,0	7,9	5,5	9,8	10,1	7,7
Obreros agrícolas	29,1	10,9	6,2	12,4	26,7	14,7
Obreros industriales	68,1	6,3	6,0	5,7	8,9	5,0
Obreros en servicios	65,3	8,3	6,2	6,5	8,5	5,1
Otros trabajadores	67,9	7,3	5,7	6,2	8,6	4,3

Fuente: Segura, 2009b, con datos en las EHPM, INEC.

## Ganadores y perdedores en la nueva economía

En el Decimoquinto Informe se establece una distinción entre la “vieja” y la “nueva” economía. La primera comprende las actividades agrícolas e industriales orientadas al mercado interno y la producción exportable que Costa Rica había consolidado a finales de la década de los setenta del siglo XX. La “nueva economía” corresponde al estilo de desarrollo adoptado por el país a partir de 1982, y que se asocia al dinamismo exportador de productos no tradicionales, la creación y consolidación de las **zonas francas** y los nuevos servicios.

Uno de los hallazgos más importantes de la investigación es que los beneficios de la nueva economía no se distribuyen por igual entre las **clases sociales**. Los medianos empresarios y los expertos sistemáticamente encuentran en ella mejores ingresos, no así el resto de las clases sociales, para las cuales la nueva economía no

supone beneficios adicionales. Por su parte, el sector público sigue siendo la mejor opción laboral para varias **clases sociales**, entre ellas las intermedias y las obreras, pero no para los expertos.

Los **ingresos reales promedio** de todas las **clases sociales** tienden a ser procíclicos, es decir, crecen cuando la economía se expande y decrecen cuando ésta se contrae. Se encontraron dos excepciones a esta tendencia: en la fase de **contracción económica** que se dio entre 1999 y 2002 hubo ganadores absolutos, mientras que los demás grupos vieron disminuir o estancarse sus ingresos. Los ganadores fueron la clase alta, los medianos empresarios y los expertos, cuyos ingresos promedio se incrementaron fuertemente. En la fase de **expansión económica** del período 2005-2007 los ingresos de esas mismas clases, así como los de los pequeños empresarios, aumentaron de modo significativo, pero el resto de las **clases sociales** no participó de la bonanza (gráfico 23).

### Investigar

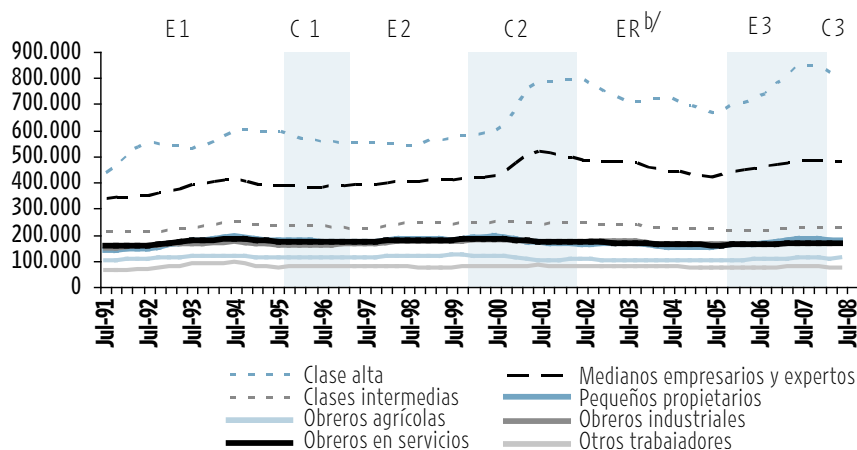
¿Qué características tiene el empleo en el sector público que lo convierte en la mejor opción laboral para algunas clases sociales?

### Reflexionar

Dé su opinión: ¿por qué la evolución de la economía nacional favorece más a ciertas clases que a otras?, ¿qué se puede hacer para que la economía beneficie en mayor medida a las clases de menores recursos?

GRÁFICO 23

**Evolución de los ingresos reales promedio de las clases sociales, según fases del ciclo económico<sup>a/</sup>**



a/ Las letras E y C corresponden a las fases expansivas y contractivas, respectivamente.

b/ ER corresponde al ciclo económico del período que va de abril del 2002 a enero del 2005, cuando la economía fluctuó por debajo de su tendencia.

Fuente: Elaboración propia con base en Segura, 2009b y Meneses, 2009.

### Desigualdad de ingresos entre clases sociales

En los últimos veinte años también hubo importantes cambios en la composición social de los hogares. El estudio encontró que ha disminuido el porcentaje de hogares integrados por personas que pertenecen a una misma **clase social** y, consecuentemente, que cada vez hay más hogares donde conviven personas que se adscriben a **clases sociales** distintas. Esta heterogeneidad tiene que ver con la creciente participación de los miembros de los hogares en el mercado laboral y con las diversas modalidades de inserción productiva que ofrece la economía. Así por ejemplo, con frecuencia cada vez mayor se encuentran hogares compuestos por pequeños propietarios y miembros de las clases intermedias.

Esta heterogeneidad se manifiesta claramente en la desigualdad en los ingresos. El análisis constató que la mayor parte de las brechas de ingreso registradas en estos veinte años se debió a las diferencias **dentro** de las clases sociales.

En el gráfico 24 se comparan los ingresos promedio de las **clases sociales**, según los sectores económicos en que participan. No se incluye la clase alta pues, por sus pocos integrantes, los resultados no fueron significativos.

En el gráfico se aprecia que, dentro de una misma **clase social**, la participación en diferentes sectores económicos implica cambios importantes del ingreso. Las siglas utilizadas corresponden a los sectores económicos que se detallan en el cuadro 27.

Sin embargo, una proporción creciente de la desigualdad de ingresos entre hogares se explica por las diferencias **entre** clases (17% en 1987 *versus* 28% en 2008), como se observa en el gráfico 25. Este es un tema que amerita una investigación más profunda.

El análisis de la desigualdad a partir de la estructura de las **clases sociales** brinda nuevos elementos de juicio para entender las transformaciones que ha experimentado Costa Rica en las últimas décadas. Al hacerse explícitas las condiciones bajo las cuales las personas y las familias se insertan

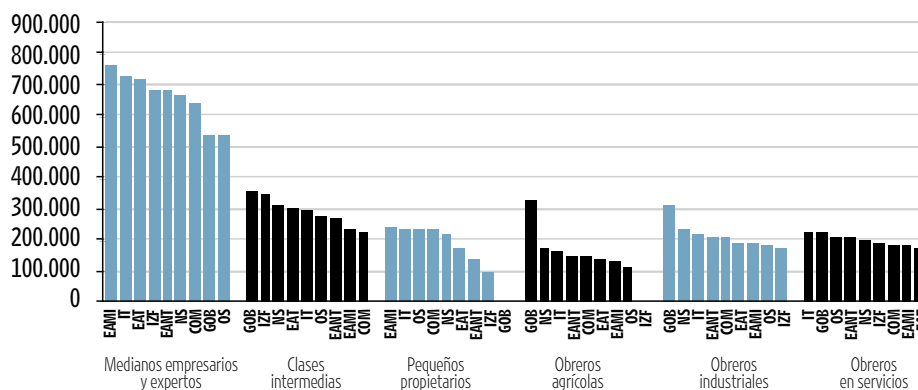
#### Observar



En el gráfico 24 ¿qué se observa en los ingresos de una personas de la clase de medianos empresarios y expertos que trabaja en la EAMI (economía agrícola para mercado interno) y otra persona de la misma clase que trabaja en OS (otros servicios)? ¿O entre un trabajador de la clase obrera agrícola que trabaja en GOB (sector público o Gobierno) y otro trabajador de la misma clase que trabaja en la EAMI?

GRÁFICO 24

Ingresos promedio de las clases sociales, según sector económico. 2008 (sectores con diferencias significativas)



Fuente: Elaboración propia con base en Segura, 2009b.

CUADRO 27

**Reclasificación de los sectores de la economía costarricense**

Tipo de economía	Sector económico	Sigla	Ejemplos
Vieja economía	Economía agrícola para el mercado interno	EAMI	Arroz, frijoles, papas.
	Economía agroexportadora tradicional	EAT	Café, banano, caña y ganado vacuno.
	Industria tradicional	IT	Productos de molinería, procesamiento de alimentos, ebanistería o carpintería, costura y otros.
Nueva economía	Economía agroexportadora no tradicional	EANT	Follajes, frutas, productos marinos.
	Industria de <b>zonas francas</b>	IZF	Electrónica, componentes médicos.
	Nuevos servicios	NS	Call centers, servicios empresariales.
Servicios de apoyo	Comercio	COM	Establecimientos comerciales privados.
	Sector público consolidado	GOB	Gobierno Central, instituciones autónomas.
	Otros servicios	OS	Financieros, legales, médicos privados.

Fuente: Meneses, 2009.

GRÁFICO 25

**Ingresos reales promedio de las clases sociales al inicio y final del período. 1987-2008**  
(miles de colones de julio de 2008)



Fuente: Segura, 2009, con datos de las EHPM, INEC.

**Reflexionar**

Al comparar los ingresos reales promedio en 1987 y en 2008, ¿cuáles clases sociales son las que más están incrementando su ingreso? ¿Por qué cree que pasa esto?

en la organización socioproductiva del país, se logran precisar diversos hallazgos que el Informe Estado de la Nación ha venido presentando en sus entregas anuales.

**Conclusiones**

Una primera conclusión importante del estudio sobre las **clases sociales** es la revaloración del estilo de

## Reflexionar

A raíz de la información sobre clases sociales presentada, haga su propia valoración del estilo de desarrollo impulsado en el país en los últimos veinte años. Para usted, ¿quiénes son los que han ganado y los que han perdido a partir de los resultados obtenidos?

desarrollo adoptado por el país hace más de veinte años. Como se constata en el Informe, la implantación de ese estilo ha dado lugar a cambios en la estructura social, que han favorecido la ampliación de ciertas clases y el estrechamiento de otras, en particular la de los pequeños propietarios y la de los obreros agrícolas.

Al mismo tiempo, el análisis ha permitido una aproximación más certera al tema de los “ganadores y los perdedores” en términos del acceso a la generación de ingresos, cuyo comportamiento se asocia tanto a la conformación de nuevos sectores productivos como a la dinámica misma de la economía. Como se señaló anteriormente, las clases funcionan como una “bisagra” entre la estructura económica y la distribución de los beneficios del desarrollo entre la población.

Aunque las exploraciones que se presentan en el Decimoquinto Informe

son preliminares, dejan claro que las políticas públicas no son neutras, por acción u omisión, en relación con la estructura de clases y los resultados que las personas y hogares de los distintos grupos obtienen del desarrollo del país. En ese sentido, y contrario a las teorías de **estratificación social**, este enfoque no solo permite conocer los efectos de las políticas sobre la desigualdad, sino también anticipar los efectos que determinadas intervenciones podrían tener sobre las diferentes **clases sociales**.

A partir de este estudio inicial se abre un amplio y diverso abanico de opciones, por medio de las cuales en el futuro se podría brindar una caracterización mucho más precisa de las **clases sociales** y sacar provecho de su utilidad para comprender mejor la evolución del desarrollo humano en Costa Rica.

# 7 El Estado de la Nación en las aulas:

hacia un abordaje de los Estudios Sociales que promueva el desarrollo humano sostenible

Este apartado está dirigido a profesores y profesoras que imparten la asignatura de Estudios Sociales en la educación secundaria. Tiene como finalidad orientar la inclusión del *Decimoquinto Informe Estado de la Nación* en el planeamiento didáctico y sugiere además algunas técnicas para la mediación pedagógica de esos contenidos.

La sección consta de dos partes:

- Correlación curricular con la materia de Estudios Sociales.
- Sugerencias para el abordaje didáctico de temas sobre la realidad nacional.





# 7 El Estado de la Nación en las aulas:

hacia un abordaje de los Estudios Sociales que promueva el desarrollo humano sostenible

## 1. Correlación curricular con la materia de Estudios Sociales

Estimado y estimada docente:

El presente apartado tiene la finalidad de apoyar la labor educativa y formativa que usted realiza, orientando el uso que puede darle en el aula a la información que brinda este resumen didáctico.

El cuadro 28 muestra la correlación existente entre la temática desarrollada en este documento y los contenidos del programa correspondiente

a la materia de Estudios Sociales (MEP, 2005a y 2005b).

El cuadro está organizado en tres columnas. La primera estipula el contenido del programa para el cual este resumen del *Decimoquinto Informe Estado de la Nación* aporta información que usted podría utilizar de manera complementaria; en la segunda columna se indica cuál es el título del resumen que alude a ese insumo de información, y en la tercera se señala el número de página donde lo puede encontrar.

CUADRO 28

### Correlación entre los contenidos del resumen y el programa de Estudios Sociales para la educación secundaria

7º		
Contenido del programa de Estudios Sociales	Insumo de información que aporta el resumen	Páginas
Problemas ambientales	Importantes deudas en control de contaminación y tratamiento de aguas.	76
	Manejo de residuos sólidos: un potencial desaprovechado.	80
	La gestión de aguas subterráneas: un espacio conflictivo.	85
El mar patrimonial y las zonas económicas de Costa Rica	Se conocen mejor los retos para la protección del patrimonio marino.	81
La gestión ante el riesgo	Construcción social de riesgo antecede a los desastres.	83
Fenómenos meteorológicos: El efecto invernadero.	Cambio climático aumenta la vulnerabilidad a desastres.	84
El calentamiento global		
Hidrografía	La gestión de aguas subterráneas: un espacio conflictivo.	85

## CUADRO 28

## CONTINUACIÓN

8º		
Contenido del programa de Estudios Sociales	Insumo de información que aporta el resumen	Páginas
La población: características, distribución y explicación de pirámides de población.	Heterogeneidad geográfica en el cambio demográfico (1978-2008).	39
Uso de la tierra	Huella ecológica del país supera su capacidad.	75
	Riesgos en la sostenibilidad forestal.	77
	Se mantienen preocupaciones sobre el impacto de las prácticas agrícolas.	78
Problemas ambientales	Importantes deudas en control de contaminación y tratamiento de aguas.	76
	Manejo de residuos sólidos: un potencial desaprovechado.	80
	La gestión de aguas subterráneas: un espacio conflictivo.	85
9º		
Problemas ambientales	Importantes deudas en control de contaminación y tratamiento de aguas.	76
	Manejo de residuos sólidos: un potencial desaprovechado.	80
	La gestión de aguas subterráneas: un espacio conflictivo.	85
Impacto ambiental de las actividades agrícolas e industriales	Se mantienen preocupaciones sobre el impacto de las prácticas agrícolas.	78
	La gestión urbana: desafíos múltiples y de largo plazo en la GAM.	87
Crecimiento urbano	La gestión urbana: desafíos múltiples y de largo plazo en la GAM.	87
10º		
Problemas ambientales	Importantes deudas en control de contaminación y tratamiento de aguas.	76
	Manejo de residuos sólidos: un potencial desaprovechado.	80
	La gestión de aguas subterráneas: un espacio conflictivo.	85
Los procesos de urbanización, sus implicaciones sociales y económicas	La gestión urbana: desafíos múltiples y de largo plazo en la GAM.	87
11º		
Las regiones socioeconómicas	Desarrollo regional muestra desigualdades	49
Problemática socioeconómica		
Problemas ambientales	Importantes deudas en control de contaminación y tratamiento de aguas.	76
	Se mantienen preocupaciones sobre el impacto de las prácticas agrícolas.	78
	Manejo de residuos sólidos: un potencial desaprovechado.	80
	La gestión de aguas subterráneas: un espacio conflictivo.	85
Deforestación	Riesgos en la sostenibilidad forestal.	77
	Construcción social de riesgo antecede a los desastres.	83
La gestión ante el riesgo: vulnerabilidad y fenómenos naturales	Cambio climático aumenta la vulnerabilidad a desastres.	84
Dinámica de la población costarricense en la segunda mitad del siglo XX	Heterogeneidad geográfica en el cambio demográfico (1978-2008).	39
	Diferencias espaciales en mortalidad infantil requieren atención.	40
La sociedad costarricense: los desafíos de la actualidad	Se reduce la deserción en secundaria.	36
	Desmejoras significativas en el acceso a una vida segura.	37
	Prevalece la desigualdad en la distribución del ingreso.	40
	Se revierte la reducción de la pobreza.	42
	Una nueva perspectiva para el estudio de la desigualdad social.	113
Costa Rica: Crisis del Estado gestor o benefactor (1980 a la actualidad)	Precisiones indispensables sobre la crisis: incertidumbre y perplejidad.	57
	Diferencias entre la crisis actual y la crisis de los años ochenta en Costa Rica.	58

## 2. Sugerencias para el abordaje didáctico de los Estudios Sociales para el desarrollo humano sostenible

El abordaje de la realidad nacional en el aula es una variable importante dentro de un escenario de aprendizaje que intente conjugar la dimensión académica con la ética. En este sentido no solo es importante que las y los estudiantes accedan a un conjunto de conocimientos definidos por el currículo educativo, sino que además ese acceso esté impregnado de creatividad, razonamiento crítico, reflexión propositiva y vivencia de valores que fortalezcan la convivencia democrática.

A continuación se ofrece una selección de técnicas didácticas que el o la docente podrá utilizar para la mediación pedagógica de los asuntos tratados en este resumen. Algunas de ellas servirán para explorar los conocimientos previos que los estudiantes tienen sobre la realidad nacional, otras para analizar la temática extraída del resumen y, finalmente, otras ayudarán a realizar un cierre propositivo. Sugerimos que para cada tema se trabaje en los tres momentos:

conocimiento previo, análisis y proposición.

En general, para trabajar este material en el aula se recomienda que el docente elabore fichas con la información que desea abordar y forme equipos para analizar esa información utilizando alguna de las técnicas sugeridas. Es muy importante que el estudiantado realice una lectura detallada del extracto tomado de este resumen, pues ello permitirá fundamentar los productos creativos que se elaboren como parte de la mediación pedagógica.

Estas técnicas no son exhaustivas; solo pretenden ser un insumo que oriente la mediación pedagógica de los contenidos de este resumen. Queda a criterio y creatividad del docente cuáles utilizar.

Se sugiere además utilizar el entorno del centro educativo para contrastar las particularidades de la comunidad frente al enfoque sobre la realidad nacional. Como mencionan Carvajal et al. (2007) este entorno proporciona a docentes y estudiantes materiales didácticos que permiten el trabajo de campo, la exploración, la investigación y la resolución de problemas de la comunidad.

## Para explorar conocimientos previos del estudiantado

### Acordeón de papel

Se dobla una hoja de papel a manera de acordeón y en el primer dobladillo se escribe una frase incompleta relacionada con el tema de interés. Luego se pide a cada uno de los estudiantes que complete la frase y que escriba en uno de los dobladillos su opinión o conclusión. Se pueden utilizar varios "acordeones" para agilizar la dinámica de trabajo.

Una vez concluido el ejercicio los participantes se colocan en círculos y se lee lo escrito. Se solicita el apoyo de un anotador para que vaya escribiendo las ideas de los compañeros y compañeras en la pizarra.

Si se detecta una idea repetida, no se escribe. A partir de esta lista de ideas se promueve una discusión o una construcción colectiva de conceptos o conclusiones.

Fuente: Programa Estado de la Nación, 2008b.

### Telegrama

Es un mensaje que se utiliza para transmitir información importante con pocas palabras y de forma rápida.

En el aula, se escoge un tema sobre el cual se desea conocer la opinión de los estudiantes y se les pide que escriban un breve mensaje sobre el mismo.

Para socializar la información de los telegramas, el o la docente puede solicitar que en forma voluntaria algunos estudiantes lean lo que escribieron, o bien puede intercambiar los mensajes y realizar una lluvia de ideas para sintetizar las opiniones generales.

Esta técnica también puede emplearse como actividad de cierre, para comprobar el conocimiento adquirido después de analizar el tema. En ese caso se solicita a las y los alumnos que escriban una conclusión breve de lo estudiado.

Fuente: Elaboración propia y [www.wikipedia.org](http://www.wikipedia.org)

## Caricatura

Como género artístico, la caricatura suele ser un retrato u otra representación gráfica que, de manera humorística, exagera los rasgos físicos o faciales, la vestimenta, o bien aspectos de comportamiento característicos de un individuo, con el fin de producir un efecto grotesco. También puede ser un medio para ridiculizar situaciones o instituciones políticas, sociales o religiosas, y los actos de grupos o clases sociales. Asimismo, puede ser una alegoría, es decir, la representación de una idea abstracta con forma humana o como objeto. Su expresión más común es la viñeta.

Didácticamente este recurso puede utilizarse como actividad de inicio, para explorar la opinión o conocimiento que tiene el estudiantado sobre algún tema de la realidad nacional y para desarrollar la expresión creativa y artística. Una vez que se han elaborado las caricaturas, ya sea de manera individual o grupal, se procede a socializar los trabajos mediante la presentación de las caricaturas y la exposición de las ideas principales que representan.

Fuente: Elaboración propia y [www.wikipedia.org](http://www.wikipedia.org)

## La telaraña

Para realizar esta actividad se requiere elaborar una pregunta basada en la temática que se desea trabajar, a la cual cada estudiante dará respuesta con base en su conocimiento y experiencia previos; también se necesita un ovillo de lana o pabilo para formar la telaraña mediante la participación de todo el grupo.

Para iniciar la actividad los alumnos se colocan de pie formando un círculo. Se entrega a uno de ellos el ovillo de lana y se le pide que responda la pregunta planteada por el docente. Luego éste toma la punta del ovillo y lanza el resto a otro compañero o compañera, quien debe contestar la pregunta. Este procedimiento se repite hasta que todos los estudiantes quedan enlazados en una especie de telaraña.

Es importante que durante esta dinámica se tome nota de las respuestas de los estudiantes, para luego hacer una síntesis de lo discutido.

Fuente: Adaptación de Vargas, 1999.

## Para analizar la realidad nacional desde la perspectiva del *Decimoquinto Informe Estado de la Nación*

### Afiche

El afiche es una combinación sugestiva de imágenes, palabras y colores que se puede realizar en una cartulina o papel grande. Este recurso permite representar en forma simbólica la comprensión de una temática. Su función es promover, comunicar, anunciar una actividad, un tema, una situación, entre otros aspectos. Debe ser llamativo, entenderse a primera vista, comunicar un mensaje de interés, grabarse en la memoria. Para ello deberá tener:

- Un eslogan o frase impactante, que llame la atención.
- Una imagen que muestre claramente lo que se quiere comunicar.
- Un texto breve con las ideas principales.

Didácticamente, el afiche puede trabajarse de modo individual o grupal y utilizarse para dar a conocer un tema, presentar o sintetizar información sobre un texto estudiado, promover una posición, desarrollar una campaña o colectivizar el conocimiento adquirido.

Una vez elaborado el afiche, se presenta al plenario para hacer su decodificación. Se le pide a uno de los estudiantes que describa los elementos del trabajo realizado, y luego se pregunta al resto de los participantes lo que les parece que éste da a entender. Finalmente, los compañeros que confeccionaron el afiche explican al resto del grupo el significado que le dieron a cada símbolo.

Fuente: Elaboración propia y adaptación a partir de Gallargo y Bellido, 2004 y Vargas, 1999.

### Noticiero

Este recurso se emplea para informar sobre una situación, iniciativa, plan o proyecto. También se puede utilizar para resumir las principales ideas de un texto estudiado o como actividad de cierre para sintetizar conclusiones.

La actividad del noticiero consiste en solicitar a las y los estudiantes que elaboren "notas informativas" sobre el tema. Se les indica que los mensajes deben aportar la mayor cantidad de datos con el menor número de palabras posible; deben ser concisos y claros, evitando giros poéticos y adornos innecesarios.

Las "notas informativas" tienen que responder a las siguientes cuestiones básicas:

- ¿Qué? ¿Qué sucedió? (el hecho)
- ¿Quién? ¿A quién le sucedió? (el sujeto)
- ¿Cómo? ¿Cómo le sucedió? (la manera)
- ¿Dónde? ¿Dónde le sucedió? (el sitio)
- ¿Cuándo? ¿Cuándo le sucedió? (el tiempo)
- ¿Por qué? ¿Por qué le sucedió? (la causa)

Una vez redactados los mensajes se pasa al plenario, en el cual se colectivizan, en forma de noticiero, todas las "notas informativas" elaboradas.

Fuente: Programa Estado de la Nación, 2008b.

## Periódico mural

El periódico mural es un medio de comunicación visual que permite difundir mensajes, informar sobre sucesos recientes o acontecimientos de actualidad permanente, así como expresar los conocimientos y puntos de vista de los alumnos, sobre asuntos relacionados con la realidad del país, la vida del colegio y de la comunidad. Es distinto del mural, pues en éste solo se desarrolla un tema central -como una fecha histórica, por ejemplo- con un texto breve.

Su estructura corresponde a las partes del periódico como medio de comunicación escrita, a saber:

- Noticias (notas informativas).
- Editorial (artículo que busca orientar e influir en la interpretación y comprensión de las causas y efectos del tema en estudio).
- Avisos (afiche con mensaje alusivo a la temática en estudio).

- Sección humorística (caricaturas o tiras cómicas).
- Sondeo de opinión (redacción y aplicación de un cuestionario corto con preguntas para conocer la opinión del grupo sobre el tema, sistematización de resultados y representación gráfica).

Asimismo, debe incluirse el nombre del periódico, la fecha y número de su edición, y los nombres de los responsables de la publicación.

La misión del docente en este ámbito radica en facilitar a las y los alumnos información pertinente sobre la temática en estudio y las pautas necesarias para que puedan llevar a cabo las labores de planificación, recolección de material, redacción de los textos, diseño, armado y evaluación de su periódico mural.

Fuente: Elaboración propia a partir de García, 1998, Rodríguez, s.f. y Romo, s.f.

## Escudo

Un escudo es un símbolo gráfico de distintas formas en el que se representan temas de interés de manera concreta. Para realizarlo se recomienda elegir una figura geométrica, colocar un lema o frase que exprese el mensaje que se quiere transmitir, dividir el resto de la figura en cuatro partes y colocar en cada una de ellas un dibujo o símbolo representativo del mensaje.

Fuente: Programa Estado de la Nación, 2008b.



## Simposio

Esta técnica consiste en que un equipo de expertos desarrolla diferentes enfoques de un tema o problema en forma sucesiva ante un grupo. El simposio es útil para obtener información actualizada y ordenada sobre los diversos aspectos de un mismo tema, puesto que los expositores no defienden “posiciones” (como en la mesa redonda), sino que suman información al aportar sus conocimientos.

Para el trabajo en el aula como actividad de mediación, se sugiere elegir un tema, dividir el grupo en equipos y asignar a cada uno de ellos una lectura sobre la temática que se desea estudiar. Cada equipo analizará el contenido asignado, extraerá las ideas principales y discutirá la información. En este caso, los expertos serán los mismos estudiantes. Para ello, cada equipo nombrará a un representante que expondrá brevemente el tema al resto del grupo. Se sugiere conceder la palabra a cada experto durante cuatro o cinco minutos para que, en el orden convenido, exponga su punto de vista. Terminadas las exposiciones se invita al grupo a plantear preguntas sobre los asuntos expuestos. Se cierra la actividad con un resumen de las ideas principales sobre los diferentes temas.

Fuente: Adaptación de [www.gerza.com](http://www.gerza.com)

## Sociodrama

Esta técnica permite analizar diversos elementos de un tema, a partir de la dramatización de situaciones o hechos de la vida real. Es una actuación en la que se emplean gestos, acciones y palabras, y que es seguida por un ejercicio de análisis y reflexión. No se necesita un texto escrito, ni ropa especial, ni mucho tiempo de preparación.

Un sociodrama se organiza del siguiente modo:

- se escoge un tema,
- se conversa sobre lo que se conoce del tema, cómo se vive y cómo se entiende,
- se da forma a la historia o argumento, y
- se presenta la dramatización.

Esta técnica se puede utilizar para diversos fines: iniciar el abordaje de un tema, como diagnóstico, para profundizar en algún aspecto de un asunto que se está analizando, concluir o sintetizar sobre un tema de estudio, o representar las ideas principales de un texto.

Fuente: Adaptación de Vargas, 1999.

## Tira cómica

Es una serie de dibujos, en blanco y negro o a color, con texto o sin él, que se presenta en una sucesión de cuadros por lo general alineados horizontalmente. Cada cuadro representa un instante de una historia, y el conjunto de dibujos constituye el relato completo de esa historia. Es usual, aunque no necesario, que se empleen elementos humorísticos para hacer más atractiva la narración,

Se recomienda utilizar esta técnica para profundizar en las características del tema de realidad nacional que se desee estudiar.

Fuente: Programa Estado de la Nación, 2008b.

## Para un cierre propositivo que promueva el desarrollo humano sostenible en la comunidad

### Decálogo

El decálogo es un conjunto de diez normas o consejos que son básicos para el desarrollo de una actividad determinada. Esta técnica puede emplearse para concluir el estudio de un tema, solicitando a las y los estudiantes que propongan “mandamientos” o acciones necesarias para mejorar el problema analizado. Posteriormente, en plenario, se leen todas las ideas propuestas y se eligen las diez que se consideren más representativas. El resultado de este trabajo se puede colectivizar a la comunidad educativa por medio de trípticos, afiches o en la pizarra mural de la institución.

Fuente: Programa Estado de la Nación, 2008b.

### Pancarta

Es un cartel sostenido por un trozo de madera. Se exhibe en reuniones públicas y contiene mensajes escritos en grandes caracteres, que expresan lemas, deseos colectivos, peticiones, etc.

La pancarta puede usarse para colectivizar las conclusiones sobre un tema de estudio o las posiciones u opiniones de los y las alumnas acerca de un asunto. Solicite a los estudiantes que en una cartulina o cartón de reciclaje escriban, en letras grandes y de manera sintética, algún lema, petición o deseo colectivo relacionado con alguna acción necesaria para mejorar la situación nacional estudiada o discutida.

Posteriormente, pida al grupo que prepare el espacio del aula para simular una manifestación estudiantil sobre el tema en cuestión. Finalice la actividad con una breve discusión sobre el contenido de las pancartas.

Fuente: Elaboración propia a partir de [www.rae.es](http://www.rae.es) y Programa Estado de la Nación, 2008b.

## Juego de roles

El juego de roles es una actuación en la que se utilizan gestos, palabras y acciones para representar el comportamiento de las personas frente a diversas situaciones. Se diferencia del sociodrama en que pone un acento especial en los personajes involucrados, más que en la situación que se está representando.

Una vez estudiado un tema, esta técnica se puede emplear para realizar un cierre propositivo. Se solicita a los estudiantes que identifiquen las acciones necesarias para mejorar una situación determinada de la realidad nacional y quiénes serían las personas, entidades o instituciones responsables de llevarlas a cabo. Luego se asigna a un grupo de alumnos y alumnas para que representen a esas personas o entidades en una discusión sobre el tema en estudio.

Mediante el juego de roles se expondrá el aporte que se considera pueden dar diferentes actores sociales al mejoramiento de la situación nacional.

Fuente: Adaptación de Vargas, 1999.

# Glosario

<b>Acción de inconstitucionalidad</b>	Es una acción que se presenta ante la Sala Constitucional (Sala Cuarta) cuando se considera que hay leyes u otras disposiciones generales, incluso originadas en actos de sujetos privados, así como actos de las autoridades públicas, que infrinjan, por acción u omisión, alguna norma o principio constitucional. También se utiliza cuando en la formación de las leyes, las reformas constitucionales u otros acuerdos legislativos se considera que se está violando algún requisito o trámite establecido en la Constitución.
<b>Acción colectiva</b>	Unión de dos o más personas o grupos, organizados formal o informalmente, para expresar demandas ante las autoridades correspondientes.
<b>Agua de calidad potable</b>	Es aquella que, al ser consumida, no daña la salud del usuario.
<b>Alianza Petrocaribe</b>	Iniciativa del Gobierno Bolivariano de Venezuela que tiene como objetivo establecer una alianza entre esa nación y algunos países caribeños, para que estos puedan comprar petróleo venezolano en condiciones de pago preferenciales.
<b>Apertura</b>	El grado de apertura de la economía se refiere al porcentaje del PIB que representan las importaciones y las exportaciones.
<b>Apreciación del tipo de cambio</b>	Se da cuando el colón adquiere mayor valor con respecto al dólar.
<b>Arancel</b>	Impuestos que se cobran a los bienes importados.
<b>Área jurisdiccional</b>	Corresponde a la zona económica exclusiva (200 millas desde la costa) más el mar territorial (abarca las 12 millas en las que el Estado tiene soberanía sobre las aguas, el espacio aéreo y el subsuelo del mar).
<b>Aresep</b>	Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos.
<b>Asada</b>	Asociaciones administradoras de acueductos y alcantarillados.
<b>Baja densidad habitacional</b>	Se habla de baja densidad habitacional cuando predominan las viviendas individuales de uno o dos pisos.

---

<b>Barómetro de las Américas</b>	Es un esfuerzo de análisis que compara los resultados de estudios de opinión pública sobre actitudes y comportamientos relacionados con la democracia y sus desafíos. Se realiza en alrededor de veintidós países de este hemisferio, a través del Proyecto de Opinión Pública de las Américas (Lapop, por sus siglas en inglés), de la Universidad de Vanderbilt.
<b>Bienes de media y alta tecnología</b>	Bienes que se producen a través de procesos sofisticados, y que demandan personal altamente capacitado y especializado.
<b>Biocapacidad</b>	Es el área biológicamente productiva, por tipo de uso (forestal, cultivos, pesca, pastoreo, infraestructura), de la que dispone el territorio para satisfacer el consumo de sus habitantes.
<b>Bipartidismo</b>	Sistema de partidos políticos en el que dos agrupaciones (por lo general contrarias o antagónicas entre sí) son las que cuentan con el apoyo de la gran mayoría del electorado, por lo que usualmente en los procesos electorales, a pesar de la participación de otros partidos minoritarios, una de las fuerzas ocupa la posición de gobierno, mientras que la segunda constituye la oposición.
<b>Bosques secundarios</b>	Áreas de pastoreo y cultivo que han sido abandonadas y que de forma natural empiezan a regenerarse. Por su parte, los <b>bosques primarios</b> , o bosques nativos o vírgenes, son bosques intactos y con un alto grado de naturalidad que nunca ha sido explotados, ni fragmentados ni directa o manifiestamente influenciados por el ser humano.
<b>Brecha de género</b>	Desigualdad en el acceso a oportunidades de desarrollo social, bienestar económico y superación personal, motivada por el sexo de la persona.
<b>Burbuja inmobiliaria</b>	El fenómeno de “burbuja” que se presentó en el sector inmobiliario de los Estados Unidos consistió en que el precio de los bienes inmuebles (como edificios, casas de habitación y terrenos) registró un incremento muy por encima del aumento de los precios en general, hasta que llegó un momento en que no se sostuvo más y cayó rápidamente.
<b>CAAR</b>	Comités administradores de acueductos rurales.
<b>Calidad en el empleo</b>	Condiciones bajo las cuales los trabajadores realizan su labor. Desde esta perspectiva se distingue entre empleos <b>formales</b> e <b>informales</b> (véase definición más adelante).

---

---

<b>Cambio climático</b>	Modificación del clima atribuida directa o indirectamente a la actividad humana, que altera la composición de la atmósfera del planeta y que se suma a la variabilidad natural del clima observada durante períodos comparables.
-------------------------	--

---

<b>Canasta básica alimentaria (CBA)</b>	Conjunto de alimentos seleccionados por su aporte calórico y su frecuencia de consumo; expresados en cantidades que permiten satisfacer, por lo menos, las necesidades de calorías de un individuo promedio de una población de referencia.
---	---

---

<b>CFIA</b>	Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos.
-------------	---

---

<b>Cinturón de contención</b>	Es una zona de protección especial alrededor del área metropolitana, que se estableció en 1982 como parte de los esfuerzos por controlar el crecimiento urbano, proteger las áreas rurales en producción agrícola y pecuaria, los recursos hídricos y las zonas de recarga, entre otros aspectos.
-------------------------------	---

---

<b>Circunscripción electoral</b>	Llamado también distrito electoral. Es aquella unidad territorial en la cual los votos emitidos por los electores constituyen la base para el reparto de puestos entre las y los candidatos o partidos postulantes.
----------------------------------	---

---

<b>Clases de uso VI, VII y VIII</b>	Corresponden a los siguientes usos de la tierra: clase VI, producción forestal y cultivos permanentes (café, frutales y plantaciones forestales); clase VII, producción forestal y bosque natural, regeneración natural y clase VIII, protección.
-------------------------------------	---

---

<b>Clases sociales</b>	Conjuntos de personas con ciertas características que las hacen compartir una posición en la vida económica de un país, la cual les da acceso a ciertos ingresos, poder o autoridad. Esta posición está determinada por los modos en que las personas y las familias participan en la organización socioproductiva (o inserción económica).
------------------------	---

---

<b>Coefficiente de Gini</b>	Medida que se usa para cuantificar la desigualdad en la distribución de los ingresos. Toma valores entre 0 y 1, donde 0 corresponde a la perfecta igualdad (todos tienen los mismos ingresos) y 1 corresponde a la perfecta desigualdad (una persona tiene todos los ingresos y los demás ninguno).
-----------------------------	---

---

<b>Configuración social del riesgo</b>	Alude a la situación creada por acciones sociales y políticas que generan vulnerabilidad ante las amenazas. Las comunidades e individuos vulnerables están, por tanto, en situación de riesgo.
--	--

---



---

<b>Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas</b>	Entidad de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) encargada de mantener la seguridad y la paz entre las naciones. A diferencia de otros órganos de la ONU, que únicamente pueden hacer recomendaciones a los gobiernos, el Consejo de Seguridad puede tomar decisiones (conocidas como "resoluciones") y obligar a los miembros a cumplirlas, de acuerdo con lo estipulado en la Carta de las Naciones Unidas. Está conformado por quince naciones, cinco permanentes y diez temporales. Los cinco miembros permanentes son Estados Unidos, Francia, el Reino Unido, la República Popular China y la Federación Rusa. Los diez miembros no permanentes son electos cada dos años como representantes regionales.
<b>Contracción económica</b>	Se da cuando el PIB tiene bajas tasas de crecimiento, es decir, cuando la economía se desacelera o decrece.
<b>Control horizontal</b>	Control que ejercen unas instituciones estatales sobre otras instancias públicas, como es el caso de las intervenciones que hace la Contraloría General de la República o la Defensoría de los Habitantes, para velar por que alguna institución del Estado cumpla con determinadas obligaciones.
<b>Corte Penal Internacional</b>	Es un tribunal permanente de justicia internacional, cuya misión es juzgar a las personas que han cometido crímenes de genocidio, de guerra y de lesa humanidad, como esclavitud, exterminio, asesinatos, desapariciones forzadas, torturas, secuestros, agresión y terrorismo, entre otros. Tiene su sede en La Haya, Holanda.
<b>Costo de oportunidad</b>	Es el costo que se asume al invertir los recursos disponibles en una actividad y no hacer otras inversiones alternativas posibles.
<b>De oficio</b>	Se denomina <b>actuación de oficio</b> a un trámite o diligencia administrativa o judicial que se inicia sin necesidad de intervención de parte interesada, es decir, no tiene que haber una denuncia para que determinada institución intervenga, sino que lo hace "por iniciativa propia".
<b>Decil</b>	Forma de dividir a la población, ordenándola de menor a mayor ingreso y conformando diez grupos con la misma cantidad de personas. El primer decil corresponde al 10% de las personas con menos ingresos (más pobre) y el décimo decil es el 10% de las personas con mayor ingreso (más rico).
<b>Déficit de cuenta corriente</b>	Se da cuando los gastos relacionados con las transacciones que hace el país con el resto del mundo superan los ingresos generados por esas mismas transacciones. Las transacciones que se toman en cuenta para este cálculo son las importaciones y exportaciones de bienes y servicios, las transferencias corrientes que hayamos recibido o entregado, y las utilidades generadas o repatriadas en las empresas.

---

---

<b>Déficit fiscal</b>	Situación que enfrenta el Gobierno cuando sus gastos son mayores que sus ingresos.
-----------------------	--

---

<b>Desastre</b>	Interrupción del funcionamiento normal de la sociedad ante la manifestación progresiva, súbita o recurrente de un suceso. Es un proceso histórico que evidencia, en tiempo y lugar, las consecuencias dañinas de los factores de riesgo, lo que constituye una situación de calamidad o de conmoción para el grupo que lo vive y que expone a cambios imprevistos en el entorno ambiental y la organización social.
-----------------	---

---

<b>Desempleo abierto, tasa de desempleo abierto</b>	Contempla a la población que tiene edad para trabajar y ha buscado empleo, pero no lo encuentra. La tasa de desempleo abierto es el porcentaje que representan esas personas con respecto al total de la fuerza de trabajo del país.
---	--

---

<b>Deuda externa</b>	Es la deuda en dólares que tiene el país con otros gobiernos y entidades financieras como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, etc.
----------------------	--

---

<b>Deuda pública</b>	Es la deuda que adquiere el Gobierno ante la falta de ingresos para atender sus obligaciones. Incluye el dinero obtenido dentro del país (deuda interna) y los recursos conseguidos en el exterior (deuda externa).
----------------------	---

---

<b>Distribución de frecuencias</b>	Método para organizar y resumir datos en una tabla estadística.
------------------------------------	---

---

<b>Economía real</b>	Es la que está ligada a la producción de bienes y servicios no bancarios.
----------------------	---

---

<b>Edades activas</b>	Población de los 12 a 64 años.
-----------------------	--------------------------------

---

<b>EHPM</b>	Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, realizada todos los años por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC).
-------------	---

---

<b>Empleo formal y calificado</b>	Es el que tiene adecuada inversión en capital físico y humano, que genera ingresos altos. En general son los ocupados que tienen secundaria completa o más.
-----------------------------------	---

---

<b>Empleos formales e informales</b>	En los empleos formales las personas tienen un contrato de trabajo, saben de cuántas horas es su jornada laboral y cuál es su remuneración, además de contar con seguro de salud y otras garantías sociales. Los ocupados informales, en cambio, carecen de todas estas condiciones. Por eso se dice que el trabajo informal es precario.
--------------------------------------	---

---

---

<b>En términos reales</b>	Cuando se hable en términos reales significa que se descuenta (o elimina) el efecto de la inflación (el aumento de los precios).
<b>ENIG</b>	Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos, realizada por el INEC.
<b>ESPH</b>	Empresa de Servicios Públicos de Heredia.
<b>Estratificación social</b>	Distribución de los individuos en grupos diferenciados. Cada grupo posee grados similares de una característica (por ejemplo, ingresos o nivel educativo).
<b>Estrujamiento del crédito</b>	Ocurre cuando el sistema financiero reduce la disponibilidad de dinero para préstamos.
<b>Expansión económica</b>	Se da cuando el PIB tiene altas tasas de crecimiento, es decir, cuando la economía crece.
<b>Exportaciones</b>	Bienes y servicios producidos en Costa Rica y vendidos en el exterior. Su precio es pagado en dólares.
<b>Fecundidad</b>	La tasa global de fecundidad es el número de nacimientos vivos por cada mil mujeres con edades de 15 a 49 años, en un año determinado.
<b>Financiamiento inflacionario</b>	Se da cuando se fabrica dinero sin respaldo real, lo que genera aumentos en los precios (inflación).
<b>“Garantismo” de la legislación</b>	Corriente jurídica que parte del reconocimiento de los derechos fundamentales de los individuos y de su efectiva protección y tutela como elemento primordial del diseño constitucional del Estado. Desde ese punto de vista, la función y finalidad de las instituciones públicas es, precisamente, respetar y proteger ese conjunto de prerrogativas de los individuos que se plasman en los derechos civiles, políticos y sociales.
<b>Gastos corrientes</b>	Son los gastos en los que se incurre para el mantenimiento u operación de los servicios que presta el Estado. Entre estos gastos están: salarios, transferencias, contribuciones sociales, intereses, entre otros.
<b>Gestión ambiental</b>	Conjunto de acciones relacionadas con la conservación y uso de los recursos naturales y la administración del patrimonio natural en nombre de las generaciones futuras.

---

---

<b>Gran Área Metropolitana (GAM)</b>	Corresponde al área del Valle Central que abarca desde el cantón de Paraíso hasta el cantón de Atenas.
--------------------------------------	--

---

<b>Grúas II</b>	El proyecto Grúas II es una iniciativa impulsada por el Sistema Nacional de Áreas de Conservación (Sinac). Su trabajo consiste en identificar los sitios importantes para la conservación, mediante el análisis de sus características biofísicas y las condiciones de biodiversidad que presentan. Tiene como fin determinar las prioridades de conservación para el país, y como parte de ese esfuerzo está elaborando una propuesta de ordenamiento territorial.
-----------------	---

---

<b>Hábeas corpus</b>	Recurso que puede presentar ante la Sala Constitucional (Sala Cuarta) cualquier persona que procure garantizar su libertad e integridad personales, frente a los actos u omisiones que provengan de una autoridad de cualquier orden, incluso judicial, y que amenacen, perturben o restrinjan esa libertad o esa integridad, lo mismo que frente a las restricciones ilegítimas del derecho de trasladarse de un lugar a otro de la República, y de libre permanencia, salida e ingreso de su territorio.
----------------------	--

---

<b>Homicidio doloso</b>	Evento en el cual una o varias personas causan la muerte a otra(s) de manera intencional.
-------------------------	---

---

<b>Huella ecológica</b>	Define el área de territorio ecológicamente productivo (cultivos, pastos, bosques o ecosistemas acuáticos) necesaria para proveer los recursos naturales que la población emplea y asimilar los residuos que genera, con un modo de vida específico y usando la tecnología prevaleciente (Ewing et al., 2008).
-------------------------	--

---

<b>ICAA</b>	Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillado.
-------------	---

---

<b>Incidencia de la pobreza</b>	La pobreza se entiende como una situación de ingresos insuficientes para adquirir una canasta de bienes y servicios que le permita a un hogar satisfacer sus necesidades básicas. La <b>incidencia</b> se refiere al porcentaje de hogares de un país que se encuentran en esa situación.
---------------------------------	---

---

<b>Incidencia delictiva</b>	Porcentaje de hogares que han sido víctimas de delitos.
-----------------------------	---

---

<b>Indicadores demográficos</b>	Muestran las características de la población (conjunto de personas que se agrupan en cierta área geográfica) como su tamaño, distribución territorial y estructura por edad, sexo, etc., así como los cambios que se dan en estos aspectos a través del tiempo. Los indicadores más relevantes son la fecundidad, la mortalidad y la migración.
---------------------------------	---

---

<b>Índice de precios al consumidor (IPC)</b>	Indicador que muestra la variación de los precios de los artículos incluidos en la canasta de bienes y servicios que se consideran representativos de los hábitos de consumo de las familias.
<b>Índice de Theil</b>	Permite explorar los factores socioeconómicos y demográficos que más afectan la distribución de los salarios.
<b>INEC</b>	Instituto Nacional de Estadística y Censos.
<b>Inflación</b>	Aumento sostenido y generalizado del nivel de precios de los bienes y servicios.
<b>Infraestructura</b>	Formación de capital físico: carreteras, puertos, aeropuertos, acueductos, electrificación, etc.
<b>Ingreso promedio del hogar, ingreso promedio real</b>	Por ingreso promedio del hogar se entienden los ingresos totales que recibe un hogar promedio, como resultado del trabajo, las transferencias de dinero (becas y ayudas del gobierno) y la percepción de rentas (alquileres, intereses). Real, o en términos reales, significa que se descuenta (o elimina) el efecto de la inflación (el aumento de los precios).
<b>Ingresos tributarios</b>	Ingresos que obtiene el Gobierno por medio de los impuestos que pagamos todos.
<b>Inversión extranjera directa (IED)</b>	Capitales provenientes del extranjero, que se colocan a largo plazo en el país, en proyectos de creación de empresas agrícolas, industriales y de servicios.
<b>ISP</b>	Inversión social pública
<b>Línea de pobreza</b>	Monto mínimo de ingresos que los hogares deberían percibir para cubrir tanto una canasta básica de alimentos, como otras necesidades que se consideran esenciales: vestido, educación, transporte, salud, etc.
<b>Liquidez</b>	Cantidad de dinero que circula en una economía.
<b>Lixiviación</b>	Proceso de lavado del suelo ocasionado por los agroquímicos o residuos sólidos que son arrastrados por el agua de las lluvias, escorrentías, la humedad de la basura y la descomposición de la materia orgánica.

---

<b>Mercados especulativos</b>	Se habla de mercados especulativos cuando los agentes involucrados en la operación de la bolsa de valores influyen en el movimiento de los precios de los bienes que se están intercambiando, no por el hecho de que el valor de los bienes verdaderamente aumente o disminuya, sino por efecto de las expectativas de esos actores.
<b>Métodos contenciosos</b>	Diferentes mecanismos que ofrecen la legislación y la institucionalidad del país para que las personas que consideren afectados sus derechos o intereses hagan defensa de ellos, por ejemplo: denuncias ante diferentes instituciones, juicios civiles, recursos de amparo, entre otros.
<b>Minaet</b>	Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones.
<b>Módulo sobre victimización de la EHPM</b>	Indaga acerca de los siguientes delitos y contravenciones: robo dentro de la vivienda; robo o asalto fuera de la vivienda a alguno de los residentes; robo de pertenencias en el carro, o de partes del carro; robo del carro; robo de motocicleta o bicicleta; intento de robo en la vivienda, o del carro, o a algún residente de la vivienda; robo o estafa de dinero por Internet; agresión contra algún miembro u otro delito distinto a los mencionados.
<b>Monocultivo</b>	Los sistemas de monocultivo son los que se dedican a un solo tipo de especie vegetal, que se siembra en grandes extensiones de terreno. Esta práctica puede generar un severo impacto ambiental, debido a que produce agotamiento de los suelos, mayor susceptibilidad a las plagas, reduce la biodiversidad y por lo general requieren gran cantidad de agroquímicos.
<b>Morosidad</b>	Atraso en que incurre la persona que no cancela sus deudas en el tiempo establecido. En el Informe la morosidad se calcula como la suma de los montos atrasados y en cobro judicial como porcentaje del total, agregando los datos de bancos y entidades autorizadas, así como del Sistema Financiero Nacional de Vivienda.
<b>Mortalidad infantil</b>	Muertes ocurridas durante el primer año de vida. Es un fenómeno de especial significado epidemiológico y demográfico, pues refleja en gran medida las condiciones de vida de una población.
<b>Multipartidismo</b>	Sistema de partidos políticos en el que varias agrupaciones tienen amplias posibilidades de obtener el poder. En estos sistemas el Poder Legislativo se encuentra dividido entre una gran cantidad de bancadas o fracciones con un peso o influencia política importantes, en contraposición al bipartidismo (el predominio de dos partidos políticos), o el unipartidismo (el predominio de un solo partido político).

---

---

<b>Natalidad, tasa de natalidad</b>	La tasa de natalidad indica el número de nacimientos vivos por cada mil habitantes en un año determinado.
<b>Nivel de reemplazo</b>	Se da cuando en una población nacen en promedio dos hijos por mujer, es decir, el reemplazo de sus padres.
<b>No contributivos</b>	Los asegurados no contributivos del sistema de salud son personas indigentes o de núcleos familiares que no pueden cubrir sus necesidades básicas y son cubiertas de manera solidaria por el Estado. También pueden ser personas que, teniendo capacidad contributiva, se afilian en coyunturas específicas para tener los beneficios, como es el caso de algunos extranjeros.
<b>Ocupados calificados</b>	Personas ocupadas que cuentan con un nivel educativo de secundaria completa o más.
<b>Organizaciones multilaterales</b>	Entidades integradas por varios Estados para el trabajo conjunto en torno a temas de interés común (políticos, económicos, sociales, diplomáticos, entre otros).
<b>Ovsicori</b>	Observatorio Vulcanológico y Sismológico de Costa Rica.
<b>PEA</b>	Población económicamente activa. Este término se refiere a todas las personas del país que participan en la producción de bienes y servicios económicos o están dispuestas a hacerlo, es decir, población ocupada y desocupada.
<b>PIB</b>	Producto interno bruto (PIB) es la suma de todos los bienes y servicios producidos en el país en un año.
<b>Presión demográfica</b>	Efectos que producen el crecimiento poblacional sobre el entorno y los recursos naturales.
<b>Primera instancia</b>	Las oficinas de primera instancia del Poder Judicial son los juzgados (civiles, penales, penales juveniles, de lo contencioso-administrativo y civiles de hacienda, de familia, de trabajo, agrarios y de ejecución de la pena), a los cuales pueden acudir las personas, como primera opción, para solicitar la resolución de un conflicto o el reconocimiento de derechos en cada una de las áreas mencionadas.
<b>Procomer</b>	Promotora del Comercio Exterior de Costa Rica.

---



---

<b>Profesionales liberales</b>	Profesionales que pueden ejercer en cualquier sitio y ofrecen servicios profesionales de forma independiente, por ejemplo, abogados, ingenieros, médicos, economistas, etc.
<b>Programas sociales selectivos</b>	Funcionan como complemento de las políticas sociales universales y su importancia radica en que focalizan su atención en los grupos sociales más vulnerables y pobres.
<b>Proletario</b>	Perteneciente o relativo a la clase obrera (RAE, 2001).
<b>Prugam</b>	Planificación Regional y Urbana de la Gran Área Metropolitana.
<b>Quintil</b>	Forma de clasificar a la población según su ingreso. Ésta se ordena de menor a mayor ingreso y luego se divide en cinco grupos que contienen, cada uno, un 20% de la población. El quinto quintil representa al grupo de mayores ingresos y el primer quintil al más pobre.
<b>Quórum</b>	Número de diputados y diputadas que deben estar presentes para que los acuerdos tomados por votación se consideren válidos.
<b>Razones de género, muertes por razones de género</b>	Las muertes de mujeres por razones de género incluyen los asesinatos por violencia doméstica a manos de sus parejas o ex parejas, por problemas pasionales o agresiones de carácter sexual (violación, tentativa de violación, abuso sexual y acoso sexual).
<b>Recesión</b>	Se da cuando el PIB tiene tasas de crecimiento negativas, es decir, cuando la economía decrece.
<b>Recurso de amparo</b>	Garantiza los derechos y libertades fundamentales de las personas, con excepción de aquellos que son protegidos por el recurso de hábeas corpus. Puede presentarse contra toda disposición, acuerdo o resolución y, en general, contra toda acción, omisión o simple actuación no fundada en un acto administrativo eficaz, de los servidores y órganos públicos, que haya violado, viole o amenace violar cualquiera de esos derechos.
<b>Recurso de casación</b>	Recurso jurídico extraordinario que tiene por objeto anular o corregir una sentencia judicial que, según el criterio de alguna de las partes involucradas en un juicio, contiene una incorrecta interpretación o aplicación de la ley, o que ha sido dictada mediante un procedimiento que no ha cumplido los protocolos legales. Su fallo le corresponde a un tribunal superior de justicia (Sala).

---

<b>Recursos forestales</b>	Madera proveniente de árboles.
<b>Referéndum</b>	Consulta directa a la población sobre temas de interés nacional. Se realiza por medio de un proceso de votación.
<b>Representación política</b>	Resultado del proceso mediante el cual una comunidad elige de entre sus miembros a las personas que se encargan de atender y defender los temas e intereses comunes. Así, la comunidad hace de estas personas sus representantes y los coloca en diversos órganos de discusión y decisión del gobierno, tanto en el ámbito nacional como en el local.
<b>Reservas monetarias internacionales (RMI)</b>	Corresponden al dinero que tiene en su poder el Banco Central de Costa Rica y del cual se puede disponer en cualquier momento. Son el resultado de las ganancias obtenidas por el país en las transacciones cambiarias con el resto del mundo.
<b>Residuos sólidos</b>	El término <b>residuos sólidos</b> sustituye al de <b>desechos sólidos</b> , para hacer énfasis en que no se trata de basura, sino de residuos del consumo humano que pueden tener otros usos.
<b>RNC</b>	Régimen no contributivo de pensiones.
<b>RSN</b>	Red Sismológica Nacional.
<b>Sala Tercera</b>	Instancia del Poder Judicial que resuelve los casos penales (estafas, homicidios, robos, etc.).
<b>Salario mínimo <i>minimorum</i></b>	Salario de protección legal que el Estado garantiza a los trabajadores que no se enmarcan en alguna ocupación específica dentro del decreto de salarios mínimos (INEC, 2008).
<b>Sector externo</b>	Sectores productivos que se dedican a la exportación de bienes y servicios.
<b>Sector privado no financiero</b>	Empresas que no se dedican a prestar o recaudar recursos.
<b>Senara</b>	Servicio Nacional de Aguas Subterráneas, Riego y Avenamiento.

---

<b>Shock externo</b>	Cambios en la economía mundial que afectan el comportamiento de la economía nacional.
----------------------	---

---

<b>Sistemas de seguridad social integrados o segmentados</b>	Se dice que un sistema es <b>integrado</b> cuando tiene la capacidad de ofrecer servicios de igual calidad a personas de distinto ingreso, género, etnia y ubicación geográfica. Por el contrario, un sistema <b>segmentado</b> está compuesto por múltiples sistemas de seguridad social que, dentro de un mismo país, atienden a diferentes grupos de población.
--	--

---

<b>Solvencia económica</b>	Capacidad que tiene el país para honrar sus deudas y generar los recursos necesarios para enfrentar momentos difíciles. El concepto de solvencia económica que se usa en el Informe es: capacidad de la sociedad para cubrir adecuadamente sus gastos y realizar las inversiones sociales y físicas requeridas para apoyar el crecimiento económico sostenido.
----------------------------	--

---

<b>Subempleo</b>	<p>Se da cuando una persona que está en capacidad de trabajar no está ocupada plenamente o realiza labores en las que se gana poco. Se distinguen dos tipos de subempleo:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• subempleo visible: personas que trabajan menos de 47 horas por semana, que desean laborar más horas, pero no encuentran dónde hacerlo.</li><li>• subempleo invisible: personas que trabajan 47 horas o más por semana y reciben un ingreso inferior al mínimo establecido por ley.</li></ul>
------------------	--

---

<b>Subutilización total</b>	<p>“Indicador-resumen” que corresponde a la suma de tres tasas:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• desempleo abierto.</li><li>• subempleo visible.</li><li>• subempleo invisible.</li></ul>
-----------------------------	--

---

<b>Superávit comercial</b>	Situación en la que los ingresos obtenidos por las exportaciones son superiores a los montos pagados por las importaciones. En sentido contrario, se habla de déficit comercial cuando las importaciones superan a las exportaciones.
----------------------------	---

---

<b>Superávit financiero</b>	Situación en la que los ingresos del Gobierno son mayores que sus gastos, incluyendo los de financiamiento (amortizaciones y pago de intereses de deudas).
-----------------------------	--

---

<b>Superávit primario</b>	Es el resultado positivo en la diferencia entre los ingresos y los gastos del Gobierno (excluyendo los gastos de intereses y amortizaciones de deudas adquiridas).
---------------------------	--

---

<b>Sustitución de importaciones</b>	Modelo económico que busca fortalecer el sector productivo nacional, sustituyendo las importaciones por producción local. La aplicación de políticas económicas altamente proteccionistas es frecuente.
<b>Tasa de crecimiento natural</b>	Mide el ritmo en que aumenta (o disminuye) una población en un año determinado. Se calcula únicamente por la suma de nacimientos y la resta de defunciones. No incluye los efectos de la inmigración y la emigración.
<b>Tasa de participación (laboral)</b>	Porcentaje de la fuerza de trabajo (personas que tienen trabajo remunerado) con respecto a la población total.
<b>Tasa neta de participación</b>	Porcentaje de la fuerza de trabajo (personas ocupadas o desocupadas) con respecto a la población de 12 años o más.
<b>Trabajadores calificados</b>	Trabajadores calificados son los que tienen un nivel de escolaridad de secundaria completa o más.
<b>Trabajadores semicalificados y no calificados</b>	Trabajadores que no han estudiado o estudiaron muy poco (primeros años de escuela), ni se prepararon adecuadamente para realizar un oficio, por lo que consiguen trabajos de baja calificación (peones y obreros no calificados), que implican baja remuneración, por lo que tienen problemas para satisfacer sus necesidades y las de sus familias.
<b>Transición demográfica</b>	Cambio que se produce en la natalidad, la mortalidad y, consecuentemente, en la estructura por edades de la población.
<b>Uccaep</b>	Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones de la Empresa Privada.
<b>Valor agregado</b>	Valor adicional que adquiere la materia prima cuando se procesa o industrializa.
<b>Vulnerabilidad a la pobreza</b>	Refleja cuánto se acercan los ingresos de los hogares a la línea de pobreza.
<b>Zona económica exclusiva</b>	Nombre que se le da al área de mar sobre la cual el Estado costarricense ejerce jurisdicción especial. Tiene una extensión de doscientas millas náuticas (370,4 km) contadas desde la línea base que se utiliza para medir el mar territorial.

---

**Zona franca** Territorio delimitado de un país en el cual se instalan empresas que gozan de algunos beneficios tributarios, como el no pago de derechos por la importación de mercancías u otros impuestos.

---

**Zonas de recarga** Lugares del territorio donde el agua de lluvia se filtra a las capas inferiores del suelo, alimentando así los acuíferos o aguas subterráneas.

---

# Bibliografía

- Alfaro, D. y Romero, M. 2009. "Plan regulador de Poás y terremoto: oportunidad para ordenar el territorio y mejorar la calidad de vida", en Revista Ambientico, n° 184, en <http://www.ambientico.una.ac.cr/184.pdf>. Heredia, UNA.
- Alonso, E. 2009. Análisis sobre el comportamiento e importancia de la inversión extranjera directa en Costa Rica. Ponencia preparada para el Decimoquinto Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Aparicio, A. y Morera, M. 2009. Diferencias espaciales en la mortalidad infantil: consideraciones de equidad y convergencia regional. Ponencia preparada para el Decimoquinto Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Arias, B. 2009a. Comisiones y nombramientos en la Asamblea Legislativa costarricense. Ponencia preparada para el Decimoquinto Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- \_\_\_\_\_. 2009b. Sobre y subrepresentación política parlamentaria. Ponencia preparada para el Decimoquinto Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Arias, M. 2009. El agua subterránea en Costa Rica: problemática, investigación y protección. Contribución especial preparada para el Decimoquinto Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Astorga, Y. 2009. Situación del recurso hídrico. Ponencia preparada para el Decimoquinto Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Banco Mundial. 2009. Commodity price data. Washington, Banco Mundial.
- Barrantes, A. 2008. "El desabastecimiento de madera en Costa Rica: causas, efectos y propuestas de solución", en OET. El abastecimiento sostenible de madera en Costa Rica. San José, Organización para Estudios Tropicales.
- Barrantes, A. y Salazar, G. 2008. Usos y aportes de la madera en Costa Rica: estadísticas 2007. San José, ONF.
- BCCR. 2008. Informe de inflación de septiembre. San José, División Económica, Banco Central de Costa Rica.
- \_\_\_\_\_. 2009a. Programa macroeconómico 2009-2010. San José, Banco Central de Costa Rica.
- \_\_\_\_\_. 2009b. Revisión del Programa macroeconómico 2009-2010. San José, Banco Central de Costa Rica.
- Binder, S. 1999. "The dynamics of legislative gridlock, 1947-96", en American Political Science Review, vol. 93, n° 3. New York, Cambridge University Press.
- Brenes, A. y Bonilla, A. 2009. Gestión del riesgo y cambio climático. Ponencia preparada para el Decimoquinto Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Brenes, E. 2009. Director, Planificación Regional y Urbana de la Gran Área Metropolitana (Prugam). Comunicación personal.

- Brenes, G. 2009. Cambio demográfico y heterogeneidad geográfica 1978-2008. Contribución especial preparada para el Decimoquinto Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Cadeti. 2004. Programa de acción nacional de lucha contra la degradación de tierras en Costa Rica. San José, Comisión Asesora de Degradación de Tierras.
- Canapep. 2008. "Se asume compromiso socioambiental", en Piña de Costa Rica, n° 1. San José, Cámara Nacional de Productores y Exportadores de Piña.
- Carvajal, M. et al. 2007. Hacia un nuevo abordaje de los Estudios Sociales y la Educación Cívica en la educación secundaria. San José, Ministerio de Educación Pública.
- CFIA. 2009. Revista Ingenieros y Arquitectos, n° 237. San José, Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos de Costa Rica.
- Comisión de Financiamiento Permanente-Conare. 1993. Informe de la Comisión de Financiamiento Permanente. San José, Consejo Nacional de Rectores.
- Contraloría General de la República. 2008a. Informe DFOE-SOC-33-2008, sobre el cumplimiento de las metas establecidas en los contratos con la ciudadanía en el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, correspondientes al sector educación. San José, División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, Área de Servicios Sociales, Contraloría General de la República.
- 2008b. Informe DFOE-SOC-51-2008, sobre el aseguramiento de la calidad del proceso de desarrollo de proyectos de vivienda, ejecutados como parte del programa de erradicación de asentamientos en precario y en condición de tugurio. San José, División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, Área de Servicios Sociales, Contraloría General de la República.
- 2008c. Primer Congreso Nacional de Gestión Ambiental. Presentación en formato electrónico. San José, Área de Servicios Públicos Generales, Agropecuarios y Ambientales, Contraloría General de la República.
- 2009. Informe DFOE-SOC-16-2009, sobre el cumplimiento de las metas establecidas en los contratos con la ciudadanía en el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, correspondiente al sector social y lucha contra la pobreza. San José, División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, Área de Servicios Sociales, Contraloría General de la República.
- Chaverri, R. 2009. Resultados de la gestión ambiental. Ponencia preparada para el Decimoquinto Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Chinchilla, R. 2009. "La primera responsabilidad en el acto de legislar", en La Nación. San José, 11 de enero.
- CNE. 2006. Áreas de amenazas recurrentes: su uso y regulaciones. San José, Comisión Nacional de Emergencias.
- CNP. 2009. Análisis del mercado de piña, boletín n° 1, año 14. San José, Servicio de Información e Inteligencia de Mercados, Consejo Nacional de Producción.
- Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo. 2008. World Investment Report. Washington, Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo.
- De Camino, R. y Detlefsen, G. 2008. "Costa Rica y el abastecimiento sostenible de maderas: una necesidad de acciones decididas", en OET. El abastecimiento sostenible de madera en Costa Rica. San José, Organización de Estudios Tropicales.
- DHR. 2009. Informe final con recomendaciones. Oficio n° 26544-2008-SI; expediente n° 26544-2008-SI. San José, Defensoría de los Habitantes de la República.
- Ewing, B. et al. 2008. Calculation methodology for the national footprint accounts, 2008 edition. Oakland, Global Footprint Network.
- Feoli, L. 2009. Comparación de la oferta y la demanda legislativas en Costa Rica, durante el período 2006-2009. Ponencia preparada para el Decimoquinto Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- FMI. 2007. World Economic Outlook: managing large capital inflows. Washington, Fondo Monetario Internacional.
- Foro Económico Mundial. 2009. The Global Competitiveness Report 2008-2009. Ginebra, Foro Económico Mundial.
- Fuprovi. 2009. Situación de vivienda y desarrollo urbano en Costa Rica en el 2008. San José, Fundación Promotora de Vivienda.
- Gallargo, P. y Bellido, M. 2004. Aspectos didácticos del collage y del cartel publicitario a través de la educación multicultural. Junta de Andalucía, Consejería de Educación y Ciencia, en [www.juntadeandalucia.es](http://www.juntadeandalucia.es).



- García, A. y Alvarado, A. 2009. Seguimiento de las acciones colectivas 2000-2008. Ponencia preparada para el Decimoquinto Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- García, E. 1998. El periódico mural. Manual de apoyo para las materias: actividades para escolares y didáctica general. México, Editorial Trillas.
- Huelat, I. 2006. Oportunidades comerciales en el mercado canadiense. San José, Procomer.
- ICD. 2008. Situación nacional sobre drogas y actividades conexas. Informe 2008. San José, Unidad de Información y Estadística Nacional sobre Drogas, Instituto Costarricense sobre Drogas.
- IICA. 2008. La contribución del IICA a la agricultura y al desarrollo de las comunidades rurales en Costa Rica. Informe Anual. San José, Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura.
- INEC. 2008. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples: principales resultados 2008. San José, Instituto Nacional de Estadística y Censos.
- INEC y PNUD. 2008. Resultados del módulo sobre victimización. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, julio 2008. San José, Instituto Nacional de Estadística y Censos y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Instituto de Geociencias-RSN. 2009. Sitio oficial, en <http://www.igc.up.ac.pa/>. Panamá, Instituto de Geociencias, Red Sismológica Nacional, Universidad de Panamá.
- IPCC. 2007. Cambio climático 2007: informe de síntesis. Contribución de los grupos de trabajo I, II y III al Cuarto Informe de Evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático. Ginebra, Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático.
- Isunza, E. y Olvera, A. 2006. Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social. México D.F., Ciesas-Conacyt.
- Luján, R. 2009. Investigador, Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza (Catie). Comunicación personal.
- Lizano, E. 1999. Ajuste y crecimiento en la economía de Costa Rica. 1982-1994. San José, Academia de Centroamérica.
- Machinea, J. y Vera, C. 2006. Comercio, inversión directa y políticas productivas. Santiago de Chile, Cepal.
- Matarrita, L. 2009. Control de residuos de plaguicidas en vegetales / BPA. Informe de labores de II semestre (julio-diciembre). San José, Departamento de Insumos Agrícolas, SFE, MAG.
- Matarrita, R. 2009. Sector externo: clima adverso y pocas previsiones. Ponencia preparada para el Decimoquinto Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Mayhew, D. 1991. Divided we govern. New Haven, Yale University Press.
- Meneses, K. 2009. Anexo metodológico para la clasificación de grupos económicos y obtención del ciclo del PIB e ingresos. Ponencia preparada para el Decimoquinto Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- MEP. 2005a. Programa de estudios de la educación diversificada: Estudios Sociales. San José, Ministerio de Educación Pública.
- \_\_\_\_\_. 2005b. Programa de estudios de tercer ciclo: Estudios Sociales. San José, Ministerio de Educación Pública.
- Mideplan. 2009. Informe de evaluación 2008 del Plan Nacional de Desarrollo "Jorge Manuel Dengo Obregón" 2006-2010. San José, Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.
- Mora, D. y Portuquez, C. F. 2009. Evolución de las coberturas y calidad del agua para consumo humano y disposición de aguas residuales domésticas en Costa Rica al año 2008. San José, Laboratorio Nacional de Aguas, ICAA.
- Morales, M. y Romero, R. 2000. Crisis del Estado Nacional hacia el siglo XXI. La cuestión fronteriza: Costa Rica, Nicaragua y Panamá. Heredia, UNA.
- Murillo, A. 2008a. "Diputados exigen destape de fondo manejado en secreto", en La Nación. San José, 1 de julio.
- \_\_\_\_\_. 2008b. "Donaciones al Gobierno operan sin controles", en La Nación. San José, 1 de julio.
- \_\_\_\_\_. 2008c. "Gobierno mintió al país sobre venta de bonos a China", en La Nación. San José, 11 de septiembre.
- O'Donnell, G. 1998. "Polyarchies and the (un)rule of law in Latin America", en Méndez et al. (eds.). The rule of law and the underprivileged in Latin America. Notre Dame, University of Notre Dame Press.

- O'Donnell, G. et al. (comp.). 2003. Democracia, desarrollo humano y ciudadanía: reflexiones sobre la calidad de la democracia en América Latina. Rosario, Argentina, Homo Sapiens Ediciones.
- PNUD. 1994. Informe sobre Desarrollo Humano. Madrid, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- \_\_\_\_\_. 2001. Informe de Desarrollo Humano. New York, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- ProDUS. 2006. Brechas cantonales y regionales. Contribución realizada para el Duodécimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Programa Estado de la Nación. 2004. Décimo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. San José, Programa Estado de la Nación.
- \_\_\_\_\_. 2007. Decimotercer Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. San José, Programa Estado de la Nación.
- \_\_\_\_\_. 2008a. Decimocuarto Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. San José, Programa Estado de la Nación.
- \_\_\_\_\_. 2008b. Estudiar la Costa Rica que tenemos, pensar la Costa Rica que deseamos. Propuesta para la mediación pedagógica de los Informes Estado de la Nación en Estudios Sociales y Educación Cívica. San José, Programa Estado de la Nación.
- Proyecto Estado de la Nación. 1995. Hacia el desarrollo humano sostenible en Costa Rica: aproximación conceptual, síntesis para la operacionalización y sistematización de documentos. San José, Proyecto Estado de la Nación.
- \_\_\_\_\_. 1998. Democracia y rendición de cuentas en Costa Rica. San José, Proyecto Estado de la Nación y Uccaep.
- Pujol, R. et al. 2009. Hacia un cambio en la oferta de vivienda en la GAM: una exploración desde los grandes desafíos planteados por la demanda potencial de vivienda de la región. Ponencia preparada para el Decimoquinto Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación y ProDUS-UCR.
- RAE. 2001. Diccionario de la Lengua Española. Vigésima segunda edición. Madrid. Real Academia Española.
- Rodríguez, K. s.f. "El periódico mural", en [http://ciberdocencia.gob.pe/?id=932&a=articulo\\_completo](http://ciberdocencia.gob.pe/?id=932&a=articulo_completo), consultado el 19 de noviembre de 2007.
- Rodríguez, T. 2009. Conflictos socio-ambientales en zonas de frontera: los casos de Osa y Cruceles durante el año 2008. Ponencia preparada para el Decimoquinto Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Roldán, C. 2009. El sector agrícola y pesquero: aspectos relevantes del 2008. Ponencia preparada para el Decimoquinto Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Romero, C. 2009. Director, Departamento de Aguas Subterráneas, Servicio Nacional de Aguas Subterráneas, Riego y Avenamiento (Senara). Comunicación personal.
- Romo, E. s.f. "El periódico mural como herramienta didáctica", en <http://www.uag.mx/63/a30-02.htm>, consultado el 19 de noviembre de 2007.
- Rosales, J. y Brenes, M. 2009. Principales rasgos del ciclo expansivo y contractivo de la producción costarricense: 2005-2009. Ponencia preparada para el Decimoquinto Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Rosales, J. y Sánchez, N. 2009. Las finanzas públicas del Gobierno Central en el corto y largo plazo: tareas pendientes y lecciones aprendidas. Ponencia preparada para el Decimoquinto Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- RSN et al. 2009. El terremoto de Cinchona del 8 de enero de 2009, en <http://www.rsn.geologia.ucr.ac.cr/INFORME%20TERREMOTO%20CINCHONA.pdf>. San José, Red Sismológica Nacional, Instituto Costarricense de Electricidad y Universidad de Costa Rica.
- Sauma, P. 2009. Pobreza, desigualdad del ingreso y empleo: lecciones aprendidas y principales desafíos en un contexto de menor crecimiento. Ponencia preparada para el Decimoquinto Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Segura, R. 2009a. Actualización del índice de Theil. Estimaciones realizadas para el Decimoquinto Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- \_\_\_\_\_. 2009b. Procedimientos metodológicos y estadísticos empleados para la identificación de clases sociales. Ponencia preparada para el Decimoquinto Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Sen, A. 1998. "Capital humano y capacidad humana", en <http://www.fce.unal.edu.co/download/cuadernos/29/29-04.pdf>.

- 2001. "Juicios sobre la globalización", en Fractal, n° 22, en <http://www.fractal.com.mx/F22sen.html>.
- Sinac-Minaet. 2008. Grúas II: propuesta de ordenamiento territorial para la conservación de la biodiversidad de Costa Rica. Volumen 3: análisis de vacíos en la representatividad e integridad de la biodiversidad marina y costera. San José, Sistema Nacional de Áreas de Conservación, Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones.
- Solana, E. 2009. Administración de justicia en Costa Rica 2008. Ponencia preparada para el Decimoquinto Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Sotela, J. y Ugalde, S. 2008. "El desabastecimiento de madera en Costa Rica: perspectivas del sector privado", en OET. El abastecimiento sostenible de madera en Costa Rica. San José, Organización de Estudios Tropicales.
- Soto, S. 2009. Situación de los residuos sólidos municipales. Ponencia preparada para el Decimoquinto Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Stein, E. 2009. Impacto de la crisis internacional en América Central y Costa Rica. Washington, BID.
- Tarrow, S. 1998. Power in movement: social movements and contentious politics. New York, Cambridge University Press.
- Trejos, J. D. 2009. Programas selectivos y gasto social: situación durante 2008, evolución reciente y perspectivas futuras. Ponencia preparada para el Decimoquinto Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Tristán, A. 2006. Estudio de Feria SIAL-París 2006. San José, Procomer.
- Vargas, L. 1999. Técnicas participativas para la educación popular. San José, Alforja.
- Vega, M. 2009. Clases sociales y estilos de desarrollo en Costa Rica 1988-2008: aproximación metodológica al estudio de la desigualdad social. Ponencia preparada para el Decimoquinto Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.