

CAPÍTULO 1

Sinopsis del estado de la nación durante 1999

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

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

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

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

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

RECUADRO 1.1

Los informes sobre el estado de la nación: definición

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Equidad e integración social

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

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

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

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

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

RECUADRO 1.2

Hay que mejorar los estudios sobre la distribución del ingreso

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

RECUADRO 1.3

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

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

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

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

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

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

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

Oportunidades, estabilidad y solvencia económicas

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

RECUADRO 1.4

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

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

RECUADRO 1.4 (continuación)

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

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

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

Armonía con la naturaleza

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

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

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

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

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

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

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

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

La atención que Costa Rica ha prestado a sus aguas superficiales y subterráneas, a los ecosistemas marino-costeros y al mar territorial es muy inferior a la que se ha puesto en los bosques y la biodiversidad. Esa situación tiene graves resultados, especialmente en lo que se refiere al agua, recurso ambiental crítico en el siglo XXI. En efecto, quizá el problema ambiental más serio que tiene hoy el país es la contaminación del río Grande de Tárcoles y el golfo de Nicoya. Se calcula que la cuenca del Tárcoles recibe 96 Tm³ por día, o 4.000 litros por segundo, de aguas negras. La contaminación aportada por los ríos Tárcoles, Barranca y Tempisque afecta severamente al golfo de Nicoya, importante núcleo de pesca y reproducción de especies marinas, y amenaza el desarrollo turístico de sus costas.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Fortalecimiento de la democracia

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

La Región Chorotega

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

hallaba en una encrucijada, entre estilos de vida y producción tradicionales y otros, novedosos, vinculados a la integración del país en los mercados internacionales. A pesar de cubrir el 20% del territorio costarricense (10.140,71 km²), su población representaba apenas el 8,2% del total nacional en 1999, 281.312 habitantes (INEC, 1999).

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

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

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

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

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

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

RECUADRO 1.5

Características generales y limitaciones del Sexto Informe

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

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

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

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

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

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

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

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

RECUADRO 1.5 (continuación)

Avances y temas nuevos

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

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

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

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

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

Los desafíos nacionales

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

Por ello conviene repasar los desafíos

nacionales reseñados en los anteriores Informes:

- Recuperar la fe en la política y en sus instituciones y mejorar la calidad de la democracia: Informes 2 (1996), 3 (1997) y 4 (1998).
- Crear empleos y oportunidades empresariales de mejor calidad y productividad y articular las nuevas exportaciones con el resto de la economía: Informes 2 (1996), 3 (1997) y 5 (1999).
- Modernizar la infraestructura de transportes y comunicaciones del país: Informes 2 (1996) y 3 (1997).
- Controlar la deuda interna: Informes 2 (1996) y 3 (1997).
- Cerrar las brechas en el desarrollo entre las regiones del país: Informes 2 (1996), 3 (1997) y 5 (1999).
- Cerrar las brechas sociales, económicas y políticas entre los géneros: Informes 3 (1997) y 5 (1999).
- Adoptar políticas nacionales en temas clave como régimen tributario, reactivación del mercado interno, deserción en secundaria y migración y relaciones con Nicaragua: Informe 5 (1999).
- Atreverse a experimentar: Informes 4 (1998) y 5 (1999).

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

