

Presentación

Hace doce años surgió un proyecto de las universidades públicas, agrupadas en el CONARE, y de la Defensoría de los Habitantes de la República, que encontró apoyo en la cooperación internacional, al principio el PNUD, luego la Unión Europea, el Reino de los Países Bajos, Suecia, OIT, OPS, UNICEF, UNFPA y otras instituciones locales y extranjeras. El hoy Programa Estado de la Nación nació como una iniciativa de información y formación para preparar y publicar un informe nacional que dé seguimiento minucioso al desempeño del país desde la óptica del desarrollo humano sostenible, una suerte de espejo en el cual la sociedad encuentre el reflejo de sus aspiraciones, el más nítido posible.

La tarea del Estado de la Nación es dotar a la sociedad de instrumentos 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. No es un informe gubernamental, tampoco es antigubernamental; se centra en la valoración sobre los avances, retrocesos y tendencias del proceso de desarrollo de Costa Rica.

Desde su primera edición, el *Informe Estado de la Nación* conserva una misma estructura básica, que se modifica y enriquece año tras año, con el propósito de identificar y seguir tendencias importantes para el análisis del desempeño nacional. Esa estructura contempla un conjunto de capítulos permanentes, referidos a las aspiraciones nacionales de desarrollo humano sostenible en materias económicas, sociales, ambientales y políticas, y un compendio estadístico con más de 248 variables y los respectivos niveles de desagregación según distintos criterios (sexo, zona, región, grupos de edad, sectores productivos o institucionales, etc.), provenientes de 32 fuentes oficiales de información.

El Duodécimo Informe mantiene la estructura y las características del Informe anterior. En la primera parte “Seguimiento del desarrollo humano” se presentan los capítulos regulares (Equidad e integración social, Oportunidades, estabilidad y solvencia económicas, Armonía con la naturaleza y Fortalecimiento de la democracia). En la sección de “Debates para el desarrollo”, donde el Informe somete a discusión temas relacionados con las opciones de las políticas de promoción del desarrollo humano. Su propósito es ampliar alternativas de política pública en asuntos específicos seleccionados por el Consejo Consultivo del Programa, con base en una revisión de experiencias internacionales. En esta ocasión se abordan el tema de “Opciones y desafíos prácticos para avanzar hacia una red vial moderna y eficiente en Costa Rica”. Asimismo, esta sección incluye una serie de “miniforos” o espacios de discusión entre especialistas sobre temas puntuales (Gobernabilidad del recurso hídrico y Reformas políticas y electorales). La tercera y última parte del Informe es el “Anexo Estadístico y Metodológico”, donde este año se presenta un Compendio estadístico cantonal.

Para ampliar y profundizar en el contenido de los temas específicos, se invita a las y los lectores a consultar tanto el Informe completo, como el conjunto de ponencias especializadas que está a disposición del público en el sitio www.estadonacion.or.cr.

Valoración general sobre el Estado de la Nación en el 2005

El hecho más sobresaliente que consigna el *Duodécimo Informe Estado de la Nación* es el fin de una era política. Por primera vez desde la Guerra Civil de 1948, las divisiones y tradiciones originadas en aquel conflicto no fueron factores decisivos en las preferencias electorales de las y los costarricenses. Las elecciones nacionales del 2006 acabaron con el sistema bipartidista que gobernó el país durante los últimos veinte años. Pero, más allá de estos resultados, el dato fundamental es que la mayoría ciudadana no tiene vínculo partidario y ninguna agrupación cuenta con lealtades sólidas (recuadro 1.1), lo cual afecta la capacidad del sistema político para expresar intereses y procesar conflictos. En estas adversas condiciones, los partidos, las instituciones y la ciudadanía tienen ante sí la difícil tarea de impulsar importantes reformas precisamente cuando las capacidades del sistema político se encuentran mermadas.

Los cambios políticos ocurren en el marco de una situación económica y social en la que existe una tensión básica entre las aceleradas transformaciones en la producción y la distribución de bienes y servicios, por un lado, y la insuficiencia del desempeño nacional para enfrentar los desafíos de largo plazo en materia de desarrollo humano, por otro. En un lapso de solo veinte años, el aparato productivo costarricense cambió de manera profunda, debido a la implantación de un nuevo estilo de desarrollo. La vieja economía fue sustituida por una en la que el sector financiero, las zonas francas y el turismo son las actividades más dinámicas. Este cambio continuó manifestándose con fuerza en el 2005, alentado por niveles históricamente altos de inversión extranjera directa y de exportaciones, que impulsaron una alta tasa de crecimiento.

En términos de la distribución del ingreso, los datos disponibles indican que la sociedad costarricense es significativamente más desigual que hace dos décadas, una tendencia inversa a la experimentada entre 1960 y 1980. La mejoría en el corto plazo del indicador Gini de desigualdad observada en el 2005 fue producto, más que de una recuperación, de una baja generalizada en los ingresos de los ocupados. Los resultados económicos favorables no fueron suficientes para contrarrestar esta evolución, debido a la falta de encadenamientos productivos, sociales y fiscales de los sectores más dinámicos con el resto de la economía. Así, nada en el desempeño de la sociedad costarricense durante el 2005 hace variar la apreciación sobre la insuficiencia del desarrollo humano. Los indicios de “una nueva y más peligrosa fase”, apuntados en el Informe anterior, se acumularon. La imagen de una casa común deteriorada sigue vigente: de nuevo se erosionó la representación política, ocurrió la caída ya mencionada en los ingresos de los ocupados y se registró una nueva baja en la inversión social. Ciertamente hubo un incremento de los ingresos de los hogares, pero ello estuvo asociado a la incorporación de nuevos miembros de las familias al mundo laboral, muchos de ellos con empleos parciales y de baja calidad.

En 1988, el “Prólogo” del Cuarto Informe utilizó la metáfora de un vehículo para describir a “una sociedad frenada y con olor a quemado”, en la que distintos sectores se disputaban la dirección, parando y acelerando simultáneamente. Hoy esa situación se ha agudizado: debido al paso del tiempo, frenos, acelerador y volante ya no responden del mismo modo. Estos actores no solo siguen estorbándose, sino que no caen en cuenta de que el vehículo tiene fallas y ya rueda sin mucha dirección por pendientes de cerros y precipicios, con gentes a la vera del camino y otros vehículos en movimiento. En este nuevo entorno, la conducción temeraria o la ilusión de que la disputa dentro del carro puede prolongarse indefinidamente entraña riesgos para todos.

Las pendientes que hacen inevitable el movimiento del vehículo son moldeadas por fuerzas políticas, sociales y económicas de distinto signo e intensidad. En el plano político, el creciente y extendido malestar ciudadano con el desempeño nacional es una potente fuerza de cambio que ya reconfiguró el sistema de partidos. Este malestar emergió tangiblemente a mediados de la década anterior, y se exacerbó con nuevos detonantes de corto plazo como los escándalos de corrupción del 2004, el pesimismo ciudadano ante la evolución del país y la negativa evaluación de la gestión gubernamental. En el plano social, la avanzada transición demográfica y una urbanización desordenada y segmentada son fuerzas que han creado una sociedad muy distinta a la de décadas anteriores. En el plano económico la fuerza de cambio es, como se dijo, un nuevo estilo de desarrollo que se ha consolidado, aunque exhibe problemas de articulación y productividad. Estas fuerzas que empujan al país en distintas direcciones y velocidades amplían las tensiones documentadas en ediciones previas de este Informe. Dejadas por sí solas, “no suman” ni producen un cambio ordenado con rumbo claro; por el contrario, llevan a una ruta de colisión. De ahí lo cruciales que resultan los acuerdos políticos en el país: son indispensables para aprovechar el impulso de las pendientes, encontrar camino seguro y enrumbar el vehículo hacia un destino compartido.

Este panorama coloca a Costa Rica frente a un complejo y singular dilema estratégico. Por una parte requiere ejecutar profundas transformaciones económicas, sociales e institucionales para hacer frente a los cambios sociales en marcha y a la insuficiencia de su nivel de desarrollo económico para mantener su estado social de derecho y fortalecer la protección ambiental. Pero, por otra, su sistema democrático define una vía gradual, heterodoxa y parcial en el diseño y ejecución de esas transformaciones. Este gradualismo amenaza con convertirse en parálisis por la crisis del sistema de partidos y el deterioro de las capacidades institucionales del Estado. En pocas palabras, el país necesita realizar cambios urgentes y profundos, pero el sistema político, que de por sí no está diseñado para procesarlos con rapidez, se encuentra en una fase de particular incapacidad.

En este contexto, la eventual ratificación del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana tensa el ambiente político, pues implicaría la implementación de un programa de reformas institucionales que introducen ajustes sustantivos a varios sectores del Estado. Si, al amparo de la situación actual, los actores operan guiados por la creencia de que es necesario jugarse “el todo por el todo” para imponer sus intereses o no perder sus posiciones, podrían desencadenar situaciones que tengan

efectos sobre la estabilidad política. En síntesis, Costa Rica debe resolver en el corto plazo la cuestión de cómo efectuar profundas reformas a la sociedad, la economía y el Estado, por la vía democrática.

Es preciso reconocer que la singularidad del dilema costarricense no radica en su excepcionalidad. Varios elementos de la situación nacional son comunes a otras sociedades: el nivel de desarrollo medio, la ubicación estratégica del país, la carencia de fondos de cooperación, la inexistencia de los recursos naturales necesarios para establecer una economía extractiva, su trayectoria democrática o la crisis en el sistema de partidos políticos. Otros elementos sí son propios del caso costarricense: la particular configuración de su Estado o su liderazgo dentro de América Latina en materia de desarrollo social y conservación del ambiente. Lo verdaderamente singular del dilema estratégico que enfrenta Costa Rica es la combinación de los factores antes mencionados como elementos constitutivos de su situación actual. Desde una perspectiva comparada, pocos países afrontan la necesidad de resolver en forma simultánea problemas económicos, políticos e institucionales complejos, en procura de relanzar una época de desarrollo humano acelerado en un marco de instituciones democráticas consolidadas. En este sentido, Costa Rica debe actuar en varios frentes en poco tiempo, ya no solo para avanzar hacia niveles más altos de desarrollo, sino para mantener los logros alcanzados.

El país se apoya sobre un umbral de alto desarrollo humano, que paulatinamente se ha venido consagrando mediante el reconocimiento de derechos para la población y que hoy por hoy constituye un elemento clave en la dotación de factores. Hace cincuenta años, las bases de este umbral fueron la universalización de la enseñanza primaria, la extensión de la cobertura en salud y otros servicios básicos, la ampliación de los derechos políticos y la protección del patrimonio natural. En la Costa Rica actual, asegurar la sostenibilidad de estos logros acumulados en desarrollo humano es imperativo; no hacerlo es inexcusable, aunque implique esfuerzos importantes. Pero el problema medular es a futuro: como se indicó en el Décimo Informe, en los próximos años el país requerirá incrementar aceleradamente su productividad, mejorar la equidad social, hacer un uso sostenible de sus recursos naturales y perfeccionar la democracia para mejorar el bienestar y la calidad de vida de la población.

Una vez más, el *Informe Estado de la Nación* reitera la urgencia de lograr acuerdos políticos para impulsar reformas que inauguren una época de rápido progreso social, crecimiento económico arraigado y perfeccionamiento de la democracia. El año pasado se dijo: “Para avanzar (en el desarrollo humano sostenible) será necesario concretar una transacción social que distribuya oportunidades y beneficios entre los habitantes del país, en particular entre los sectores que poco o nada han ganado de la política de apertura e inserción internacional. También habrá que distribuir sacrificios, pues toda solución tienen costos, pero deberá asegurarse que no se recarguen sobre los grupos más vulnerables”. Este desafío sigue vigente y, en las actuales condiciones políticas, es aun más apremiante. Sin embargo, pretender que la transacción sea inmediata, integral y perfecta, pudiera ser la mejor manera de tornarla imposible. Antes bien, los acuerdos que el país necesita podrían ser desencadenados a partir de experiencias particulares, en las que las fuerzas

políticas y sociales restablezcan la confianza mutua sobre la base de resultados concretos.

¿Por donde empezar? Hay ámbitos donde, pese a las discrepancias y suspicacias, este Informe ha podido constatar la existencia de amplios acuerdos sobre algunos objetivos de política y sobre la necesidad y conveniencia de efectuar cambios institucionales. La universalización de una educación secundaria diversificada y de calidad -el tema especial del Undécimo Informe- y la importancia de remover obstáculos que impiden el desarrollo de una infraestructura vial moderna -el tema especial del presente Informe- son dos áreas en las que se han identificado visiones y objetivos compartidos y viables para superar barreras que hace pocos años eran motivo de confrontación. Estas podrían ser un “laboratorio” donde las fuerzas sociales generen un nuevo estilo de hacer política en el país, más cercano a las necesidades y aspiraciones de la población.

Recuadro 1.1

Desafíos señalados por 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 tributario, pobreza, migración y relaciones con Nicaragua.
- 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 las y los habitantes.

Fuente: Elaboración propia.

PRINCIPALES HALLAZGOS DEL CAPÍTULO “EQUIDAD E INTEGRACIÓN SOCIAL”

En el año 2005 Costa Rica se alejó de la aspiración de que las personas puedan aumentar sus ingresos para llevar una vida digna. Esto se debió a la caída de los ingresos de los ocupados, así como a la disminución del ingreso social que el Estado proporciona a los hogares y las personas. El primero de estos fenómenos es producto del deterioro de la estabilidad de la economía, afectada a su vez por el aumento de la inflación y el incremento del número de personas ocupadas en trabajos de baja productividad, en tanto que la erosión del ingreso social es el resultado de políticas públicas restrictivas orientadas a sostener la estabilidad en un marco de severa insuficiencia fiscal. Este desempeño desfavorable para el desarrollo humano tiene lugar, además, en una sociedad que en los últimos años vio crecer la desigualdad social, tal como indican los resultados de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos realizada en el 2004.

La economía no está generando oportunidades crecientes para la mayoría y además, ante una difícil coyuntura en la Hacienda Pública, las políticas de contención de la inversión castigan fuertemente los programas sociales, con lo que se lesionan los mecanismos de traslado directo de recursos a los más pobres y se acrecientan las dificultades del Estado para cerrar las brechas que se han venido acumulando entre regiones y grupos de edad, así como entre los géneros.

RESUMEN DE HALLAZGOS

Por tercer año caen el ingreso promedio de los ocupados y el ingreso social

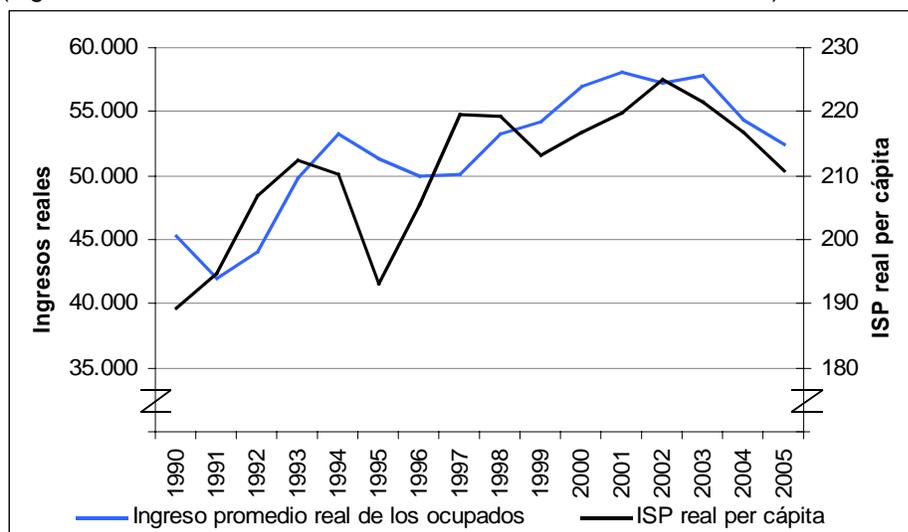
En materia de igualdad de oportunidades, los avances del 2005 fueron escasos. Como se mencionó, el país se alejó de la aspiración de que las personas puedan aumentar sus ingresos para llevar una vida digna, ya que por tercer año consecutivo la remuneración promedio de los ocupados (en la ocupación principal) cayó en términos reales, esta vez en un 3,7% con respecto al año anterior (en el 2004 se había reducido en 5,8% en relación con el 2003). Por sector de ocupación la caída se dio en todos los sectores, principalmente en el informal (5,4%). A esta tendencia se agrega la disminución del ingreso social que el Estado proporciona a los hogares y a las personas, que en términos per cápita acumula una contracción real de 6,3% en los últimos tres años.

El *Décimo Informe Estado de la Nación* documentó que la inversión social pública (ISP) de los años noventa impactó la tendencia a la concentración del ingreso, no cambiando su dirección pero sí disminuyendo su intensidad, cumpliendo así un papel clave para el logro de la aspiración nacional de tener una sociedad cada vez más equitativa e integrada. No obstante, en el 2005 la ISP per cápita mostró una contracción real por tercer año consecutivo, asociada a las crecientes restricciones fiscales, que ponen en peligro la sostenibilidad financiera de esta inversión. En el último quinquenio, los recursos disponibles para financiar sanamente los gastos sociales con los ingresos tributarios se redujeron desde un 9% del PIB, hasta algo menos del 7%.

Gráfico 2.5

Evolución del ingreso promedio real mensual de los ocupados en la ocupación principal y de la ISP real por persona^{a/}

(ingresos en colones de enero de 1995 e ISP en colones de 2000)



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

Fuente: *Duodécimo Informe Estado de la Nación*, pág. 103 con datos de la Encuesta de Hogares del INEC y de la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria.

La desigualdad creció en los últimos 16 años y se acerca a la de otras naciones latinoamericanas

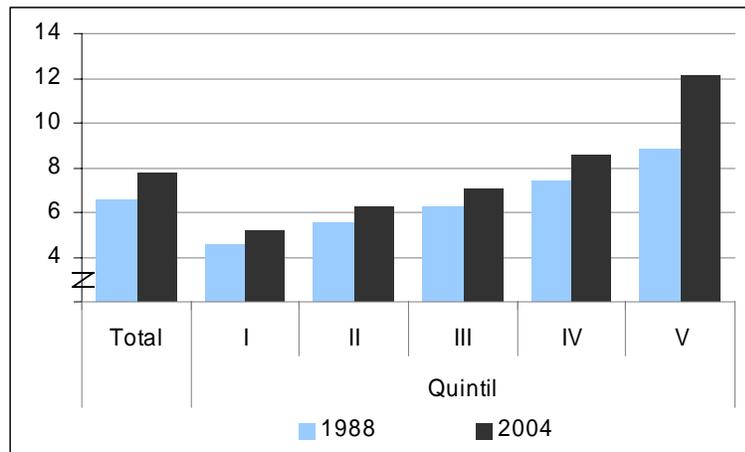
Recientemente el INEC dio a conocer los resultados de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos (ENIG) que se efectuó en el 2004, luego de dieciséis años de no realizarse este tipo de medición. De acuerdo con esa fuente, la desigualdad en la distribución del ingreso, medida por el coeficiente de Gini, pasó de 0,358 a 0,475 entre 1988 y 2004. Esto significa que Costa Rica pasó de tener niveles de desigualdad cercanos a los de países europeos, a rangos más cercanos a los de otras naciones latinoamericanas que destacan entre las más desiguales del mundo.

En el lapso de dieciséis años transcurridos entre las ENIG de 1988 y 2004, el aumento de la brecha de ingresos entre pobres y ricos se expresa por el deterioro que experimentaron los pobres, pues la tasa promedio de crecimiento de sus ingresos sufrió una caída de casi un 1% real por año, mientras que la de los ricos tuvo un incremento de poco más de 3% anual en el mismo período. Esto se explica principalmente por los siguientes factores:

- La brecha en la escolaridad promedio de las personas de 15 años o más se duplicó entre los extremos del ingreso: 5,2 años en el primer quintil *versus* 12,1 años en el quinto quintil, tal como muestra el gráfico.
- El número promedio de personas por hogar es más bajo en el quinto quintil (2,9) que en el primero (4,4). En cuanto al número de perceptores de ingreso por hogar, mientras en el quintil más pobre el 41,9% de los hogares tiene solo uno, en el quintil de mayores ingresos esa relación baja al 32,9%.

Gráfico 2.10

Años de escolaridad promedio en la población de 15 años o más



Fuente: *Duodécimo Informe Estado de la Nación*, pág.109, con información de la ENIG, INEC.

- Otro elemento importante fue el crecimiento de los hogares con jefatura femenina en el quintil más pobre, que no fue acompañado por mayores ingresos, ya que estos se redujeron en 1,7%. En cambio, en el quintil más rico el crecimiento de la jefatura femenina fue menor y sí se registró un aumento en el ingreso (54,1%).

Las mediciones de corto plazo obtenidas con la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM), si bien muestran oscilaciones de un año a otro, reafirman esta tendencia de largo plazo y ofrecen evidencia de un empobrecimiento de las capas medias de ingreso. En los últimos años (2001-2005), la medición de la desigualdad con este instrumento reporta una mejora que, lejos de ser una buena noticia, expresa que el deterioro general de ingresos está alcanzando a los sectores profesionales medios (décimo decil captado por la EHPM), de tal forma que las brechas se están cerrando, pues los ingresos de estos grupos tienden a decaer y ser más cercanos a los rangos más bajos.

La pobreza sigue estancada y se destinan menos recursos a los sectores más pobres: FODESAF no recibió dinero alguno por transferencia del impuesto de ventas

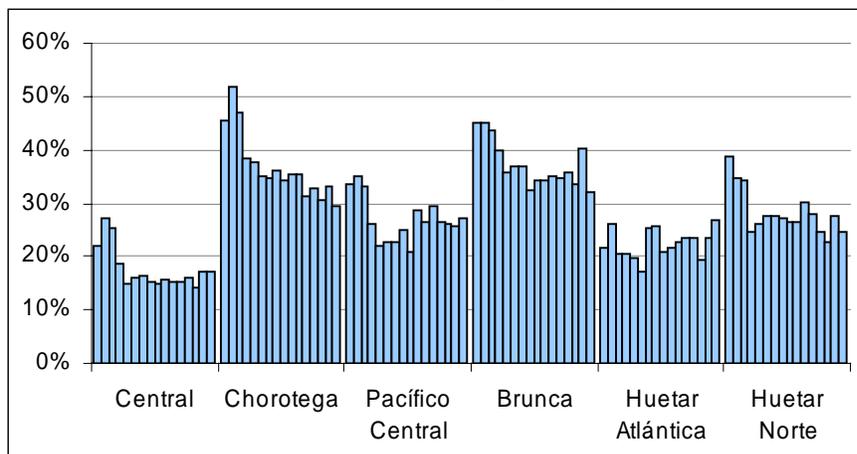
La reducción de la inversión social se materializó en acciones concretas que afectaron gastos en salud y vivienda, y que tuvieron repercusiones críticas en el caso de los recursos que el FODESAF destina a la atención de los sectores más pobres de la población. Por primera vez en su historia, en el 2005 este Fondo no recibió dinero alguno por transferencia del impuesto de ventas.

En el 2005 el porcentaje de hogares pobres se mantuvo básicamente igual (pasó de 21,7% a 21,2%). Si a esto se añade la proporción de hogares vulnerables (13,2%), que fue ligeramente superior a la del 2004, el resultado es un total de hogares en situación de pobreza o vulnerabilidad de 34,4%, cifra similar al 34,2% del año previo. Los hogares con jefatura femenina siguen mostrando la mayor incidencia de pobreza, pues superan en 7,1 puntos porcentuales a los hogares con jefatura masculina.

Al considerar una perspectiva temporal mayor, se observa que en el 2005, por segundo año consecutivo, la incidencia de la pobreza urbana registró las mayores tasas desde 1994,

mientras que la rural, luego de alcanzar un máximo en el 2004, recuperó un nivel normal-alto. También en el 2005 la incidencia de la pobreza extrema urbana registró una cifra elevada, la mayor desde 1994 (junto con 1999), en tanto que la rural contabilizó su valor mínimo desde 1994 y 1998. El gráfico adjunto ilustra los altibajos que desde 1990 ha venido mostrando la incidencia de la pobreza por regiones, con disparidades importantes entre ellas; las regiones Brunca y Chorotega siguen manteniendo los niveles más altos, y la Central, aunque exhibe los niveles más bajos, alberga al 52,2% de los hogares pobres del país.

Gráfico 2.13
Incidencia de la pobreza total en los hogares, según regiones. 1990-2005



Fuente: *Duodécimo Informe Estado de la Nación*, pág.111, con datos de la EHPM, INEC.

Los hogares incorporan a nuevos miembros a la fuerza laboral, y así logran percibir más ingresos

Para sortear la situación descrita, las familias incorporaron nuevos miembros a la fuerza laboral, generalmente en empleos de baja calidad. Entre 2004 y 2005, el número de perceptores por hogar pasó de 1,44 a 1,51, lo que ocasionó un aumento en los ingresos de los hogares de un 2,8%, equivalente a un 3,8% en términos per cápita. Esta inserción de más personas al mercado de trabajo permite entender que, pese a la caída de los ingresos por ocupado, los hogares hayan percibido más ingresos. No obstante, la persistencia de los indicadores de pobreza comentados en el apartado anterior sugiere que el aumento en el número de perceptores, por sí solo, no fue suficiente para reducir la vulnerabilidad y que la inserción laboral de los nuevos perceptores no fue en empleos de calidad.

Se incrementó el número de ocupados y creció la importancia relativa de los que trabajan a tiempo parcial

Para el 2005 se reportó un incremento en el número de ocupados, de 1.653.879 a 1.776.903, es decir 123.024 personas más, una cifra considerablemente mayor que la observada en años anteriores. Esto se refleja en el crecimiento de la tasa neta de participación, que alcanzó un 56,8% para ambos sexos; en los hombres creció un 1,4%, mientras que para las mujeres lo hizo en un 9,8%, que representa el aumento más alto de los últimos quince años. La rama de "hogares privados con servicios domésticos" captó una cuarta parte del incremento y una tercera parte se ubicó en la categoría "no calificada".

La importancia relativa de los ocupados de tiempo parcial creció en el 2005, pues del aumento en el número de ocupados uno de cada cinco se desempeñó en actividades de menos de 15

horas y otro de cada cinco en actividades de 15 a 30 horas. Cabe señalar que parte del aumento en el número de personas ocupadas se relaciona con un mejor registro de esta información, sobre todo en lo que concierne al empleo de las mujeres, lo cual pone en evidencia un problema de invisibilización del trabajo femenino.

Las transferencias representan el 21,4% de los ingresos de los hogares más pobres

Un aspecto que llama la atención es el aumento de los ingresos que experimentaron los hogares más pobres por concepto de transferencias de dinero. Según la información captada por la ENIG, esta fuente pasó de representar un 10,4% del total de ingresos en 1988, a un 21,4% en el 2004, para un crecimiento anual promedio de 3,6%.

Pocos avances en el cierre de brechas de género

El análisis de brechas de género muestra pocos cambios en las tendencias generales que se han venido observando. En materia de empleo, en el 2005 una mejor medición del empleo femenino permitió registrar una tasa neta de participación que alcanzó un máximo histórico de 40,4%, aunque esto no necesariamente se tradujo en mejores condiciones de inserción para las mujeres. Así lo evidencia su tasa de subutilización total, que fue 6,5 puntos mayor que la de los hombres, y que muestra un importante aumento en los últimos diez años. Esto, a su vez, se explica por el mayor impacto del desempleo abierto femenino, que ascendió a un 9,6% en el 2005, y el subempleo visible, que se ubicó en 7,5%. En una serie de indicadores clave las brechas entre hombres y mujeres se mantienen y en algunos casos, lejos de disminuir, aumentan (cuadro adjunto).

Cuadro 2.15

Resumen de indicadores sobre brechas de género. 1995-2005^{a/}

Indicador	Tendencia mujeres	Brecha mujeres/hombres
Esperanza de vida por sexo	Aumenta	Disminuye
Aseguramiento en ocupadas (os) por cuenta propia	Disminuye	Crece
Tasa neta de participación	Aumenta	Disminuye
Tasa de desempleo abierto	Aumenta	Crece
Tasa de subempleo visible	Aumenta	Crece levemente
Tasa de subempleo invisible	Se mantiene	Se mantiene
Tasa de subutilización total	Aumenta	Crece
Mujeres en ocupaciones "masculinas"	Inestable	Crece
Puestos directivos del total de ocupados, por sexo	Disminuye	Crece
No trabajan por atender obligaciones familiares o personales	Inestable	Se mantiene
No pueden aumentar jornada por atender obligaciones familiares o personales	Aumenta	Crece
Cobertura en educación secundaria	Aumenta	Se mantiene a favor
Jóvenes de 12 a 17 años que solo estudian	Aumenta	Se mantiene
Jóvenes de 12 a 17 años que solo trabajan en oficios domésticos de su hogar	Inestable	Se mantiene
Asistencia a la educación regular, población de 6 a 17 años	Aumenta	Se mantiene
Pobreza total según jefatura	Aumenta	Se mantiene
Acceso al crédito	Aumenta	Se mantiene
Candidaturas a diputados (as) y regidores (as)	Aumenta	Disminuye

a/ En algunos indicadores la disponibilidad de información es menor a los diez años. En las candidaturas se consideran las elecciones desde 1990, cada 4 años.

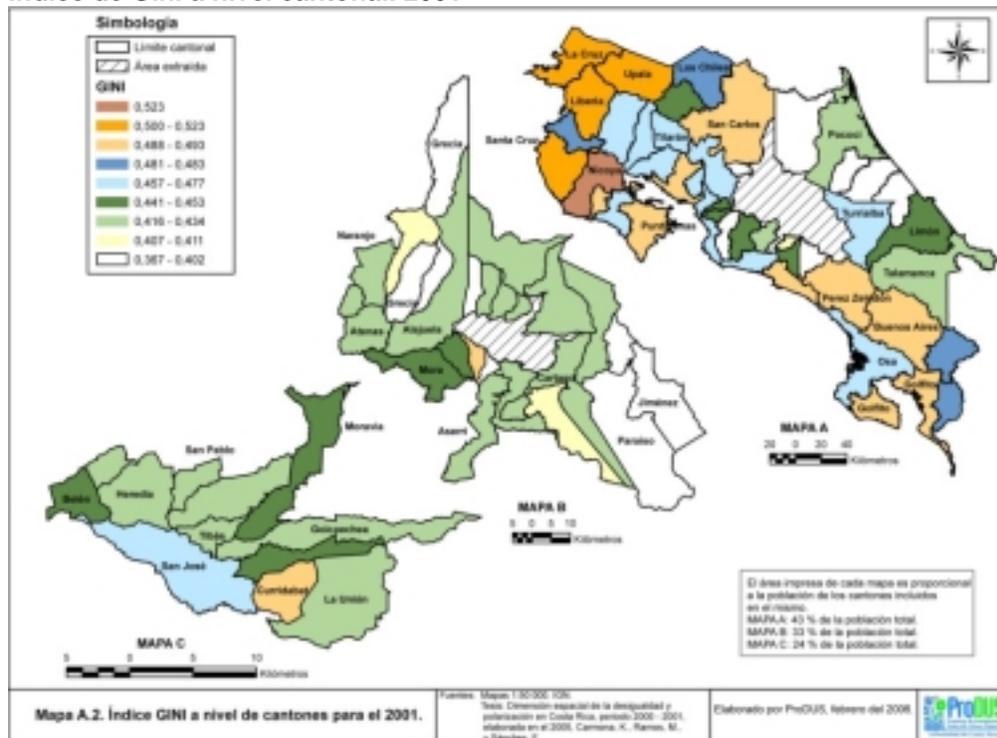
Fuente: *Duodécimo Informe Estado de la Nación*, pág. 118, con datos de INEC, MEP, Centro Centroamericano de Población (UCR) y BNCR.

Manifestaciones espaciales de las brechas de equidad

Reiteradamente el *Informe Estado de la Nación* ha señalado que el desarrollo de Costa Rica no es homogéneo y presenta grandes desigualdades según zonas geográficas. Esos desequilibrios se asocian a múltiples factores, tales como la forma en que se distribuye la población en el territorio, las distancias con respecto a los centros donde se toman decisiones, la manera en que se ejecutan las políticas y se asigna la inversión pública y privada, el tipo de actividades productivas que se realizan, la disponibilidad de recursos naturales y el uso del suelo.

La desigualdad en la distribución del ingreso a escala cantonal refleja esas disparidades. Los mejores coeficientes de Gini (como medida de desigualdad) se ubican en los cantones de Alvarado (0,367), Alajuelita (0,373) y Alfaro Ruiz (0,378) (ver mapa), que se ubican en distintas regiones del país. En contraste, los que ostentan los mayores índices de desigualdad se encuentran de manera predominante en Guanacaste: Nicoya (0,532), La Cruz (0,523), Santa Cruz (0,513) y por último Upala (0,512), un cantón que no pertenece a esta provincia pero que está estrechamente ligado a ella.

Mapa 2.2
Índice de Gini a nivel cantonal. 2001



Fuente: *Duodécimo Informe Estado de la Nación*, pág. 116.

La esperanza de vida sigue mejorando

En el 2005 la esperanza de vida al nacer fue la más alta registrada hasta ahora en Costa Rica: 79,1 años para ambos sexos, 76,9 para los hombres y 81,4 para las mujeres. Esta medida, además de expresar la longevidad de la población, resume las condiciones de mortalidad imperantes en el país. El aumento en la esperanza de vida en los últimos cinco años se debe sobre todo a cambios en la mortalidad de las personas mayores de 65 y menores de 89. Por

otro lado, la mortalidad infantil mostró un leve incremento en el 2005, al pasar de 9,25 a 9,78 por mil nacidos vivos, pero fue la segunda más baja en la historia.

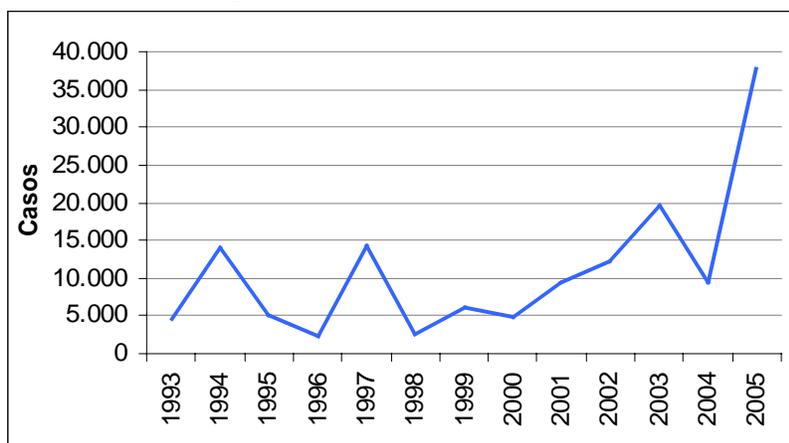
Crece el número de asegurados, tanto en el seguro de salud como en el de pensiones

A diciembre del 2005, los asegurados directos en el seguro de salud ascendían a 1.095.187 personas, un 6,9% más que en 2004. Visto desde la población económicamente activa (PEA), el seguro de salud cubría al 55,0% del total, al 61,0% de la PEA asalariada y a un 45,3% de la no asalariada. En el seguro de pensiones destaca el notable incremento en la cobertura de la PEA no asalariada, de 6,1 puntos entre 2004 y 2005. Estos datos reflejan el esfuerzo que está realizando la CCSS para captar a los trabajadores independientes, como parte de una política institucional para fortalecer la cotización en los seguros de salud y pensiones. Sin embargo, hay grupos de población específicos en los cuales la ampliación de las coberturas es un desafío pendiente; son los casos de las empleadas domésticas, los patronos, los trabajadores independientes, las amas de casa y las personas en condición de pobreza.

Costa Rica presenta la mayor incidencia de dengue de América Latina

No obstante el patrón cíclico de la epidemia del dengue, la incidencia sigue aumentando y las cifras muestran que no ha existido un control que implique una reducción sostenida. En el 2005 se reportaron 37.798 casos, el registro más alto desde que reemergió la enfermedad en 1993, para una tasa de 87 por diez mil habitantes. Este dato ubica a Costa Rica como el país con la tasa de incidencia más alta de América Latina, superando por amplio margen a los dos países que le siguen (Honduras con 25,6 y El Salvador con 22,2. El aumento del 2005 significa que una gran parte del territorio nacional tiene presencia del mosquito transmisor del virus y, por tanto, que los riesgos se han extendido más allá de lo que se puede atender de manera inmediata y con actividades de control localizadas. El desarrollo de una estrategia que incorpore un enfoque integral en el tratamiento del tema es clave para la atención del problema y la reducción de su incidencia.

Gráfico 2.1
Incidencia del dengue



Fuente: *Duodécimo Informe Estado de la Nación*, pág. 84, con datos de la Unidad Estadística de Vigilancia Epidemiológica, Ministerio de Salud.

En el siglo XXI la desnutrición ha dejado de ser el principal problema nutricional del país, y ha sido sustituido por la obesidad

Diferentes estudios y encuestas evidencian un cambio en el perfil del país en materia de hábitos alimentarios y nutrición. Hoy en día los problemas más frecuentes están asociados a excesos en el consumo de energía (sobre todo grasas y azúcares), lo que genera sobrepeso y obesidad en edades cada vez más tempranas, y afecta ya a adolescentes y escolares, tanto en zonas urbanas como rurales. Esta situación contrasta con la que prevaleció durante el siglo XX, cuando la desnutrición era el principal motivo de preocupación en este ámbito.

Continúan aumentando las coberturas del sistema educativo, pero el promedio de escolaridad avanza lentamente: 1,3 años adicionales desde 1988

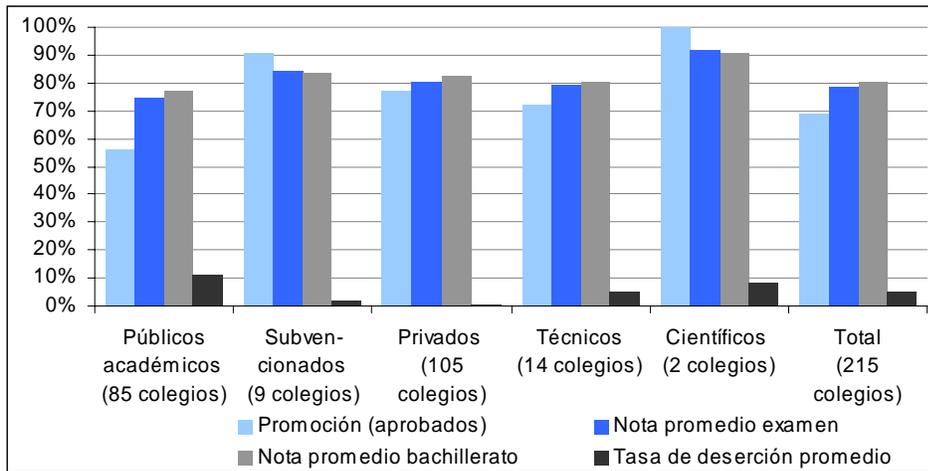
En el 2005 se siguieron registrando mejoras en las coberturas de todos los niveles del sistema educativo tradicional, especialmente en preescolar, donde el ciclo de transición (6 años) alcanzó una cobertura del 92,2%, y en la secundaria, que mostró tasas de escolaridad de 75,6% (bruta) y de 66,1% (neta). Sin embargo, preocupan las coberturas del cuarto ciclo o ciclo diversificado, que se mantuvieron cercanas al 40,1%. Para todo el país la escolaridad promedio aumentó tan solo 1,3 años entre 1988 y 2004 (de 6,5 a 7,8 años), lo cual evidencia la necesidad de fortalecer la educación, cerrar brechas y no permitir retrocesos. Las tasas específicas de escolaridad por edades simples siguen reflejando el proceso de abandono y desgranamiento del sistema educativo, que comienza a presentarse de manera paulatina a partir de los 12 años, cuando se reduce a 92,3% en comparación con 98,2% a los 11 años, y continúa descendiendo a medida que aumenta la edad.

Hay factores asociados al éxito de los colegios que no dependen de su presupuesto

En términos de calidad de la educación, en años anteriores el *Informe Estado de la Nación*, y más recientemente el *Primer Informe Estado de la Educación*, han analizado el tema de las brechas existentes entre las instituciones privadas y las públicas. En el caso de la secundaria se han valorado, asimismo, las diferencias en los indicadores de desempeño de los diversos tipos de colegios públicos: académicos regulares, técnicos profesionales y científicos. Así por ejemplo, el Duodécimo Informe reporta que la tasa de deserción promedio es muy baja en los colegios privados y en los centros que reciben subvención estatal, y relativamente baja en los colegios técnicos profesionales (en los tres casos no supera el 5% de los alumnos), pero se incrementa de modo sensible en los colegios públicos académicos diurnos. El análisis de desempeño educativo (en términos de capacidad para retener a sus estudiantes en undécimo año y graduarlos con buen rendimiento) según el tipo de centro, muestra que, en un listado de 215 colegios de la Gran Área Metropolitana (GAM) ordenados según estos criterios, el primer colegio público académico diurno aparece en el puesto 63. El Informe también incluye una exploración cualitativa que buscó identificar factores asociados al éxito que han obtenido diversos tipos de centros educativos. Pese a las diferencias en la composición del alumnado y el profesorado, entre otras, en todos los colegios exitosos se observan patrones comunes, como el rigor académico, la clara identidad de las instituciones, un estricto apego a las metas académicas definidas y el papel clave que juega la figura del director o directora.

Gráfico 2.2

GAM: indicadores de desempeño en las pruebas nacionales de bachillerato y tasa de deserción, por tipo de centro educativo. 2002-2005



Nota: Los datos se refieren al promedio del período 2002-2005. Por disponibilidad de información se seleccionaron 215 colegios ubicados en la GAM.

Fuente: *Duodécimo Informe Estado de la Nación*, pág. 93, con datos del Departamento de Estadística y Control de Calidad del MEP.

Deserción y reprobación de la secundaria aumentaron nuevamente en el 2005

En la educación secundaria, luego de un período en el que la deserción y la reprobación mostraron una notable tendencia hacia la disminución, en los últimos tres años la tasa conjunta de estos dos fenómenos volvió a incrementarse, al pasar de 10,4% en 2003, a 11,6% en 2004 y 12,5% en 2005. En séptimo año estas cifras alcanzaron 16,6%, 18,3% y 19,2%, respectivamente. Las tasas más elevadas siguen registrándose en las etapas de transición, es decir, al ingreso a secundaria en séptimo año y al inicio de la modalidad diversificada en décimo año.

Como resultado de la deserción y la reprobación, el país pierde por año cerca de 51.000 millones de colones, que representan un 0,5% del PIB. Si bien es cierto que no todo lo invertido en un alumno que pierde el curso lectivo y tiene que repetirlo, o en uno que lo abandona sin completarlo, es una pérdida neta, pues algún aprendizaje se obtuvo y algunas destrezas se desarrollaron, lo real es que el proceso no se completa o el Estado debe repetir el esfuerzo el año siguiente, y en esa medida la inversión educativa obtiene un menor rendimiento.

Factores asociados al éxito o no éxito de proyectos creados con el bono de vivienda

Como insumo para el Duodécimo Informe, se realizó una investigación de carácter exploratorio que buscó identificar y analizar los factores familiares y comunitarios que han contribuido, o no, al éxito de proyectos habitacionales desarrollados mediante el bono familiar de vivienda. El estudio se basó en una muestra de proyectos ubicados en la GAM y obtuvo, entre otros, los siguientes hallazgos:

- Un número mayor de familias que viven en proyectos “exitosos” muestra satisfacción por su vivienda (64,4%), en comparación con familias que habitan en proyectos “no exitosos” (39,8%).

- Promover la participación de las familias en el desarrollo de la infraestructura en los proyectos y en obras comunales post-construcción es un factor relevante para el éxito de las iniciativas.
- Algunos factores identificados como importantes en el diseño de políticas públicas son: evitar el “clientelismo” político en el otorgamiento del bono, girarlo directamente a los beneficiarios (sin intermediarios), mejorar los estudios socioeconómicos de las familias y agilizar la entrega del subsidio.
- Las familias que viven en proyectos “no exitosos” enfrentan mayores costos personales y comunales que las residentes en proyectos “exitosos”.

Problemas de gestión en los programas sociales

El Duodécimo Informe también incluye un análisis basado en 32 estudios de fiscalización realizados por la Contraloría General de la República sobre diversos programas sociales, cuyo fin fue determinar el tipo y la frecuencia de los problemas de gestión que muestran esos programas. El estudio identifica tres grandes categorías de causas relacionadas con estos problemas: situaciones vinculadas a decisiones políticas, débiles capacidades gerenciales de las autoridades responsables y los mandos medios, y procesos de planificación y registros de las poblaciones beneficiarias deficientes o inexistentes. Esto, a su vez, impide la realización de evaluaciones periódicas y la puesta en marcha de acciones oportunas frente a los problemas que se van presentando.

PRINCIPALES HALLAZGOS DEL CAPÍTULO “OPORTUNIDADES, ESTABILIDAD Y SOLVENCIA ECONÓMICAS”

El desempeño general de la economía en el 2005 se caracterizó por un fuerte aumento en la tasa de crecimiento del producto interno bruto (PIB), principalmente como resultado de un significativo incremento de las exportaciones. No obstante, junto a este dinamismo también se dio un crecimiento inferior (en relación con el del PIB) del ingreso nacional disponible por persona y una reducción del ingreso de los ocupados, mientras la incidencia de la pobreza se mantuvo estancada. De esta forma, el desempeño económico resultó insuficiente, no por su magnitud –de hecho el PIB costarricense fue superior al del resto de Centroamérica- sino por su relativo desarraigo en términos de las aspiraciones de desarrollo humano y mayor bienestar. En este sentido, el 2005 fue otro año en que no se logró sentar las bases para un crecimiento sostenido, afianzado en la estabilidad y la solvencia económicas, capaz de traducirse en mayores oportunidades para la población en el largo plazo.

RESUMEN DE HALLAZGOS

Alto crecimiento, pero con débiles encadenamientos productivos, fiscales y sociales

Entre los resultados positivos del 2005 destaca el crecimiento de 5,9% en el PIB, el cual fue impulsado fundamentalmente por el dinamismo del sector exportador, tanto agrícola como industrial. En el ámbito fiscal, el déficit del Gobierno Central pasó de representar el 2,7% del PIB en el 2004 a 2,1% en el 2005. También mejoró la capacidad de la economía para atender sus necesidades de corto plazo, mediante la acumulación de reservas monetarias internacionales.

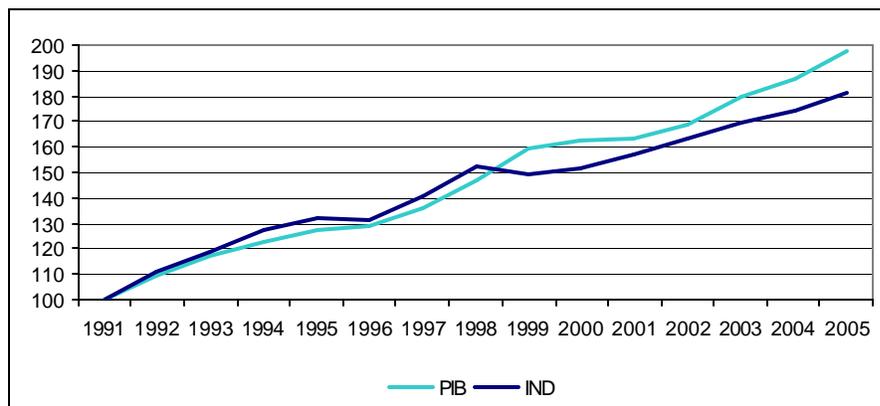
En otros aspectos no se logró avanzar y, en consecuencia, se produjo un deterioro en la estabilidad y la solvencia económicas -sostenibilidad- que coloca a la economía en una situación de alta vulnerabilidad. Esto se manifiesta en la fuerte dependencia de los ingresos por inversión extranjera directa para financiar la cuenta corriente -dado el notable incremento del déficit comercial en los últimos años- y en la fuerte reducción del gasto en inversión social y en infraestructura, que compromete las posibilidades de generar crecimiento en el futuro.

El ingreso nacional disponible (IND) registró un aumento de 3,7%, inferior en 2,2 puntos al crecimiento del PIB, lo que se explica principalmente por los recursos dedicados al pago neto a factores externos. Esta brecha, persistente en los últimos años, da cuenta de la desarticulación de la economía, expresada en escasos encadenamientos productivos entre las empresas extranjeras dedicadas a la exportación y las empresas nacionales. Esto apunta a la necesidad de impulsar políticas de fomento a las actividades productivas de las micro, pequeñas y medianas empresas, que constituyen la mayoría, a fin de promover una mayor contribución de la economía interna al crecimiento del PIB y la generación de mayores posibilidades de empleo, ingresos y disminución de la pobreza.

Gráfico 6

Evolución del índice del PIB y del IND

(base 1991= 100)



Fuente: Resumen del Duodécimo Informe Estado de la Nación, pág. 33, con datos del BCCR.

Se reactivan la industria y la agricultura orientadas a la exportación

La industria y la agricultura experimentaron una reactivación, luego de que en el 2004 se habían desacelerado. El sector servicios se mantuvo como el más importante, aunque sufrió una leve desaceleración. El sector manufacturero mostró una tasa de crecimiento considerable (11,8% en 2005 frente a 3,6% en 2004) debido sobre todo al desempeño de las zonas francas, cuyo valor agregado pasó de 8% en el 2004 a 25% en el 2005. El sector de transporte y telecomunicaciones, pese a ser el segundo de mayor crecimiento, creció 2 puntos menos que en el 2004 (9,8% en el 2005).

Cuadro 2

Participación relativa en el PIB y crecimiento del PIB, por rama de actividad económica. 1995-2005

	Crecimiento			Participación en el PIB		
	1995-2003	2004	2005	1995-2003	2004	2005
PIB a precios de mercado ^{a/}	4,4	4,1	5,9	90,5	91,1	91,2
Sector primario ^{b/}	3,3	0,2	3,2	11	9,9	9,6
Sector secundario	5,4	3,6	11,8	22,1	22,1	23,3
Sector terciario	4,4	5,4	4,5	57,3	59,1	58,3

a/ No se incluyeron los impuestos netos de subvenciones sobre los productos, por lo que la sumatoria total no es igual al 100%.

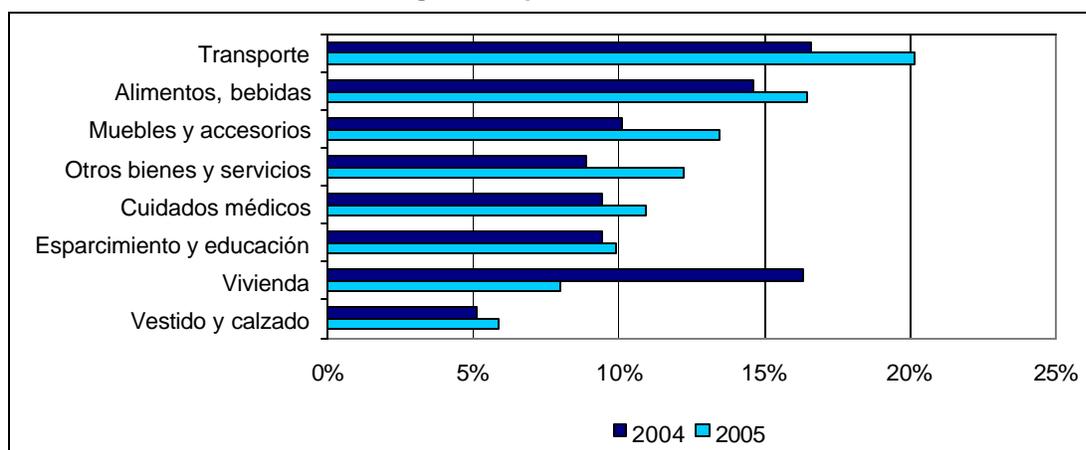
b/ Incluye las actividades de agricultura, silvicultura y pesca, y extracción de minas y canteras.

Fuente: Resumen del Duodécimo Informe Estado de la Nación, pág. 34, con datos del BCCR.

Inflación más alta de los últimos ocho años

En el 2005 se registró la inflación más alta de los últimos ocho años, 14,1%, nivel que estuvo lejos de la meta inflacionaria del 10% propuesta por el Banco Central. Este comportamiento se explica en parte por el efecto de los términos de intercambio, fundamentalmente el shock de los precios del petróleo, y la tasa de devaluación del colón con respecto al dólar. Pese a la importancia de este factor externo, las causas internas —entre ellas las pérdidas del Banco Central— siguen siendo los principales determinantes de la inflación.

Gráfico 3.14 Variación del IPC según componentes



Fuente: *Duodécimo Informe Estado de la Nación*, pág. 169, con datos del BCCR.

Las exportaciones alcanzaron un nuevo record histórico

La demanda externa se incrementó en un 12,6%, gracias al dinamismo de las exportaciones de bienes y servicios. Las primeras alcanzaron un nuevo récord histórico, de 7.026 millones de dólares, en tanto las exportaciones de servicios aumentaron un 12,2%, debido a la expansión de la actividad turística. Las exportaciones de la industria manufacturera aumentaron en 13,1%; dentro de este sector, el mayor dinamismo se dio en las empresas extranjeras bajo el régimen de zonas francas, en particular los subsectores de electrónica, alimentos, productos químicos y farmacéuticos y equipo médico y de precisión. Por su parte, las exportaciones de bienes agrícolas se expandieron en 5,5%; piña, café, plantas, flores y follajes fueron los rubros de mayor crecimiento, y amortiguaron la caída que sufrió la producción bananera, por factores climáticos, a inicios del 2005.

La demanda interna crece, pero muestra un escaso dinamismo

La demanda interna (inversión, consumo y gasto del Gobierno) creció un 5,4%, frente a un 4,6% en 2004. Este escaso dinamismo, en comparación con el comportamiento de la demanda externa, se debió a la reducción de los gastos de inversión pública, que fue acompañada por una mayor contención del gasto de consumo del Gobierno, el cual creció un 1,2%, menos que en el 2004. El consumo final de los hogares mostró un incremento del 3,9%, mientras el crecimiento de la inversión fue de 11,5% en el 2005. Este último obedeció a la inversión de la empresa privada en la compra de maquinaria y equipo, en tanto que la inversión en nuevas construcciones cayó, tanto en el sector público como en el privado.

Se reducen el déficit fiscal y la deuda pública total, a costa del crecimiento sostenido

En el ámbito fiscal las cuentas mostraron una mejora en el 2005 con respecto al año anterior. Como ya se mencionó, el déficit del Gobierno Central disminuyó de 2,7% a 2,1% del PIB; al mismo tiempo, el resto del sector público no financiero incrementó su superávit de 0,4% a 1,2% del PIB y el déficit del Banco Central aumentó de 1,3% a 1,4%. De esta forma, el balance fiscal consolidado para el sector público global pasó de -3,6% del PIB en el 2004 a -2,3% en el 2005, el menor registrado en los últimos cinco años. Las finanzas del Gobierno Central explican más del 70% de la mejora en la posición financiera del sector público global entre 2002 y 2005.

Estas mejoras se han obtenido fundamentalmente por la vía de la reducción del gasto público. Desde el 2003 el Ministerio de Hacienda ha venido emitiendo directrices en este sentido, de cara a la incertidumbre de en torno al posible incremento de los ingresos tributarios con la aprobación de una reforma fiscal. En el 2005 el panorama de contención del gasto siguió la senda de los dos años previos, con una importante subejecución en los giros destinados a instituciones dedicadas al desarrollo de proyectos sociales y de infraestructura.

Entre las estrategias utilizadas para controlar el gasto público se encuentra la práctica de trasladar recursos a las entidades públicas en los últimos meses del año, lo cual limita el tiempo disponible para ejecutarlos. El Ministerio de Educación, el PANI, el FODESAF y el CONAVI, entre otros, han sido afectados por la entrega tardía de fondos. Mediante esta y otras prácticas, las autoridades han sido exitosas en reducir los gastos del Gobierno, gracias a lo cual se logró una mejora en el superávit primario en los últimos tres años (2,1% del PIB). En ese período los gastos sin intereses se redujeron 1,6 puntos porcentuales del PIB y representaron el 78,3% de esa mejora. La mayor reducción (0,8 puntos porcentuales del PIB) se registró en el 2003, mientras que tanto en 2004 como en 2005 alcanzó 0,4 puntos del PIB. Esta tendencia decreciente refleja el margen cada vez más estrecho que han venido enfrentando las autoridades en los últimos años, debido a las crecientes presiones sociales para aumentar el gasto social y la inversión en infraestructura, así como producto de la rigidez que muestran los gastos públicos más significativos, tales como salarios, pensiones e intereses.

Cuadro 3.14 Variación de los gasto^{a/} e ingresos del Gobierno Central en relación con el PIB. 2003-2005
(puntos porcentuales)

Rubros	Variación 2003	Variación 2004	Variación 2005	Variación Acumulada 03-05
Ingresos totales	0,4	-0,1	0,2	0,5
Gastos sin intereses	-0,8	-0,4	-0,4	-1,6
Superávit Primario	1,2	0,3	0,6	2,1

a/ gastos sin intereses.

Fuente: *Duodécimo Informe Estado de la Nación*, pág. 174, con datos de la CGR.

En lo que concierne a los ingresos tributarios, hoy Costa Rica tiene diversas necesidades coyunturales y estratégicas de gasto público que demandan una carga tributaria más alta. Así por ejemplo, existen importantes inversiones en infraestructura que se han dejado de hacer en los últimos tres años, algunos pasivos contingentes aún no están contabilizados y la economía del conocimiento exige mayores inversiones en el área de educación.

Importante aumento en el número de ocupados, pero el salario mínimo y la pobreza se mantienen estancados

En el año 2005 la economía abrió nuevas oportunidades de empleo. Se registró un aumento que llevó el número de ocupados a un total de 1.776.903 personas. Cabe aclarar, sin embargo, que este incremento responde tanto al mayor crecimiento económico, como a una mejor captura de la información, sin que sea posible determinar la importancia relativa de cada uno de estos elementos. El aumento representa la mayor tasa neta de participación del período 2000-2005; en el año bajo análisis, el 56,8% de la población de 12 años y más estaba económicamente activa. La tasa neta de participación, tanto para hombres como para mujeres,

presentó valores máximos; esta situación se manifestó especialmente entre las mujeres, cuya tasa de participación (40,4%) superó por casi 2 puntos las mediciones anteriores.

Del total de ocupados registrados en el 2005, el 35% corresponde a mujeres y el 65% a hombres. De acuerdo con el fuerte incremento del empleo, las tasas de ocupación del 2005 también fueron las más elevadas del período 2000-2005. Sin embargo, cabe destacar que, al mismo tiempo, la tasa de desempleo abierto mostró un leve aumento (6,6%). Por rama de actividad, el resultado que más llama la atención es el incremento del 9,8% en el número de ocupados en agricultura y ganadería (23.228 personas), pues la tendencia de los últimos años era hacia la reducción del empleo en este sector. Surge entonces la duda de si estas cifras reflejan una reversión de la tendencia, o simplemente una mejor captura de los ocupados en estas actividades. En el año 2004 había un total de 245.328 ocupados en el sector agropecuario (incluyendo pesca), cifra que ascendió a 269.975 en el 2005.

Pese al crecimiento del empleo, en el 2005 el índice de salario mínimo permaneció estancado con respecto al año anterior: pasó de 112,8 a 113,1, después de mostrar una reducción de 1,9 entre 2003 y 2004, con lo cual mantuvo la tendencia observada desde 1998. En cuanto a la pobreza, la disminución de 0,5 puntos porcentuales en relación con el 2004 (de 21,7% a 21,2%) confirma que este fenómeno se mantiene desde 1994 en un nivel cercano al 20%, más o menos 1,5 puntos porcentuales. A su vez, la pobreza extrema permaneció en el 5,6% registrado en 2004, también estancada desde 1994 en alrededor del 6%, más o menos un punto porcentual.

Mejoran los ingresos del Gobierno Central

En el 2005 los ingresos tributarios registraron un crecimiento real de 4,6%. De este total, un 55% provino de un incremento en la recaudación del impuesto de ventas -ventas internas y ventas de productos importados (ventas externas)- y un 35% del impuesto sobre la renta. Este positivo desempeño se debe al importante crecimiento logrado en la base de contribuyentes, particularmente en renta, donde se observa un notable aumento durante los tres últimos años. El número total de contribuyentes en renta y ventas creció un 48% entre 2000 y 2005, con lo que en la actualidad se contabilizan 139.525 personas y entidades más que hace cinco años. El 88,6% de este incremento corresponde a contribuyentes de renta.

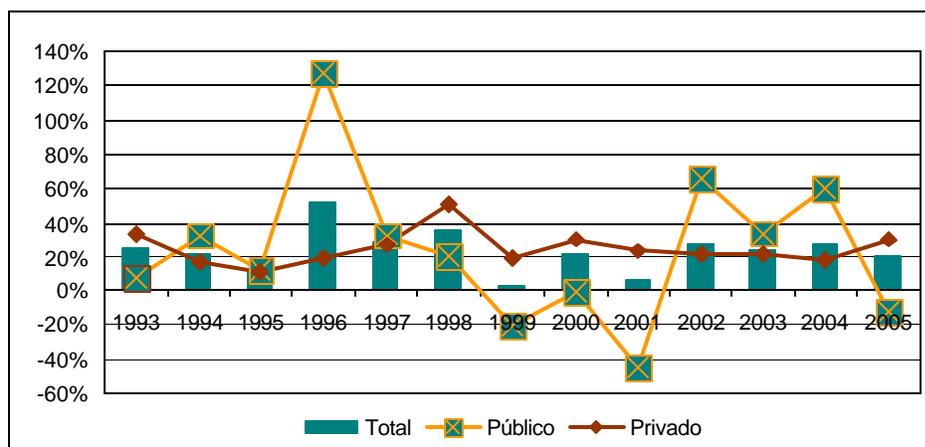
Estos resultados reflejan un significativo aumento en la base impositiva entre el 2003 y el 2005, proveniente en buena medida de una mejora en la gestión de cobro. Sin embargo, falta mucho camino por recorrer en esta tarea, ya que existe una alta tasa de evasión en los tributos de ventas y renta. Además del combate a la evasión, se requiere un sistema que propicie una mayor equidad y justicia tributarias, gravando rentas de igual cuantía en forma no diferenciada y ampliando la base impositiva para incorporar a los sectores actualmente exentos del pago de impuestos, con lo cual también se incrementaría la carga tributaria.

Crece el crédito privado y decrece el crédito al sector público

El crecimiento del crédito neto total en el 2005 fue el menor de los últimos tres años: 19,4%, contra 26,2% en el 2004. Este comportamiento se explica por la importante caída del crédito al sector público, que mostró una tasa de crecimiento negativa, de, -12,3%, en contraste con los aumentos de 66%, 34% y 60% registrados en los tres años precedentes. Esto se debió a que las necesidades de endeudamiento del Gobierno fueron menores, dada la reducción del déficit fiscal, y a que algunos de los títulos fiscales adquiridos por los bancos comerciales en el 2004 vencieron en el 2005 y el Gobierno decidió no renovarlos.

Paralelamente, el crédito al sector privado tuvo un incremento de 29,9% en el 2005, 10 puntos porcentuales más que en el 2004, fundamentalmente por el crédito otorgado por los bancos comerciales al sector privado no financiero. Este renglón representa cuatro quintas partes del crédito interno total; su crecimiento es el más estable y fue de 29% en el 2005.

Gráfico 3.11
Crecimiento del crédito interno neto total del sistema bancario nacional



a/ Incluye el crédito al Gobierno y al resto del sector público.

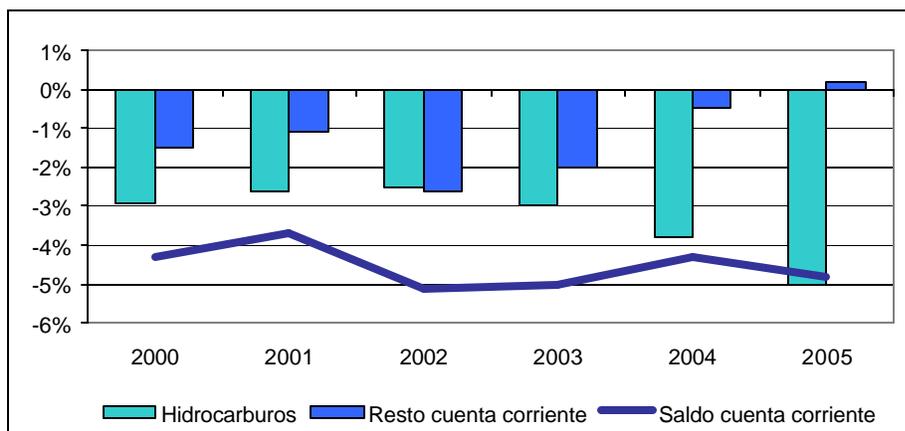
b/ Incluye el crédito al sector privado no financiero y al sector privado financiero no bancario.

Fuente: *Duodécimo Informe Estado de la Nación*, pág. 156 con datos del BCCR.

Financiamiento de la cuenta corriente: relevancia de la IED

En materia de cuentas externas, entre 2004 y 2005 se observa un leve deterioro en el comportamiento del saldo de la cuenta corriente, que pasó de 4,3% a 4,8% del PIB, lo cual implica que se mantuvo en el nivel promedio del último cuatrienio. Sin embargo, ese saldo ha sido afectado por el incremento del déficit comercial que se viene dando desde 1998 y que se ha agravado en los últimos tres años; en 2005 llegó a representar el 10,7% del PIB, frente a un 7,7% en el 2004. Entre las principales causas de esta situación está el fuerte aumento en el precio de los hidrocarburos, elemento crítico que reduce el margen de maniobra de la política económica, pues la magnitud de la factura petrolera obliga a hacer un esfuerzo mayor para evitar un deterioro en las cuentas externas.

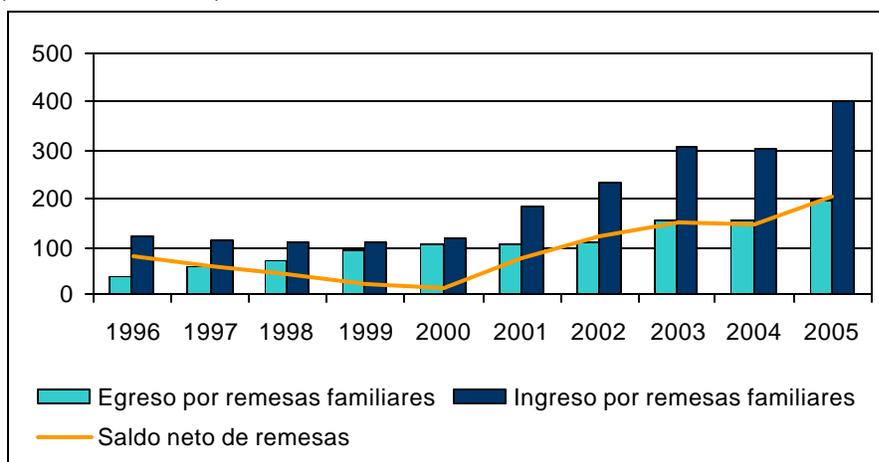
Gráfico. 3.15
Saldo de la cuenta corriente y factura de hidrocarburos en relación con el PIB



Fuente: *Duodécimo Informe Estado de la Nación*, pág. 170, con datos del BCCR.

Por otra parte, la cuenta de servicios no financieros registró un saldo positivo, de 1.140,2 millones de dólares, producto de las actividades relacionadas con el turismo, que contribuyen de manera sostenida a generar ingresos netos para la economía. Las transferencias corrientes también mostraron, al igual que en años anteriores, un saldo positivo. Cabe resaltar que en el 2005 los ingresos por concepto de remesas familiares se incrementaron en términos nominales en un 32% y llegaron a representar el 2% del PIB.

Gráfico 3.16
Evolución de las remesas familiares
(millones de dólares)



Fuente: *Duodécimo Informe Estado de la Nación*, pág. 172, con datos del BCCR.

El financiamiento del déficit en cuenta corriente es cubierto en un 89,7% por la inversión extranjera directa (IED), que ascendió a 861 millones de dólares en el 2005 (4,3% del PIB) y de los cuales el 48,7% fue la reinversión promedio de los últimos 5 años. De este modo continuó la tendencia observada en años anteriores, y pese a la no aprobación del Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica, Estados Unidos y República Dominicana. El 80,4% de la inversión tuvo como origen los Estados Unidos y la mayor parte se dirigió a las zonas francas. Esta dependencia de la IED para financiar un creciente déficit de cuenta corriente constituye

una vulnerabilidad, pues una interrupción repentina en el flujo de estos recursos podría poner al país en una situación difícil.

Mejorar la posición competitiva de Costa Rica en materia de IED requiere la atención de ciertas necesidades relacionadas con el clima de inversión. En particular hay cuatro áreas en las cuales se debe actuar en el corto plazo: régimen de incentivos, telecomunicaciones, recurso humano y trámites. El amplio régimen de incentivos tributarios que Costa Rica otorga a las zonas francas debe ser sustituido, tanto por razones asociadas a los acuerdos de la OMC, como por los débiles encadenamientos fiscales que propicia. Además resulta paradójico que la IED, que demanda grandes cantidades de recursos humanos calificados, no contribuya fiscalmente para financiar los sistemas de formación del país.

PRINCIPALES HALLAZGOS DEL CAPÍTULO “ARMONÍA CON LA NATURALEZA”

El desempeño ambiental del 2005 alejó a Costa Rica de buena parte de sus aspiraciones de desarrollo humano sostenible, entre ellas: utilizar los recursos naturales a una tasa menor o igual a su reposición, lograr tasas de desechos y contaminantes iguales o inferiores a la capacidad del ambiente para asimilarlos, reducir el deterioro ambiental, minimizar el impacto de los desastres y tener una sociedad que avance hacia una mayor equidad en el disfrute de los recursos naturales.

Nuevamente han quedado en evidencia debilidades en la gestión ambiental. Persisten el deterioro y la creciente presión sobre el ambiente, en especial en el contexto urbano. Los monitoreos de calidad del aire y el agua denotan la vulnerabilidad de estos recursos esenciales, a lo cual se unen patrones de consumo asociados a una elevada generación de residuos sólidos y líquidos, y a la dependencia de combustibles caros y altamente contaminantes. De igual forma, la vulnerabilidad y el escenario de múltiples amenazas -naturales y humanas- encuentran a una población que se asienta en el territorio de manera poco planificada, y en algunos casos en condiciones sociales y económicas que favorecen un mayor impacto de los eventos naturales y de los cambios en la estructura social y productiva.

En el 2005 se cumplió una década de la aprobación de la Ley Orgánica del Ambiente. Hoy por hoy, es claro que la apuesta que se hizo en 1995, por el ambiente como una prioridad política y estratégica para el desarrollo nacional, ha sido relegada en la práctica, tanto por rezagos en el fortalecimiento de las capacidades de las instituciones públicas a cargo de la gestión ambiental, como por la falta de interés de actores económicos clave.

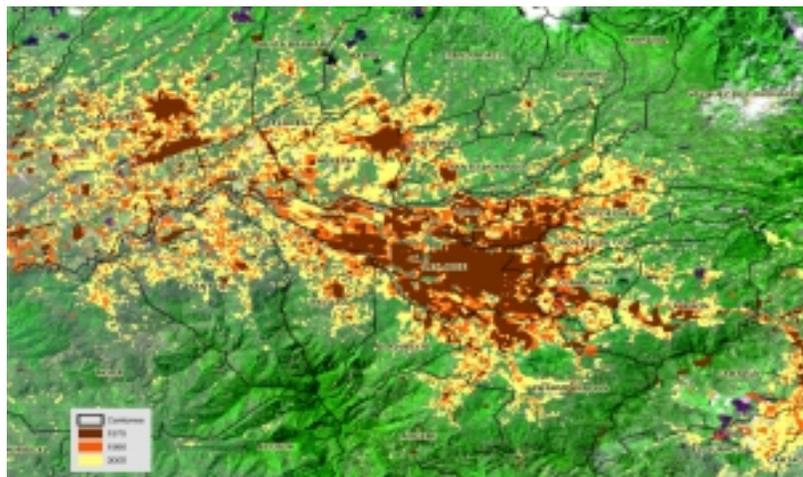
RESUMEN DE HALLAZGOS

Crecimiento urbano rápido y desordenado amenaza los recursos naturales

De ser una sociedad mayoritariamente rural, en los últimos cuarenta años Costa Rica pasó a ser una sociedad eminentemente urbana. Entre 1973 y el 2000 la población pasó de 1.871.780 habitantes a 3.810.179 y su densidad por kilómetro cuadrado se duplicó, de 36,6 a 74,6. En el mismo período, la proporción de residentes urbanos pasó de 43% a 59%. La mayor parte de este crecimiento se concentró en lo que hoy se conoce como la Gran Área Metropolitana (GAM), que tiene una extensión de 1.778 km² y abarca desde Paraíso (provincia de Cartago) al este, hasta Atenas (provincia de Alajuela) en el oeste. Hoy la GAM alberga a 2.016.319 personas, que representan el 53% del total nacional, concentra poco más de la mitad de la población económicamente activa y una tercera parte de las viviendas con necesidades básicas insatisfechas de algún tipo.

La expansión del uso habitacional del suelo ha sido rápida y desordenada. En todo el país, el número de viviendas en zona urbana pasó de 330.833 en 1994 a 666.126 en el 2005. Solo entre 2004 y 2005, el área de construcción creció un 12,1%, al pasar de 2.723.683 m² a 3.053.300 m². Los problemas se dan, al igual que en casi todos los aspectos de la gestión ambiental, en un contexto institucional fragmentado y con poca planificación. Se encuentran vigentes 27 leyes que dan competencias a 22 instituciones en torno al ordenamiento territorial.

Mapa 1 Expansión del área urbana, 1975, 1986 y 2005



Nota: Las imágenes fueron tomadas por los satélites Landsat MSS en 1975, Landsat TM en 1986 y Landsat ETM+ en 2005. Debido a las características de las imágenes satelitales es posible que el área clasificada como urbana incluya algunas pequeñas porciones de pastos-cultivos o combinaciones de charrales y áreas urbanas.

Fuente: Resumen del *Duodécimo Informe Estado de la Nación*, pág. 41 con imágenes del CENAT-PRIAS.

El sector turismo crece, pero no se ha medido su impacto ambiental

En materia del uso del patrimonio natural, en el 2005 Costa Rica recibió 1.679.051 turistas, un 15,6% más que en el 2004. Las divisas generadas por la industria turística continúan superando las exportaciones de productos tradicionales como café, carne, azúcar y banano; en el 2005 este sector logró el segundo aporte más importante al PIB desde 1994 (7,8%). El número de habitaciones hoteleras, que ha venido creciendo de forma sostenida en los últimos diez años, superó las 36.000 en el 2004. Sin embargo, solo 59 hoteles poseen el Certificado para la Sostenibilidad Turística que otorga el ICT, el cual garantiza que el hotel cumple con una serie de estándares ambientales, culturales y sociales. Este crecimiento del turismo no ha sido acompañado por sistemas de medición unificados en cuanto a sus impactos ambientales. Paradójicamente, las zonas costeras son el principal escenario del desarrollo turístico nacional, y en ellas se observan grandes contrastes entre los megaproyectos turísticos y los bolsones de pobreza, que se agravan por la limitada inversión en el mejoramiento y rentabilidad de las actividades que realizan las comunidades pesqueras.

Sin soluciones de largo plazo para el alto consumo de hidrocarburos

En el tema energético, la alta dependencia de los hidrocarburos (el 67,3% de la energía comercial que se consume en el país depende de ellos, especialmente para el transporte) unida a la persistente escalada en los precios del petróleo, sigue haciendo de este un asunto estratégico para Costa Rica. La factura petrolera pasó de 699 millones de dólares en el 2004, a 998 millones en el 2005. Sin embargo, el parque automotor continúa creciendo y contabilizó 1.013.823 unidades en el 2005. Desde el 2004 el Gobierno ha impulsado un conjunto de medidas de corto plazo para reducir el consumo de combustibles, entre ellas destaca la restricción del tránsito vehicular en el casco metropolitano de San José y el adelanto de una hora en la jornada laboral de las instituciones públicas. Además se sustituyeron las lámparas del alumbrado público por otras más eficientes, se brindaron facilidades arancelarias para la importación de vehículos híbridos con motores eléctricos y se promovió el uso eficiente de la

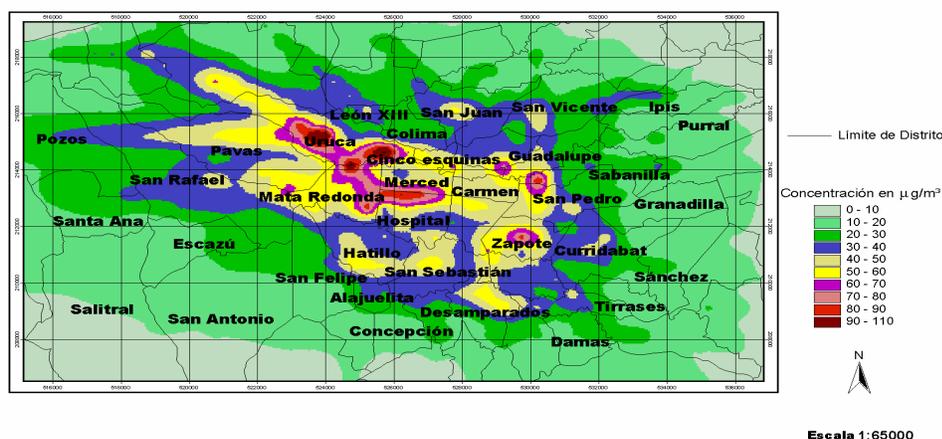
energía, en el marco de la Ley reguladora del uso racional de la energía. Durante el 2005 se reactivó el tren de pasajeros interurbano y se inició un plan piloto para el uso de un 7,5% de etanol en vehículos a gasolina. No obstante, siguieron relegadas a segundo plano las iniciativas orientadas a la búsqueda de soluciones de largo plazo y con base en el uso innovador e inteligente del patrimonio natural.

Calidad del aire depende del sector transporte

Estudios de calidad del aire realizados por la UNA y la UCR en puntos clave del área metropolitana de San José revelan que la contaminación por material particulado (PM-10) no cambió significativamente entre 2004 y 2005. La investigación de la UNA encontró que los resultados diarios no sobrepasaron la norma nacional ($150 \mu\text{g}/\text{m}^3$) en ninguno de los puntos de muestreo, aunque en ocasiones el promedio mensual fue superior a la norma ($50 \mu\text{g}/\text{m}^3$). Por su parte, las mediciones efectuadas por la UCR detectaron áreas en la capital donde las concentraciones de óxidos de nitrógeno sobrepasan el valor límite recomendado por la OMS. A su vez, la Agencia de Cooperación Alemana, GTZ, en el marco del Proyecto Aire Limpio, llevó a cabo un estudio sobre el impacto ambiental de la revisión técnica de vehículos a gasolina y su aporte en el control de emisiones contaminantes. Se encontró que el mayor aporte de monóxido de carbono (CO), proviene de los vehículos particulares (31.348 toneladas para el 2003), seguidos por los de carga liviana (12.050 toneladas) y los taxis (3.166 toneladas). Comparando el 2003 y el 2005, se aprecia que hubo una reducción en las emisiones totales de CO, que pasaron de 46.564 a 42.178 toneladas, es decir, una disminución del 9,4%, a pesar de que en ese período el parque automotor creció en aproximadamente un 14%. De esta forma, se estima que la revisión técnica vehicular evitó la emisión de 23.761 toneladas de monóxido de carbono en el 2003, lo que equivale a un 34% del total que se hubiera emitido sin la revisión.

Mapa 4.1

Concentraciones de óxido de nitrógeno en algunos cantones y distritos de San José. 2005



Fuente: *Duodécimo Informe Estado de la Nación*, pág. 222.

El agua mantiene su vulnerabilidad, pero surgen nuevos instrumentos para su gestión

La alta vulnerabilidad de los recursos hídricos documentada en ediciones anteriores del *Informe Estado de la Nación*, se manifestó en los eventos de contaminación de fuentes subterráneas registrados en el 2005, que provocaron pérdidas millonarias. En Sarapiquí y Limón 4.000 pozos

resultaron contaminados tras las inundaciones de enero en la zona del Caribe, y la contaminación de un pozo en Barreal de Heredia, como consecuencia de una infiltración de combustible detectada en el 2004, ocasionó una declaratoria de emergencia en el 2005. En el 2005, y por primera vez en varios años, la población abastecida con agua de calidad potable experimentó una leve baja, de 82,8% a 82,2%. El 76% de la población nacional recibe agua con desinfección continua y el 63,5% consume agua que ha sido sometida a programas de control de calidad. El acceso a agua de calidad potable se torna crítico entre las comunidades marginales y vulnerables. Una evaluación del riesgo sanitario de 37 acueductos ubicados en territorios indígenas, realizada por el Laboratorio Nacional de Aguas del ICAA durante el período 2003-2005, determinó que más del 90% de los acueductos tenía contaminación fecal, 12 (33%) presentaban riesgo sanitario alto y 5 (14%) un riesgo muy alto.

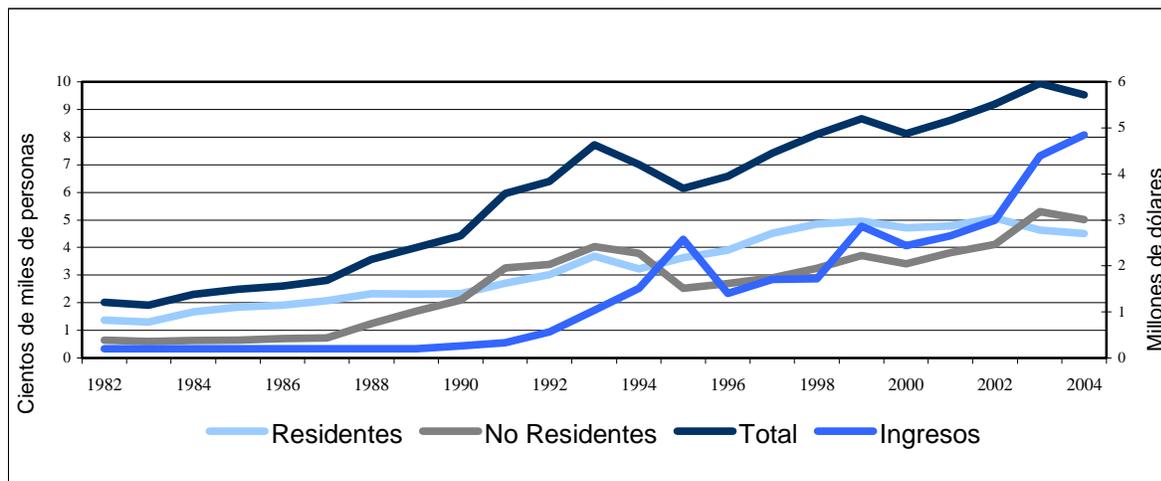
En el 2005 hubo avances, aunque limitados, en torno al manejo de este recurso. Sobresalen en primer lugar algunos esfuerzos por mejorar la débil generación y sistematización de información sobre el tema, incluyendo la puesta en marcha de la Estrategia para la Gestión Integrada de Recursos Hídricos. En la Asamblea Legislativa, la Comisión de Asuntos Ambientales dictaminó positivamente el proyecto de Ley del Recurso Hídrico, pero fue escaso el progreso en su tramitación. Lo más relevante del 2005 fue la aprobación del “canon de aprovechamiento ambientalmente ajustado” y el “canon de vertidos”, que deberán pagar todos los entes públicos y privados usuarios del agua. Los fondos así generados contribuirán a la sostenibilidad financiera de la gestión del recurso hídrico, mediante el pago por servicios ambientales para la protección del agua en 117 millones de hectáreas privadas (pequeños y medianos propietarios) y otro tanto en áreas protegidas estatales. Adicionalmente, permitirán el fortalecimiento de la red hidrometeorológica y la inversión en infraestructura local de control de caudales y acueductos rurales, a través de las asociaciones administradoras de acueductos rurales o las municipalidades.

Más tierras protegidas, pero con pocos recursos

En materia de conservación del patrimonio natural se reportan importantes avances, entre los que se encuentran el aumento en las áreas bajo protección y un mejor conocimiento de los recursos naturales, como resultado de diversos estudios. Sin embargo, las amenazas persisten, y se derivan, entre otros factores, del deficiente ordenamiento territorial, la escasez de recursos para la adquisición de terrenos en áreas protegidas y para la operación de instituciones del sector ambiental, así como de la extracción ilegal de especies silvestres, el crecimiento de actividades productivas con pocas regulaciones y debilidades en la medición de sus impactos ambientales, tales como la acuicultura y los proyectos turísticos. En este contexto, resulta clave avanzar hacia una valoración económica de los recursos naturales.

En el 2005 se crearon cuatro refugios naturales de vida silvestre y se dio una modificación de límites en el refugio de la isla San Lucas y los humedales asociados. Los nuevos refugios sumaron 52.843 hectáreas adicionales al área protegida del país, que pasó a representar el 26% de la superficie continental nacional. Además se ha seguido promoviendo el establecimiento de corredores biológicos como un componente de gran relevancia en los esfuerzos de conservación. El ingreso derivado de las visitas a las áreas protegidas se concentra en tres de los parques más concurridos (Poás, Irazú y Manuel Antonio), que reciben el 60% de lo recaudado. Entre 1982 y 1986, la afluencia de turistas presentó tasas de crecimiento anual considerablemente altas, 5%, y del 18% entre 1987 y 1991. A partir del 2000 parece haberse estabilizado en una tasa moderada del 4%

Gráfico 4.2
Visitantes a las áreas silvestres protegidas e ingresos percibidos



Fuente: *Duodécimo Informe Estado de la Nación*, pág. 211.

Costa Rica es un mosaico de zonas de producción, urbanas y de conservación, de cuyo ordenamiento y manejo dependen la calidad de vida presente y futura de los habitantes y la sostenibilidad ecológica misma de las áreas protegidas. Ordenar estas áreas es un desafío nacional que debe atenderse con prioridad. La primera propuesta de ordenamiento territorial para conservación se hizo con el proyecto Gruas I, en 1994, y actualmente el proyecto Gruas II replantea esa iniciativa con base en la nueva información disponible.

Una doble condena: pobreza y vulnerabilidad ante los desastres

Al valorar la gestión del riesgo, el Duodécimo Informe señala que la alta frecuencia de eventos hidrometeorológicos registrada en el 2005 una vez más puso en evidencia la alta vulnerabilidad en que se encuentran las comunidades pobres y los habitantes de regiones periféricas. La estación lluviosa estuvo asociada a temporales originados por diversos fenómenos que a su vez fueron influenciados por la intensa temporada ciclónica que caracterizó el año. De los veintinueve ciclones que cruzaron el Caribe, siete ocasionaron importantes eventos lluviosos en Costa Rica. El predominio de las inundaciones, los deslizamientos y los vendavales en el escenario de desastres del 2005 reiteró una tendencia que se ha monitoreado en el país por más de treinta años. Los fenómenos hidrometeorológicos extremos dejaron pérdidas por casi 77.500 millones de colones. Según los registros de la base de datos Desinventar, de 939 eventos originados en amenazas naturales, el 68% correspondió a inundaciones, un 29% a deslizamientos y un 3% a vendavales. Aguirre, Cartago y Desamparados son los cantones con mayor recurrencia de inundaciones. Por otra parte, un estudio sobre la vulnerabilidad, medida con base en las viviendas afectadas por eventos naturales, reveló que los cantones periféricos, como Talamanca, Matina y Guatuso, se hallan entre los más vulnerables.

Aparte de la temporada ciclónica, el temporal que afectó la zona norte y la vertiente del Caribe a mediados de enero de 2005 fue clasificado por el Instituto Meteorológico Nacional como el más fuerte de los últimos 35 años. Once cantones en cuatro provincias fueron impactados. Datos puntuales caracterizan la condición de vulnerabilidad de dos cantones con cifras récord de precipitación: Talamanca y Sarapiquí. Ambos se encuentran entre los cantones con mayores proporciones de hogares pobres (49,7% y 35,1% respectivamente). Talamanca fue el municipio con más daños en su infraestructura productiva, educativa y sanitaria; Sarapiquí, el cantón con

que hoy conforman el sector surgieron a partir de leyes aprobadas durante la década de los noventa, y 12 específicamente después de la LOA.

En el 2005 Costa Rica continuó mejorando y ampliando su marco normativo y sus esfuerzos de protección, como lo demuestran la promulgación de la Ley de Pesca y Acuicultura y la aprobación de los cánones de vertidos y de aprovechamiento ambientalmente ajustado del recurso hídrico. Además, dentro del espíritu de la LOA, se crearon nuevos instrumentos de valoración de servicios ambientales, se definieron con mayor precisión algunas figuras penales en materia ambiental, se logró un nuevo incremento del territorio protegido (estatal y privado), se reportó la reciente recuperación de cobertura forestal en zonas críticas como Guanacaste y se amplió el conocimiento de la biodiversidad, en particular en las zonas marino-costeras.

No obstante su carácter “proactivo” e innovador, la LOA no garantizó la asignación de recursos financieros y humanos suficientes para las entidades que creó. Las instituciones ambientales del país, si bien poseen principios y estructuras de avanzada, no han tenido las capacidades, los medios y la articulación necesarios para ejercer una gestión ambiental que garantice la protección y sostenibilidad de los recursos.

El país sigue sin encontrar soluciones sostenibles al problema de los residuos sólidos

Se estima que en Costa Rica se generan 4.500 toneladas diarias de residuos sólidos domiciliarios y que cerca del 30% de ellos se deposita sin ningún control en calles, ríos y lotes baldíos, lo que provoca estrangulamiento del alcantarillado, contaminación visual, variación del caudal de los ríos y deterioro ambiental. En la GAM se produce el 58% de los residuos sólidos, que se trasladan principalmente a los rellenos sanitarios de La Carpio, Los Mangos, Los Pinos y Río Azul. La crisis que se suscitó en el 2005 en el cantón de Tibás evidenció la persistencia de los problemas asociados al crecimiento expansivo y desordenado de la mancha urbana. En el área rural la situación es crítica.

Si se lograra recolectar, transportar y disponer adecuadamente de todos los residuos sólidos del país, el costo que habría que asumir, bajo el esquema actual, ascendería a 59 millones de dólares anuales, equivalentes a 15 dólares por habitante por año. Aunque esta cifra no parece tan alta, la mayor parte de las municipalidades no cuenta con tarifas de recolección de basura acordes con el costo real del servicio.

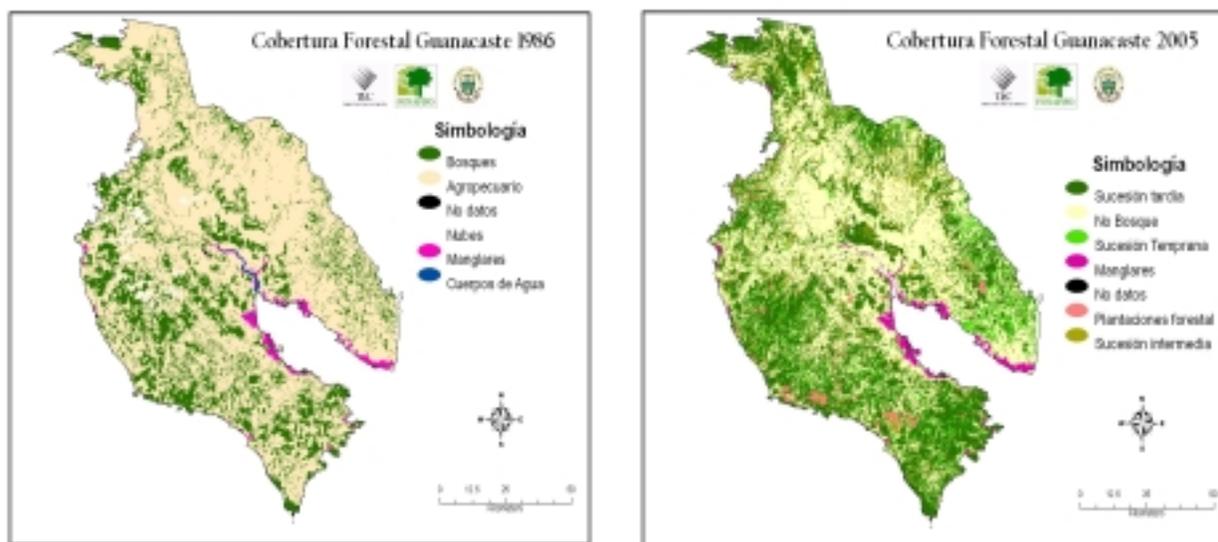
Los residuos que se generan en Costa Rica contienen una importante proporción de material biodegradable (49%-63%). Por esa razón, cualquier plan para el manejo de desechos debe tener como componente fundamental el tratamiento de este tipo de materiales. Si el sector municipal lograra tratar al menos el 50% de los residuos sólidos biodegradables y transformarlos en *compost*, se ahorraría 29 millones de dólares anuales por concepto de recolección, transporte y disposición. Sin embargo, actualmente en el país no se recupera ni siquiera el 10% de los materiales reciclables.

Aumentó la cobertura forestal en la provincia de Guanacaste

Mediante imágenes satelitales se confirma la expansión de la cobertura forestal que ha experimentado Guanacaste. En 1986 esta provincia presentaba una cobertura equivalente al 34% de su territorio, proporción que pasó a un 41% en el 2000 y llegó a un 52% en el 2005. Como parte de este notable proceso de restauración, se observa que el número de parches de bosque y su tamaño promedio igualmente han aumentado. La cobertura forestal de Guanacaste se distribuye de la siguiente forma: 64% de sucesión tardía, 20% de sucesión intermedia y 16%

de sucesión temprana (véase mapa adjunto). De las 515.340 hectáreas de bosque existentes en 2005, solo 35.000 (6,7%) estaban protegidas por el pago de servicios ambientales en 368 proyectos de conservación de bosques. Además, 74.973 hectáreas (14,5%) de cobertura forestal se encontraban dentro de áreas silvestres protegidas. Esto significa que aproximadamente 405.000 hectáreas (el 78,8% del total de la cobertura forestal de Guanacaste), no tiene ningún tipo de protección o estímulo para su conservación.

Mapa 4.3
Cobertura forestal de Guanacaste. 1986 y 2005



Fuente: *Duodécimo Informe Estado de la Nación*, pág. 228.

Expansión de nuevos monocultivos con poco control de impactos ambientales

Hace veintidós años que en Costa Rica no existe información de un censo agropecuario, que permita conocer la magnitud de los cambios en el uso agrícola de la tierra y la estructura del sector. Los registros administrativos ayudan a visualizar algunas características de la transición agrícola que ha venido dándose en los últimos años, y que se refleja principalmente en el aumento vertiginoso del área dedicada a cultivos no tradicionales.

Este cambio se percibe sobre todo en el área sembrada de piña, que creció en un 170,9% entre 1999 y 2005. También en ese período se dio un incremento significativo, de 33,7%, en el área sembrada de palma africana. En forma paralela, los cultivos tradicionales han mostrado una reducción en la cantidad de hectáreas cultivadas. El frijol y el maíz decrecieron en 54,9% y 57,3%, respectivamente, entre 1999 y 2005. El arroz y el banano presentan comportamientos variables, con tendencia a la baja. En el caso de la piña, organizaciones de la sociedad civil y entidades gubernamentales han planteado preocupaciones crecientes sobre los impactos ambientales de las prácticas utilizadas en esta actividad, tales como el cultivo en pendientes fuertes, la preparación mecanizada del terreno para la siembra, el uso de bombas rociadoras para la aplicación de agroquímicos, que puede ocasionar filtración de esas sustancias en las aguas, entre otras.

PRINCIPALES HALLAZGOS DEL CAPÍTULO “FORTALECIMIENTO DE LA DEMOCRACIA”

En materia de fortalecimiento de la democracia, el rasgo más notable del período analizado por el *Duodécimo Informe Estado la Nación* (enero de 2005 a principios de marzo de 2006) fue la baja en la calidad de la democracia electoral y en el ejercicio de la representación política, en relación con años anteriores. Por una parte, las elecciones nacionales y locales del 2006 reflejaron un importante deterioro orgánico y funcional del sistema electoral y del sistema de partidos políticos. Por otra parte, se agudizaron las tendencias de desgaste de las capacidades institucionales del sistema político para cumplir con los mandatos ciudadanos, y de erosión de la democracia representativa.

En respuesta a la baja credibilidad y la poca efectividad de los órganos de representación en los niveles Ejecutivo y Legislativo, se ha reforzado la tendencia -ya apuntada en el Décimo Informe- a que los actores políticos e institucionales trasladen las decisiones sobre asuntos de interés público a esferas de carácter judicial. Este aspecto introduce presiones importantes a las instituciones del estado de derecho que están diseñadas para impartir justicia, pero no para dirimir temas de deliberación política. En estas circunstancias, se atrofian las capacidades de los partidos y de los poderes Ejecutivo y Legislativo para ejercer la representación ciudadana.

RESUMEN DE HALLAZGOS

Fin de la era bipartidista que dirigió el país hasta fines del siglo XX

Las elecciones del 2006 produjeron la desaparición del bipartidismo que prevaleció en los últimos veinte años y dieron paso a un nuevo y frágil sistema multipartidista. El derrumbe electoral del Partido Unidad Social Cristiana (PUSC), puso fin a una era política y a un sistema de partidos: por vez primera desde mediados del siglo XX, las divisiones y tradiciones políticas originadas en la Guerra Civil de 1948 no fueron factores decisivos en las preferencias electorales de las y los costarricenses.

El Partido Liberación Nacional (PLN) ganó la elección presidencial del 2006 con un 40,9% de los votos. En segundo lugar se ubicó el Partido Acción Ciudadana (PAC) con un 39,8%. El hecho más notable fue el desplome del respaldo electoral del PUSC, que únicamente alcanzó el 3,6% de los votos válidos emitidos para presidente; en la mayoría de los cantones ganados por ese partido en el 2002 -en especial los ubicados en las provincias periféricas- triunfó el PLN. El PAC, por su parte, experimentó un ascenso importante en su apoyo electoral, gracias a que aglutinó los votos de la oposición “anti-Arias” de estratos medios y urbanos, mientras que el Movimiento Libertario (ML) no logró su objetivo de capitalizar el derrumbe electoral del PUSC e incrementar su caudal político y su presencia en el Parlamento. Debido a la polarización de la competencia entre el PLN y el PAC, los nuevos partidos fueron claros perdedores.

En los comicios del 2006 se eligió un total de 1.066 cargos públicos (un presidente, dos vicepresidentes, 57 diputados, 503 regidores propietarios y 503 regidores suplentes). Para el conjunto de puestos en disputa se inscribieron 11.996 candidaturas. En materia de equidad de género sobresalen dos hechos relevantes: las mujeres ocuparon el 51% de las candidaturas, y en todos los tipos de cargos -salvo en el caso de la Presidencia- el porcentaje de mujeres aspirantes sobrepasó la cuota del 40% de puestos elegibles establecida por el Tribunal Supremo de Elecciones. En comparación con el 2002, se inscribieron 144 y 1.816 candidatos y candidatas más a la Asamblea Legislativa y a las municipalidades, respectivamente.

En términos de oferta política, Costa Rica ha experimentado una expansión democrática. En esta oportunidad tomó parte en el proceso electoral la mayor cantidad de agrupaciones del período 1953-2006. Un dato significativo es que la mitad de los 54 partidos inscritos no había participado antes en una elección. Fue particularmente notorio el aumento de la competencia por los cargos legislativos, debido al surgimiento de numerosos partidos provinciales: de catorce presentes en la contienda, nueve llegaron por primera vez a la escena política. En cuanto al crecimiento en el número de partidos cantonales (24 en esta ocasión), se combinaron dos factores: la permanencia de más agrupaciones y la aparición de nuevos grupos locales en una mayor cantidad de cantones. A esto último ha contribuido el hecho de que una proporción cada vez mayor de escaños de regidores municipales queda en manos de partidos cantonales.

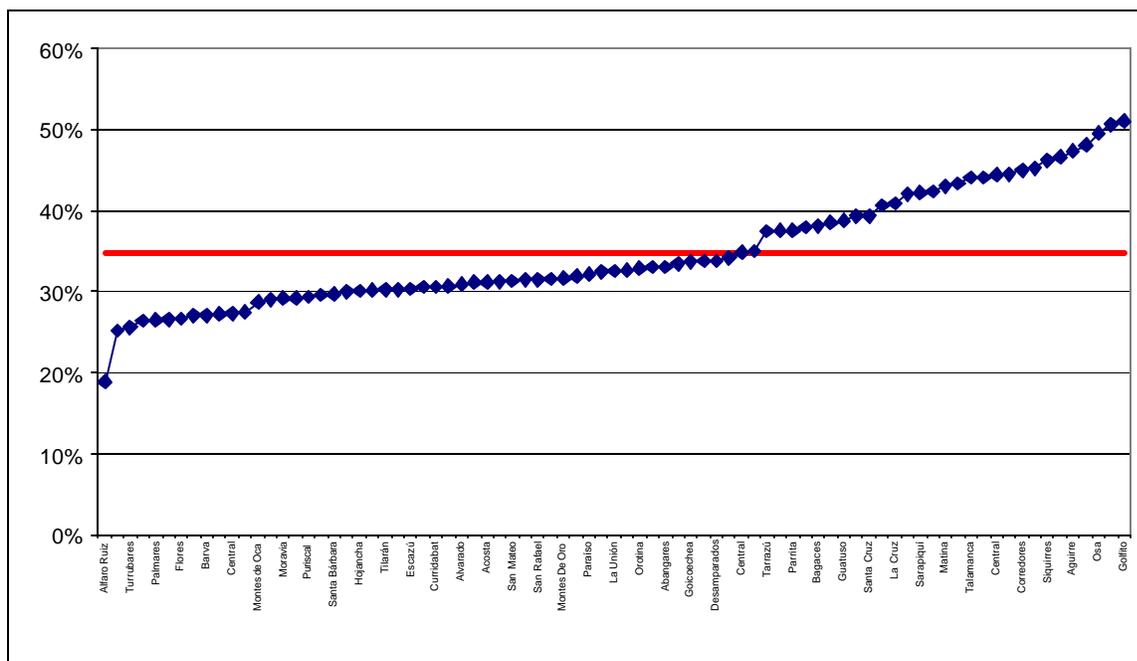
El proceso electoral fue limpio, pero evidenció deficiencias en la gestión electoral

En los comicios del 2006, la merma en la participación de la ciudadanía y su desvinculación partidaria evidenciaron una vulnerabilidad en lo que se consideraba una fortaleza del sistema político costarricense: la gestión electoral. A diferencia de ocasiones anteriores, quedaron patentes deficiencias en el diseño y la gestión del proceso electoral, que pusieron de manifiesto problemas en la calidad de los mecanismos de selección de las y los representantes políticos y dejaron al descubierto importantes vulnerabilidades del sistema. Esta situación fue la base para que, por primera vez desde 1948, un partido político cuestionara la pureza del sufragio, lo que a su vez abrió un debate público inédito sobre esta materia y sentó un precedente para futuras elecciones. Pese a estas deficiencias, el proceso a través del cual las y los costarricenses eligieron, mediante el ejercicio del sufragio, a sus autoridades nacionales, legislativas y municipales en 2006, puede considerarse limpio. Con las evidencias existentes hasta ahora, no cabe duda de que el desenlace de las elecciones reflejó la voluntad popular.

Abstención más alta de los últimos 44 años

El orden político actual se caracteriza por la combinación de dos factores de difícil acoplamiento. Por un lado el sistema de partidos políticos adoptó un carácter pluripartidista con débiles vínculos con la ciudadanía. Asimismo, en la última elección el nivel de participación política disminuyó nuevamente y superó a los altos niveles de 1998 y 2002, al pasar de 30% a 35%. Por otro lado, la voluntad popular manifestada en las urnas originó gobiernos divididos a nivel nacional y local, con escasos márgenes de maniobra política. Este nuevo escenario plantea un dilema político de gran complejidad para el país: un quebradizo sistema de partidos debe procesar importantes reformas para potenciar el desarrollo humano y dar una conducción clara al Gobierno, en momentos en que éste carece de las capacidades políticas para responder a las demandas ciudadanas. En síntesis, se trata de una combinación de factores políticos adversos para un régimen presidencialista como el costarricense.

Gráfico 5.1
Abstencionismo en los 81 cantones del país en las elecciones del 2006



Nota: Cada punto representa un cantón.

Fuente: *Duodécimo Informe Estado de la Nación*, pág. 256.

Descontento ciudadano alimentó preferencias electorales volátiles

Las elecciones de febrero del 2006 se llevaron a cabo en circunstancias excepcionales, producto de notables cambios en las actitudes políticas de la ciudadanía, tanto de largo como de corto plazo. El proceso se desarrolló en una época de profundo desinterés hacia la política, en el que se registró el desalineamiento electoral más grande de la historia reciente y, coyunturalmente, en una etapa de acendrado escepticismo con respecto a la marcha del país, una evaluación negativa del desempeño gubernamental y un ambiente permeado por los escándalos de corrupción denunciados en el 2004.

Gobierno nacional y municipalidades divididos

Una vez más las preferencias electorales de las y los ciudadanos conformaron órganos de representación política divididos. En el caso de la Asamblea Legislativa, por cuarta ocasión consecutiva (1994-2010), ninguna agrupación posee la mitad más uno de los legisladores. En lo que respecta a las municipalidades, el PLN obtuvo 228 concejales (45%). Le siguen el PAC con 141 (28%), el PUSC y el ML con 59 (12%) y 36 (7%), respectivamente. Luego aparecen otros 23 partidos que consiguieron cuatro plazas o menos en los gobiernos locales.

Debilitamiento electoral de los partidos

En la última década el sistema de partidos políticos costarricense ha experimentado procesos de debilitamiento orgánico y funcional, que se manifestaron con claridad en la elección del 2006. Actualmente el apoyo electoral hacia los partidos se caracteriza por ser frágil y volátil; las lealtades y simpatías tienden a ser de corto plazo y están más asociadas a personas que a

partidos. Asimismo, las agrupaciones enfrentan mayores obstáculos para conseguir un respaldo electoral distribuido equitativamente en el territorio. Esta situación ha sido especialmente evidente en las tres últimas elecciones, en las que el apoyo electoral a los partidos se ha tornado frágil, en contraposición a la tendencia previa (1982-1998), que era de cierta estabilidad en el sistema.

Nuevas formas de democracia participativa

El *Duodécimo Informe Estado de la Nación* incorpora un nuevo tema, relacionado con los mecanismos de democracia directa o semidirecta, en atención a una reforma constitucional que estipula que en Costa Rica la forma de gobierno, además de representativa, es también participativa (artículo 9 de la Constitución Política). El Informe reseña cómo en la última década, y frente a la erosión en el ejercicio de la representación política antes apuntada, el país se ha aprovisionado de nuevas formas de democracia participativa, que actúan como complemento de la democracia representativa. Ello se expresa en instrumentos de consulta ciudadana como el referéndum y la iniciativa popular. Sin embargo, en la actualidad el mayor desafío para el reconocimiento de la democracia directa pasa por resolver la interrogante de cómo llevar a la práctica esos mecanismos.

Eficacia del sistema de administración de justicia

En el 2005 hubo mejoras en la eficacia del sistema de administración de justicia con respecto a períodos anteriores. Cuando se examinan los indicadores generales se observa que el aumento en la planta de jueces registrado en los últimos cinco años, combinado con la relativa estabilidad en la entrada neta de casos judiciales, ha repercutido de manera positiva en el número de casos pendientes al final de cada año.

Cuadro 5.8
Indicadores de eficacia del sistema de administración de justicia. 2001-2005

Indicador	2001	2002	2003	2004	2005
Casos en trámite por cada 1.000 casos entrados netos	966	996	997	934	916
Habitantes por juez	6.560	6.282	6.105	5.901	5.640
Entrada anual neta por juez	750	726	706	690	638
Casos en trámite por juez	724	722	704	644	584
Productividad ^{a/}	674	669	686	691	623
Tasa de congestión (%) ^{b/}	36,7	37,5	34,5	31,7	30,4
Litigiosidad ^{c/}	111	113	113	114	111

a/ Salida neta de expedientes, dividida entre el número de jueces.

b/ Se relaciona con las materias de impulso del Poder Judicial: penal, penal juvenil, trabajo, contravenciones, tránsito, constitucional y violencia doméstica.

c/ Casos entrados netos por 1.000 habitantes.

Fuente: *Duodécimo Informe Estado de la Nación*, pág. 276.

Pese a estos avances, las materias laboral, agraria y contencioso-administrativa -en las cuales recae el énfasis del análisis en esta edición del *Informe Estado de la Nación*- muestran resultados positivos y negativos. La justicia laboral reporta mejorías en algunos aspectos y deterioro en otros. Entre los logros cabe destacar la reducción, de 726 casos, en la cantidad de expedientes en trámite (al inicio del 2005 había 30.123 asuntos activos, y al 31 de diciembre se

contabilizaron 29.397). Un desempeño opuesto lo presentó el Juzgado de Trabajo del Segundo Circuito Judicial de San José, ya que a pesar de haber recibido 339 asuntos menos que en el 2004, su número de expedientes en trámite creció en 1.287 casos.

Por su parte, la materia agraria es la que aporta el menor número de casos nuevos cada año: durante el quinquenio 2001-2005 su valor osciló entre 3.000 y 3.100 expedientes (entrada total), y entre 2.800 y 2.900 (entrada neta). La duración promedio de los juicios ordinarios agrarios, hasta que se dicta sentencia, es de 31 meses y 2 semanas (más de dos años y medio). No obstante, existen sustanciales diferencias entre juzgados.

En materia contencioso-administrativa, el “megadespacho” que atiende en primera instancia inició funciones en el 2005, con un circulante de 2.299 expedientes y ocho jueces. Al finalizar el año reportó 4.390 expedientes, lo que implica un aumento del 90%, a pesar de que en ese período el número de jueces que integraban el Juzgado ascendía a catorce.

Parlamento poco eficaz y con dificultades para lograr acuerdos

En lo que concierne a la gestión política responsable, el Parlamento postergó la aprobación de las reformas electorales en trámite y no mostró avances significativos en temas pendientes en distintos campos. En su lugar, la normativa promulgada durante la última legislatura fue, en términos generales, de escasa trascendencia. En el período constitucional 2002-2006 se aprobó un total de 234 leyes, de las cuales un 28,6% fue presentado por el Poder Ejecutivo y el 71,4% restante por el Legislativo. Desde el punto de vista histórico, la producción descendió prácticamente en un 50% respecto del período constitucional precedente, en el cual se promulgaron 477 leyes. Resalta el hecho de que en la cuarta y última legislatura (2005-2006) se produjo más del doble de legislación (67 leyes en comparación con 30 del período anterior). En cuanto a proyectos de ley, durante el período constitucional considerado la Asamblea Legislativa recibió 1.489 expedientes, una cifra muy alta, que contrasta con las 234 leyes aprobadas; esto significa que, por cada 100 proyectos presentados, se emitieron 15,7 leyes.

Política exterior: incongruencia en la promoción de la paz y los derechos humanos

El Duodécimo Informe también analiza la conducción de la política exterior costarricense en el 2005. En materia de promoción de valores se dieron notables contradicciones e inconsistencias, mientras que en la defensa de los intereses políticos, económicos y diplomáticos bajó el perfil de la acción nacional y aumentó su supeditación a las tendencias de la acción regional centroamericana. En el primero de estos ámbitos, el país mantuvo una actitud muy “proactiva” en la presentación de iniciativas sobre derechos humanos y ambiente. Además se ubicó en posiciones de relieve en foros internacionales, lo que le permitió aumentar su visibilidad y proyección. Sin embargo, mostró una actitud inconsistente en la votación de la resolución sobre los detenidos en la base militar estadounidense de Guantánamo y no actuó con suficiente diligencia en el seguimiento de la petición de retirar su nombre de la lista de la coalición que realizó operaciones militares en Iraq, según mandato de la Sala Constitucional del año 2004.

En el tema de la promoción y defensa de los intereses nacionales se observaron dos tendencias. Por un lado, la política exterior se inclinó más a fortalecer el posicionamiento de Costa Rica ante dos aliados tradicionales, Estados Unidos y Taiwán, que a construir mayores equilibrios estratégicos. Por otro lado, la acción internacional del país tendió a “regionalizarse”, es decir, su relación con actores centrales de la geopolítica mundial se inscribió más en el marco del Sistema de Integración Centroamericana (SICA) que en la búsqueda de objetivos nacionales a través de relaciones bilaterales.

Cuadro 5.23

Votos de Costa Rica en la 60ª Asamblea General de la ONU, según temas de agenda. 2005

Tema de agenda	A favor	Se abstiene	Ausente	En contra	Total
Desarme	22	1			23
Justicia y derecho internacional	1				1
Mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales	20	4	1	1	26
Promoción de los derechos humanos	19	2			21
Promoción del crecimiento económico y el desarrollo sostenible	3				3
Total general	65	7	1	1	74
Porcentajes	87,8	9,5	1,4	1,4	100,0

Fuente: *Duodécimo Informe Estado de la Nación*, pág. 288.

Disminuyó la conflictividad social

La conflictividad social del 2005, un año preelectoral, disminuyó sensiblemente con respecto al período anterior, del mismo modo que en el 2001 (otro año preelectoral), la conflictividad fue inferior a la del 2000. En el quinquenio 2000-2004 se registró un promedio de 462 acciones colectivas anuales, mientras que en el 2005 la prensa escrita reportó 371. En todo el período, los protagonistas centrales de estos hechos fueron los trabajadores, quienes gestaron el 44% de los movimientos. En orden de importancia le siguieron los grupos de vecinos y los empresarios. El principal recurso de la acción colectiva sigue siendo la declaración pública, que contabiliza el 32% de los casos en 2000-2004 y el 42% en el 2005. En este último año hubo una sensible disminución en el uso del bloqueo como mecanismo de protesta (solo un 6% de las acciones colectivas, en comparación con un promedio de 24% durante el período 2000-2004).

Cuadro 5.25

Acciones colectivas según tipo. 2000-2004 y 2005

Tipo de acción	Promedio	Porcentaje	2005	Porcentaje
	2000-2004			
Declaración pública	147	31,8	156	42,0
Bloqueo	109	23,6	22	5,9
Reunión con autoridades	53	11,5	42	11,3
Marcha	33	7,1	26	7,0
Mitin	30	6,5	37	10,0
Paro	27	5,8	11	3,0
Denuncia	17	3,7	10	2,6
Amenaza	15	3,2	16	4,3
Reunión o asamblea	13	2,8	8	2,1
Huelga	7	1,5	13	3,5
Invasión de propiedad	4	0,9	11	3,0
Actos contra la propiedad	3	0,6	0	0,0
Varias	3	0,6	16	4,3
Huelga de hambre	2	0,4	3	0,8
Plebiscito	1	0,2	0	0,0
Total	462	100,0	371	100,0

Fuente: *Duodécimo Informe Estado de la Nación*, pág.293.

PRINCIPALES HALLAZGOS DEL CAPÍTULO “HACIA UNA RED VIAL MODERNA Y EFICIENTE. OPCIONES Y DESAFÍOS PRÁCTICOS”

Desde su edición anterior, el *Informe Estado de la Nación* incluye una sección denominada “Debates para el desarrollo”, en la cual se introduce un enfoque propositivo y comparativo en el análisis de temas clave para el desarrollo nacional. Esta perspectiva implica la elaboración de estudios comparativos sobre asuntos relevantes en materia de política pública que constituyen desafíos en la agenda del país, con el propósito de identificar alternativas viables de política pública que permitan enriquecer el debate nacional. Este ensanche de la deliberación se basa en la cuidadosa indagación de las experiencias internacionales en aspectos como tipos de medidas, contextos, costos, efectos de corto y largo plazo, entre otros.

En el Duodécimo Informe el ejercicio propositivo se centra en el tema de la infraestructura vial, un asunto de incuestionable importancia para el desarrollo humano y, además, un área en la que los esfuerzos de modernización han llegado a convertirse en un desafío impostergable para el país. Una infraestructura vial moderna, extensa y eficiente, es una poderosa herramienta para impulsar el desarrollo humano. Aunque no es en sí misma una causa, favorece interacciones más densas y, con ello, permite un mayor acceso a oportunidades laborales y empresariales, el uso de servicios sociales y la participación en los asuntos de interés público.

Para Costa Rica, que aspira a reiniciar una nueva época de progreso económico y social, la inversión en infraestructura es una tarea estratégica. En seis ediciones previas, el *Informe Estado de la Nación* ha evaluado críticamente el estado de la infraestructura vial en el país. En esta ocasión, de acuerdo con la estrategia metodológica de la sección “Debates para el desarrollo”, se aborda el tema desde una perspectiva propositiva y comparada. El objetivo es contribuir a identificar opciones de política que podrían ser útiles para resolver debilidades o “cuellos de botella” de la gestión pública que impiden a los habitantes el disfrute de una infraestructura vial moderna, de alta calidad, capaz de estimular el crecimiento económico sostenido y la equidad social. En este sentido, se ofrece un insumo para estimular el debate público sobre asuntos que, por su importancia práctica para una gestión eficaz y eficiente de la infraestructura vial, podrían resultar relevantes para impulsar posibles reformas legales, institucionales y gerenciales en esta materia.

“Cuellos de botella” y enfoque de las opciones de política pública para avanzar hacia una red vial moderna y eficiente en Costa Rica

Cuello de botella	Enfoque de las opciones de política pública
Deficiente conservación de la red de carreteras nacionales	<ul style="list-style-type: none"> · Limitaciones del esquema organizativo del CONAVI. · Deficiencias en materia de planificación vial. · Carencia de sistemas modernos de gestión de redes viales. · Lenta adopción de nuevas modalidades de conservación vial.
Deficiente conservación de la red vial cantonal	<ul style="list-style-type: none"> · La Asociación de Mantenimiento Vial (AMVI) como modelo de gestión vial cantonal.
Deficiencias en la contratación de obras viales con recursos estatales	<ul style="list-style-type: none"> · Deficiencias superables sin necesidad de cambios legales. · Deficiencias cuya superación requiere cambios legales. · Rezagos en el uso de tecnologías de información.
Insuficiente rendición de cuentas en los procesos de gestión vial	<ul style="list-style-type: none"> · Separación de las funciones ejercidas por el CONAVI. · gestión de procesos y proyectos específicos de conservación y construcción vial.
Limitaciones en la contratación de personal para la gestión de proyectos viales	<ul style="list-style-type: none"> · marco legal del régimen de empleo público (Ley del Servicio Civil). · Esquema de contratación, remuneración e incentivos al personal. · Estatus jurídico del CNC y el CONAVI.
Dificultades para la toma de decisiones estratégicas sobre concesión de obras viales	<ul style="list-style-type: none"> · Falta de voluntad política y capacidad de planificación estratégica del Estado. · Deficiencias en la coordinación interinstitucional. · Largos procesos de expropiación y precios especulativos de los terrenos.
Insuficiente desarrollo organizativo del CNC	<ul style="list-style-type: none"> · Capacidad de generación de diseños de obra. · Promoción y mercadeo de proyectos de concesión. · Capacidad para atender demandas de las comunidades. · Expropiaciones y renegociación de contratos.

Fuente: *Duodécimo Informe Estado de la Nación*.

La gestión de la infraestructura vial es un proceso complejo, que involucra diversos y múltiples aspectos legales, financieros, institucionales, técnicos y administrativos. Por esa razón, el análisis se circunscribió a tres dimensiones de la gestión pública: las fuentes y modalidades de financiamiento de la infraestructura vial pública, la gestión de los sistemas estatales de transporte vial, y los mecanismos de control y rendición de cuentas que aplican los Estados en los ámbitos legal, financiero y técnico.

La principal interrogante que se busca responder es: ¿qué han hecho otros países para vencer obstáculos similares a los que experimenta Costa Rica en materia de gestión de su infraestructura vial? La exploración de experiencias internacionales, principalmente las de España y Chile, aporta valiosos puntos de referencia para definir las acciones que podría emprender el país para contar con una red vial moderna y eficiente.

Desde una perspectiva comparativa respecto a otros países, es posible señalar que Costa Rica ha avanzado en la dirección correcta al crear un fondo vial que se constituye mediante la recaudación de un impuesto específico, y con la reciente decisión estatal de dotarlo de la totalidad de los recursos que le asigna la Ley 7798. No obstante, las buenas prácticas de otros países sugieren que la posibilidad de superar el rezago que tiene el país en materia de

infraestructura vial requiere de la combinación de acciones en, al menos, tres ámbitos: institucional, legal y de gestión.

La comparación entre países hace resaltar las notables dificultades para la toma de decisiones estratégicas sobre concesión de obras viales del Estado costarricense. En particular destacan la carencia de una estrategia nacional en materia de infraestructura vial que oriente las decisiones políticas y técnicas, y la existencia de un esquema de líneas de decisiones difusas, sobrepuestas y de fácil ruptura en el nivel jerárquico más alto del Poder Ejecutivo. Respecto al CONAVI, el rediseño de su esquema de operación, junto con la asignación de mayores recursos humanos y el fortalecimiento de su capacidad técnica, podrían elevar de manera notable su efectividad en la conservación de la red de carreteras nacionales. Sin embargo, los alcances de una eventual reforma no llegarían a resolver los problemas prevaletentes en su entorno: en el régimen de empleo público, en el sistema de contratación administrativa, en el manejo presupuestario del Ministerio de Hacienda y en la renegociación de contratos, entre otros. La superación de los “cuellos de botella” en algunas de estas áreas estaría condicionada a la realización de cambios legales. No obstante, también se han identificado acciones que no los requerirían, las cuales podrían ser un buen punto de partida para avanzar en el corto plazo.

Aparte de algunos aspectos relacionados con la contratación de obras viales y de recursos humanos, agilizar los procesos de expropiación de terrenos es uno de los ámbitos que requerirían modificaciones en el marco normativo actual. En esta materia resulta clave lograr un equilibrio entre la preservación de los derechos individuales de propiedad, con la reducción del plazo en que el Estado puede tomar posesión de los terrenos, y la aplicación de mecanismos para evitar la especulación de precios.

Fortalecer la planificación sectorial, hacer efectivos los procesos de toma de decisiones, administración y gerencia, mejorar la conservación vial, y propiciar la transparencia y rendición de cuentas son tareas en las que se entrelaza la necesidad de mejorar la gestión institucional con el uso de nuevas herramientas e instrumentos. En materia de planificación, aparte del fortalecimiento de la Dirección de Planificación Sectorial y la capacidad de planificación del CONAVI, resulta clave garantizar un flujo de recursos estable y predecible que evite las oscilaciones en los montos anuales de la inversión y la incertidumbre acerca de su asignación. La aplicación de nuevos modelos de conservación vial y la certificación de calidad de las empresas constructoras, junto con la superación del rezago de Costa Rica en el uso de la tecnología y sistemas de información, surgen como alternativas para optimizar el uso de los recursos, simplificar y hacer más eficientes los procesos de contratación y mejorar la transparencia y la rendición de cuentas.

Finalmente, cabe señalar que en el país han prevaletido ciertas limitaciones de tipo legal, como la insuficiente definición del mecanismo para las renegociaciones de contratos, las cuales probablemente se darán una vez que los dos proyectos actualmente adjudicados empiecen ejecutarse. Sin embargo, las limitaciones legales no parecen ser las más importantes para explicar la trayectoria poco exitosa que ha tenido Costa Rica en la concesión de obras viales. El problema fundamental por resolver no está en la ley, sino en la capacidad institucional de la Administración Pública para desarrollar en forma técnica, adecuada y eficiente, los proyectos de infraestructura pública que requiere el país, independientemente de que estos se desarrollen a través del presupuesto nacional, el financiamiento público o la inversión privada.

Panorama general de la infraestructura vial en Costa Rica

El patrimonio de Costa Rica en infraestructura vial, que representa una proporción considerable del PIB, está fuertemente deteriorado y su recuperación requiere, en el corto plazo, un aumento importante y sostenido de la inversión. Sin embargo, existe una gestión institucional deficiente, caracterizada por la ausencia de planificación y limitadas capacidades técnicas y financieras, lo que constituye un serio obstáculo para satisfacer esa necesidad. La reforma institucional del sector emprendida a mediados de los años noventa puede calificarse como un intento fallido de modernización.

Extensión y condición actual de la red vial

En el 2003, la totalidad de la red vial costarricense tenía una extensión de 32.075 kilómetros, de los cuales 7.434 (23%) correspondían a la denominada red nacional y 24.641 (77%) a la red cantonal o municipal. Ambas redes se articulan y entrelazan, haciendo casi imposible su diferenciación para los usuarios. Del 2003 al 2005 la red vial cantonal registró un aumento de 3.760 kilómetros (de 24.641 a 28.401). La densidad geográfica de la red vial en Costa Rica es entre cuatro y seis veces superior a la de México y a la del resto de Centroamérica.

El estado de esta infraestructura es deficiente y no ha mejorado en los últimos años. Los resultados de la más reciente evaluación del índice de regularidad internacional (IRI) indican que cerca de dos terceras partes de la red vial nacional se encuentran en estado malo o regular, lo cual significa que el país solo ha contado con un 32,4% de su red vial en buen estado. Por otra parte, las mediciones del parámetro de deflectometría (FWD), lejos de una mejoría, revelan un estancamiento de la condición general de la red vial en un nivel bajo de calidad: cerca del 65% de ella muestra un estado estructural deficiente o muy deficiente, y del 2004 al 2006 el porcentaje de las vías en buenas condiciones se redujo en un 1%.

Guanacaste, Alajuela y Cartago son las provincias que presentan menos del 10% de sus carreteras en buen estado estructural. Ligeramente superior a ese porcentaje (11%) es la situación que registran Heredia y Limón. San José tiene un 18%, y la proporción más alta, que ni siquiera alcanza una tercera parte, corresponde a Puntarenas (27%). Por regiones, la que muestra más deterioro es la Huetar Norte, y la de menor deterioro es la del Pacífico Central.

Se tiene mucho menos información acerca del estado de la red vial cantonal, que constituye la mayor parte de las carreteras y caminos del país, y sobre la cual no existen estudios con parámetros internacionalmente comparables. Sin embargo, los datos disponibles sugieren una situación aun peor que la de la red nacional. El MOPT reporta que en el 2005 menos del 10% de la red cantonal tenía una buena condición de superficie y más del 80% seguía siendo de lastre. La mayoría de estos caminos está en mal o muy mal estado.

En términos comparativos, países del entorno regional como México y Colombia presentan niveles de deterioro significativamente menores en sus redes nacionales o federales. En Colombia, en el 2005 solo un 8% de la red se encontraba en estado deficiente. Por su parte, México logró mejoras sustanciales en sus índices en un período de diez años, al pasar de un 43% de su red en buen estado en 1994, a 79% en el 2005, y al reducir la condición de deficiente de 57% a 21%.

Estimación del patrimonio vial y de la depreciación de este capital

Si estuviera en buen estado, el patrimonio vial en carreteras nacionales de Costa Rica, solo en términos de pavimento, tendría un valor económico de 1.903 millones de dólares, cerca de un 10% del PIB. Estas cifras revelan la magnitud del capital acumulado en este rubro a lo largo de décadas de inversión. Sin embargo, dado su deficiente estado actual, su valor real -o "valor en libros"- es sustancialmente menor: 903 millones de dólares en el 2006. En términos porcentuales, la inadecuada gestión de los pavimentos ha deteriorado en un 52,5% la inversión realizada. Por falta de intervención de mantenimiento o reconstrucción, el patrimonio vial se ha reducido en 999 millones de dólares, un valor cercano al 5% del PIB.

Cuadro 6.4

Estado del pavimento de las carreteras o vías, número de kilómetros, costos unitarios de intervención y tipos de intervención. 2006

Estado o condición de las carreteras ^{a/}	Extensión ^{b/} (kilómetros)	Costos unitarios, por kilómetros de de vía ^{c/} (dólares)	Costo total según tipo de intervención (dólares)	Tipo de intervención
Bueno	557,0	35.000	19.495.000	Mantenimiento rutinario, como limpieza de drenajes y bacheo. Permite mantener las rutas en buen estado.
Regular	963,5	90.000	86.715.000	Intervención periódica, tal como la reconformación de la capa de rodamiento con una sobrecapa. lleva rutas de estado moderado a bueno.
Malo	1.322,9	150.000	198.435.000	Rehabilitación estructural de las capas que conforman la vía. Permite que las rutas en estado malo pase a bueno.
Muy malo	1.635,0	425.000	694.875.000	Reconstrucción total de la ruta desde la base y la sub-base hasta la capa de rodamiento, con la consiguiente mejora del estado de malo a bueno.
Totales	4.478,4		999.520.000	

a/ Clasificación usada en la evaluación de la red vial 2006 según el parámetro de medición del FWD.

b/ Se asume que el 25% del total de kilómetros en un rango, se degrada a un rango más bajo al pasar un año.

c/ Costo de llevar (o mantener) un kilómetro de vía en estado "bueno", según su condición actual. Los costos unitarios de mantenimiento rutinario, mantenimiento periódico y rehabilitación fueron calculados por la ACCR y el costo de reconstrucción fue estimado por el LANAMME-UCR.

Fuente: *Duodécimo Informe Estado de la Nación*, pág. 309.

El cálculo del Laboratorio Nacional de Materiales y Modelos Estructurales de la Universidad de Costa Rica (LANAMME-UCR) acerca de la depreciación de este patrimonio (999 millones de dólares) es similar, en magnitud, a la estimación efectuada por la Asociación de Carreteras y Caminos de Costa Rica (ACCCR) sobre la inversión necesaria para elevar la red vial nacional

pavimentada a una condición de alta capacidad estructural en el corto plazo (858 millones de dólares). Como no existen los recursos ni la capacidad instalada para, en poco tiempo, poner la red nacional en buen estado, en un plazo de quince años se requerirán bastante más recursos para su recuperación. Según LANAMME-UCR, esa inversión sería de 2.587 millones de dólares y según ACCCR se tendrían que invertir no menos de 1.700 millones de dólares.

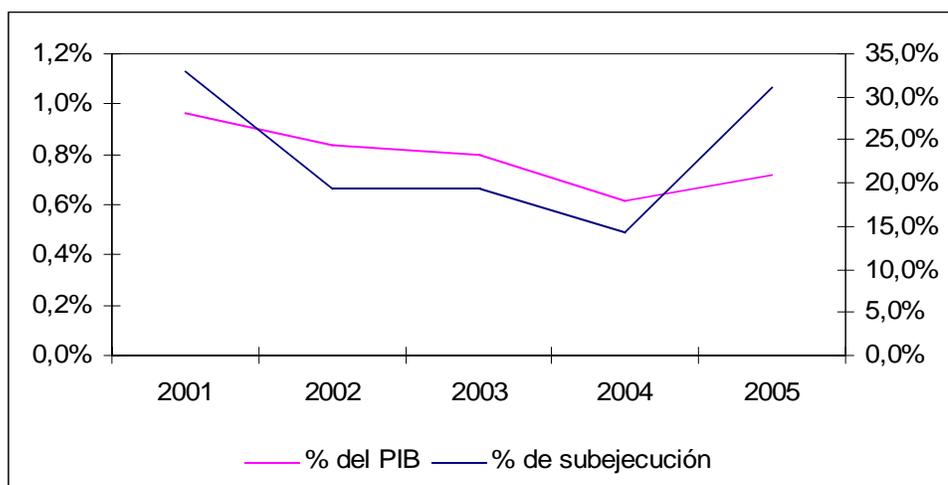
Gestión de la infraestructura vial

Las debilidades en la gestión de la infraestructura vial constituyen una barrera crítica que impide al país contar con un sistema de carreteras moderno, de calidad y equitativo. A pesar de las reformas legales e institucionales puestas en marcha en la última década, en la actualidad convergen severas deficiencias, cuyo efecto conjunto es una gestión pública ineficiente e ineficaz, que no ha logrado mejorar el mal estado de la infraestructura ni proponer, y ejecutar, un plan concreto de mejora.

Desde hace más de dos décadas la inversión en esta materia es inferior al 1% del PIB. En los últimos años se ha experimentado una restricción aun mayor, como resultado de las medidas de contención del gasto público: mientras en 2001 la inversión representó el 0,96% del PIB, en 2005 descendió a 0,72%. Esta dotación de recursos es claramente insuficiente para atender el progresivo deterioro de la red y establecer los sistemas técnicos de gestión modernos que demanda su eficiente administración. Además de la contracción, en todos estos años se registra una importante subejecución que ha oscilado entre el 14% y el 32% del total presupuestado.

Gráficos 6.3 y 6.4

Inversión pública y subejecución del presupuesto en infraestructura vial (colones constantes de 1995)



Fuente: *Duodécimo Informe Estado de la Nación*, pág.370.

En el caso de la red vial cantonal, aunque la Sala Constitucional ha emitido varias resoluciones que obligan al Poder Ejecutivo a entregar a las municipalidades la totalidad de los recursos asignados por la Ley 8114, que establece el impuesto a los combustibles con destino específico, ese mandato no ha sido atendido. Pese a que los recursos destinados a este fin han tenido un aumento considerable con respecto a los años anteriores a la entrada en vigencia de la Ley (las transferencias pasaron de 3.409 millones de colones en el 2002 a 9.585 millones en

el 2005), todavía no alcanzan el nivel que las disposiciones legales estipulan. Los fondos girados a las municipalidades en el 2005 fueron un 74% de lo asignado por ley.

Reforma institucional incompleta, con resultados decepcionantes

En la última década se registró un importante cambio en la institucionalidad pública a cargo de la infraestructura vial. A las entidades existentes en 1993 -el MOPT y el Consejo de Seguridad Vial (COSEVI)- se agregaron el CONAVI, el Consejo Nacional de Concesiones (CNC), el Consejo Nacional de Transporte Público y las juntas viales cantonales. En este grupo de entidades destaca el CONAVI, que es responsable de la planificación, programación, ejecución, financiamiento y control de todas las obras de la red vial nacional. Adicionalmente, por primera vez en el sector público se establecieron mecanismos de evaluación técnica de las inversiones en infraestructura, y se encomendó esta tarea al LANAMME-UCR. Ello implicó que, en alguna medida, se abandonara el modelo de gestión mediante el cual el MOPT ejecutaba directamente, u ordenaba, la construcción o reparación de carreteras y caminos, por uno en el que ese Ministerio es la cabeza de un conglomerado institucional cuyos componentes son los que tienen responsabilidades en la gestión de las inversiones.

En este período, el tamaño del sector estatal de obras públicas disminuyó. El MOPT redujo su planilla en alrededor de un 30% entre 1993 y 2003. Algunas de esas plazas fueron transferidas a otras entidades como el COSEVI, cuya planilla casi se triplicó en esa década, al CONAVI y al CNC, estos últimos pequeños en su estructura pero con responsabilidades altamente complejas. Sin embargo, visto en su conjunto, el empleo en las instituciones encargadas de la infraestructura vial como proporción del total del empleo público pasó de un 5,2% en 1988, a un 4,0% en 1993 y un 2,7% en 2003.

Pese a las reformas, persisten serias debilidades en la gestión de los órganos responsables de la gestión pública y, en general, la modernización institucional ha producido resultados decepcionantes. Comparado con diez años atrás, el estado de la infraestructura vial ha tenido, a lo sumo, una mejora marginal -pero ciertamente ninguna en los últimos cuatro años- y, como se vio, sigue en mal estado pese a que se han invertido cientos de millones de dólares en mantenimiento y reconstrucción.

Débil planificación sectorial

En un sector como el de infraestructura vial, en el que las intervenciones públicas son especialmente caras y a menudo implican plazos interanuales y requieren un esfuerzo sostenido a lo largo del tiempo, la planificación constituye un requisito indispensable para optimizar el uso de los recursos. No obstante, en Costa Rica la debilidad de la planificación sectorial hace que esta se convierta en una de las principales fallas de la gestión pública.

Si bien el debilitamiento de las capacidades de planificación en materia de gestión vial no son exclusivas de este sector, sino que forman parte de una tendencia general que se ha observado en las dos últimas décadas, es importante reconocer que, en virtud de la incapacidad para aumentar significativamente la carga tributaria, y ante el creciente estrujamiento del gasto operativo por el servicio de la deuda pública, las autoridades han puesto énfasis en la disciplina en el gasto público. En este contexto, las prioridades fiscales han debilitado la acción pública y uno de sus efectos ha sido la severa erosión de los alcances y competencias de la planificación sectorial en el conjunto del sector público.

Particularidades del sistema de caminos vecinales de Costa Rica

La red vial cantonal es la que comunica la gran carretera con el barrio o el pueblo donde habitan los ciudadanos y a las zonas rurales entre sí. La estructura de caminos locales costarricense tiene características particulares, que no se encuentran en el resto de Centroamérica. En Costa Rica, la gran mayoría de las poblaciones rurales se desarrolla a los lados de los caminos, mientras que en otros países de la región, gran parte de las comunidades rurales está aislada de las carreteras que conducen a los principales centros económicos y urbanos.

Esta característica de la red vial costarricense ha permitido que las zonas rurales estén conectadas con la red vial nacional, de lo cual han derivado considerables beneficios para ellas y sus pobladores. En la conformación de esta estructura ha jugado un papel muy importante el Catastro Nacional, al hacer cumplir la norma legal que obliga a que toda propiedad inscrita tenga acceso directo a un camino público.

Durante décadas, el Estado costarricense ha ampliado y conservado la red vial cantonal como parte de sus políticas de desarrollo nacional, y con ello ha generado progreso y bienestar en las comunidades rurales. De esta forma, el país cuenta con una de las redes locales más densas de América Latina: aproximadamente 9 km de vía por cada 1.000 habitantes, más del doble que la de México y la de Nicaragua, y más de cuatro veces las de Honduras, El Salvador y Guatemala. Y la densidad geográfica de la red, de alrededor de 0,7 km de vía por cada kilómetro cuadrado de territorio nacional, es más de cuatro veces la de México, más de cinco veces la de Nicaragua, Honduras y Guatemala, y más de seis veces la de Chile.

Por su estructura y su densidad, la red vial cantonal ha sido un rasgo característico del modelo de desarrollo costarricense que se consolidó en la segunda mitad del siglo XX, y uno de los factores que más han contribuido a su éxito. Además, dado que la política de desarrollo vial cantonal fue posible en un contexto de prolongada estabilidad democrática, se puede afirmar que la red de caminos vecinales es una conquista de primer orden de la democracia costarricense.