

DESCONEXION ENTRE LA EXPANSIÓN DE CAPACIDADES Y EL LOGRO DE UNA MAYOR EQUIDAD

En la última década Costa Rica logró ampliar las capacidades de sus habitantes en el ámbito del desarrollo humano. El crecimiento de la economía y el aumento de la inversión social permitieron mejoras en el acceso al conocimiento (mayores coberturas en educación preescolar y secundaria) y a una vida saludable (aumentó la esperanza de vida y bajó la mortalidad infantil), así como en algunos aspectos del acceso a una vida digna (condiciones habitacionales y acceso a servicios básicos). Sin embargo, durante este período la sociedad costarricense también se volvió más inequitativa. Crecieron las desigualdades de ingreso entre los grupos sociales, aumentaron las diferencias en el acceso a la educación según nivel de ingreso y se ampliaron las brechas de empleo según nivel de educación. Esta desconexión entre la expansión de capacidades y el logro de una mayor equidad se relaciona con dos características del desarrollo reciente del país: una debilidad estructural en el mercado de trabajo, que tiene problemas para generar suficientes empleos de calidad, y la forma en que la ampliación de capacidades de desarrollo humano se distribuyen entre la población, favoreciendo relativamente más a los grupos de mayores ingresos. Durante los últimos diez años, muchos de los progresos obtenidos son más bien una recuperación de la pérdida de capacidades registrada en la década de los ochenta.

Un nuevo perfil de la población y de los hogares

Los cambios en la dinámica demográfica tienen implicaciones sobre la estructura por edades de la población. El llamado **bono demográfico** y el proceso de envejecimiento plantean nuevos desafíos para el manejo de la inversión social y las políticas sociales en general. Aunque persiste un patrón de familia concentrado en hogares nucleares con hijos (49,7% del total) se registran tendencias de cambio en la composición de los hogares. Respecto a 1987 se han incrementado los hogares monoparentales (en especial jefeados por mujeres), los nucleares sin hijos y los unipersonales con personas en edades avanzadas. Al analizar la conformación de los hogares según su ciclo de vida se observa una transición hacia el predominio de hogares donde los hijos tienen más edad (18 años o más) e inician el desmembramiento, produciendo un ligero aumento de hogares sin hijos en parejas adultas. Los hogares más vulnerables a la pobreza son hogares que están en etapa de consolidación y expansión, donde hay mayor presencia de niños y jóvenes, así como las familias sin hijos o unipersonales, en las que predominan los adultos mayores.

Balance social en salud

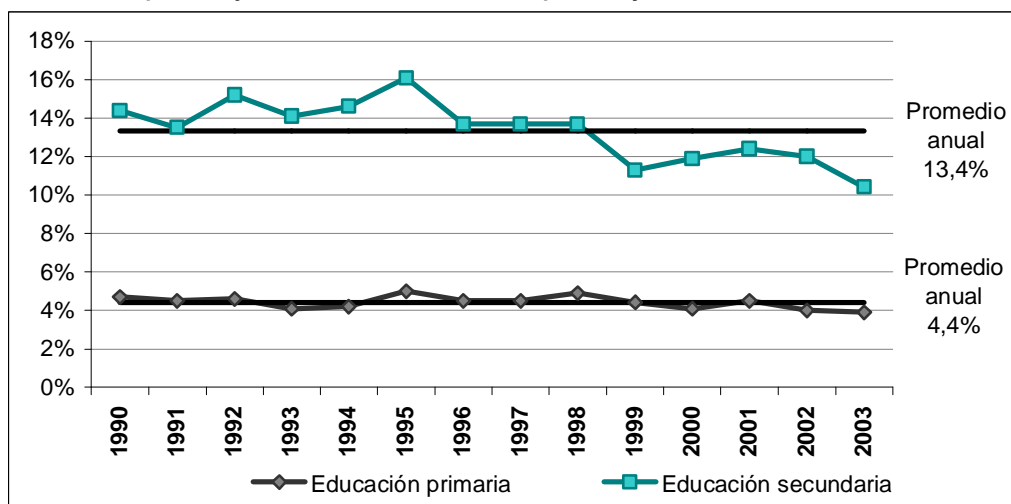
- En el seguro de salud es alarmante la baja cobertura en la población económicamente activa (PEA) asalariada, en especial entre las y los trabajadores independientes. También preocupa la viabilidad financiera de este régimen en el mediano plazo.
- El sistema de pensiones está lejos de alcanzar niveles aceptables de cobertura. En el 2003 solo el 44,7% de la PEA estaba cubierta por el régimen de invalidez, vejez y muerte, 1,5 puntos porcentuales menos que en 1990.
- La inversión en atención primaria ha crecido, pero los gastos, en su mayoría, siguen concentrados en el nivel hospitalario.
- En los últimos diez años se registraron cambios importantes en el modelo de prestación de servicios, pero aun es muy poco lo que se logra en el modelo de asignación de recursos.

Tres cambios destacan: la puesta en marcha del modelo de atención primaria centrado en los EBAIS, el inicio de la función de compra de servicios y su evaluación por medio de los compromisos de gestión, y el crecimiento de la compra de servicios a proveedores externos.

Balance social en educación

- Notable expansión en las coberturas, especialmente de educación preescolar y secundaria. Esta última ha logrado recuperar los niveles que tenía en 1980.
- Desde 1994 se observa una importante disminución en el porcentaje de deserción intra-anual en secundaria.

Gráfico 2.4 Costa Rica: porcentaje de deserción intra-anual en primaria y secundaria. 1990-2003



Fuente: MEP.

- Se han creado nuevos espacios y modalidades de educación regular: educación abierta, telesecundaria, escuelas en zonas indígenas, programa de segunda lengua.
- Creció la inversión pública en educación, especialmente en la primaria. Se aprobó una reforma constitucional para asignar a este rubro un monto equivalente al 6% del PIB.
- Se observa una acelerada expansión de la oferta privada de educación superior, sin que hayan mejorado los controles sobre la calidad de este tipo de enseñanza.
- En materia de eficiencia, el sistema de educación formal presenta importantes debilidades. Menos de una tercera parte de los niños y niñas que inician el primer año de primaria logra completar la secundaria.
- Durante la década se incrementó la construcción de colegios, pero persistió un notable déficit en infraestructura (aulas, bibliotecas), así como brechas importantes entre la enseñanza privada y la pública en temas como deserción y acceso a infraestructura.
- El sector no ha logrado el diseño de una política educativa de largo plazo que busque soluciones integrales al tema de la cobertura y la calidad.

Balance social en trabajo

Durante los años noventa aumentó la población en edad de trabajar, sin que se diesen cambios importantes en la tasa de desempleo, que se mantuvo relativamente baja. Aun así, en términos absolutos el número de desempleados se duplicó entre 1994 y el 2003.

Tampoco se registraron cambios significativos en el perfil de los ocupados y en el de los desocupados. Los primeros son en su mayoría hombres (64,9%) que residen en zonas urbanas, especialmente en la región Central. Por categoría ocupacional cerca del 65% son asalariados. Por segmento el 51,7% se ubica en el sector formal no agropecuario, un 33,6% en el informal no agropecuario y un 14,7% en el agropecuario. Un dato que sigue preocupando es que la mayor parte de los ocupados (48,5%) tiene primaria completa o secundaria incompleta; solo un 35,7% tienen secundaria completa o más. En cuanto a los desocupados, el desempleo afecta al 6,7 % de la fuerza de trabajo. En términos absolutos entre 1994 y el 2003 el número de desempleados se duplicó, al pasar de 54.866 a 117.191 personas. La tasa de desempleo afecta más a las mujeres que a los hombres, y más a los residentes de áreas urbanas que de rurales, aunque hay regiones, como la Brunca, que tienen serios problemas de desempleo. Un dato relevante es que la tasa de desempleo para las personas de 16 a 20 años prácticamente se duplicó entre 1994 y 2003, ya que pasó de 9,8% a 20,0%, respectivamente.

Balance social en vivienda

Se logró contener el déficit habitacional, aunque no se avanzó en mejorar la calidad del parque de viviendas. La reducción del déficit fue posible gracias a una activa política pública para la compra o construcción de vivienda nueva en sectores de bajos ingresos y a la fuerte ampliación del financiamiento privado.

Con una perspectiva de largo plazo, la recuperación de la accesibilidad habitacional entre 1992 y 2003 no consiguió recuperar el nivel de la capacidad de compra que tenían los hogares en los años previos a la crisis de los años ochenta. Para los hogares de menores ingresos el Estado logró compensar esta caída mediante el bono familiar de vivienda. Durante la mayor parte del período 1990-2003 se produjo un significativo debilitamiento de las principales instituciones del sector, particularmente en lo que concierne a la capacidad rectora, la estabilidad financiera y la sostenibilidad de entidades autorizadas del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda.

Balance en inversión social

Después de una drástica reducción de la inversión social pública (ISP) en 1990, solo comparable al peor período de la crisis de los ochenta, se inició un proceso de recuperación. La ISP creció a un ritmo de 2,9% anual entre 1990 y 2003. Sin embargo, esa tasa resultó insuficiente para compensar el crecimiento de la población, por lo que en el 2002, en términos reales per cápita, esta inversión fue un 16,3% menor que 23 años atrás. Durante la década de los noventa aumentó la prioridad fiscal y macroeconómica de la ISP.

El crecimiento de la ISP está concentrado en los sectores de seguridad social y educación, y en menor medida en salud. Los sectores vivienda y cultura han reducido su participación relativa en el monto total asignado. El crecimiento de la inversión en educación se da en forma paralela a una redistribución a lo interno del sector, en favor de la educación básica, que pasó de representar el 54,9% de la inversión educativa al 70,3% en el 2002. La inversión en seguridad social se ha expandido como resultado del pago de pensiones contributivas; la tasa de crecimiento de este rubro duplica la de la inversión social per cápita. El tamaño y carácter de

este programa presiona el deterioro de la equidad en la inversión social, contrario a lo que sucede con la inversión en educación básica.

Aumentó la desigualdad de los ingresos a partir de 1998

El deterioro se confirma tanto al medirlo por el coeficiente de Gini, como por la razón de deciles o quintiles de los extremos de la distribución del ingreso. Esta situación se asocia al estilo de crecimiento que muestra la economía, con pocos encadenamientos productivos y una escasa generación de empleos bien pagados. Aun así, Costa Rica, junto a Uruguay, sigue siendo uno de los dos únicos países latinoamericanos con un coeficiente de Gini inferior a 0,500. La situación es diferente si se compara con países desarrollados. Durante los noventa la inversión social logró atenuar, pero no compensar, la desigualdad en la distribución de los ingresos, y cada año el efecto fue más importante que el anterior. Este resultado es crucial, pues revela que la desigualdad tiene su origen en la economía, específicamente en el mercado laboral, y es ahí donde debe resolverse.

Se amplían las brechas en el acceso a empleo y educación según niveles de ingreso

La brecha de desempleo entre el quintil más rico y el más pobre se duplicó entre 1990 y 2003, al pasar de 4,7 a 8,7. La desigualdad creció más en el grupo de 12 a 17 años, en el cual la distancia se quintuplicó. Los logros en escolaridad son modestos para todos los grupos sociales: primaria incompleta para los más pobres y secundaria completa para los más ricos. La desigualdad en el porcentaje de personas de 18 años o más que tiene secundaria completa creció un 28,6% de 1990 a 2003. En este último año el 54,5% de la población que declaró dominar el idioma inglés pertenecía al quintil más rico, y además, en ese quintil grupo de personas que hablan el segundo idioma es 10 veces más que en el primer quintil de ingresos.

Cuadro 2.9 Distribución de oportunidades de la población por quintiles de ingreso, según acceso o tenencia de instrumentos clave para la inserción laboral.2003

Oportunidades	Quintil I	Quintil II	Quintil III	Quintil IV	Quintil V	Relación V/I
Dominio del idioma inglés (%)	2,3	3,0	5,5	8,4	23,1	10,0
Hombres	2,5	2,8	5,9	9,2	24,2	9,5
Mujeres	1,8	3,6	4,4	5,8	18,9	10,7
Tenencia de computadora en la vivienda (% viviendas)	3,3	8,3	14,3	26,9	53,7	16,4
Acceso a Internet en la vivienda (% viviendas)	0,7	1,1	3,2	10,7	32,4	44,5

a/ Población de 10 años o más.

b/ Población de 18 años o más. Pcentajes en elación con la población total que asiste a la educación universitaria.

c/ Viviendas ocupadas.

Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta de Hogares de 2003.

Una tercera parte de los hogares del país es pobre o está en riesgo de serlo

Costa Rica logró reducir el porcentaje de hogares vulnerables a la pobreza de 15,7% en 1990 a 11,5% en 2003. No obstante, dos datos llaman la atención. En Costa Rica no está cubierto por el seguro de salud un 19,1% de la población, que equivale a casi 800.000 personas. Un 25,8% de ellas son pobres, un 12,3% corresponde a hogares vulnerables y un 14,3% vive en hogares que tienen un ingreso apenas superior (entre 1,4 y 2 veces) a la línea de pobreza. Por otro lado, el 55,4% de las personas con 60 años o más no están pensionadas ni cotizan para ningún régimen de pensiones. Solo un 10,3% de ellas trabaja.

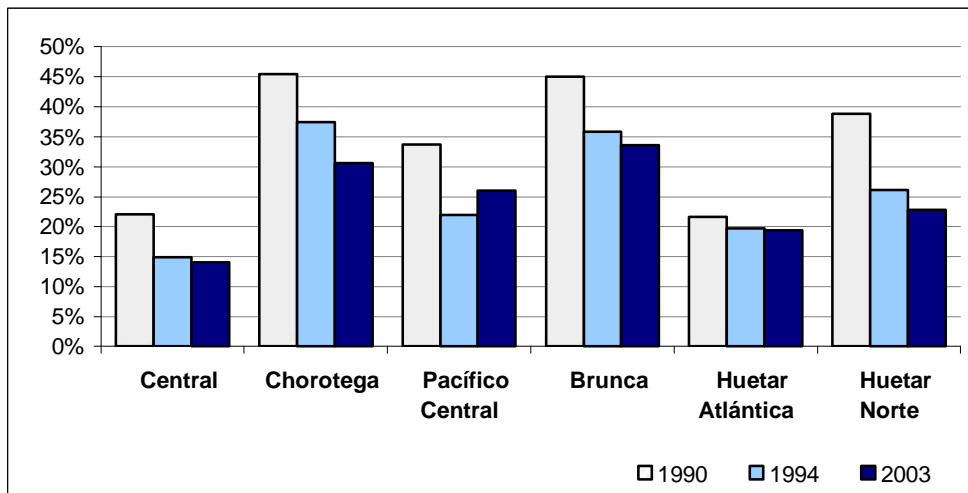
La inversión social pública, total y per cápita, se tornó más equitativa durante los noventa

El quintil más pobre recibe el 22% de la ISP y el más rico el 23%. Dada las diferencias en el tamaño promedio de los hogares, la inversión per cápita que recibe el quintil más rico es superior a la media nacional y a lo que recibe el quintil más pobre. En 1990, la inversión per cápita real captada por el quintil más rico superaba la recibida por el más pobre en 64,1%, y en el 2002 todavía resultó un 48,8% mayor. La equidad de la ISP mejoró durante los noventa, principalmente como resultado de una redistribución en favor de la educación básica, y hacia el sector salud. Pese a ello, la inversión sigue concentrada en las zonas urbanas, los adultos mayores y las mujeres.

La pobreza disminuyó a principios de los años noventa, pero se estancó a partir de 1994

Luego de iniciar la década de los noventa con una alta incidencia de la pobreza y sufrir el impacto de una recesión en 1991, el porcentaje de hogares pobres disminuyó hasta 1994, año a partir del cual se ha mantenido prácticamente estable. En términos absolutos, el número de hogares pobres creció de 172.800 estimados para 1990 a 195.300 en el 2003. Por su parte, la pobreza extrema se redujo, tanto en términos absolutos como relativos. En los últimos diez años no ha habido cambios sustantivos en el perfil general de los pobres. La incidencia de la pobreza de Costa Rica es la tercera más baja entre 18 países de América Latina, solo después de Chile y Uruguay.

Gráfico 2.20
Costa Rica: incidencia de la pobreza total por regiones. 1990, 1994, 2003



Fuente: Sauma, 2004.

La reducción de la pobreza registrada en el 2003 obedeció a un aumento en el poder adquisitivo de los ingresos per cápita de las familias más pobres, en relación con el costo de la canasta básica alimentaria. Si bien esa reducción es consistente con el comportamiento de la economía en el 2003, al desagregar sus posibles efectos, el cambio en los precios relativos es el que explica tal desempeño. También pesa el incremento en el número de hogares con ingreso conocido. Es claro que Costa Rica necesita mejorar su estimación de la pobreza, para lo cual se requiere una mejor medición de los ingresos y formas alternativas de captar más directamente el efecto de la política social, que hasta hoy no puede verse en la medición anual.

Por otra parte destaca el crecimiento en el porcentaje de hogares pobres con jefatura femenina: de 23,4% en 1990 a 32,5% en 2003. Es especialmente dramático el aumento en las zonas urbanas, donde estos hogares alcanzaron a representar el 40,3% del total en el 2003.

Cuadro 2.12

Factores explicativos de la reducción de la pobreza y su efecto sobre los datos de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. 2003

Factores	Explicación / Relación / Descripción	Comportamiento en el 2003	Efecto sobre la pobreza
Por el método de medición			
Efecto precio	La línea de pobreza se calcula a partir del costo de un número limitado y estático de alimentos (canasta básica alimentaria). Esto vuelve la línea de pobreza muy sensible a los precios de los alimentos considerados.	Los precios de la canasta básica alimentaria aumentaron menos que la inflación. La línea de pobreza se abarató en términos reales.	La pobreza se redujo en un 0,6%.
Efecto respuesta	La medición de los ingresos familiares es oscilante, porque un porcentaje variable de personas decide, en cada encuesta, suministrar o no la información solicitada. El comportamiento de la captación de ingresos incorpora, o no, cierta cantidad de familias no pobres.	El porcentaje de respuesta aumentó en 3,5% en la EHPM del 2003. La mayor parte corresponde a personas no pobres.	La pobreza disminuyó entre un 0,8% y un 0,4%.
Por causas de política pública			
Gasto social	Un mayor gasto social y una mejor focalización podrían reducir la pobreza.	El gasto social captado por las encuestas es marginal y en el 2003 se redujo, en términos reales, con respecto al 2002. Además, aumentaron las filtraciones hacia los no pobres.	Sin efecto
Empleo e ingresos	El crecimiento económico tendría un impacto en el empleo, que le permitiría a la población obtener ingresos. Si se incrementa el empleo y los ingresos en la población pobre, disminuiría la pobreza.	Se dio un aumento en el empleo formal calificado. El empleo no calificado generado se acompañó de una reducción en el ingreso real. Los ingresos del quintil más pobre no aumentaron entre el 2002 y el 2003.	Sin efecto

Fuente: Trejos, 2004.

Problemas de efectividad en los programas de combate a la pobreza

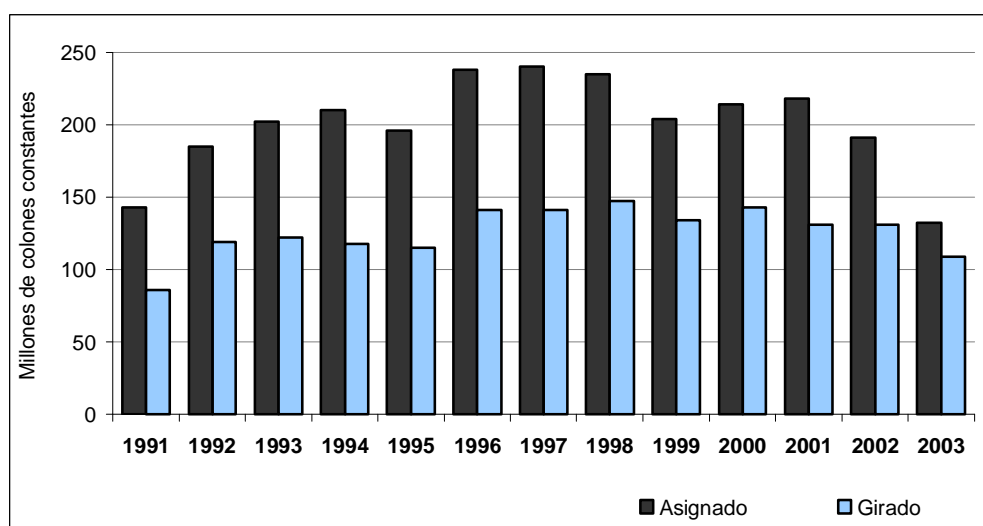
Costa Rica no ha podido diseñar una estrategia de combate a la pobreza de largo plazo que trascienda los períodos gubernamentales y fije metas nacionales.

En los años noventa la inversión social pública en políticas universales creció a una tasa mayor (4,5% anual) que la dirigida a políticas selectivas (1,2%). El crecimiento en las primeras explica la expansión de la ISP total. En cuanto a las políticas selectivas, en el mismo período se aprecian dos tendencias importantes: por un lado, en términos per cápita estos programas perdieron participación en la inversión social y, por otro, mejoró la focalización, pero ésta fue acompañada por un creciente problema de filtración de los recursos hacia familias no pobres (60%). La mayoría de los programas selectivos son atomizados (gran cantidad), de pequeña escala (pocos recursos para cada uno) y de limitada permanencia (duran períodos cortos).

Existen unos pocos programas centrales que, a partir de los noventa, moldean el combate a la pobreza (comedores escolares, CEN-CINAI, pensiones no contributivas y bono de vivienda).

FODESAF ha acumulado a lo largo de los años una serie de cuellos de botella que limitan su impacto en la superación efectiva de la pobreza. Entre ellos cabe citar el carácter procíclico del esquema de financiamiento, cuya recaudación depende del crecimiento de la economía; una creciente deuda del Ministerio de Hacienda (en el 2003 la deuda acumulada representaba tres presupuestos anuales del FODESAF); algunos de sus programas establecen una selectividad más amplia que la población de escasos recursos; se ha creado por ley destinos específicos que exceden los objetivos originales del Fondo y, por último, los mecanismos de evaluación y seguimiento son insuficientes. A estos problemas se suma el episodio de 1999, cuando se perdieron cuantiosos recursos.

Gráfico 2.24 Costa Rica: recursos presupuestados y girados al FODESAF. 1991-2003
(base 1991=100)

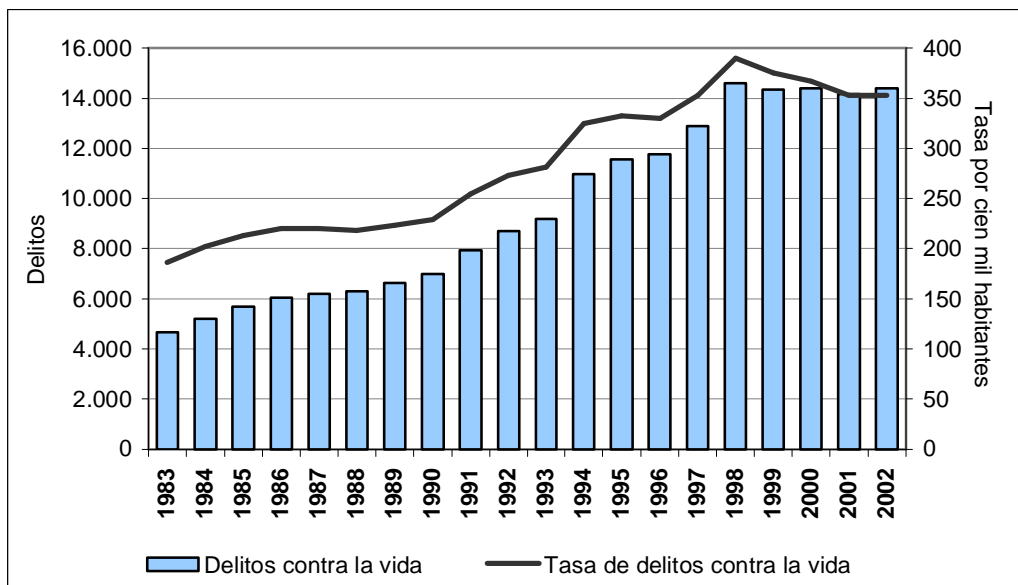


Fuente: Castro, 2004 con cifras de FODESAF.

Se deterioró la calidad de vida por un incremento de los actos delictivos durante la mayor parte de los noventa

Si bien las tasas delictivas han disminuido desde 1998, esta reducción se dio a partir de un nivel muy elevado, superior al que tenía el país quince años atrás. El aumento en la violencia, medido por el número de homicidios, se inició en los noventa, pero otros delitos, como la agresión, el homicidio en grado de tentativa y las lesiones culposas venían incrementándose desde muchos años antes. El Area Metropolitana de San José y el cantón central de Limón tienen las tasas de delitos más altas. También hay problemas en los cantones fronterizos.

Gráfico 2.12 Costa Rica: delitos contra la vida, totales y tasa por cien mil habitantes. 1983-2002



Fuente: Carranza y Solana, 2004

Costa Rica sigue estando entre los 5 países de América con tasas de homicidios moderadamente bajas. Sin embargo, a este respecto hay cuatro tendencias preocupantes: el incremento de los homicidios cometidos en ocasión de robo o asalto, el aumento en las víctimas muertas por armas de fuego y los asesinatos por encargo y por asuntos relacionados con drogas. Estos últimos se triplicaron entre 1994 y 2003.

La respuesta institucional en este ámbito se caracteriza por un alto grado de dispersión de los entes encargados de la seguridad ciudadana. Paralelamente, se observa un notable crecimiento de los servicios privados de seguridad.

Comparado con América Latina, el sistema penal de Costa Rica es uno de los más eficientes en captar, procesar y encerrar a las personas que comenten delitos, así como en hacerlo con la menor demora y el mayor respeto a los derechos de víctimas y victimarios.

El mayor porcentaje de homicidas no corresponde a menores de edad

Si bien las tasas más altas de responsables de homicidios se ubican entre las personas jóvenes (de 18 a 29 años), las correspondientes a individuos de hasta 44 años continúan siendo mayores al promedio nacional. El homicidio es un problema masculino: la mayor cantidad, tanto de homicidas como de víctimas, son hombres. En el 62,1% de los casos de homicidio existía una relación previa entre la víctima y el victimario. En el 59% de los casos de mujeres víctimas de homicidio medió una relación de pareja o violencia sexual (femicidios). En el trienio 1999-2003 Costa Rica perdió 359.262 años de vida como consecuencia de este tipo de delito.

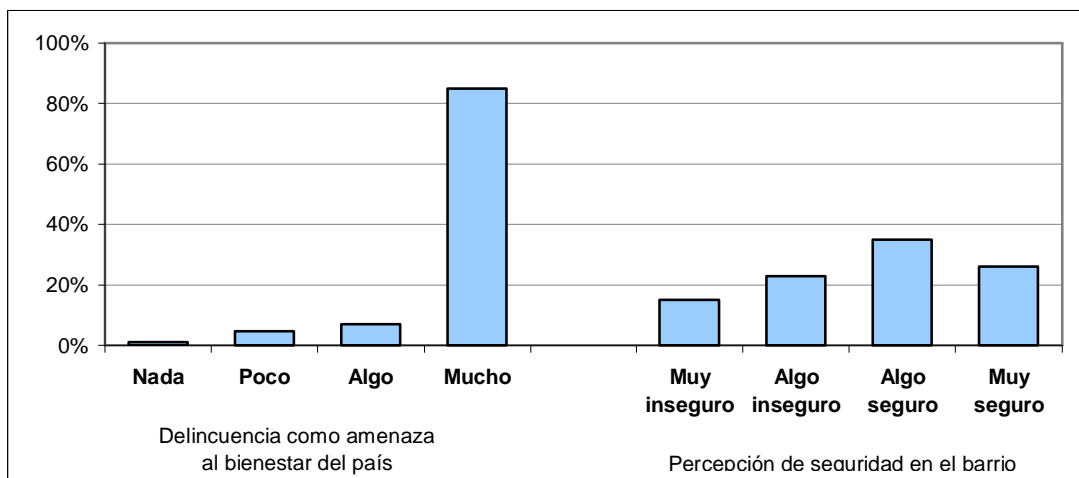
La percepción ciudadana tiende a magnificar el problema de la violencia

Hay una aparente desconexión entre las estadísticas, que en los últimos cinco años muestran una tendencia a la baja en las tasas de delitos, y una creciente sensación de inseguridad ciudadana. En un estudio reciente sobre las causas de esta posible contradicción destacan tres

hallazgos principales. En primer lugar, existe una importante brecha entre la marcada percepción de inseguridad que tienen las y los ciudadanos a nivel nacional (94,5%) y la sensación mayoritaria de seguridad con respecto a las localidades donde habitan (entre 60% y 70%). En segundo lugar, la percepción de inseguridad no se distribuye en forma homogénea; para algunos ciudadanos se da la contradicción señalada en el primer punto, y para otros la sensación de inseguridad es tanto nacional como local. La sensación de inseguridad siempre es mayor en la Gran Área Metropolitana. En tercer lugar, la mayoría de las personas, más de dos terceras partes, manifiesta haber adoptado medidas para reforzar la seguridad de sus hogares.

Gráfico 2.26 Costa Rica: percepción sobre la seguridad en el barrio y la amenaza de la delincuencia al bienestar del país. 2004

(porcentaje de personas)



Fuente: Rosero y Cullell, 2004.

La ley sobre portación de armas de fuego es permisiva y favorece su proliferación

La Ley 5730, aprobada en 1995, tuvo el propósito original de controlar la tenencia ilegal de armas de fuego. No obstante, en la práctica ha propiciado un incremento de la violencia por esta causa. Costa Rica no escapa a la evidencia internacional sobre los efectos de este estilo de legislación: los países con leyes más permisivas tienen las tasas más altas de muertes relacionadas con la portación de armas. Un estudio realizado con una muestra de 371 incidentes de asalto y robo reveló que, en los casos en que las víctimas utilizaron armas de fuego para defenderse de los delincuentes, el 56,6% salió lesionado, frente a un 16% de quienes no lo hicieron. Esto indica que la probabilidad de perder la vida o resultar herido aumenta con el uso de armas de fuego por parte de las víctimas.

SEGREGACIÓN RESIDENCIAL SOCIOECONÓMICA EN LA GAM

El aporte especial al capítulo **Equidad e integración social** analiza cómo se expresan las desigualdades sociales en la Gran Área Metropolitana (GAM), un espacio de apenas 1.778 km² en el que vive más de la mitad de la población nacional. Se busca responder a dos preguntas: ¿se ha creado un espacio urbano cada vez más segmentado, donde las personas conviven solo con otras de condición económica semejante? ¿viven los grupos sociales en mundos cada vez más distantes e inconexos?

Ciertos grupos sociales viven en zonas claramente separadas. Estimaciones efectuadas por distintos métodos indican que en la GAM existe segregación residencial por factores socioeconómicos. A diferencia de otros países, donde la pertenencia étnica es el principal factor de segregación, en la aglomeración urbana más importante de Costa Rica la segregación tiene una raíz económica: la pobreza y la riqueza son sus determinantes fundamentales. Puede decirse que, mientras los más pobres parecen obligados a vivir lo más cerca posible de personas de condiciones económicas similares, los más ricos intentan hacerlo *ex profeso*.

La segregación es, por ahora, menos intensa que en otras ciudades de América Latina. La segregación se localiza sobre todo en el Área Metropolitana de San José (AMSJ), es decir, en la ciudad capital. En comparación con otras ciudades de América Latina, los niveles de segregación de la GAM son, por ahora, menos intensos, aunque hay indicios de que el problema se está profundizando, como lo indica el amplio desarrollo habitacional en condominios y barrios cerrados, por ejemplo.

El patrón de concentración de hogares pobres en núcleos con barreras de integración al resto de la ciudad, es similar al de cualquier país con significativas brechas regionales de equidad y de acceso a oportunidades económicas. La capital ofrece más oportunidades que otras zonas y el sistema de transporte público es demasiado deficiente como para crear en el área metropolitana una ciudad realmente integrada. A su vez, las políticas públicas, por acción y por omisión, han contribuido a la segregación social. Los proyectos de vivienda para los más pobres han atraído, en sus cercanías, asentamientos en precario adicionales.

La GAM es todavía, mayoritariamente, un espacio de clase media. La evidencia señala que hay una mayoritaria presencia de familias de ingresos medios dispersas por toda la GAM. Así, los 12 agrupamientos territoriales de altos ingresos identificados en este trabajo solo representan el 4,9% (24.143) de las 498.730 viviendas ocupadas en la GAM. Por su parte, en las 11 concentraciones de pobreza identificadas hay 26.695 viviendas (5,4% del total).

Concentraciones de pobres hacinados en zonas pequeñas. Las concentraciones de pobreza se caracterizan por densidades brutas cercanas a 200 personas por hectárea y por tener edificaciones mayoritariamente de un piso. En estas zonas hay una fuerte incidencia de necesidades básicas insatisfechas, y proporciones relativamente bajas de jefes de hogar con educación universitaria y tenencia de computadoras, o relativamente bajas de microondas. Pero tal vez lo más dramático es que casi un tercio de las personas censadas en el 2000 en estas concentraciones tienen menos de 12 años y prácticamente la mitad menos de 18 años. Contrario a lo que por lo general se afirma, en estos casos la presencia de extranjeros es relativamente alta, pero nunca supera el 50%.

El análisis de la distribución espacial de la pobreza revela algunos hechos importantes:

- Las zonas rurales periféricas, que aún conservan actividades agrícolas, en muchos casos tienen altas proporciones de pobres, especialmente en los bordes de la región o de sus subregiones (Cascajal, La Carpintera, Ochomogo, Río Azul).
- Aunque hay hogares pobres en casi todos los distritos de la GAM, existen 11 concentraciones de viviendas con gran cantidad de necesidades básicas insatisfechas.
- La pobreza se relaciona con el aislamiento físico, asociado con cañones de ríos, estribaciones de las montañas que bordean la Región donde los valores de la tierra son menores (altas pendientes, como en Tejarcillos de Alajuelita).
- El relativo aislamiento se refleja en la zona final de las rutas de autobuses (La Uruca, Pavas, Tejarcillos, Río Azul).
- Un grupo de pobreza urbana se encuentra en el antiguo casco del centro de San José y otros núcleos urbanos viejos de la región.
- Muchas concentraciones de pobreza coinciden con zonas vulnerables a amenazas naturales (inundaciones y deslizamientos, márgenes de los ríos que cruzan el AMSJ).

El aislamiento de los pobres tiene varias dimensiones. Están aislados entre sí, puesto que los barrios no tienen mucha conectividad interna, y con respecto a los trabajos, dado que hay pocos puestos formales en las cercanías y las personas dependen de un sistema de transporte público radial, con tiempos de viaje demasiado largos. Por otro lado, las concentraciones de pobres no están en términos físicos muy lejos de las aglomeraciones de ricos, pero estas últimas son mucho más accesibles a las vías de transporte más importantes de la región.

Los ricos viven cerca, en zonas amplias de baja densidad. Las aglomeraciones de ricos, localizadas sobre todo en el AMSJ, se caracterizan por densidades de población cuatro veces menores que las concentraciones de pobres. Este estrato se agrupa territorialmente en 12 grandes áreas y algunos segmentos censales dispersos, especialmente de las áreas metropolitanas de San José y Heredia. El principal elemento del análisis geográfico de los asentamientos con altas proporciones de viviendas del estrato de mayores ingresos es su adyacencia, hasta crear unas pocas unidades territoriales de gran área y baja densidad bruta.

La segregación contribuye a la transmisión intergeneracional de la pobreza. Las brechas de equidad tienen un impacto sobre el acceso a las oportunidades de mejores niveles de desarrollo humano, que trasciende la situación de desigualdad en el presente y se convierte en un mecanismo de transmisión intergeneracional de la pobreza. Las comparaciones para determinar las distancias entre ricos y pobres metropolitanos consideran la variable de necesidades básicas insatisfechas (NBI) -de albergue, de saber, de higiene y de consumo-, así como otros indicadores que ayudan a visualizar la magnitud de esas distancias.

Los indicadores promedio de la GAM siempre son mejores que los del país como un todo. En porcentajes de viviendas con NBI el promedio para la GAM es del 10% para albergue, 12% para saber, 7% para consumo y 5% para higiene. Las 11 concentraciones de pobreza de la región tienen las NBI más altas: 39% en albergue (10.300 viviendas), 16% en higiene (4.186), 23% en saber (6.104) y 14% en consumo (3.736). Además, el grado de concentración para la NBI de albergue es mucho mayor, pues representa el 20% del total de la GAM. Para los 12 agrupamientos de altos ingresos existen algunas NBI, pero afectan solo al 3% de las viviendas en cuanto a saber y al 1% en las otras tres variables.

La educación del jefe del hogar es determinante en las posibilidades de que una familia se encuentre en condiciones de pobreza. El 25,1% de los hogares de Costa Rica tiene jefes o jefas con educación secundaria completa o más. Para la GAM la cifra sube a 33,9%. Para las

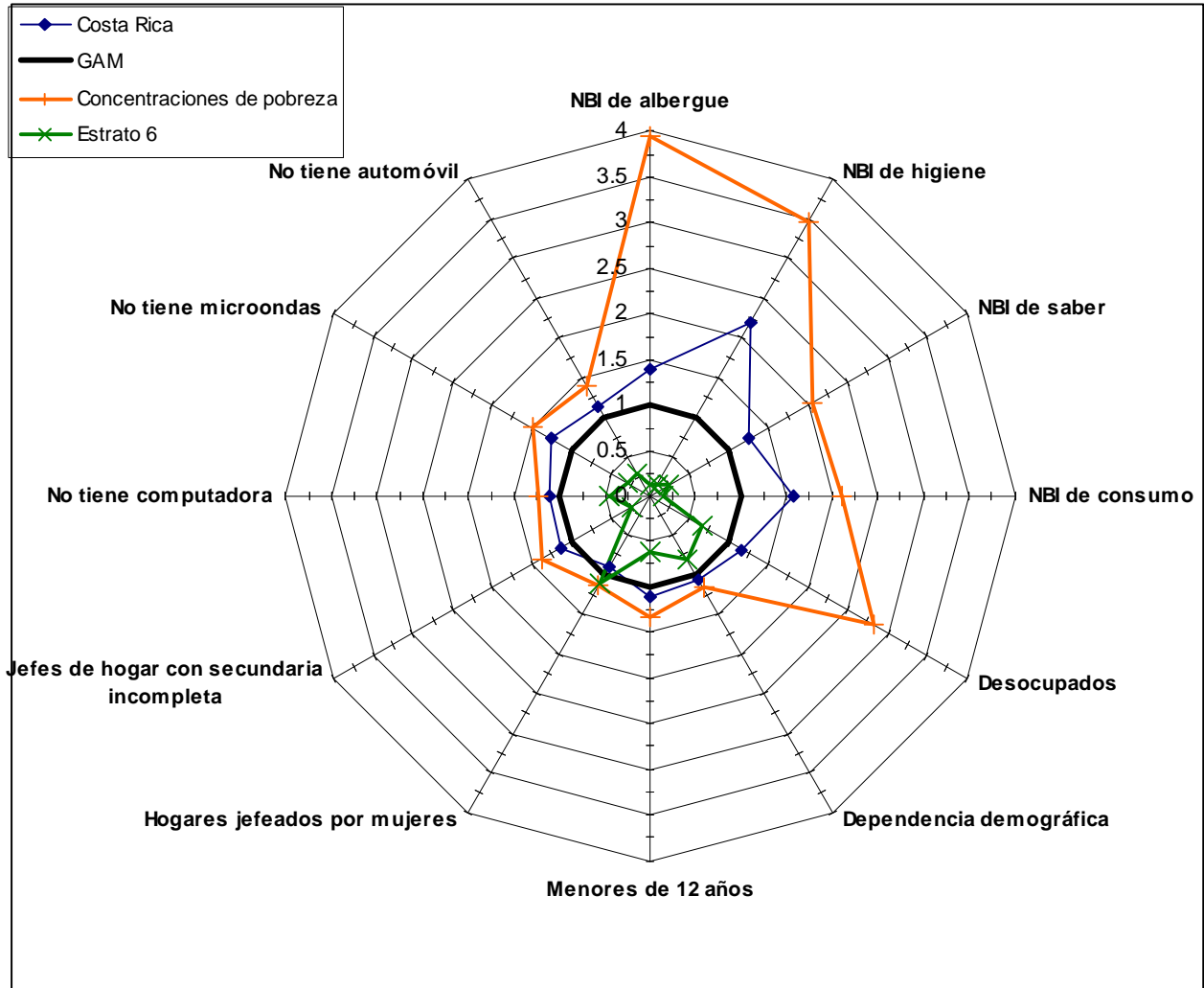
agrupaciones de altos ingresos el valor alcanza el 85% y, como contraste, solo el 10,3% de los jefes de hogar de las 11 concentraciones de pobreza tienen educación secundaria completa o más. Los porcentajes más bajos se dan en La Carpio, Rincón Grande (6,6%) y Tirrasés (7,1%).

La mayor tasa de dependencia demográfica marca una importante diferencia. Los hogares en concentraciones de pobreza tienen una dependencia demográfica del 41%, cifra bastante similar al 38% del conjunto de Costa Rica y un poco más alta que el 35% de la GAM, pero mucho mayor que el 28% que registran los agrupamientos de riqueza. Esto se debe a la alta proporción de niños y adolescentes en las concentraciones de pobreza. En el conjunto de estas últimas, el 33% de la población es menor de 12 años, una proporción superior al 25% de la GAM y el 27% para la totalidad de Costa Rica. Pero los valores son aún mayores en 6 de las 11 concentraciones: La Carpio, Libertad y Rincón Grande, San Felipe, Guararí y Los Guido. En contraste, para el conjunto de agrupamientos territoriales de altos ingresos el valor promedio es del 15%, y el más alto es el 21% de Belén.

Zonas de concentración de pobreza y riqueza en la GAM

Concentraciones de pobreza	Aglomeraciones de riqueza
1. La Carpio en La Uruca	1. Rohmoser y Sabana Oeste
2. y 3. El extremo este del distrito de Pavas que incluye La Libertad y Rincón Grande	2. San José Este y San Pedro
4. Guararí, en San Francisco de Heredia	3. Los Colegios y Montelimar
5. El distrito de León XIII en Tibás	4. Curridabat Este
6. La zona de Ipís y Purral de Goicoechea (Los Cuadros)	5. Escazú
7. El sur del cantón de Curridabat (Tirrasés)	6. Sabanilla de Montes de Oca
8. Algunas zonas de Desamparados (Los Guido)	7. San Francisco de Dos Ríos
9. San Felipe de Alajuelita (en particular en el precario Tejarcillos)	8. Curridabat Oeste
10. Sagrada Familia en Hospital y Hatillo	9. Belén
11. Río Azul	10. San Pablo de Heredia
	11. Lagunilla, Heredia
	12. Las Rosas, Tibás

Costa Rica: comparación de indicadores socioeconómicos^{a/}



a/ La comparación se hace normalizando los valores porcentuales de cada zona con respecto a los valores porcentuales de la GAM. Fuente: ProDUS, 2004a

LA ECONOMÍA: EL ESLABÓN DÉBIL DEL DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE EN COSTA RICA

En la última década la economía continuó siendo el eslabón débil del desarrollo humano sostenible de Costa Rica. Hubo crecimiento, pero fue volátil y errático en su origen. Los indudables avances en el logro de una mayor estabilidad y diversificación económicas, el dinamismo exportador y la atracción de inversiones fueron insuficientes para impulsar una nueva época de rápido desarrollo. El país está en deuda en materia de un crecimiento económico arraigado y persistente, así como en la generación de oportunidades laborales y empresariales asociadas a aumentos de productividad y mejoramiento tecnológico.

La modernización institucional y la solvencia económica son temas pendientes y apremiantes, lo mismo que el crecimiento de los ingresos de las personas y, sobre todo, de la equidad. El objetivo principal de la política económica ha sido la estabilidad. Ciertamente, en los últimos diez años se logró una menor variabilidad de los precios, alrededor de un nivel inflacionario disminuido. Esta inflación, moderada pero persistente, es el costo en que se incurre, por el régimen cambiario y la situación fiscal actuales, esta última caracterizada por una carga tributaria baja y una deuda pública que reduce la capacidad institucional para prestar servicios esenciales para el desarrollo humano. Postergadas pero urgentes soluciones tributarias y fiscales configuran una situación de alta vulnerabilidad para la economía y subrayan tareas inconclusas para la estabilidad: más y mejor gasto público, mayor y más equitativa recaudación y más rendición de cuentas.

Inconcluso tránsito del Estado intervencionista al Estado regulador

El período 1990-2003 fue prolífico en la creación de entidades públicas en el ámbito económico, con predominio de instituciones de control y ejecución específica. Sin embargo, este desarrollo institucional no fue acompañado por una reforma de la vieja institucionalidad económica (para renovar, disminuir o eliminar entidades). En este contexto destacan tres cambios: 1) desmantelamiento del apoyo institucional a los sectores productivos tradicionales (agropecuario e industrial), en un claro ejemplo del curso de acción que se adopta cuando, en ausencia de una reforma estatal, se fuerzan cambios por la vía indirecta del recorte de capacidades institucionales; 2) fomento al comercio exterior y la inversión extranjera, con el establecimiento de una rectoría sectorial acompañada por la creación de estrechos vínculos entre instituciones públicas y privadas; y 3) desarrollo de la institucionalidad pública en el sector financiero, que muestra cómo la apertura de un mercado estuvo asociada a la expansión (y no la contracción) de la institucionalidad pública.

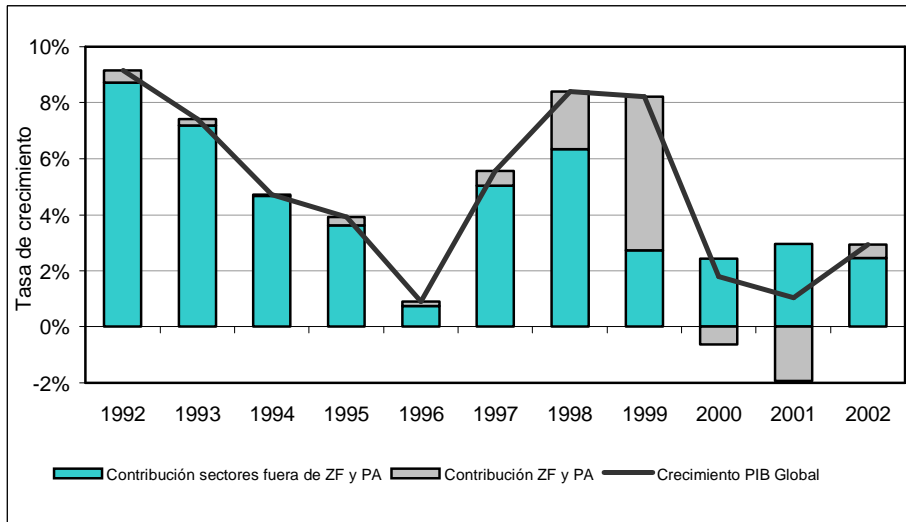
Crecimiento volátil

El crecimiento de la economía nacional, de 4,3% como promedio en los últimos quince años, ha sido superior al de América Latina y al de los países de Centroamérica, y semejante al de Chile. En estos años la producción ha tenido un comportamiento volátil y errático en su origen, y se ha diversificado. Un fuerte componente del crecimiento se relaciona con la expansión de las exportaciones de regímenes especiales y con el crecimiento del sector de servicios.

El comportamiento del sector externo ha sido determinante para el desempeño del PIB, aunque no necesariamente para los ingresos de la población, pues una parte importante se paga a factores externos. Los ingresos que está generando dentro del país el proceso de producción son menores que el valor de la producción (PIB), además de que su ritmo de crecimiento es

escaso: 2% promedio en 1992-2003 y 1% promedio en 2000-2003. Es claro que el vínculo entre la economía local y las empresas de zona franca es débil: en el período 2000-2003, en promedio, las compras locales de estas firmas solo representaron un 3,2% de sus compras totales y un 2,4% de las exportaciones del sector. Esta situación se torna más relevante al considerar que los regímenes especiales reciben importantes exenciones tributarias.

Gráfico 3.2 Costa Rica: contribución al crecimiento económico por años según sectores. 1992-2002



Fuente: BCCR.

Evolución del valor agregado por sector de actividad. El mayor aporte al valor agregado lo realiza el sector terciario, cuya contribución se mantuvo estable en el periodo 1991-2003. Le siguen la actividad secundaria (industria manufacturera) y, finalmente, la actividad primaria. El sector secundario, en promedio, fue el de mayor dinamismo en 1992-2003 y creció fundamentalmente por el aporte de las zonas francas. El turismo es una de las actividades productivas más importantes de Costa Rica. En el 2003 generó 1.199 millones de dólares y representó el 19,6% del valor total de las exportaciones, siendo similar a las exportaciones de la industria electrónica de alta tecnología (1.409 millones de dólares) y superior al ingreso de divisas por exportaciones de café (194 millones de dólares) y banano (553 millones de dólares). Además, es la tercera actividad productiva que más inversiones extranjeras atrae al país.

Al igual que en la economía mundial, la actividad primaria costarricense ha perdido relevancia, tanto en su aporte al valor agregado como en la generación de empleo (especialmente en los últimos años). El café pasó de generar el 18,5% del valor agregado del sector primario en 1991 a solo un 9,1% en 2003. El banano también ha perdido importancia relativa, aunque en el 2003 siguió siendo el principal producto agrícola del país, con un aporte del 18,5% del valor agregado de las actividades primarias. Algunos productos no tradicionales, como piña, naranja y melón, presentaron una tasa anual de crecimiento superior al 16% entre 1992 y 2003. En particular, la piña, que aportaba un 4% del valor agregado en 1991, aportó en 2003 con un 10,4%.

Inestable y caro financiamiento interno de la producción. El volumen y la distribución del crédito del sistema bancario nacional tuvieron un comportamiento inestable entre 1990 y 2003. El saldo en términos reales del 2003 fue 3,5 veces el de 1991. Las actividades primaria y secundaria, que en conjunto representaban en promedio un 40,1% del saldo real del crédito en el período 1991-1995, concentraron solo el 19% de la cartera en 1999-2003. Los cambios en la

estructura del mercado financiero y el aumento de la competencia no trajeron una reducción significativa de las tasas de interés.

Profundo cambio en la estructura del empleo. Con la visión de largo plazo que permite la comparación de información intercensal, se puede afirmar que la estructura del empleo varió profundamente entre 1984 y el 2000. En años recientes la economía ha logrado absorber gran cantidad de mano de obra. De 1990 a 2003 se crearon 570.190 puestos de trabajo, es decir, un promedio de poco más de 47.000 nuevos empleos por año. Las actividades más dinámicas han sido las de servicios, con un promedio de 39.000 nuevos empleos anuales; estos sectores, en conjunto, crecieron un 5,3% anual en promedio, ritmo superior al promedio nacional (3,2%) y al de los restantes sectores. En términos de su participación relativa en la composición del empleo total, las ramas de servicios son las que más aumentaron: pasaron de representar el 48,4% en 1990 al 62,3% en 2003. Por su parte, tanto el sector industrial manufacturero, pero sobre todo el agrícola, han perdido importancia relativa. Este último pasó de 24,8% del empleo total en 1990 a 14,8% en 2003. El tamaño relativo de los sectores agrícola e industrial es hoy prácticamente el mismo.

En cuanto a la calidad de los empleos, del total de puestos creados entre 1990 y 2003, 352.217 fueron formales no agropecuarios y 246.191 informales, en tanto que el sector agropecuario se redujo en 28.217 puestos. El sector informal fue el más dinámico en esos años, ya que creció a una tasa media anual del 6,0%, frente al 5,3% del formal. La participación de las mujeres en el mercado de trabajo sigue siendo relativamente baja en comparación con la de los hombres y es una de las más bajas de América Latina.

La tasa de desempleo abierto, aunque relativamente baja, aumentó en 2,1 puntos porcentuales y alcanzó un 6,7% en el 2003. Además, desde el 2001 muestra una tendencia creciente, que perjudica en mayor medida a las mujeres. Mientras en el 2003 un 30,7% de la población activa tenía problemas de empleo, en 1994 este fenómeno afectaba a un 23,7%. En números absolutos, las personas afectadas casi se duplicaron entre esos años: en 1994 cerca de 219.362 ocupados tenían problemas de subempleo y 54.866 personas estaban desempleadas; para el 2003 había 387.736 subempleados y 117.191 desempleados.

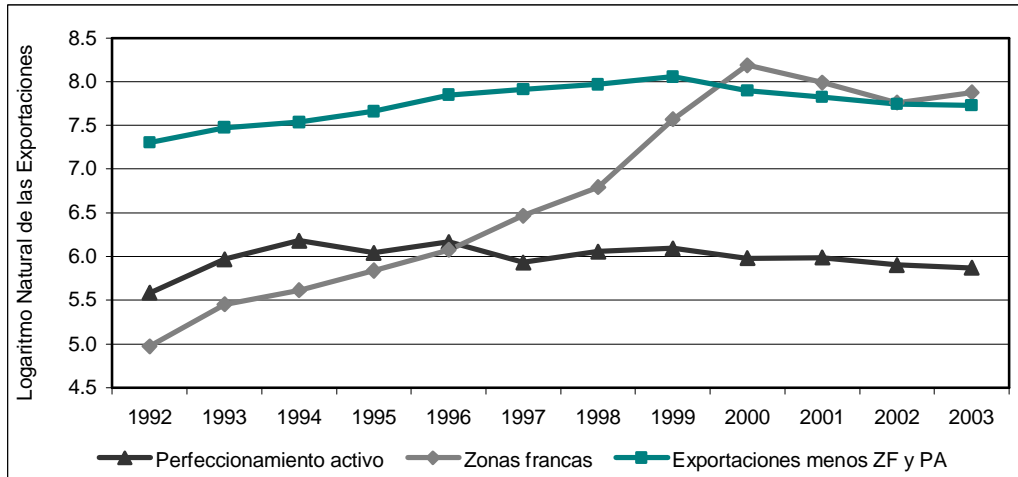
Un sector externo en expansión

En las dos últimas décadas se produjo una importante reforma de la institucionalidad pública asociada al comercio y la inversión extranjera y en forma paralela se profundizó la política de apertura comercial y atracción de inversiones. De los siete acuerdos preferenciales de comercio firmados por el país hasta abril del 2004, seis fueron firmados entre 1994 y 2004. En 1999 un 48% del universo arancelario pasó a la categoría de cero arancel. América Latina está sesgada hacia los tratados bilaterales de inversión, es decir, hacia la protección del inversionista extranjero y, en menor medida, hacia objetivos fiscales. Costa Rica no es la excepción.

En el 2003, las exportaciones de bienes y servicios (6.102,2 millones de dólares) fueron más de 2 veces superiores a las de 1991 (1.899,3 millones de dólares). Además, durante el período hubo un importante cambio en la composición: las exportaciones tradicionales (café, banano, caña y ganadería) disminuyeron en forma drástica su peso dentro de las exportaciones totales, pues pasaron de representar en promedio el 33,6% en el trienio 1992-1994, a solo el 13,6% en 2001-2003. El dinamismo de las exportaciones gira mayoritariamente en torno al desempeño de las zonas francas, un régimen cuyas exenciones deben concluir en el año 2007, en virtud de las obligaciones de Costa Rica ante la OMC. Las ventas al exterior de las zonas francas equivalían al 6% de las exportaciones totales en 1991; ocho años después, en 1999, registraron la

proporción más alta del período, 43,5%. Este proceso se desaceleró en los tres años siguientes y, aunque se recuperó en el 2003 (40,5%), no alcanzó el nivel máximo obtenido en 1999.

Gráfico 3.3 Costa Rica: evolución de las exportaciones por categoría. 1992-2003



Nota: El monto exportado se muestra en logaritmos con el fin de eliminar el efecto visual de las diferencias en órdenes de magnitud. Fuente: Elaboración propia a partir de información del BCCR.

Como consecuencia de la rápida expansión de las exportaciones e importaciones, la economía costarricense es hoy más abierta que a inicios de los años noventa. El grado de apertura de la economía (exportaciones más importaciones como proporción del PIB) aumentó. En 1991 el grado de apertura de la economía era un 71,2% del PIB, del cual solo un 3,6% provenía de las zonas francas y el 67,5% restante de los demás sectores productivos del país. En el 2003, el grado de apertura fue un 95,4%, del cual el 30,4% provino del comercio que generaron las zonas francas y un 65,1% del comercio realizado por el resto de los sectores económicos del país.

Importantes cambios en el origen y destino del comercio de bienes. Entre 1991 y 2003 el comercio total tendió a concentrarse en los regímenes especiales. Las zonas francas aumentaron su representación en 46,5 puntos porcentuales: de 7,6% de las exportaciones de bienes en 1991 a 54,1% en el 2003. Por su parte, el régimen de perfeccionamiento activo perdió 8,6 puntos porcentuales. De 1990 a 2001 la diversificación de la oferta exportable de Costa Rica fue claramente inferior a la de los países desarrollados y la de China, la más dinámica de las economías emergentes del mundo. En términos generales, pese a la concentración de exportaciones que implicó la entrada en operación de la firma Intel, el país avanzó en el proceso de diversificación de exportaciones. Comparada con Chile, la economía más dinámica de América Latina, Costa Rica muestra una menor concentración de exportaciones, cercana al promedio de América Latina en el año 2001.

Aumentaron el nivel y la importancia de la inversión extranjera directa (IED). En el 2003 el monto de la inversión extranjera directa (586,9 millones de dólares) fue 2,3 veces superior a la registrada en 1991 (178,4 millones de dólares). Pese a las fuertes oscilaciones ocurridas a partir del 2000, por influencia directa de las adversas condiciones de la economía internacional, los montos de la IED en 2000 y 2001 -los peores años de la historia reciente- fueron superiores a lo que el país lograba atraer en cualquier año anterior a 1995. La suscripción de tratados no fue indispensable para atraer inversión. El buen desempeño del país en esta materia es patente cuando se recuerda que América Latina en su conjunto fue un destino cada vez menos

importante a escala mundial. Entre 1991 y 1996, esta región recibía el 10,4% de la IED mundial; en el 2002 solo un 8,6% del total.

La IED se concentró en el sector industrial, abandonó el agropecuario. Durante el período 1997-2003 el sector industrial fue el mayor receptor de IED. A partir del año 2000 la agricultura más bien ha sufrido una ~~de~~ inversión neta, mientras se ha acelerado la IED en servicios. Casi la mitad de esta inversión se orienta a las empresas amparadas al régimen de zonas francas y un 33,5% a las compañías fuera de regímenes especiales. Uno de los efectos del marcado incremento de la IED registrado en el período 1991-2003 fue la creciente importancia que ésta adquirió en la formación bruta de capital. Ello significa que hubo un proceso de transnacionalización de la economía costarricense, por medio del cual se ampliaron y profundizaron los vínculos entre el desempeño económico del país y el de la economía internacional. Según información de la UNCTAD -que no es comparable con la del Banco Central pero sí permite analizar tendencias-, la IED pasó de representar el 13% de la formación bruta de capital en 1990, al 20% en el 2002.

Costa Rica ganó ventajas comparativas en áreas dinámicas del comercio internacional. Entre 1991 y 2002, la ventaja comparativa del país en las áreas tradicionales de su comercio exterior (productos primarios y productos industriales basados en el agro), aunque siempre fue positiva, se redujo. La novedad consistió en el desarrollo de ventajas comparativas en otros dos tipos de bienes: un grupo de tecnología baja (textiles, prendas y calzado) y otro de alta tecnología (electrónico y eléctrico). Costa Rica también muestra una ventaja comparativa en las exportaciones de servicios de viajes, rubro referido principalmente al turismo.

Fuertes cambios en el sector financiero: 1985-2003

La reforma financiera en Costa Rica se diseñó a mediados de la década de los ochenta, cuando existía un mercado poco competitivo, predominantemente estatal y mal regulado. El proceso ha sido gradual y se puede dividir en tres etapas: una fase de preparación para la modernización (1984-1987), una etapa de modernización del marco regulador (1988-1994) y el período de profundización de la reforma (de 1995 a la fecha).

La transformación cualitativa del mercado financiero se refleja en un notable aumento de los recursos movilizados por el sector en términos relativos con respecto al PIB. Entre 1987 y el 2003 el valor de los activos movilizados del sector financiero se incrementó en 11 puntos porcentuales, al pasar de 48,1% a 59,1%, cambio que coincide con la entrada en vigencia de la Ley de Protección al Trabajador y el crecimiento en los fondos de inversión y de pensiones.

El tamaño relativo de los pasivos de los bancos casi no varió durante el período analizado y se mantuvo alrededor de un 40%. Esto indica que el incremento que se ha producido en el nivel de ahorro financiero es producto del crecimiento, o traslado, de recursos que antes estaban invertidos bajo las figuras de Contratos de Administración de Valores (CAV) y custodia libre, y que ahora se transformaron en fondos de inversión y fondos de pensiones voluntarias.

Tomando como referencia los mercados financieros latinoamericanos, el contraste en términos del activo total evidencia un menor tamaño relativo de los bancos costarricenses. Otro aspecto que llama la atención es la baja proporción del crédito otorgado al sector privado en Costa Rica, lo cual refleja la magnitud del financiamiento al sector público que realiza el sistema financiero local, así como el tamaño de la banca *off-shore*.

Cambia la estructura, pero sigue predominando la banca estatal. No obstante la apertura y la mayor importancia relativa del sector privado dentro del sistema, la banca estatal sigue controlando cerca del 70% de los recursos intermediados localmente. Sin embargo, cabe señalar que esta comparación no es del todo correcta, pues la importancia relativa de la banca privada es mayor si se consideran los recursos movilizados por la banca *off-shore*: 1,02 veces en captaciones y 0,76 veces en crédito. En términos de la hoja de balance del sistema financiero costarricense, la banca privada tiene en el extranjero el equivalente a un 75% de la posición local (0,76 del activo, 0,77 de pasivo y 0,66 del patrimonio).

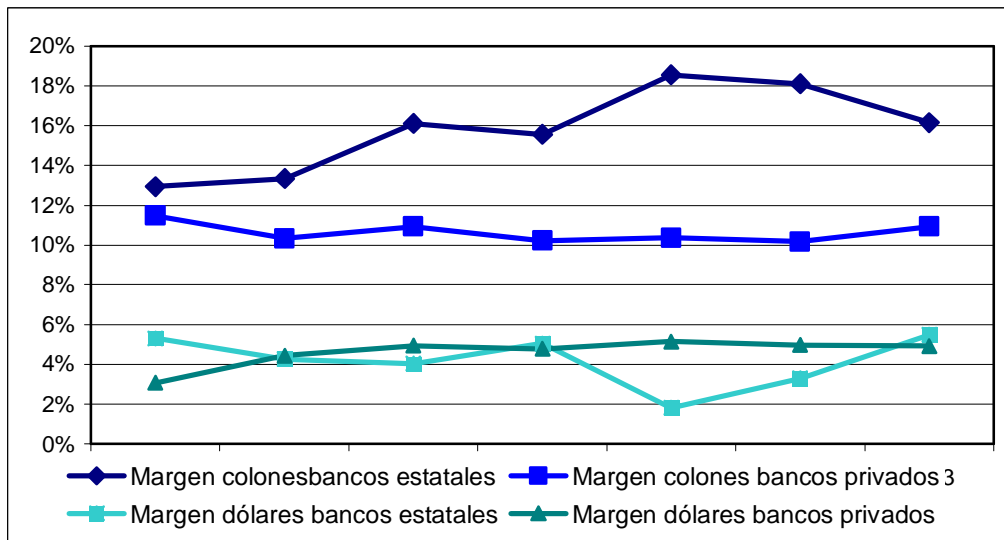
Se dolarizó la cartera de crédito. En 1990 solo un 4% del total de la cartera de crédito de los bancos comerciales estaba denominada en dólares, y para el 2003 ese porcentaje se ubicó alrededor del 56%. Aun cuando en el pasado se observaba una mayor especialización de la banca privada en el crédito en moneda extranjera, esa brecha se ha ido cerrando. Como resultado de estas transformaciones, actualmente resulta llamativa la escasa diferenciación en la estructura del crédito entre bancos estatales y privados.

Ocurrieron cambios en los instrumentos de captación y sus plazos. Es evidente el incremento en la importancia relativa de los bonos de estabilización monetaria (BEM) del Banco Central y los títulos de propiedad (TP) del Ministerio de Hacienda. En 1986 estos instrumentos representaban un 9,1% de la riqueza financiera, la cual estaba compuesta sobre todo por dinero en efectivo y depósitos bancarios. Como producto de la reforma y la instauración de los mecanismos de subasta, la importancia relativa de esos títulos se incrementó a 29,1% en el año 2002. En cuanto a estructura de las captaciones por plazo, el mercado costarricense sigue siendo un mercado de deuda con vocación hacia el corto plazo.

Pocos cambios en la naturaleza de los participantes. El número, poder de mercado y naturaleza de los diferentes actores que conforman el sistema financiero costarricense varió poco como resultado de la reforma del sector. Desde el punto de vista de la concentración, los 19 bancos comerciales controlan alrededor de cuatro quintas partes de la movilización total de recursos para intermediación financiera (captaciones y créditos). De ese volumen, el banco más grande, que es estatal, controla más de una tercera parte de todos los depósitos del sistema (36,2%) y casi una cuarta parte del crédito total (24,1%).

El sistema continúa con problemas de eficiencia. Si bien la reforma financiera ha propiciado una reducción importante en el diferencial del margen de intermediación entre bancos estatales y bancos privados (de 10 puntos porcentuales en 1996 a poco menos de la mitad en el 2002), los márgenes absolutos de intermediación en Costa Rica continúan siendo muy elevados y este es un elemento central para valorar la eficiencia del sistema financiero. Para la banca estatal, la diferencia entre tasa activa y costo de fondos pasó de 18,9 puntos porcentuales en 1990 a 10,7 en 2002. A su vez, la banca privada redujo ese margen de 9,8 a 6,0 puntos porcentuales.

Gráfico 3.25 Costa Rica: evolución del margen de intermediación por moneda y tipo de banca. 1997-2003



Fuente: Elaboración propia con información del BCCR.

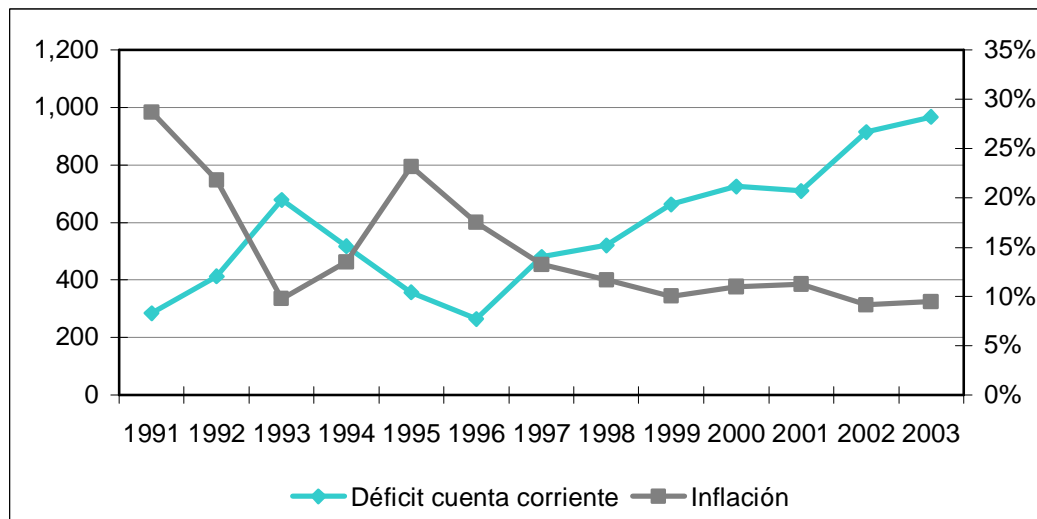
Una economía más estable y más vulnerable

Cuatro conclusiones se derivan del análisis del sector monetario: 1) Costa Rica tiene hoy una economía más estable que hace diez años, pero con un nivel de inflación todavía alto en comparación con otros países; 2) a pesar de los importantes esfuerzos de reforma, la autoridad monetaria sigue teniendo restricciones para el control de los agregados monetarios; 3) el nivel de inflación actual es el costo que el país debe pagar por mantener la competitividad del sector externo (la política cambiaria afecta las posibilidades de reducir la inflación), y 4) los flujos de IED y otras modalidades de movimientos de capital, han permitido financiar un creciente déficit en las cuentas externas, lo que a su vez ha hecho posible una considerable reducción del nivel y la volatilidad de la inflación.

Aparentemente, las épocas en que el déficit del Banco Central alcanzaba niveles superiores al 4% de la producción nacional han sido superadas. De un 4,3% del PIB en 1985, las pérdidas del instituto emisor pasaron a un 1,6% en 2003. Es necesario capitalizar a esta institución.

Déficit de la cuenta corriente es un mecanismo para controlar la inflación. En la última década, los períodos de menor (mayor) inflación estuvieron claramente asociados a un mayor (menor) nivel del déficit de cuenta corriente de balanza de pagos. En especial a partir de 1995, la inflación inició un descenso sostenido hasta estabilizarse alrededor del 10%. El progreso hasta alcanzar este ~~porcentaje~~ ~~porcentaje~~ ha sido posible por el fortalecimiento de las cuentas externas.

Gráfico 3.30 Costa Rica: tasa de inflación y déficit en la cuenta corriente de balanza de pagos. 1991-2003



Fuente: Elaboración propia con base en cifras del BCCR.

Se deteriora la solvencia fiscal

Al analizar la situación fiscal en la última década es claro que el país vio deteriorada su solvencia fiscal, es decir, su capacidad para financiar la inversión social y física requerida por los hogares y las empresas, sin afectar el comportamiento de otros sectores de la economía, con una justa distribución de la carga tributaria y en un marco de estabilidad macroeconómica. Por un lado, el déficit fiscal recurrente -y su financiamiento a través de una creciente deuda pública, cuyo servicio le suma rigidez al gasto del Gobierno- redujo los márgenes de acción. Por otro lado, se hizo patente la desarticulación entre las exigencias de las y los ciudadanos al Estado y los aportes que están dispuestos a hacer para su financiamiento. Finalmente, en la década se dio una retirada paulatina del Estado en asuntos estratégicos, lo que erosionó su capacidad para impulsar el desarrollo.

En un entorno internacional poco alentador, y con una economía que muestra serias limitaciones para sostener un ritmo adecuado de crecimiento, la posición fiscal coloca a Costa Rica en una situación de alta vulnerabilidad. La principal amenaza a la estabilidad de la economía proviene del campo fiscal:

- La carga tributaria es insuficiente. La atención de demandas en campos como infraestructura y deuda pública -y en otros como educación y salud- reclama recursos económicos que el Estado no tiene.
- Los gastos ya ejecutados que fueron financiados con deuda pública, representan el principal destino del gasto público actual. En general es posible documentar una creciente rigidez del gasto público.
- El importante nivel de endeudamiento interno, y la presión que ejerce su servicio sobre el gasto público, revelan que no es posible continuar indefinidamente por el actual sendero. No es posible encontrar formas de manejo de la deuda pública que pudieran tener impactos tan amplios como los que ya se utilizaron.
- El financiamiento de la deuda reduce las posibilidades de inversión pública y la calidad y cobertura de los servicios del Estado, crea incertidumbre sobre su solvencia y afecta las tasas de interés y la inflación.

El déficit fiscal hace más frágil la economía. Una disminución en el crecimiento de los ingresos del Gobierno Central en relación con los correspondientes al resto del sector público no financiero (SPNF), junto al crecimiento de los gastos, ha redundado en un agravamiento casi crónico del déficit fiscal. Si bien el SPNF sigue presentando cifras positivas, éstas han tendido a ser inferiores, y fueron ya poco significativas en el 2003. Entre 1987 y 1993 el déficit se ubicó entre 1,5% y 3,4% del PIB, mientras que a partir de mediados de los noventa esa relación se mantuvo entre 2,2% y 5,4%. Aun excluyendo ese valor extremo, durante de la última década se ha sobrepasado el máximo del período 1987-1993 en cuatro ocasiones

La lenta evolución de los ingresos. La evolución de la carga tributaria ha sido lenta, pese a que el país ha experimentado un conjunto amplio de reformas fiscales parciales, cinco tan solo en la década de los noventa. La proporción de los ingresos tributarios del Gobierno Central en relación con el PIB pasó de 11,01% en 1991 a 13,01% en el 2003. Esto representa una de las cargas tributarias más bajas de América Latina. Es claro que ninguna nación ha logrado transitar por la senda del desarrollo de manera sostenida, o mejorado sus niveles de competitividad, sin inversiones públicas adecuadamente financiadas con tributos o -lo que no es aplicable a Costa Rica- rentas.

Al analizar la composición de los ingresos tributarios se nota una gran dependencia de los impuestos indirectos. No obstante, el impuesto sobre la renta pasó de representar un 12,07% de la recaudación total en 1991, a un 23,5% en el 2003. Por su parte, los impuestos al comercio exterior han disminuido su peso, como resultado de la desgravación arancelaria. Durante este período, los impuestos totales sobre las transacciones externas (aduanas, derechos de exportación) decrecieron un 15% en términos nominales al año, en comparación con casi un 20% de crecimiento de los impuestos a las transacciones internas (renta, ventas, consumo, etc.). En otras palabras, en años recientes el incremento en la escala o las tasas sobre las transacciones internas no ha sido suficiente para compensar el decrecimiento en los ingresos generados por los impuestos a las transacciones externas.

Gasto público, restricciones y sus disparadores. En el 2003 el gasto del Gobierno Central representó un 16,37% del PIB, poco más de un punto porcentual por encima del promedio de la década (15,29%), pero menor que en 1994 y 2002, que por corresponder a años electorales muestran el efecto del ciclo político en las finanzas públicas. En general, el crecimiento promedio del gasto público ha disminuido. Entre 1985 y 1995 la tasa fue de 25,75%, en tanto que para el período 1995-2003 bajó a 17,11%. Sin duda, 1994 fue el año de las dos últimas décadas, como resultado de las pérdidas que asumió el Gobierno por el cierre del Banco Anglo. Ese año el gasto creció a una tasa de 45,5%.

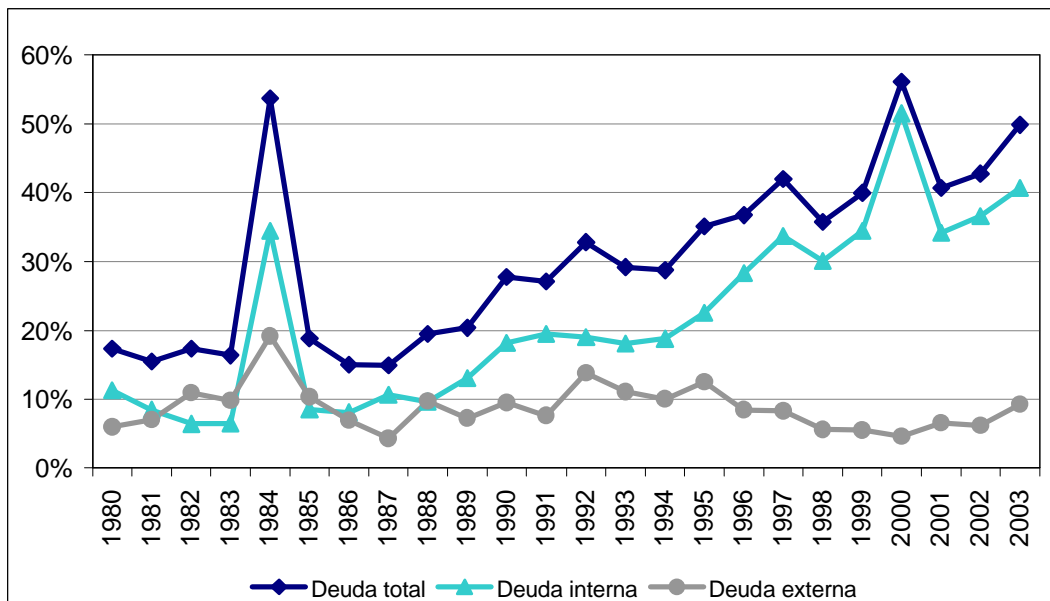
La distribución entre gastos corrientes y de capital muestra un fuerte sesgo hacia los primeros, que en los últimos quince años han representado, en promedio, el 68% del gasto total. Por su parte, los gastos de capital absorben el 10% en promedio, pero con una tendencia a la baja que se explica por la importancia que cobra el pago de intereses de la deuda pública. Desde la perspectiva de la estructura funcional del gasto, es notable el crecimiento de los gastos de servicios financieros asociados a la deuda pública. Esta variación es equivalente a cerca de 6 puntos porcentuales del PIB: de 6,43% en 1995, a 12,57%, en el 2003.

A su vez, la composición por objeto del gasto muestra el efecto de algunos rubros caracterizados como disparadores. Los CAT se redujeron hasta su completa eliminación y las transferencias a la educación superior han disminuido como proporción del PIB, pero otros gastos han generado presiones adicionales, como las remuneraciones y las pensiones a cuenta

del Presupuesto Nacional. Sin embargo, el pago de intereses ha crecido a un ritmo mayor; entre 1987 y 2003 pasó de representar un 15% a un 25% del gasto total.

La deuda pública y su impacto en el Í estrujamiento del gasto. La deuda pública ha crecido en términos absolutos y en dólares, aunque se ha mantenido en términos proporcionales con respecto al PIB (60%). Además ha cambiado su composición, pues desde mediados de los noventa predomina la deuda interna. Esta última creció rápidamente en los diez últimos años, sobre todo en los primeros cinco, y desaceleró su ritmo después de 1999. La deuda externa no ha sido el principal mecanismo de endeudamiento, ni por su nivel, ni por su crecimiento, en los diez años descritos.

Gráfico 3.42 Costa Rica: servicio de la deuda pública total^{a/} respecto a los egresos totales del Gobierno de la República^{b/}. 1980-2003



a/ Incluye intereses y amortizaciones.

b/ Incluye ministerios, poderes de la República y sus instituciones adscritas.

Fuente: Memorias de la CGR, varios años.

El traslado de deuda interna a externa tiene importantes consecuencias. Como es evidente, el pago de intereses de deuda interna es mayor y creciente, aunque las renegociaciones y cambios de instrumentos realizados en 1995-1997 produjeron algún alivio. La relación de pago de intereses de deuda interna/externa ha venido descendiendo sistemáticamente, aunque las proporciones de los saldos no lo han hecho en forma significativa desde 1997. Por esto, dado el importante nivel de endeudamiento interno, y la presión que ejerce su servicio sobre el gasto público, revelan que no es posible continuar de modo indefinido, ni siquiera por un periodo relativamente corto, por el actual sendero. Dos aspectos que expresan vulnerabilidad adicional abonan en favor de la percepción de insostenibilidad: la denominación en moneda extranjera de porciones considerables de la deuda interna y la importancia relativa de los tenedores privados.

LOGROS AMBIENTALES AMENAZADOS POR FALTA DE INVERSIÓN Y POR UN CRECIMIENTO URBANO DESORDENADO

La exitosa política de conservación y ampliación del conocimiento del patrimonio natural, que sirvió de eje a la gestión ambiental de Costa Rica durante los años setenta, ochenta y principios de los noventa, ha sido condición necesaria, pero no suficiente, para garantizar el desarrollo sostenible del país. Los principales desafíos en esta materia se encuentran fuera de las áreas de conservación, y están asociados a los usos inadecuados de los recursos naturales ubicados más allá de ellas. Los desequilibrios en el uso afectan no solo la calidad y reposición de los recursos, sino que además generan nuevas amenazas para las áreas en sí mismas.

Si hace diez años los problemas de contaminación, manejo de recursos hídricos y marinos, uso del suelo, energía, ordenamiento territorial y trastornos relacionados con fenómenos naturales se empezaban a señalar con preocupación, hoy sin duda ocupan un lugar prioritario en la agenda pública. En este período aumentó la población en más de un millón de personas, sobre todo en zonas urbanas y con un patrón de expansión desordenado; con ello creció el consumo y se duplicaron la producción de desechos, el número de vehículos, la emisión de gases contaminantes y la factura petrolera. Adicionalmente, hay serios problemas de alcantarillado sanitario en la Gran Área Metropolitana; se incrementaron los episodios de contaminación de aguas superficiales y subterráneas y creció la importación de plaguicidas. Los logros obtenidos en décadas pasadas podrían perderse si no se invierte en mitigar el impacto ambiental de estos procesos, pero aun cuando se desplegara un gran esfuerzo nacional para hacerlo, todavía no sería suficiente para asegurar el desarrollo sostenible en el futuro, pues han surgido nuevos problemas que no se están atendiendo adecuadamente. La gestión ambiental reciente no alcanza para enfrentar los viejos desafíos, y mucho menos para encarar los nuevos retos.

Gestión del patrimonio ubica al país entre los 14 países del mundo con más de 23% de territorio protegido.

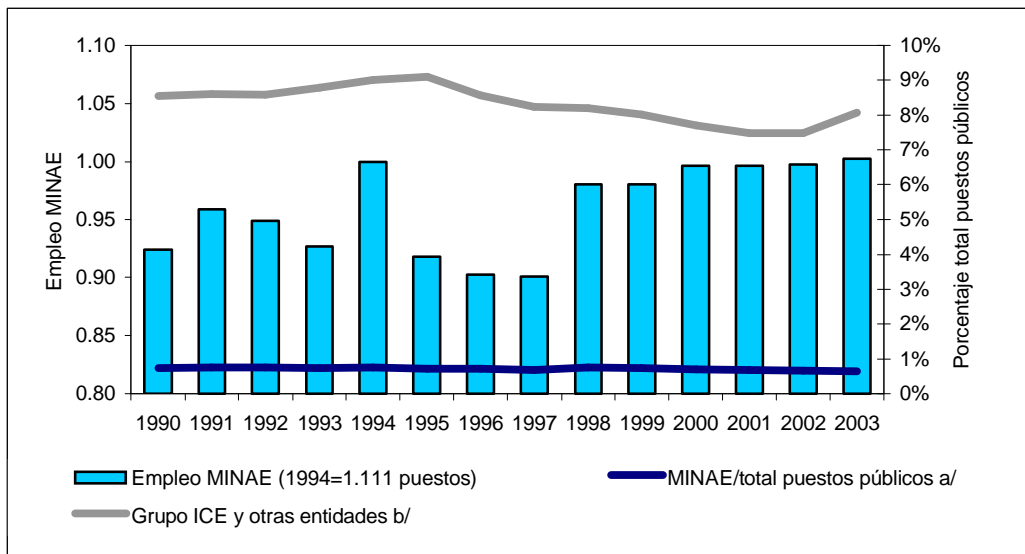
La superficie cubierta por las 158 áreas silvestres bajo protección estatal es de 1.301.818 hectáreas, un 25,6% del territorio nacional; la mitad de ellas es parte de parques nacionales. Además un 7,18% del territorio está en manos privadas con alguna modalidad de protección, donde resaltan las reservas biológicas privadas, que abarcan más de un 1% del suelo costarricense, cubiertas en un 85% de bosque natural. Estos esfuerzos que por décadas ha venido haciendo el país lo ubican entre los catorce países del mundo que poseen más del 23% de su territorio bajo alguna categoría de protección. Costa Rica cuenta también con importantes áreas marinas protegidas. En cuanto a la biodiversidad, entre 1994 y 2003, el Inventario Nacional de Biodiversidad incorporó 15.187 especies, para un total de 21.298 identificadas en el país. De éstas, 1.780 son nuevas para la ciencia. A fines del siglo XX se habían descrito cerca de 90.000 especies costarricenses, un 17% de la biodiversidad esperada para el país, estimada en no menos de 500.000 especies.

Crecientes desfases entre crecimiento institucional, reconocimiento de derechos ambientales y el contenido económico para darles sustento

Después de 1990 se crearon 18 de las 25 instituciones públicas del sector ambiental. Pero el surgimiento de nuevas entidades no implicó un aumento en el empleo público: el MINAE cuenta con menos del 1% del empleo público para gestionar el 25% del territorio nacional. En el 2003 el nivel de empleo del sector era prácticamente el mismo que en 1994.

Gráfico 4.1 Costa Rica: evolución del empleo público en las principales instituciones del sector de ambiente y energía. 1990-2003

(año base 1994=100)



a/ Total de puestos públicos se refiere a los puestos registrados por la Autoridad Presupuestaria. MINAE: incluye MINAE, Dirección General de Vida Silvestre, Dirección de Geología, Minas e Hidrocarburos, Fondo Nacional de Financiamiento Forestal, Fondo Nacional Ambiental, Fondo de Parques Nacionales y CONAGEBIO.

b/ Grupo ICE y otras entidades: ICE, RACSA, CNFL, RECOPE, IMN, ARESEP.

Fuente: Alfaro, R., 2004, con información de la Contraloría General de la República.

La participación ciudadana en temas ambientales crece y es ¡pro-activa!

La participación ciudadana ha ganado espacios tanto en la institucionalidad estatal y la formación de políticas ambientales, como en espacios propios de la sociedad civil. En el período 1994-2003 se ampliaron las oportunidades para la participación ciudadana en la gestión institucional relacionada con la elaboración de políticas, aunque en menor medida en los planos de ejecución y control. Desde 1990 se han diseñado estrategias, políticas y leyes que promueven la participación como elemento fundamental. Se crearon varias instancias formales con componentes participativos, como los Consejos Locales (1993), los Consejos Regionales Ambientales (1995), los Consejos Regionales de Áreas de Conservación (1998) y, en algunas áreas de conservación, Comités de Comanejo y Asesoría, en especial en la región del Caribe. También existen 180 Comités de Vigilancia de los Recursos Naturales, 167 de ellos en las áreas de conservación. En otros casos se promovieron instancias no permanentes, como la Agenda XXI, en la península de Osa. Además se han generado procesos inéditos de consulta, como el que se dio en la formulación de la Ley de Biodiversidad, que incluyó a varios sectores en la preparación del borrador. Otras experiencias importantes han sido el frente de lucha contra la minería a cielo abierto, la lucha contra la explotación petrolera en el Caribe y el plebiscito en defensa del río Sarapiquí.

Se incrementa vulnerabilidad de las áreas protegidas

Los esfuerzos realizados durante las últimas tres décadas, para conservar y ampliar el conocimiento de su patrimonio natural, hacen que Costa Rica goce hoy de reconocimiento mundial. Sin embargo, en los últimos diez años los problemas de recursos y de gestión de las áreas protegidas han generado crecientes vulnerabilidades. Su atención es prioritaria para no retroceder en un logro que ha demandado un trabajo sostenido del Estado y la sociedad por mucho tiempo. Las principales amenazas son: cacería y pesca furtivas, extracción ilegal de flora y fauna, tala ilegal, incendios forestales, precarismo, crecimiento poblacional, contaminación de fuentes de agua, desarrollo urbanístico y turístico desordenado (sobre todo en humedales y ambientes costeros), que provoca fragmentación del paisaje y aislamiento genético de poblaciones silvestres. La explotación de petróleo y la minería son también amenazas latentes. La capacidad para enfrentar estas amenazas, así como la relacionada a la presión de áreas urbanas y rurales sobre las áreas protegidas, es incipiente en la mayoría de los casos. Esto lo evidencia el hecho de que, de las 927 denuncias interpuestas por el SINAC ante los tribunales de justicia en el 2003, solo un 8,5% (79) fue resuelto. La Fiscalía de Delitos Ambientales, por su parte, recibió 3.455 denuncias en el 2003, 1.356 de ellas relacionadas con la Ley Forestal.

Persisten problemas de gestión en las áreas protegidas

Aunque el SINAC cuenta con mejores instrumentos para realizar su labor que hace diez años, subsisten serios problemas en su gestión. Las dificultades obedecen, en primer lugar, a las fuertes restricciones presupuestarias con que debe operar, pese a que, en principio, la ley le estipula una fuente de financiamiento estable, la retención de esos recursos limita su capacidad de gestión y constituye una debilidad estratégica del SINAC. Se estima que existe un guardaparque por cada 3.262 hectáreas, cifra que podría elevarse a 5.000 hectáreas debido a que el 22% de ellos es pagado por diversas ONG, y puede haber problemas para su recontractación. Solo un 26% de las áreas silvestres protegidas (41 áreas), tiene la presencia regular de al menos una persona. Un diagnóstico de necesidades financieras del Sistema realizado en el 2003 concluyó que se requieren 888 personas más, entre guardaparques, administrativos y personal especializado, lo que constituye un 31% más sobre el total actual de 1.937 funcionarios. Por su parte, el diagnóstico 2004-2006 indica que se necesita 19.000 millones de colones anuales durante ese período. Este dato, en comparación con el presupuesto del 2003, refleja un déficit de 11.000 millones de colones, es decir, cerca del 60% de los requerimientos económicos del Sistema carece de financiamiento. A pesar de ello, las restricciones presupuestarias y los problemas de gestión hacen que el SINAC no ejecute la totalidad del presupuesto asignado, el cual a su vez es menor que los recursos anuales que éste genera a través del Fondo de Parques Nacionales.

Recurso forestal: logros y desafíos

El mayor logro de la década pasada fue la recuperación de la cobertura forestal del país con respecto a finales de los años ochenta. A ello contribuyeron los diversos programas de incentivos, especialmente el pago por servicios ambientales (PSA), así como la reducción de los precios de la carne y el desarrollo del ecoturismo. Si bien se dio una mejoría en el control de la tala ilegal, gracias al fortalecimiento institucional, el apoyo de la sociedad civil y el uso de tecnología para el control de la cobertura boscosa, Costa Rica no ha logrado eliminar este problema. Los casos más severos son los de la península de Osa y zonas aledañas a los parques nacionales.

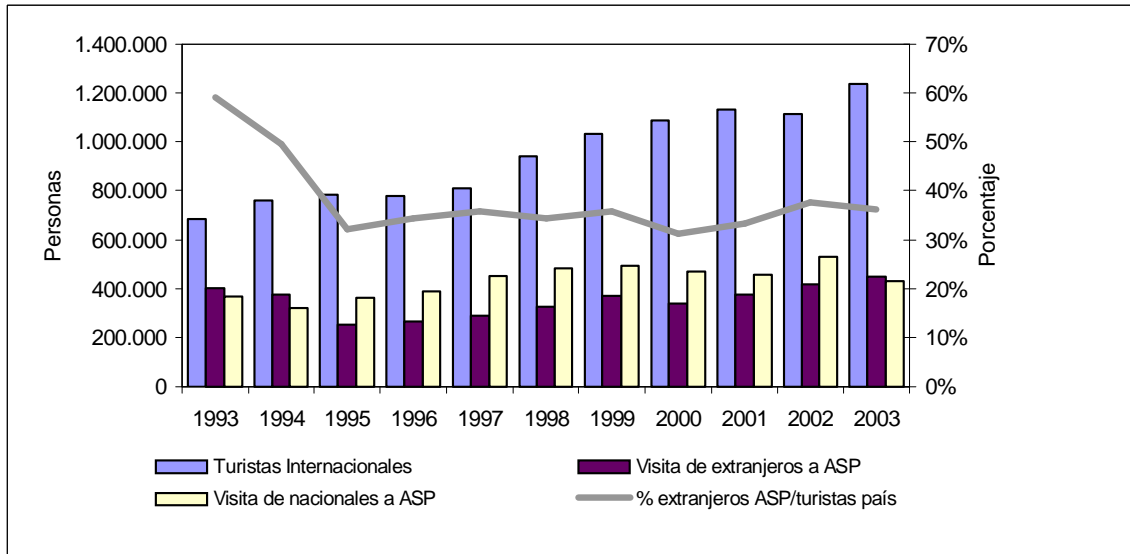
En cuanto a la industria forestal, la última década se caracterizó por ser un período de transición entre el abastecimiento de madera del bosque natural y el uso de recursos de plantaciones forestales. La proporción de madera proveniente de estas últimas pasó de cubrir cerca de un 5% en 1995 a casi el 45% del consumo total del 2002, que fue de 743.223 m³. No obstante, hay una notable reducción en el área plantada por año, lo cual amenaza la disponibilidad de esta materia prima a partir del 2008. En la última década, la industria forestal costarricense experimentó grandes cambios organizativos y tecnológicos, condicionados básicamente por la escasez cada vez mayor de madera proveniente del bosque natural y de árboles en sitios abiertos, y la aparición de madera de plantaciones forestales. De esta forma, el volumen autorizado de corta ha disminuido consistentemente desde 1995.

Valoración inadecuada de los bienes y servicios de la biodiversidad: una de las razones del deterioro ambiental

Un estudio reciente determinó que en el 2002 los parques nacionales y las reservas biológicas hicieron un aporte a la economía de al menos 832,6 millones de dólares, equivalentes a un 6,1% del PIB. Esto significa que, en promedio, cada hectárea protegida bajo estas categorías aportó 1.286 dólares, lo que a su vez indica la relevancia de su impacto en el bienestar socioeconómico del país, aunque, por otro lado, las actividades económicas beneficiadas no hayan efectuado la adecuada retribución, particularmente el turismo.

Pese al fuerte crecimiento del turismo, las visitas a las áreas silvestres protegidas (ASP) no han tenido un incremento paralelo. Mientras en 1993 los visitantes extranjeros a estas áreas representaban un 60% de los turistas internacionales que llegaban a Costa Rica, en el 2003 la proporción decreció a un 36%. Este declive no fue del todo compensado por el aumento en la presencia de nacionales. En términos absolutos, en el 2003 las visitas de costarricenses y extranjeros ascendieron a 870.026 personas, un 13,8% más que en 1993 (772.025), lo que denota un bajo ritmo de crecimiento, cercano al 1% anual. El monto recaudado por visitas a ASP en el 2003 (4.752 millones de colones) representa alrededor del 60% del presupuesto del SINAC y cerca de un 25% de sus necesidades financieras reales, según un diagnóstico efectuado por la institución. Sin embargo, el SINAC no puede gastar el total de recursos generados a través de parques nacionales, pues el presupuesto asignado a partir del tope presupuestario por el Ministerio de Hacienda es menor.

Gráfico 4.3 Costa Rica: turistas internacionales y visitas a áreas silvestres protegidas. 1993-2003



Fuente: Elaboración propia con datos de ICT y SINAC-MINAE.

Crecimiento urbano y de la población incrementa la presión sobre los recursos naturales

Continúa fuerte presión sobre los recursos marino-costeros

Entre 1994 y 2003 continuó la presión económica y ambiental sobre los recursos marino-costeros. Aunque los niveles de producción pesquera se han mantenido, como resultado del incremento de la captura de especies pelágicas, se observa una reducción del recurso tradicional, como corvina, róbalo, pargo, cabrilla y congrio. Las capturas de las tres especies de camarón que se explotan en el país han sufrido un decrecimiento importante. Entre las especies marinas continúa la explotación de aleta de tiburón y de peces ornamentales para exportación. Aunque la captura de tortugas marinas para carne está mejor controlada, muchas de ellas mueren atrapadas en redes de pesca, y se mantiene la amenaza de su explotación ilegal para carne y artesanía, así como la alteración de sus sitios de alimentación y anidamiento. También la contaminación provocada por las aguas residuales domésticas e industriales, la basura en bolsas plásticas y los derrames de hidrocarburos y agroquímicos son amenazas permanentes a las poblaciones de tortugas. Los anidamientos de tortugas Carey y baula en Guanacaste muestran notables reducciones. Estudios recientes indican que el aprovechamiento turístico de las tortugas marinas es más rentable que su uso comercial.

La pesca de tiburón sigue causando alarma. La prohibición del aleteo aprobada por el INCOPECA en el 2001, que solo autorizaba el desembarque de animales completos, fue modificada en el 2003 para admitir la descarga de aletas separadas en una proporción de 7,7%, que puede aumentar en 5% según el tipo de corte. Esta normativa ha logrado que se pase de 10% a 100% en la cobertura de las inspecciones de desembarques de tiburón y, en especial, de aleta separada, en este último caso con fiscalización exclusiva de regentes del Colegio de Biólogos de Costa Rica. Por primera vez se rechazaron unos diez desembarques que no cumplían con los nuevos lineamientos. No obstante, grupos ambientalistas critican los cambios en la regulación, cuestionando la relación de peso entre aleta y cuerpo, así como los lugares de desembarque y el uso de naves de nacionalidad extranjera. Para la organización PRETOMA, la disposición de permitir un 12,7% de aletas favorece el aleteo, ya que por cada 10 kilogramos de

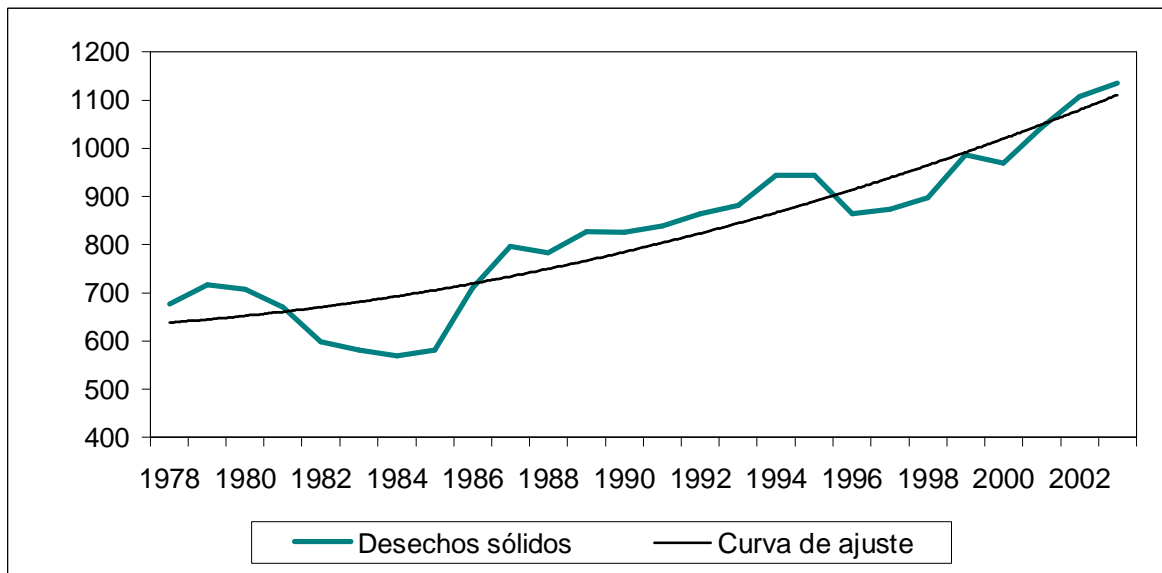
aleta desembarcados se descartarían 6 tiburones al mar. Lo que distancia estas percepciones es, principalmente, la diferencia entre los tipos de corte usados por la flota nacional y la de otros países, que pueden resultar en pesos diferentes en la aleta desembarcada.

Expansión urbana y crecimiento agrícola, industrial y turístico incrementan la demanda por recursos naturales

Siguiendo el patrón dominante desde 1984, en el período 1990-2003, mientras la población aumentó en más de un millón de personas -que se concentraron en las zonas urbanas- no se dieron cambios legales e institucionales capaces de implantar modelos más ordenados en la urbanización del territorio, mediante políticas de planificación urbana. Esto impactó fuertemente los recursos naturales, empezando por la pérdida de suelos fértiles en la Gran Area Metropolitana. Además,

- Las fuentes de agua son más vulnerables y pierden capacidad de recarga. En los últimos veinticinco años, el número de pozos para la extracción de aguas subterráneas creció de 2.441 a 9.886. Un estudio realizado con una muestra de 101 pozos en el Caribe mostró que un 10% contenía residuos de plaguicidas, principalmente el herbicida bromacil, que se utiliza en el cultivo de piña. Además, el 62% tenía niveles de nitratos mayores a 5 mg/l.
- En los últimos seis años la CNFL retiró cerca de 30.193 toneladas de basura de las aguas que llegan a sus plantas hidroeléctricas, con un costo superior a 200 millones de colones. Pese a que el manejo de los desechos sólidos fue objeto de una declaratoria de emergencia nacional en 1991, el 59% de las municipalidades sigue depositando su basura en botaderos a cielo abierto y la recolección de desechos sólidos se da únicamente en el 69,5% del territorio nacional. La ausencia de separación de desechos desaprovecha los beneficios posibles del uso de los desechos ordinarios.

Gráfico 4.22 San José: cantidad de desechos per cápita para el cantón central. 1978-2003
(gramos/per cápita/día)



Fuente: Municipalidad de San José.

Otros problemas se dan con el manejo de los desechos industriales, electrónicos y peligrosos. Se estima que en la actualidad existen unas 12.000 toneladas de equipo electrónico en desuso mezclados con la basura tradicional, principalmente computadores y sus componentes, que contienen metales pesados (plomo, cadmio, mercurio, cromo). Además se calcula que en el país se desecha un millón de baterías de teléfonos celulares cada año.

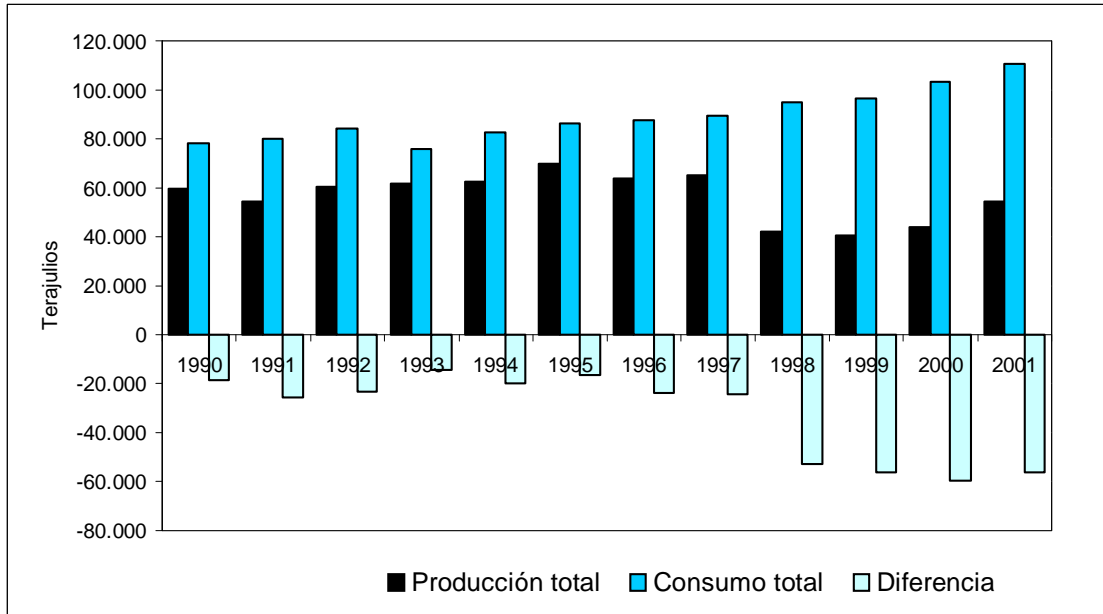
Uno de los recursos que ha sufrido mayores impactos en los últimos veinte años es el agua. Si bien este es uno de los insumos esenciales de la economía, para actividades como el turismo, la generación de energía, la agroindustria, la acuicultura, etc., la mayoría de los usuarios hace un pago insuficiente o ambientalmente distorsionado por su uso. El sector doméstico paga más de 23 veces lo que desembolsa el sector industrial por el uso de aguas superficiales, y 17 veces más por las aguas subterráneas. Esto reduce las posibilidades de reinversión, y hace que el recurso se constituya en un subsidio ambiental a la operación económica del país

El agua no es un recurso infinito y debe llamar la atención del país la disminución del presupuesto hídrico que ya presentan algunas de sus principales cuencas, como las de los ríos Tárcoles y Tempisque, cuya oferta natural disponible (escorrentía total) es de 2.744,5 millones m³/año y de 5.086,0 m³/año, respectivamente. El presupuesto hídrico indica que esas cuencas están llegando a márgenes negativos de excedentes disponibles de agua superficial (alrededor de -377,5 millones de m³/año y -103,1 millones de m³/año, en cada caso) lo cual revela una tendencia de sobreexplotación. A esto se suman crecientes problemas de contaminación (ver el caso del río Tárcoles en el aporte especial sobre contaminación).

En la última década Costa Rica casi alcanzó la cobertura universal en el abastecimiento de agua para consumo humano, al pasar de 92% en 1991 a 97,5% en el 2003. En este mismo período, la cobertura de agua de calidad potable pasó de 50% a 79,5%, lo cual implica que aún hay 739.580 habitantes sin acceso a la misma. Un dato preocupante es que entre 1990 y el 2002 la inversión pública social en suministro de agua decreció un 3,3% en términos per cápita.

También merece atención el rápido incremento del consumo energético registrado en la última década, en asocio con un aumento en la dependencia de fuentes externas. El consumo total de energía creció un 50,7% desde 1990, pasando de 78.222 terajulios en ese año a 109.793 en el 2001. Para el 2001, el 75% de ese consumo fue cubierto mediante importaciones.

Gráfico 4.12 Costa Rica: evolución de la producción y el consumo total de energía^{a/}. 1990-2001
(terajulios)



a/ Cifra del 2001 actualizada según DSE.

Fuente: Elaboración propia con datos de DSE.

El disparador de esta creciente dependencia externa son los hidrocarburos importados, que proporcionan alrededor del 70% de la energía que consume el país. En el 2002 se utilizó un 47% más de derivados de petróleo que diez años antes y más del doble que en 1990. Los hidrocarburos son usados sobre todo por el sector transporte, que consume el 78% del diesel y el 98% de la gasolina. El resto del consumo es suplido en un 20% por la electricidad, que aumentó en un 85% su capacidad instalada entre 1993 y 2003, gracias a fuertes inversiones. El otro 10% proviene de recursos biomásicos como bagazo de caña, leña, cascarilla de café y cascarilla de arroz, utilizados en los sectores residencial y agroindustrial. El sector residencial absorbe el 45% de la electricidad y el 51% de la leña, tendencia constante en la última década.

El consumo de derivados del petróleo pasó de 11.843.388 barriles en 1994 a 14.985.033 barriles en el 2003, debido sobre todo a la expansión sostenida del parque automotor, que pasó de 373.868 vehículos en 1992 a 689.763 en el 2002. La combinación de más consumo con precios más altos ocasionó que la factura petrolera se duplicara en los últimos diez años: en 1994 representó un gasto de 235 millones de dólares, y en 2003 ascendió a 526 millones de dólares. El subsector transporte es el mayor emisor de gases de efecto invernadero; la emisión de gases pasó de 1,5 millones de toneladas en 1990 a un estimado de alrededor de 3,9 millones de toneladas en el año 2000 (ver aporte especial sobre contaminación).

También llama la atención el incremento en la importación de plaguicidas. Costa Rica es una de las naciones centroamericanas que más usan plaguicidas en términos de ingrediente activo por área cultivada, por habitante y por trabajador agrícola. Muchos de estos son tóxicos a corto y largo plazo, e incluyen sustancias prohibidas y severamente restringidas en otros países. La importación de productos clasificados como peligrosos para el ser humano por la OMS ha crecido, lo mismo que la importación de plaguicidas carcinogénicos. En relación con el ambiente, más del 80% de los plaguicidas importados entre 1991 y 2001 se clasificaron como

alta o extremadamente tóxicos para peces y crustáceos. En cuanto a presencia de plaguicidas en alimentos, entre 1991 y 1998 el Laboratorio de Análisis de Residuos de Plaguicidas del MAG encontró residuos en los productos vegetales muestreados, de los cuales entre un 8% y un 19% presentaba violaciones a las normas vigentes.

Persisten los desastres y los avances en prevención son insuficientes

Entre 1994 y 2003 se registraron 2.959 eventos naturales, sobre todo inundaciones (61,0%), deslizamientos (25,7%) y vendavales (4,2%), que causaron daños a la población (más de 118.670 personas) y a la infraestructura (cerca de 16.833 viviendas). Los deslizamientos han sido los sucesos en los que han muerto más personas (47 en total). El patrón observado sugiere que las zonas rurales tienen menos incidentes, pero con alta intensidad, en tanto que las zonas urbanas se caracterizan por eventos de alta frecuencia y baja intensidad, que se reproducen de manera crónica y cuyos daños se acumulan progresivamente. Esto se vincula con el crecimiento de la población, pero más aún con la forma en que ésta se distribuye: concentrada en el centro del país y con una expansión urbana desordenada.

Guanacaste, Heredia y Puntarenas son las provincias con menor cantidad de registros y, en el extremo opuesto, San José y Limón se ubican siempre en los primeros lugares. San José concentró un tercio (32,6%) del total de registros en el período 1993-2004, seguido por Limón (15%), Alajuela (14%) y Cartago (12%). En las provincias costeras (Guanacaste, Puntarenas y Limón) se produjo la mayor cantidad de población afectada, con un 74%, a pesar de que, individualmente, San José sufrió el mayor número de eventos (32,6%). La categoría de escapes de sustancias peligrosas se ubicó en el cuarto lugar de incidencia, y tiene importancia en las provincias más industrializadas; en Alajuela, San José, Cartago y Heredia. En el ámbito cantonal, Desamparados reafirmó su condición de escenario de riesgo. En este caso incide un conjunto de factores urbanos como la alta densidad poblacional, la consolidación de asentamientos humanos en precario ubicados en zonas de riesgo, el colapso del sistema de alcantarillado, el estrangulamiento de quebradas y ríos por basura y rápidos procesos de expansión urbana.

Se han dado pasos importantes para la atención a estos eventos, como el desarrollo de un plan de vigilancia y monitoreo de inundaciones (o sistema de alerta temprana) en las cuencas medias y altas de los ríos; la participación de la población local e indígena (Limón, Cartago); la aprobación de la Ley Nacional de Emergencias en 1999; el establecimiento de una organización sectorial e institucional con miras a la creación de un sistema nacional de prevención y atención. En el ámbito municipal hay una mayor participación que diez años atrás; cerca del 80% de los gobiernos locales colabora activamente en los comités locales de emergencia establecidos por la CNE; pese a ello, muchos no cuentan con fondos suficientes para cubrir esta área, aún en casos como el de la Municipalidad de San José, cuyo gasto anual en este rubro desde el año 2000 nunca ha excedido los 7 millones de colones.

No obstante estos avances, el país no ha establecido todavía un sistema nacional de prevención y mitigación, sino un conjunto de organismos con actividades y prerrogativas en el campo. Estos, sin embargo, no se organizan coordinadamente para garantizar la eficiencia y una plataforma interinstitucional adecuadamente enlazada. El Plan Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias, elaborado en el 2003 pero aún no aprobado, podría contribuir a solventar algunos de estos problemas.

EL DILEMA DE NUESTRA DEMOCRACIA: REVERTIR LA EROSIÓN DE LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA Y EL DETERIORO DE LA CAPACIDAD DE ACCIÓN DEL ESTADO

En los últimos quince años tuvo lugar un proceso de ampliación y profundización de los derechos ciudadanos pocas veces visto en la historia política reciente de Costa Rica. El Estado pasó del reconocimiento de las libertades públicas y los derechos civiles individuales, a la provisión de los mecanismos necesarios para que los derechos políticos, económicos, sociales, colectivos y difusos tengan una proyección en las políticas públicas.

Sin embargo, esta evolución hacia más democracia no se reflejó en una mayor contribución de esta al desarrollo humano. Dos factores restringieron ese aporte y generaron una fuerte tensión entre derechos reconocidos y exigibles, y la capacidad del sistema político para atender las demandas derivadas de ellos. El primer factor fue la erosión de la capacidad del Estado para cumplir con los mandatos ciudadanos. Hubo más controles y derechos, pero menor capacidad institucional para ejecutar acciones de política pública. El segundo factor fue la erosión de la democracia representativa. Esto no se debió a un retroceso en el sistema electoral, que se mantuvo como una de las fortalezas de la democracia costarricense, sino a un declive de larga data en el apoyo ciudadano a la democracia, al debilitamiento del sistema de partidos, a la creciente desconfianza ciudadana en la política y sus instituciones y a la caída de la participación electoral. Hacia la mitad de la primera década del siglo XXI la democracia costarricense enfrenta un complejo dilema: debe revertir, en el corto plazo, la erosión de la representación política y el deterioro de la capacidad de acción del Estado a través de medios democráticos.

UNA REFORMA ESTATAL DESBALANCEADA

En los últimos veinte años se gestó en Costa Rica una reforma democrática del Estado parcial y desbalanceada. Se produjeron apreciables avances en dos dimensiones: mayores controles sobre la acción pública y una fuerte ampliación de la base de reconocimiento y garantías de los derechos humanos. Sin embargo, no se consiguieron acuerdos políticos para avanzar en la tercera dimensión: mejorar la capacidad institucional y política de los gobiernos para satisfacer las crecientes necesidades del desarrollo humano.

Expansión del control de la regularidad administrativa del Estado. La creación de la Sala Cuarta implicó un mayor control de la regularidad administrativa del Estado. Adicionalmente, la Procuraduría General de la República y la Contraloría General de la República fueron fortalecidas mediante cambios y ampliaciones en sus respectivas competencias.

Ampliación de la base de derechos reconocidos y tutelados por el Estado. La principal característica de la reforma del Estado en Costa Rica es el amplio desarrollo de la tutela y exigibilidad jurídica de los derechos humanos. En la última década se aprobó un conjunto de leyes que tutelan directamente los derechos de grupos que requieren protección especial: niñez y adolescencia (11 leyes), adultos mayores (2 leyes), personas con discapacidad (3 leyes) y mujeres (12 leyes). Un paso en el perfeccionamiento del sistema de tutela de los derechos humanos fue la creación, en 1992, de la Defensoría de los Habitantes de la República, que desde su creación y hasta el 2001 había abierto 396 casos de oficio.

Ahora bien, desde la perspectiva de la política pública, la legislación costarricense es incompleta: reconoce los derechos y las obligaciones del Estado, pero deja en manos de la

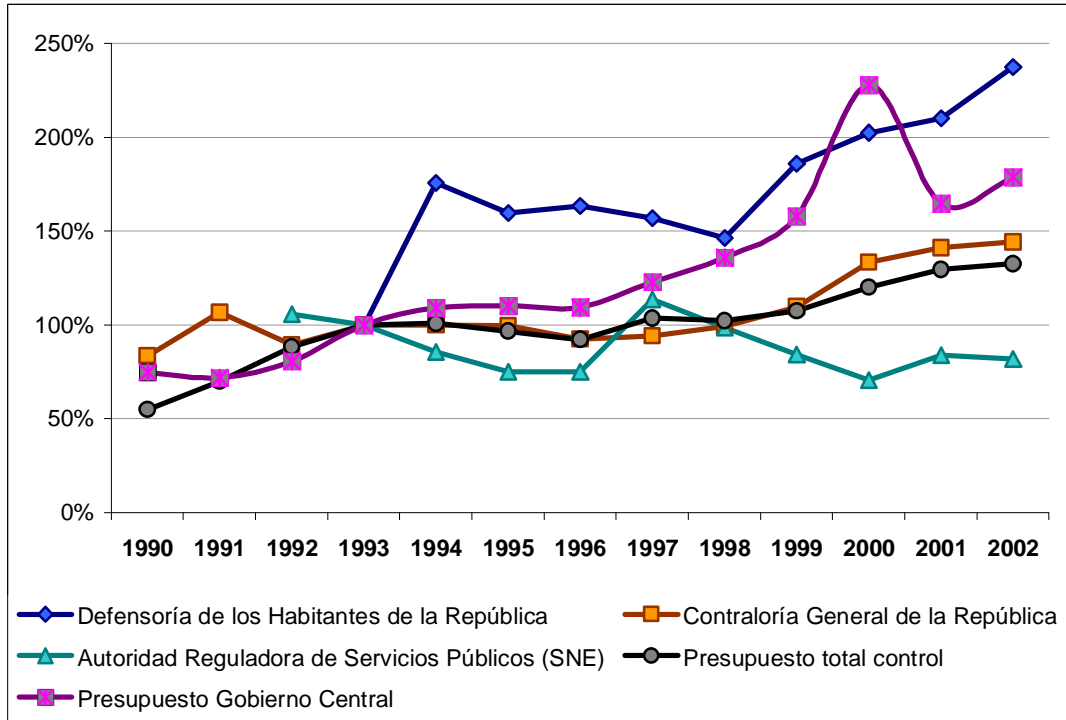
Administración la responsabilidad de definir la base material e institucional para su concreción. Del total de 249 leyes aprobadas en la primera legislatura de las administraciones 1994, 1998 y 2002, un 43% genera obligaciones del Estado frente a la población, un 11% amplía derechos existentes y un 14% concede nuevos derechos. Si bien la mayoría de las leyes (76%) otorga responsabilidades institucionales para el cumplimiento de las obligaciones, solo en un 16% de ellas se crean nuevas fuentes de financiamiento.

Además se han ampliado los mecanismos para la tutela de los derechos políticos, a través de dos nuevos elementos: la aplicación del amparo electoral por el TSE, y la regulación del Estado sobre la actividad interna de los partidos políticos. Por su parte, la regulación pública en materia ambiental se vio fortalecida con tres nuevas instancias: el Tribunal Ambiental Administrativo, la Procuraduría del Ambiente y la Fiscalía Ambiental del Ministerio Público. No obstante, el uso de estos instrumentos es aún escaso. En el ámbito financiero también se crearon nuevas instituciones de control: la Superintendencia General de Entidades Financieras, la Superintendencia General de Valores y la Superintendencia de Pensiones. Asimismo, los derechos ciudadanos relacionados con la prestación de servicios públicos cuentan ahora con una institución reguladora especializada, la ARESEP, cuya evolución ha permitido el fortalecimiento de los criterios técnicos para la fijación de tarifas y la participación ciudadana.

Avances incipientes en el control de las finanzas públicas. Persisten importantes vacíos que dificultan la consolidación en la práctica del modelo para la rendición de cuentas *a posteriori*, con base en indicadores de gestión. La Asamblea Legislativa ha empezado a generar actividad en el ámbito de la fiscalización posterior de la Hacienda Pública, mediante la Comisión Permanente Especial para el Control del Ingreso y el Gasto Públicos. La reforma al artículo 11 de la Constitución en el año 2000, y la nueva ley de presupuestos públicos, introdujeron el esquema de administración gerencial en el sector público. El talón de Aquiles de este esquema es que tanto la formulación presupuestaria como la fase de evaluación descansan sobre dos instrumentos que tienen serias limitaciones: la función de análisis y planificación estratégica del Estado y el Plan Nacional de Desarrollo.

La Contraloría General de la República se ha consolidado como el pivote del control sobre la Hacienda Pública. Hoy esta entidad tiene más funciones, mayor alcance y nuevos ámbitos de control. Además, el sistema de control del uso de los fondos públicos vino a fortalecerse con un mecanismo judicial, al transformarse la Unidad de Delitos Económicos del Ministerio Público en la Fiscalía contra la Corrupción. Adicionalmente, en el 2002 se creó la Procuraduría de la Ética Pública, como instancia especializada de la Procuraduría General de la República. Cabe señalar, sin embargo, que el fortalecimiento normativo y funcional de las instituciones de control no ha sido acompañado por la respectiva asignación de plazas y recursos.

Gráfico 5.1 Costa Rica: crecimiento de los presupuestos reales de la Contraloría General de la República, la Defensoría de los Habitantes y la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos. 1990-2002
(año base 1995=100)



Fuente: Elaboración propia con base en las Memorias Anuales de la CGR, 1990-2002.

Menor capacidad institucional para ejecutar mandatos ciudadanos. En comparación con lo que sucedía a inicios de la década de los noventa, hoy la acción de gobierno es más compleja y restringida. Hay más controles, más límites, pero menor capacidad institucional para ejecutar acciones de política pública. El Poder Ejecutivo es el órgano que más ha visto reducida su capacidad de ejecución en términos presupuestarios y número de funcionarios, en contraste con los otros poderes de la República. En forma paralela, el fortalecimiento del entramado de controles sobre la Administración ha provocado en el Ejecutivo la creación de un sistema de "atajos", en busca de mayor flexibilidad administrativa y financiera. Esta búsqueda de flexibilidad ha generado un panorama institucional que dificulta y mantiene maniatadas la coordinación, la planificación y la ejecución de políticas estatales.

Hoy existen más entidades públicas que al inicio de la década. Entre 1990 y 1999 se creó un total de 84 entidades, más que en el período cúlmine del estatismo, en la década de los setenta. El crecimiento institucional del período refleja un alto grado de atomización y dispersión. Han proliferado las figuras de órganos adscritos a los ministerios, entes públicos no estatales y entidades de diferente naturaleza jurídica y funcional, además del uso y abuso de la figura de la personería jurídica instrumental. Los órganos adscritos a los ministerios representan la mayor cantidad de entidades creadas entre 1990 y 2003 (45 de un total de 107).

Cuadro 5.6 Número de entidades públicas por fecha de creación, según naturaleza jurídica. 1950-2004

Naturaleza jurídica ^{a/}	Antes de 1950	1950-1959	1960-1969	1970-1979	1980-1989	1990-1999	2000 - 2004	No disponible	Total
Poderes	5	0	0	0	0	1	0	0	6
Gobierno Central	4	1	3	4	4	3	0	0	19
Empresas públicas	1	0	1	5	0	11	2	1	21
Sector descentralizado institucional	12	9	5	10	5	12	2	0	55
Sector descentralizado territorial	74	2	7	9	1	1	1	0	95
Entidades públicas no estatales	3	2	11	6	5	10	1	0	38
Órganos adscritos	6	4	10	27	11	30	15	0	103
Entidades públicas particulares ^{b/}	1	0	0	5	7	16	2	2	33
Total ^{b/}	106	18	37	66	33	84	23	3	370

a/ Poderes: incluye los tres poderes de la República, la Contraloría General de la República y la Defensoría de los Habitantes, como órganos auxiliares de la Asamblea Legislativa, y el TSE. Gobierno Central: incluye los ministerios y la Procuraduría General de la República. Empresas públicas: entidades públicas constituidas en sociedades anónimas estatales. Sector descentralizado institucional: abarca las instituciones autónomas y semiautónomas y sus dependencias, así como órganos públicos estatales. Sector descentralizado territorial: comprende las 81 municipalidades del país y sus órganos adscritos. Entidades públicas no estatales: incluye colegios profesionales y otras entidades que señala la ley. Organos adscritos: abarca entidades adscritas y dependencias de los ministerios. Entidades públicas particulares+ programas, proyectos, fondos y direcciones, entre otros. Para un listado con el detalle de las entidades para cada categoría de naturaleza jurídica, véase Alfaro, 2004, en el sitio www.estadonacion.or.cr

b/ Se registran 15 entidades que actualmente no existen o se transformaron en otros entes, tales como la Dirección del Triángulo de Solidaridad, la Secretaría del Triángulo de Solidaridad, el Banco Anglo Costarricense, la Junta de Defensa del Tabaco (en proceso de liquidación), la Corporación Costarricense de Desarrollo, la Dirección Nacional de Comunicaciones, el Patronato Nacional de Comunicaciones, el Consejo Nacional de Drogas, el Consejo Nacional para Refugiados, los Centros Agrícolas Cantonales (hoy en día existen, pero son de carácter privado), el Movimiento Nacional de Juventudes, la Dirección General de Educación Física y Deportes, el Centro de Inteligencia Conjunta Antidrogas, el Centro Nacional de Prevención contra Drogas y el Centro Nacional para el Desarrollo de la Mujer y la Familia.

Fuente: Elaboración propia con base en la fechas de creación de las entidades, consultadas en el Sistema Nacional de Legislación Vigente (SINALEVI, 2004) de la Procuraduría General de la República.

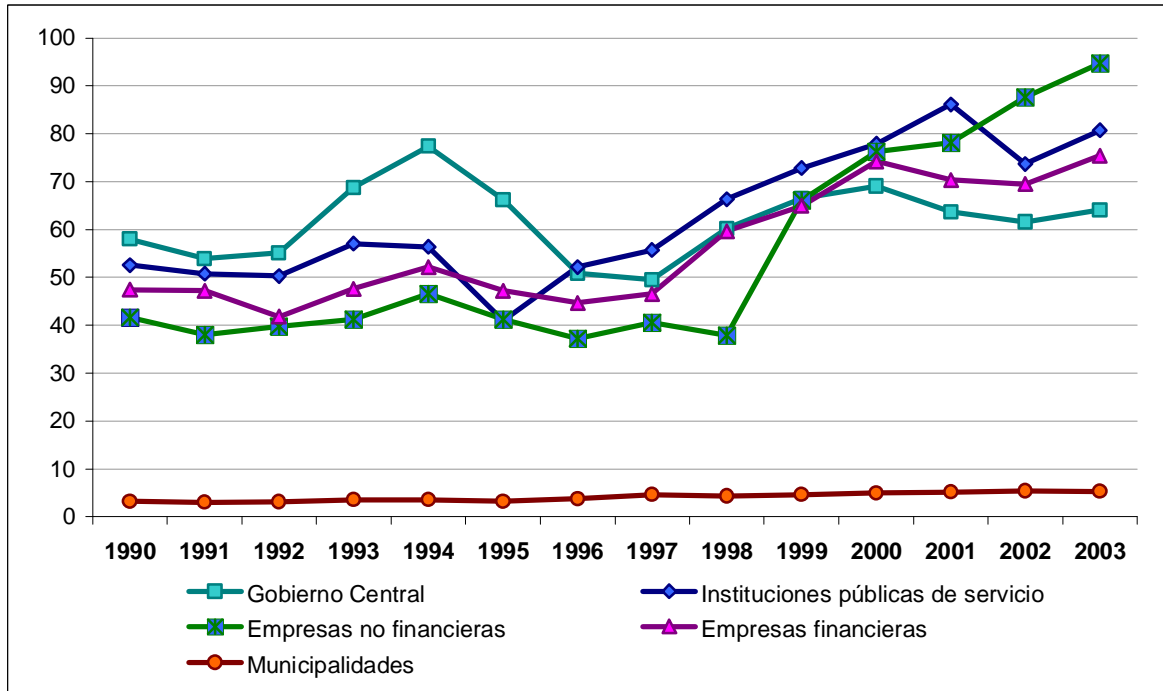
Asignación de recursos humanos y financieros para transformar el Estado. La proporción de personas ocupadas en el sector público pasó de un 17% de la población ocupada total en 1990, a un 13,9% en el 2003, con pequeñas recuperaciones en 1992 y 2000. Las políticas de restricción de contrataciones en este sector se redujeron, y a partir del año 2000 la tendencia empezó a revertirse. Con respecto a la población ocupada total, el empleo público subió de 13,0% en 1999 a 15,0% en 2000, para ubicarse en el ya citado 13,9% en el 2003.

Por otra parte, se ha producido un reordenamiento del gasto dentro del Estado, pues el presupuesto del Gobierno Central ha perdido importancia con respecto al total del gasto público, mientras ha aumentado el porcentaje de los presupuestos de las empresas públicas no financieras. El gasto del Gobierno Central representaba el 33% del total de presupuesto ejecutado por el sector público en 1994, y descendió a un 20% en el 2003.

Se han ampliado los sectores relacionados con el cumplimiento de funciones fundamentales del Estado o la provisión de bienes públicos indispensables como educación y salud. En contraste, se observa un severo debilitamiento de los sectores institucionales ligados a la promoción de sectores productivos en el agro y la industria, así como a la planificación estratégica del Estado. El sector agropecuario es uno de los más perjudicados por la reducción de su capacidad institucional; hoy cuenta con la mitad de los funcionarios que tenía en 1990, pues pasó de 5.510 plazas (1990) a 2.936 (2003); además, en el 2003 ejecutó un 51% de los recursos que ejecutaba en 1995.

En los últimos quince años se dio en algunas áreas del Estado un cambio del modelo de ejecución del mandato, al establecerse una diferenciación entre las funciones de elaboración de políticas y las de ejecución de programas y regulación de actividades. Los casos más claros son los del MOPT y el área de comercio exterior.

Gráfico 5.3 Costa Rica: presupuesto ejecutado real per cápita según categoría de institución estatal. 1990-2003
(miles de colones de 1995)



Fuente: Elaboración propia con base en las Memorias Anuales de la CGR, 1990-2003.

Fortalecimiento del Poder Judicial. De los tres poderes de la República, el Judicial es el que resultó más fortalecido en las dos últimas décadas. Entre 1989 y 2004 hubo casi 70 intervenciones legislativas que ampliaron o redefinieron sus competencias y organización. Un avance importante es el establecimiento de la Contraloría de Servicios, cuya operación se enmarca dentro del esfuerzo del Poder Judicial por ser más transparente.

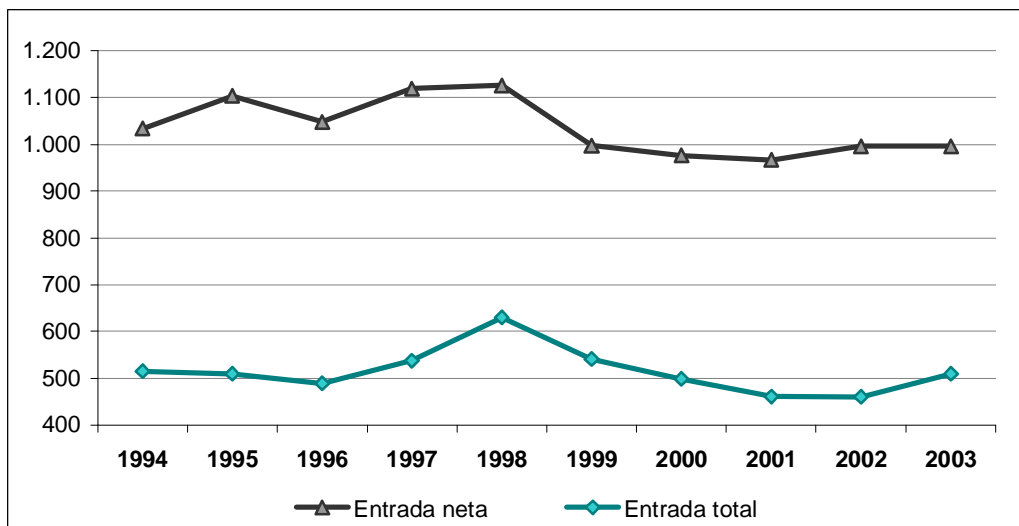
Comparando el número de casos ingresados al sistema de justicia entre 1993 y 2003, el presupuesto por cada caso ha presentado aumentos y disminuciones, pero de carácter moderado. Cabe destacar que ha habido una mayor contratación de jueces que de personal de otras instancias. Entre 1993 y 2003 las plazas de juez aumentaron en un 86%.

Se amplió el acceso ciudadano a la justicia

- En el período 1994-2003, el balance del volumen de la entrada bruta (total de casos entrados) muestra un incremento global cercano a 388.000 asuntos, de los cuales 235.000 (61%) corresponden a la materia de tránsito.
- En términos de crecimiento por materia, entre 1997 y 2003 sobresalieron las áreas de violencia doméstica (207%), tránsito (85,8%) y penal (66,7%).

- Entre 1994 y 2003, los casos en trámite por cada mil casos entrados en primera instancia oscilaron entre 630 en 1998 y 460 en el 2002.
- Los resultados de la última década indican un incremento en la productividad de los jueces, que alcanzó su nivel máximo en el 2000, para disminuir en 2001 y 2002 y mostrar un repunte en el 2003.
- Los resultados obtenidos en el 2003 para la duración de los juicios en materia penal son los más altos desde 1998.
- En cuanto a la duración de los procesos que se ventilan en las tres salas de casación, la mayoría presentó un aumento en el año 2003.
- La Sala Constitucional redujo en 1.117 expedientes su circulante, el cual había crecido sustancialmente en diciembre del 2002.
- En la mayoría de las salas y tribunales el porcentaje de fallos que declaran con lugar el recurso o revocan la sentencia de segunda instancia disminuyó en el período 1999-2003, en relación con el de 1994-1998.
- Pese a los avances en el acceso ciudadano, persisten grandes desafíos en materia de defensa pública.
- El número de presos por 100.000 habitantes pasó de 104 en 1993 a 198 en 2003. A su vez, la cantidad de personas detenidas con prisión preventiva continuó su tendencia ascendente.

Gráfico 5.5 Costa Rica: expedientes en trámite por cada mil casos totales y netos, entrados en las oficinas de primera instancia. 1994-2003

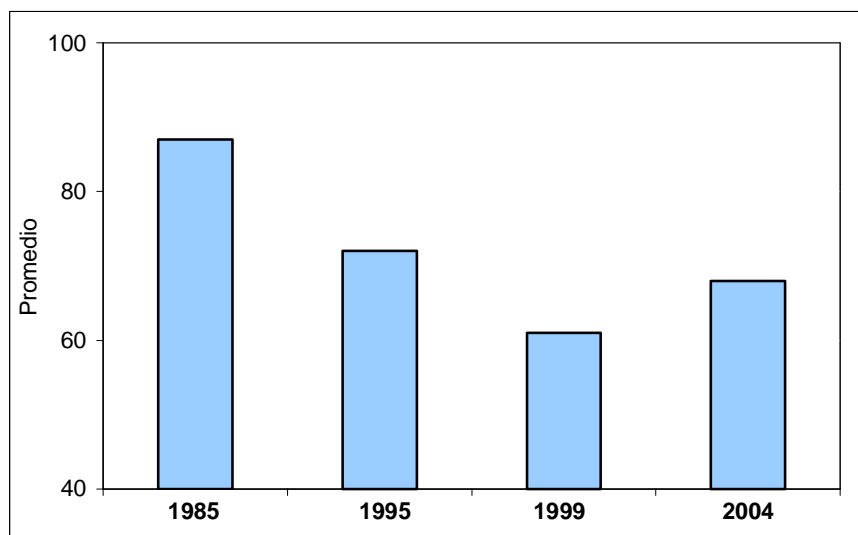


Fuente: Elaboración propia a partir de los Anuarios de Estadísticas Judiciales, 1994-2003.

EROSIÓN DE LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA

En el marco de una desbalanceada reforma democrática del Estado, en la última década ocurrió una importante erosión de la democracia representativa. Aunque sigue siendo alto desde una perspectiva internacional, el apoyo difuso a la democracia en Costa Rica muestra un declive.

Gráfico 5.7 Costa Rica: apoyo difuso al sistema democrático^{a/}. 1985-2004



a/ La escala va de 0-100 con la metodología de M. Seligson.
Fuente: Vargas Cullell y Rosero, 2004.

Mejoran las oportunidades de elegir y ser electo, pero no el sistema electoral. En el período 1993-2003 se dieron avances puntuales en materia de las garantías para el ejercicio del derecho a elegir y ser electo. Mejoró la representación política de sectores históricamente sub-representados, particularmente en el caso de las mujeres.

Sin embargo, y pesar de varios intentos, no se produjeron acuerdos para impulsar un programa de reformas al sistema de representación política. El rechazo de estas iniciativas detuvo la discusión sobre las reformas esenciales al sistema electoral.

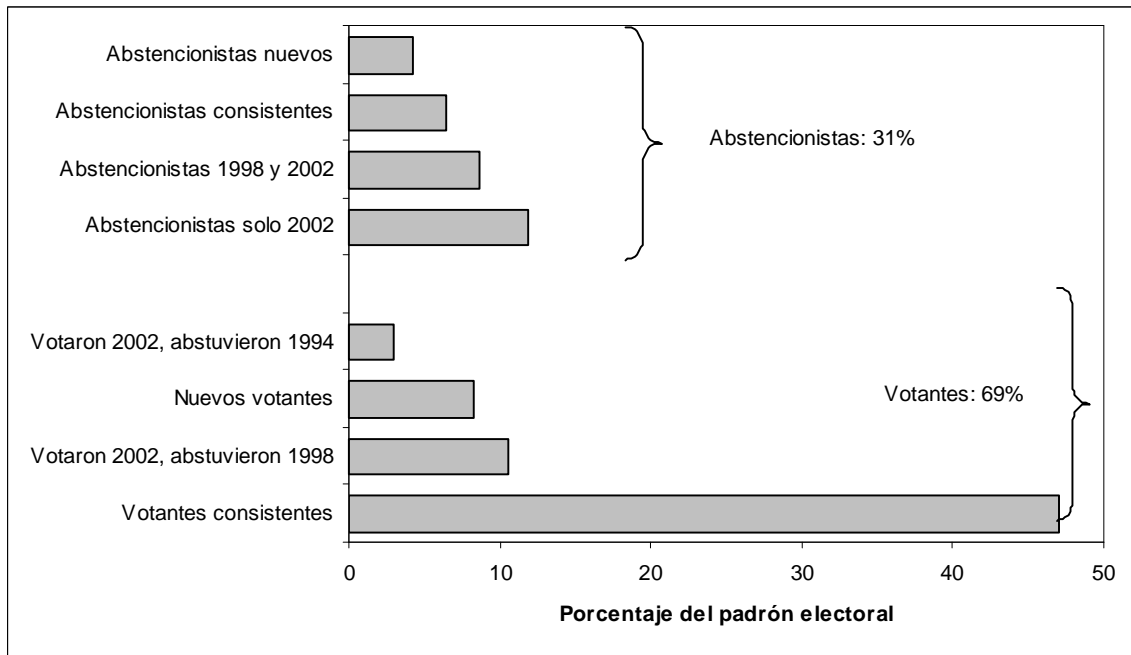
Durante la última década el financiamiento a los partidos políticos se mantuvo como un área crítica del sistema electoral, pese a los cambios institucionales y los mayores controles sobre el financiamiento público. El subsidio público ha disminuido su participación en el gasto electoral total, al pasar de 86,9% del gasto reportado en las elecciones de 1990, al 56,7% en 2002.

Cambios en el comportamiento de las y los electores

- Una quinta parte de los electores que votaron en febrero de 2002 (69,0%) se abstuvo de hacerlo en procesos electorales anteriores (13,6%).
- Hay patrones etarios, de género, socioeconómicos y de afiliación partidaria relacionados con el fenómeno de la abstención.
- Las mujeres votan más que los hombres, y las mujeres jóvenes aún más en relación con los hombres jóvenes.

- Existen importantes diferencias socioeconómicas y educativas entre los abstencionistas de 1998 y de 2002.
- Los ciudadanos se abstienen de votar por razones muy variadas, pero destaca la abstención por motivos políticos.
- En el período 1994-2002, los votos obtenidos por los partidos que ganaron las elecciones presidenciales disminuyeron en términos absolutos (149.000 votos menos) pese a que el padrón electoral sumó 397.688 nuevos electores durante esos años.

Gráfico 5.9 Costa Rica: votantes y abstencionistas, según comportamiento electoral. 2002



Fuente: Elaboración propia con base en IIS-UCR 2004.

Canales alternativos de representación. La merma en la participación electoral no ha implicado el fortalecimiento de canales alternativos de representación social y política de la ciudadanía. En materia de protestas sociales, un recuento de los años 2000 y 2003 evidencia que la acción a la que más se ha recurrido es la declaración pública, seguida por el bloqueo. La demanda predominante en el período fue la implementación u oposición a leyes, reglamentos, decretos, planes o actos administrativos.

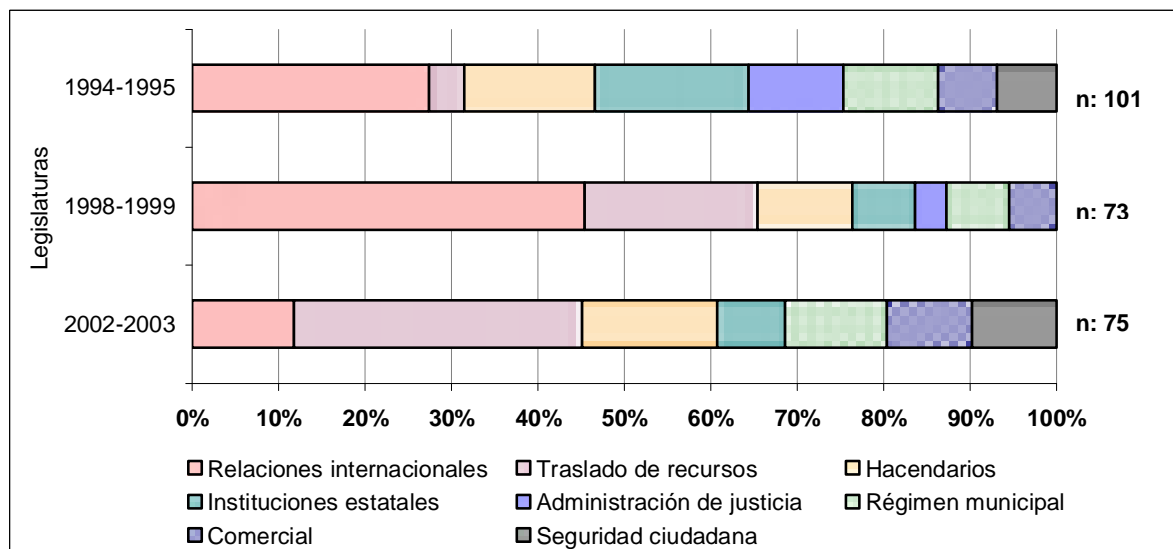
Sistema de partidos. El sistema de partidos políticos experimentó una transformación en la década analizada. De un bipartidismo estable se ha pasado a un estado de fluidez o transición con rumbo indefinido. En 2002 la volatilidad en las elecciones presidenciales alcanzó los niveles de las elecciones legislativas, que siempre han sido más altos.

La democracia costarricense está atravesando un proceso de cambio electoral de largo plazo, que se expresa en la erosión de la identificación partidaria de los ciudadanos, el consecuente aumento en la volatilidad electoral y el desalineamiento electoral.

Eficacia del núcleo central del gobierno representativo. En la última década se debilitó la eficacia del núcleo central del gobierno representativo, es decir, las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo para aprobar y poner en marcha decisiones colectivas. El cambio del bipartidismo al multipartidismo no mejoró ni el tipo ni el volumen del *output* legislativo.

De 396 propuestas planteadas en la primera legislatura del período 1998-1999, el 18,4% fue aprobado, y en 2002-2003, el 14% de 525 proyectos se convirtieron en leyes. La mayor parte de las leyes promulgadas en las primeras legislaturas (1994, 1998 y 2002) se relaciona con temas en los que es menos arduo ponerse de acuerdo. En la primera legislatura de cada gobierno en el período 1990-2003, el Poder Ejecutivo logró que alrededor del 50% de las iniciativas aprobadas correspondiera a sus propuestas. Los márgenes con los cuales se aprobó más del 50% de las leyes tramitadas en las legislaturas 1990-1991, 1994-1995 y 1998-1999 superan los 38 votos.

Gráfico: Costa Rica: leyes aprobadas por legislatura, según área temática^{a/}. 1994-1995, 1998-1999 y 2002-2003



a/ Se incluyen el 72% de las leyes de 1994, el 75% de las leyes de 1998 y el 68% de las leyes del 2002. Los porcentajes restantes (alrededor del 30%) se distribuyen en categorías como agropecuarios, ambiente, asuntos constitucionales, cooperativas, cultura, deporte y recreación, educación, empleo, equidad, energía, sector financiero, salud, seguridad social, telecomunicaciones y vivienda.

Fuente: Elaboración propia con base en la revisión de leyes aprobadas.

Ante las crecientes dificultades en las relaciones Ejecutivo-Legislativo, desde 1994 los gobiernos han ensayado diversas fórmulas orientadas a constituir una gran coalición política y social. El éxito de estas iniciativas, en términos de aumento de la efectividad de los gobiernos, ha sido pobre (ver cuadro 5.22).

APORTE ESPECIAL POLÍTICA EXTERIOR

En el balance sobre el desempeño nacional en materia de política exterior sobresalen como aspectos positivos la activa participación de Costa Rica en negociaciones comerciales, su protagonismo en el proceso de integración centroamericana y la reducción de las tensiones con Nicaragua. No obstante, preocupan la postura adoptada por el Gobierno de la República en el conflicto entre Estados Unidos e Irak, y los rezagos en la aspiración de que la representación diplomática de Costa Rica se realice principalmente a través de nombramientos no políticos

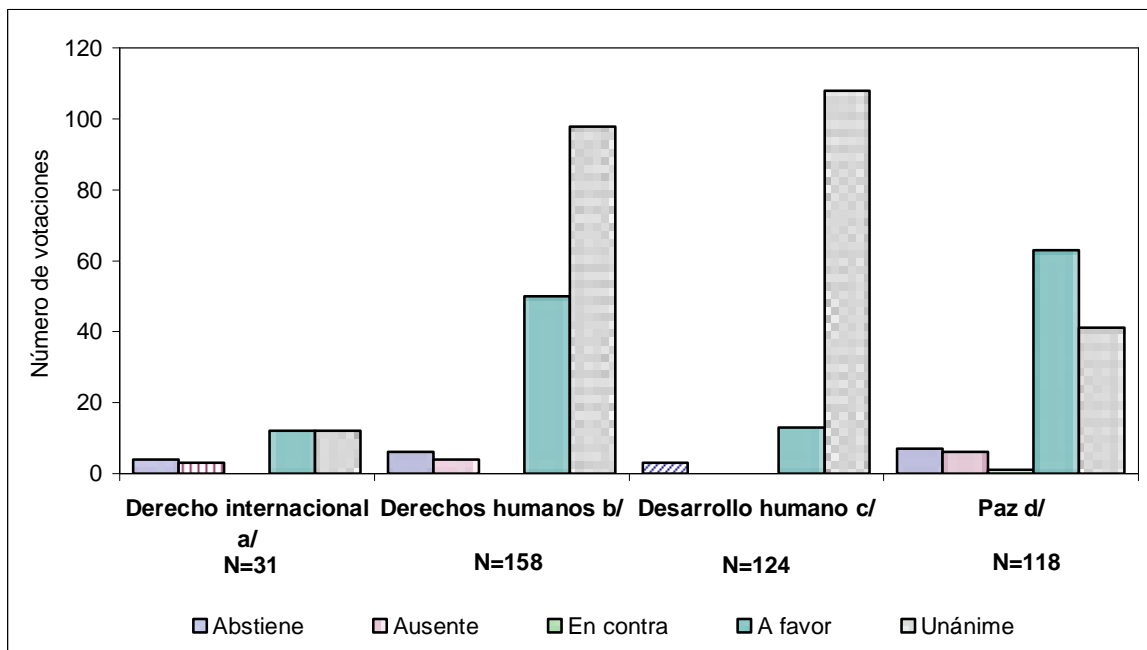
En la última década hubo un importante cambio institucional en la gestión de la política exterior costarricense. Se pasó de una rectoría asentada en el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, a dos cabezas rectoras: el Ministerio de Comercio Exterior en materia comercial, y la Cancillería, que mantiene su competencia en los asuntos más tradicionales de la política exterior.

Entre 1993 y 2003 no hubo un fortalecimiento presupuestario del Ministerio de Relaciones Exteriores; de hecho, en el último año de ese período la Cancillería dispuso de menos recursos que diez años antes. El personal de carrera diplomática, como porcentaje de los nombramientos del Servicio Exterior, creció de 7% en 1993 a 31% en 2003, y sigue en aumento. Mientras en 1993 estuvieron abiertas 66 sedes diplomáticas y consulares, en los últimos años se llegó al número más bajo del período estudiado: 49 oficinas.

En cuanto a la agenda de política exterior, el país ha estado particularmente activo en tres temas clave: promoción del desarrollo humano, paz y derechos humanos. Costa Rica ha mantenido una posición constante en resoluciones sobre desarme, sin importar el gobierno de turno. Pero no ha ocurrido lo mismo en asuntos como Palestina, Siria o el derecho a la libre determinación, en los que el país ha tenido una postura inconstante.

En el ámbito de la representación en organizaciones y foros multilaterales, en el periodo 1992-2003 se postularon 61 candidaturas del país y 64 de personas. Si se calcula un promedio general se obtiene que Costa Rica presenta alrededor de diez postulaciones por año.

Gráfico: 5.14 Costa Rica: votaciones de la representación nacional en la Asamblea General de las Naciones Unidas, por tema, según tipo de voto. 1996, 1999 y 2003



a/ Derecho internacional: libre determinación, Palestina, Corte Penal Internacional.

b/ Derechos humanos: incluye temas como el *apartheid* en Sudáfrica, cooperación en el ámbito de los derechos humanos, crímenes contra los derechos humanos, problemática de la intolerancia, migración, mujer, niñez, refugiados, promoción de los derechos humanos, la situación de Palestina y terrorismo.

c/ Desarrollo humano: África como zona en desarrollo, asistencia para el desarrollo, cooperación para el desarrollo, desarrollo sostenible, drogas, medio ambiente y su protección, mujer, pobreza y salud mundial, entre otros

d/ Paz: desarme, el conflicto entre Palestina e Israel, y entre este último y Siria.

Fuente: Segura, 2004.