

PRINCIPALES HALLAZGOS DEL CAPÍTULO 2: “EQUIDAD E INTEGRACIÓN SOCIAL”

En el 2007 Costa Rica tuvo logros sociales que no había alcanzado en la última década, como resultado de la conjunción positiva de factores económicos, demográficos y políticos. No solo siguió acumulando capacidades -sobre todo en salud y educación- sino que además consiguió una reducción significativa de la pobreza total y extrema (3,5 y 2 puntos porcentuales, respectivamente), y aumentos en el empleo, los ingresos y la inversión social.

En materia económica los resultados en pobreza se asociaron en forma directa al alto crecimiento que el país logró por tercer año consecutivo, y que favoreció la generación de empleo (96.000 personas), especialmente formal y calificado, y un incremento del 9,6% en el ingreso promedio real de los ocupados, que benefició en mayor medida al sector informal y a los trabajadores no calificados, por lo general vinculados a la pobreza. En materia demográfica el aporte provino del crecimiento de la fuerza de trabajo, que por primera vez superó los dos millones de personas, así como del aumento de la participación laboral, en particular de las mujeres, que alcanzó un 41,6%. Asimismo, el mayor número de ocupados por hogar contribuyó a elevar el ingreso promedio en más de un 13%. En materia política figuró la decisión de destinar buena parte del incremento de los recursos fiscales a fortalecer la inversión social, en especial algunos programas focalizados, como el régimen no contributivo de pensiones y el programa *Avancemos*, que en conjunto ayudaron a reducir en cerca de 1,7 puntos la pobreza total y en 2 puntos la extrema. Los factores que explican estos resultados se caracterizan, sin embargo, por mostrar distintos grados de solidez. Desafortunadamente, la mayoría es frágil.

Los resultados obtenidos no ocultan rezagos estratégicos. En materia educativa, la cobertura del ciclo diversificado sigue siendo muy baja (42%), sobre todo para un país que vive una avanzada transición demográfica. De cada mil niños que ingresaron a primer año de primaria en la cohorte del 2007, solo 381 lograrán graduarse de secundaria. Hay ámbitos en los que, si bien Costa Rica ocupa posiciones intermedias en el contexto internacional, se registran deterioros sistemáticos, como es el caso de la seguridad ciudadana. En la distribución de oportunidades hay límites estructurales que el país sigue sin resolver: la no recuperación de la inversión social per cápita con respecto a los niveles de los años setenta, la persistencia de brechas territoriales y de género, y los problemas de cobertura, filtraciones, coordinación y ejecución que exhiben los programas sociales selectivos, algunos de los cuales tuvieron pocos avances en el 2007. Otro hecho relevante es el aumento que volvió a registrar la desigualdad en el ingreso, según lo muestra el coeficiente de Gini, que alcanzó un valor de 0,426 (el segundo más alto de los últimos veinte años) y la tendencia creciente del índice de Theil, que mide la desigualdad entre los salarios. En resumen, aunque en el 2007 hubo logros sociales, las desigualdades crecieron.

El análisis global de los resultados del 2007 permite identificar varias lecciones. La primera es que, en momentos de bonanza económica, es importante que confluyan decisiones de orden político orientadas a fortalecer áreas estratégicas del desarrollo humano, como la inversión social. Sin embargo, ello requiere cambios institucionales y tributarios que garanticen la sostenibilidad de los esfuerzos. La segunda lección se refiere a la necesidad de colocar en primer lugar de la agenda nacional el tema de las políticas redistributivas, especialmente las dirigidas a los sectores menos favorecidos, como los informales y la agricultura tradicional, mediante la dotación de activos y la generación de empleos de calidad. En este ámbito, los programas selectivos muestran bajas coberturas y mantienen débiles articulaciones con las políticas sociales universales y de empleo. La tercera lección se deriva de la revisión de experiencias internacionales. Los países que han enfrentado exitosamente la desigualdad y la pobreza diversificaron el abanico de políticas públicas (fiscales, educativas, laborales, monetarias, productivas y tarifarias) con un claro sentido distributivo.

Resumen de hallazgos

Balace general: educación, salud y vivienda con viejos y nuevos retos

En acumulación de capacidades en desarrollo humano Costa Rica exhibe logros indiscutibles, reconocidos en el ámbito mundial y en América Latina, que coexisten con indicadores intermedios que, en algunos casos, muestran notables retrocesos (seguridad ciudadana, por ejemplo) y otros indicadores de nivel bajo, como la cobertura del ciclo diversificado en secundaria, que de no atenderse podrían provocar el estancamiento o menoscabo de los logros obtenidos, o bien impedir avances sustantivos para enfrentar nuevos desafíos (cuadro 1). Son pocos, pero muy importantes para el mejoramiento de la calidad de vida de la población, los ámbitos en los que persisten rezagos con respecto a Latinoamérica, y en los que se deben redoblar esfuerzos: salarios, seguridad ciudadana, inversión social per cápita, escolaridad de la población económicamente activa (PEA), entre otros.

Cuadro 1

Valoración de algunos indicadores sociales por desempeño según nivel^{a/}. 2007

Nivel ^{b/}	Desempeño del 2007 con respecto a la tendencia ^{c/}		
	Mejora	Sin cambios ^{d/}	Desmejora
Alto	<ul style="list-style-type: none"> ■ Tasa de desempleo abierto ■ Cobertura de la seguridad social ■ Tasa de mortalidad materna ■ Esperanza de vida 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Tasa de mortalidad infantil 	
Medio	<ul style="list-style-type: none"> ■ Gasto público social como porcentaje del PIB ■ Inversión social pública per cápita ■ Acceso a Internet 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Tasa neta de cobertura en secundaria ■ Años de escolaridad de la población en edad activa ■ Tasa neta de escolaridad en tercer ciclo 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Tasa de homicidios ■ Tasa de delitos contra la vida
Bajo	<ul style="list-style-type: none"> ■ Salario mínimo real por hora 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Población de 18 a 64 años con secundaria completa o más 	

Tipo de resultado: Muy bueno Bueno Intermedio Malo Muy malo

a/ Para detalles de la metodología utilizada, véase el capítulo 7 del Informe.

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

c/ La valoración se realiza con base en dos criterios: el valor obtenido en el 2007 se compara con la tendencia 1990-2006, y el crecimiento anual 2006-2007 se compara con el crecimiento promedio anual 1990-2006.

d/ "Sin cambios" se refiere a que el indicador mantuvo, en el 2007, la tendencia sostenida en el período 1990-2006.

Fuente: *Decimocuarto Informe Estado de la Nación*.

En los logros que se mantienen en niveles altos en el contexto internacional, la situación del 2007 exhibe matices importantes. En primer lugar están los indicadores que mostraron mejoras significativas con respecto a los últimos dieciséis años: la tasa de desempleo abierto (4,6%), la cobertura del seguro de salud de la PEA (61,9%), en especial la no asalariada (57,4%), la tasa de mortalidad materna (1,9) y la esperanza de vida al nacer (79,3 años; 76,7 para hombres y 81,9 para mujeres). En segundo lugar están los logros que se mantuvieron en niveles altos y sin cambios relevantes; es el caso de la tasa de mortalidad infantil, pese a que tuvo una leve desmejora en el 2007, al pasar de 9,8 a 10,1 por mil nacidos, situación en la que posiblemente influyó un brote de tos ferina que causó algunas muertes infantiles. Por último, se observan avances en indicadores que se ubican en niveles intermedios desde el punto de vista internacional, entre ellos la inversión social pública per cápita y la tasa neta de cobertura en secundaria (72,5% en 2007). Sin embargo, la posición de este último indicador es inferior a la que le correspondería según el grado de desarrollo económico alcanzado por el país, y refleja persistentes rezagos en el ámbito educativo.

De cada mil niños de la cohorte del 2007, solo 381 se graduarán. Costa Rica tiene dificultades para lograr que los niños y niñas culminen con éxito su paso por el sistema educativo. Un estudio realizado por el MEP a partir de cohortes reconstruidas (para 1995, 2000, 2003 y 2007), muestra que poco más de una tercera parte de las y los alumnos que inician el primer grado logran completar la secundaria (gráfico 1). En la cohorte de 1995 concluirán la educación diversificada 329 de cada 1.000 estudiantes; en la del 2000 lo harán 363; en la de 2003, 365 y en la de 2007, 381. Por otra parte, un hecho relevante del 2007 fue la reducción de la “desescolarización”, medida por el MEP con base en la tasa de deserción, que no se había dado en los últimos cinco años.

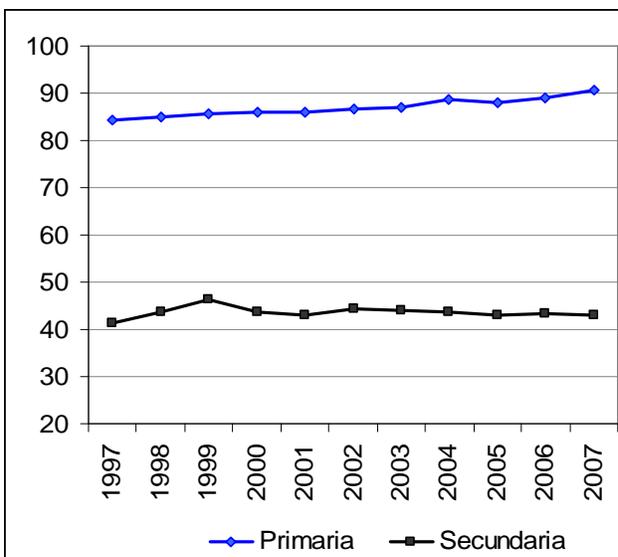
Entre los indicadores que muestran los niveles más bajos sobresale la población de 18 a 64 años con secundaria completa o más, que en el 2007 se mantuvo en 35,8%. Hoy en día, para medir los avances educativos se consideran otros aspectos clave, como el porcentaje de personas que dominan el idioma inglés, que en Costa Rica es de un 10,6% de la población de 18 a 59 años. Mejorar estos indicadores es otro desafío pendiente, a fin de propiciar el desarrollo tecnológico, el aumento de la productividad y la generación de empleos de calidad.

El análisis sobre la **situación en vivienda** arroja dos conclusiones importantes: por un lado, las viviendas en mal estado siguen siendo el principal componente del déficit habitacional (75%) y, por el otro, en el 2007 no hubo cambios significativos en lo que concierne a la erradicación de asentamientos en precario. Esta situación está ligada a una creciente brecha entre las urgentes necesidades de las personas ubicadas en estos asentamientos y la capacidad del marco legal-institucional para ofrecer soluciones oportunas.

Aumenta la desigualdad por ingresos en el 2007

En materia de brechas de ingresos las noticias no son buenas, pues las distancias continúan incrementándose, lo que coloca el tema de las políticas redistributivas en un lugar prioritario de la agenda nacional. En relación con las brechas territoriales, son pocos los avances logrados por el país en los últimos treinta años; ello evidencia la baja prioridad que se ha dado a las políticas de desarrollo y planificación regional. En cuanto a las brechas de género destaca la creciente inserción laboral femenina y la necesidad de mejorar su calidad mediante la creación de una serie de condiciones clave en las áreas de salarios, jornadas, seguridad social e infraestructura de cuidado familiar. Sobre este último tema el Informe aporta algunos elementos para orientar el debate nacional en torno a la ampliación de los Cen-Cinai.

Gráfico 1
Porcentaje de graduados^{a/} en primaria y secundaria, medido a partir de cohortes^{b/} escolares reconstruidas



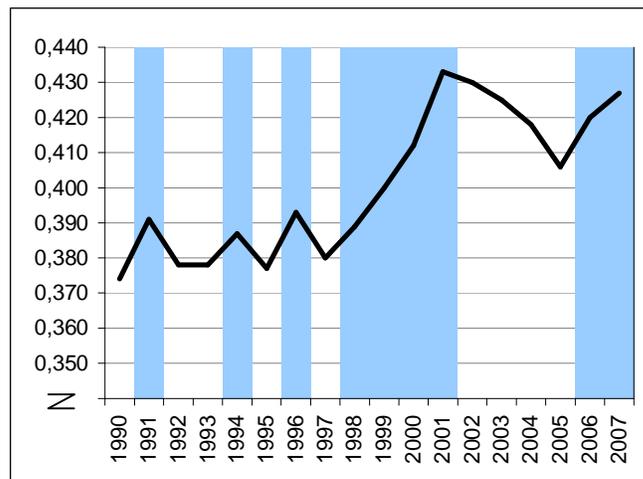
a/ Pueden graduarse en el tiempo óptimo o repetir de una a tres veces como máximo.

b/ Se refiere a un grupo de alumnos y alumnas (que no necesariamente tienen la misma edad) que ingresan al primer año de estudios de la enseñanza primaria o secundaria en un año t.

Fuente: *Decimocuarto Informe Estado de la Nación* a partir de MEP, 2008.

Un resultado poco alentador es el aumento que volvió a registrar la desigualdad en la distribución de los ingresos medida por el coeficiente de Gini, que pasó de 0,420 en el 2006, a 0,426 en el 2007. Esto se explica porque el incremento en los ingresos de los hogares no favoreció a todos por igual. Según su participación en el ingreso total, los hogares ubicados en el décimo decil tuvieron un aumento de 1,6 puntos porcentuales (de 32% a 33,6% entre 2006 y 2007) mucho mayor que el obtenido por los del primer decil, que fue apenas de 0,4 puntos porcentuales. Es claro, entonces, que la desigualdad ha crecido, y que los niveles prevalecientes en los últimos años son claramente superiores a los observados en la década de los noventa. El incremento de la desigualdad es confirmado por otras mediciones, como el índice de Theil, que mide la desigualdad entre los salarios y que en el período 2000-2007 mostró un incremento relevante, de 0,347 en el 2000 a 0,451 en el 2007.

Gráfico 2
Evolución del coeficiente de Gini



Fuente: *Decimocuarto Informe Estado de la Nación* con datos del INEC.

Persistencia de las brechas territoriales. Los éxitos y desaciertos del desarrollo nacional no se manifiestan de forma homogénea en el territorio. Para este Informe se realizó un estudio especial que buscó determinar si, a lo largo del tiempo, han ocurrido cambios en la ubicación jerárquica relativa de los cantones desde el punto de vista de su desarrollo social. Los resultados obtenidos confirman la consistencia estructural de todas las mediciones efectuadas en las dos últimas décadas en los distritos del país¹. Al utilizar distintas pruebas estadísticas, sistemáticamente sobresalen como los distritos de mayor rezago social relativo los más alejados de la GAM, los ubicados en las zonas fronterizas y costeras y los habitados por comunidades indígenas, que a la vez son los que han tenido mayores dificultades para acceder a intervenciones estatales y a la atención integral de las carencias de los hogares. Las áreas más rezagadas son asimismo las de menor desarrollo económico, hecho que se asocia a la precariedad de la estructura productiva, la escasa infraestructura disponible y el corto alcance de las políticas económicas. La persistencia de las brechas confirma de modo indirecto que, con el tiempo, las intervenciones regionales han demostrado ser poco efectivas y que ha sido poca la importancia que se ha dado a las políticas de desarrollo y planificación regional.

La pobreza se reduce en 3,5 puntos porcentuales

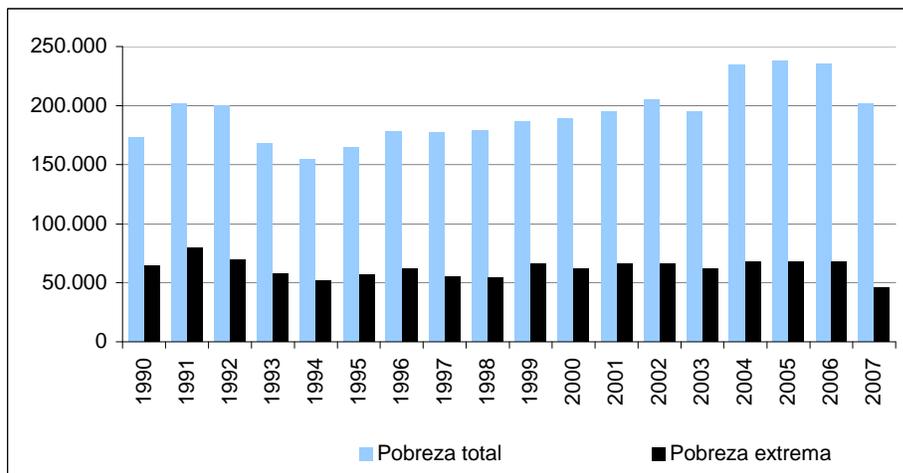
En el 2007 se redujo significativamente la incidencia de la pobreza, medida como una situación de ingresos insuficientes para que los hogares adquieran una canasta de bienes y servicios que les permita satisfacer sus necesidades básicas. En los últimos trece años (entre 1994 y 2006), la pobreza había venido afectando a un 20% de los hogares, más o menos 1,5 puntos porcentuales. Específicamente en el 2006, un 20,2% de los hogares se encontraba en esa situación. En 2007 el indicador descendió a 16,7% (3,5 puntos porcentuales). Aunque esta fue la reducción más fuerte de años recientes, se habían presentado descensos más leves a partir del 2005. Una situación similar se dio en con la pobreza extrema, cuya incidencia en los

¹ Índice de desarrollo social (IDS) construido en los años 1999 y 2007; índice de rezago social (IRS) calculado con datos censales de 1984 y el 2000, y necesidades básicas satisfechas (NBS), con información del Censo del 2000.

hogares cayó hasta el 3,3% en el 2007, 2 puntos porcentuales menos que en el 2006, luego de mantenerse estancada en alrededor del 6%, más o menos 1 punto porcentual, desde 1994.

La fuerte disminución de la pobreza total y extrema a nivel nacional se reprodujo en los ámbitos urbano y rural, así como en las diferentes regiones. Por áreas, la incidencia de la pobreza total en las zonas rurales pasó de 23% en 2006 a 18,3% en 2007, es decir, hubo una reducción de 4,7 puntos porcentuales. La pobreza extrema descendió de 6,8% a 4,2% en el mismo período (2,6 puntos porcentuales). Por regiones de planificación, en todas ellas la incidencia de la pobreza mostró caídas de distintas magnitudes. Destacan las mayores reducciones en las regiones Chorotega y Brunca (en ese orden), zonas que sin embargo se mantienen como las de mayor incidencia de pobreza, total y extrema. A pesar de estos avances, el número de hogares en situación de pobreza siguió siendo muy elevado: poco más de 202.000 (gráfico 3). En la pobreza extrema la reducción fue altamente significativa: los poco más de 45.000 hogares que vivían esa situación en el 2007 representan el número más bajo desde 1990.

Gráfico 3
Hogares en situación de pobreza



Fuente: Decimocuarto Informe Estado de la Nación con datos del INEC.

Principales factores que explican la reducción de la pobreza

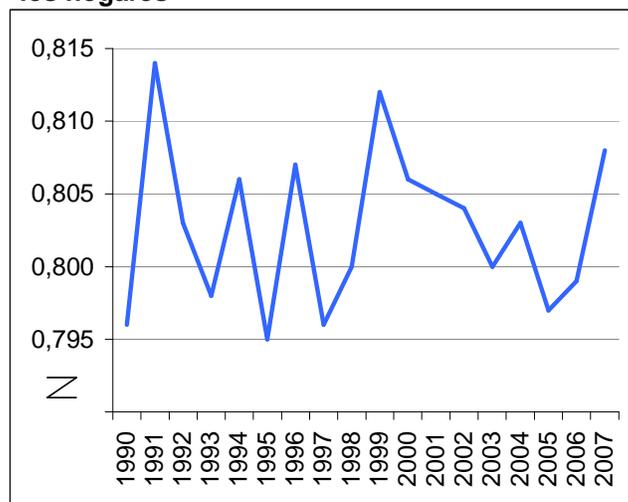
Factores sociodemográficos, económicos y políticos, y sus interrelaciones, explican la notable reducción que mostró la pobreza en el 2007. En materia demográfica destacan dos elementos: el incremento de la tasa neta de participación laboral y el aumento en el número de ocupados por hogar. En términos económicos contribuyó la elevada tasa de crecimiento económico (7,2%), que permitió la generación de casi 96.000 empleos y la reducción de la tasa de desempleo a 4,6%, la más baja desde 1995. Gran parte de los nuevos empleos fueron formales (84.000) y calificados (trabajadores con secundaria completa y más, 37,2%). Además se dio un incremento importante en el ingreso laboral promedio de todos los ocupados, aunque un hecho muy relevante para explicar la reducción de la pobreza es que el mayor aumento lo presentaron los ocupados informales (10%) y los no calificados (9%). En cuanto a los factores de orden político, la decisión de canalizar recursos fiscales hacia la inversión social, específicamente a programas sociales focalizados como el régimen no contributivo de pensiones y el programa *Avancemos*, explica la reducción de 1,7 puntos porcentuales en la pobreza total y de prácticamente 2 puntos en la pobreza extrema.

Pobreza infantil: algunos determinantes clave. Los niños, niñas y adolescentes constituyen uno de los grupos más vulnerables y afectados por la pobreza. En esta línea de análisis se desarrolló una investigación que, a partir de ocho modelos econométricos, buscó identificar los posibles determinantes de la pobreza en niños de 0 a 6 años, considerando la dimensión territorial de sus distritos de residencia. Los resultados indican que la pobreza infantil está relacionada con varias causas potenciales, cuyo estudio requiere ampliarse en el futuro: i) como

es obvio, el ingreso medio del hogar es una de las variables que mejor explican este fenómeno, independientemente de la ubicación del distrito de residencia; ii) en los distritos donde existen Cen-Cinai es menor la pobreza infantil; iii) a mayor densidad de población, menor porcentaje de niños pobres en cada distrito; iv) conforme aumenta el porcentaje de mujeres jefas de hogar con educación menor a secundaria, mayor es la pobreza en niños menores de 7 años; v) otra variable importante es la distancia con respecto al centro de San José y, por tanto, el mayor tiempo de viaje, estimado en minutos, para acceder a diversos bienes y servicios; vi) en los distritos con mayor desigualdad en la distribución del ingreso existe mayor pobreza infantil.

Aumenta “vulnerabilidad de los no pobres” a la pobreza. Junto al 16,7% de hogares en condición de pobreza, en el 2007 un 13,1% de los hogares costarricenses se ubicó en situación de vulnerabilidad², lo cual significa que tuvieron un ingreso per cápita superior a la línea de pobreza, pero no mayor a 1,4 veces ese límite. Este porcentaje no es muy diferente al de los últimos años, e incluso es el tercero más alto desde el año 2000. Esto sugiere que muchos hogares, si bien tuvieron ingresos superiores a la línea de pobreza, no se alejaron significativamente de ella y siguieron siendo vulnerables a esa condición (gráfico 4). En el 2007 el indicador asumió un valor de 0,808, el más alto a desde el 2000 y el tercero más alto del período 1990-2007. Por tanto, para alejar a estos hogares de la vulnerabilidad y, sobre todo de la posibilidad de caer en la pobreza, el crecimiento en los ingresos debe ser mayor y, además, sostenido en el tiempo.

Gráfico 4
Indicador de vulnerabilidad^{a/} a la pobreza en los hogares



a/ Indica si el ingreso promedio de los hogares se aleja (0, vulnerabilidad) o se acerca (1, mayor vulnerabilidad) a la línea de pobreza.

Fuente: *Decimocuarto Informe Estado de la Nación* con datos del INEC.

¿Es sostenible la reducción de la pobreza?

Con base en datos del período 1990-2007, este Informe analizó la vinculación entre pobreza, ingresos del hogar, crecimiento económico, empleo y otras variables. Cabe aclarar que se trata de aproximaciones, pues aunque las relaciones de causalidad entre las dimensiones consideradas son múltiples, sus efectos se individualizan. El ejercicio realizado condujo a dos hallazgos importantes. En primer lugar, quedó claro que para lograr reducciones significativas en la pobreza se necesitan aumentos sostenidos (tres años o más) y elevados en los ingresos promedio reales de los hogares, lo que a su vez se asocia a tasas de crecimiento del PIB total de un 6% como mínimo, y la creación de 89.000 empleos anuales, 53.000 de los cuales deberán ser formales no agropecuarios. En segundo lugar se concluyó que, para lograr reducciones sostenidas de la pobreza más allá de las transferencias vía programas sociales selectivos, se deben incrementar los ingresos laborales de los ocupados informales no agropecuarios y los ocupados agropecuarios -tanto tradicionales como modernos- mediante una política de salarios mínimos crecientes, programas orientados a la dotación de activos y una política clara de generación de empleos de calidad.

² La “vulnerabilidad social” se refiere a los riesgos, inseguridades e indefensiones que enfrentan los hogares no pobres -especialmente los de ingresos medios y bajos- que, ante eventualidades económicas, sociales y ambientales, pueden caer en la pobreza o perpetuarse en ella. El Informe ha avanzado en el uso de un indicador denominado “vulnerabilidad a la pobreza de los no pobres”, que se mide a partir del cambio (aumento o disminución) que la situación económica coyuntural ha provocado en los ingresos per cápita de los hogares cuyos ingresos los ubican por encima de la línea de pobreza y hasta 1,4 veces la misma.

Este Informe ha insistido en que una forma de atacar la pobreza es mejorar la situación de los sectores cuyos ingresos se han estancado o han disminuido en los últimos diez años, como le sucede a los trabajadores ubicados en la parte más baja de la escala salarial. El subempleo invisible es aquella situación en la que las personas trabajan 47 horas o más por semana y reciben menos del salario *mínimo minimorum* (que a julio de 2007 ascendía a 135.356 colones por mes). El análisis muestra que la proporción de personas en esta situación es muy elevada: casi uno de cada tres ocupados (32,7%). Evidentemente, un país donde una tercera parte de los ocupados gana menos del salario *mínimo minimorum* no puede aspirar a mantener un nivel creciente de desarrollo humano.

Inmigrantes: desterrar mitos

En los últimos quince años Costa Rica ha sido un importante receptor de personas inmigrantes, en especial procedentes de Nicaragua. La Encuesta de Hogares del 2007 revela pocos cambios en las condiciones de vulnerabilidad y riesgo que caracterizan la inserción laboral de esta población. Tampoco ha variado mucho su perfil sociodemográfico. La nueva información disponible también desmiente las falsas percepciones generadas alrededor del impacto que este sector ha tenido sobre el aumento de la pobreza y la desigualdad en el país. Un reciente estudio de Gindling (2008) concluyó que los inmigrantes nicaragüenses: i) ganan menos que los trabajadores costarricenses de nacimiento, debido a sus bajos niveles educativos; ii) no han afectado los salarios pagados en los distintos sectores productivos, pues entre 1990 y 2004 los ingresos promedio reales ajustados en los sectores donde se concentran los inmigrantes nicaragüenses aumentaron con mayor rapidez que en las otras actividades, aun cuando los salarios en esos segmentos fueron bajos con respecto a los otros; iii) no provocan impactos significativos sobre la desigualdad y la pobreza.

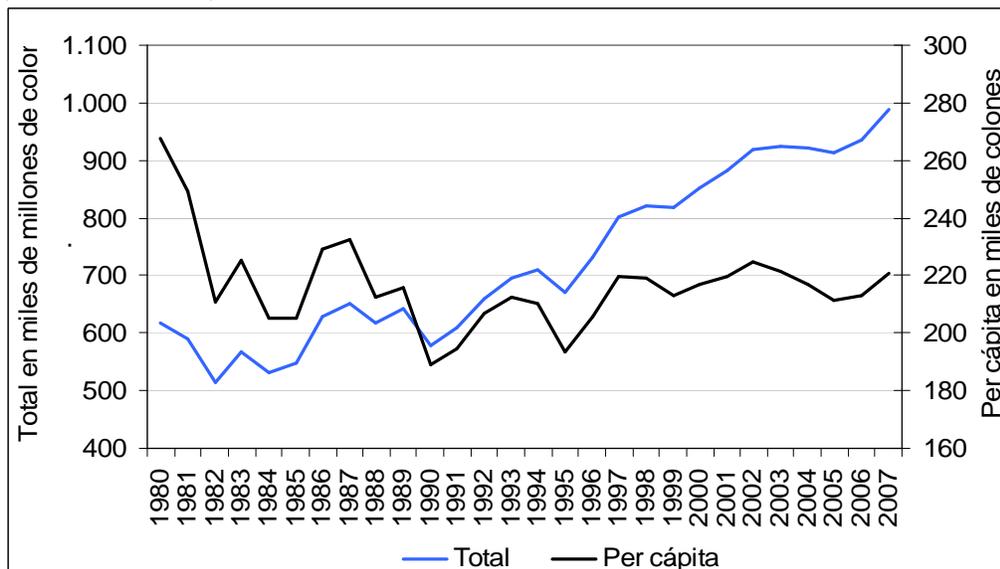
Un 4% de los hogares recibe remesas. Ediciones anteriores del *Estado de la Nación* han llamado la atención sobre el crecimiento que en algunas regiones del país (Brunca y Central), vienen mostrando los hogares cuyos miembros emigran, especialmente hacia Estados Unidos, como mecanismo para resolver problemas de desempleo y bajos ingresos. Estimaciones realizadas por primera vez, con datos de la Encuesta de Hogares del 2007, indican que en la actualidad un 4,1% de los hogares costarricenses (49.289) recibe dinero del exterior. De ellos, el 52,2% tiene a un hombre como jefe de hogar y el 47,8% a una mujer. La mayoría de estas familias (74%) muestra bajos niveles educativos (algún grado de educación primaria y secundaria).

Repunta inversión social en el 2007

Durante el 2007 se aceleró el repunte de la inversión social iniciado en la segunda mitad del 2006, con motivo del cambio de Administración. En esos dos años la inversión social real creció cerca de un 8,2%, pero en términos per cápita la expansión acumulada fue del orden del 4,6%. Esta evolución de la inversión social per cápita, aunque significativa, es todavía insuficiente para recuperar los valores del 2002, y más aún para retornar a los niveles previos a la crisis de la deuda (inicios de los años ochenta). En el 2007, el déficit acumulado de inversión social por habitante con respecto a 1980 fue cercano a un 18%, pese a que la inversión social real total en ese año era un 60% mayor a la existente en 1980 (gráfico 5).

Gráfico 5

Gasto público social real, total y per cápita
(colones del 2000)



Fuente: *Decimocuarto Informe Estado de la Nación.*

Impacto redistributivo de la política fiscal

Mantener la sostenibilidad de la inversión social y el desarrollo humano demanda un esfuerzo colectivo, para dotar al Estado de recursos permanentes y adecuados que le permitan atender las necesidades del país en asuntos clave como salud, educación e infraestructura, entre otros. En el 2007 se logró incrementar la carga tributaria de 13% a 15%, gracias al crecimiento económico (7,2%) y a una mejor recaudación fiscal. Este crecimiento, aunque importante, sigue siendo bajo en comparación con el de otros países de América Latina y la OECD. Además, es insuficiente para atender las crecientes demandas ciudadanas por servicios de calidad y las necesidades del Estado respecto al rezago existente en desarrollo humano.

Una valoración progresividad/regresividad de los impuestos que financian al Gobierno Central y su impacto sobre la desigualdad mostró que la estructura es regresiva y, por lo tanto, aumenta la desigualdad en la distribución del ingreso familiar. El coeficiente de Gini de la distribución del ingreso familiar aumentaría 1,6 puntos al calcular el ingreso familiar neto de impuestos y contribuciones, y se incrementaría en 2,2 puntos más si se agrega al financiamiento del déficit fiscal. En resumen, el Gobierno General tiene una estructura de financiamiento que, en lugar de mejorar la distribución del ingreso familiar, la empeora, pues los impuestos recaen con mayor peso relativo sobre los hogares que están por debajo del decil más rico de la distribución del ingreso.

El impuesto sobre la renta de las personas físicas es el más progresivo de todos, aunque por su reducido tamaño (1% del PIB) tiene poco impacto redistributivo; reduce el coeficiente de Gini en medio punto porcentual. El impuesto sobre la renta que se cobra a las empresas representa más de dos tercios del impuesto total sobre los ingresos; también es ligeramente progresivo, por lo que tiene un impacto redistributivo marginal, de manera que el impuesto total sobre la renta apenas reduce el coeficiente de Gini en medio punto. El otro grupo de impuestos progresivos recae sobre el patrimonio, pero resulta limitado (0,6% del PIB) en virtud del diseño actual del sistema tributario, de modo que su impacto en la mejora de la distribución del ingreso no es significativo.

Política social y programas selectivos: acceso, problemas y desafíos

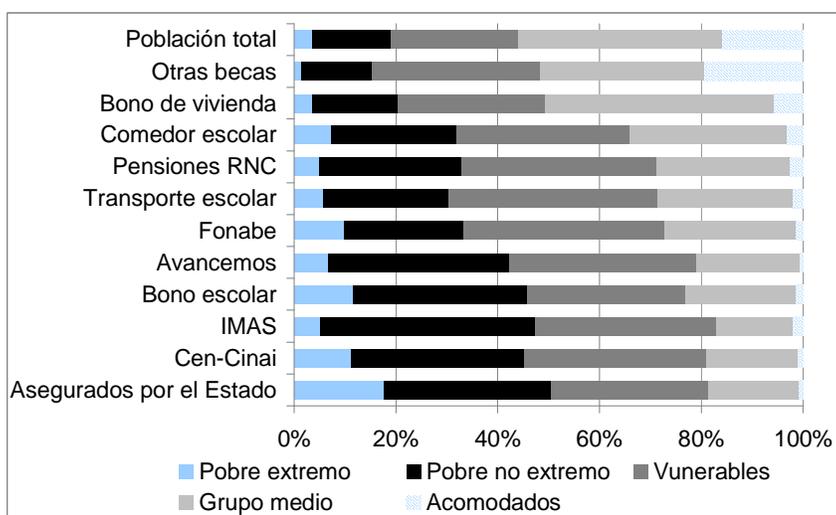
Analizar la cobertura y el perfil de los beneficiarios *versus* la efectividad de los programas sociales selectivos (PSS) es determinante para comprobar si estos están cumpliendo los objetivos para los cuales fueron creados. Con excepción del bono familiar de la vivienda, que incluye estimaciones sobre los beneficiarios acumulados desde su creación, el programa de comedores escolares resulta el más masivo, ya que atiende a alrededor de medio millón de estudiantes. Los programas del IMAS, con la salvedad de *Avancemos*, están entre los más limitados en cuanto a población atendida. Existe una notable concentración de los PSS en la población infantil (menores de 18 años), particularmente en la que se encuentra en edad escolar. Los adultos mayores también disfrutan de una atención especial en este contexto.

Pese a que la mayoría de los PSS están dirigidos a la población pobre por ingresos insuficientes, los resultados señalan que la mayor parte de los beneficiarios no se ubica en ese rango (gráfico 6). Estos resultados dependen de la magnitud relativa de la pobreza, de modo que si ésta se reduce, como ocurrió en el 2007, aumenta el grado de filtración de los programas. Solo el seguro por cuenta del Estado logró que la mitad de sus beneficiarios correspondiera a la población considerada como “pobres por ingresos”; de ahí que sea el programa mejor enfocado y el que presenta una mayor atención de pobres extremos.

Los Cen-Cinai y el bono escolar también lograron atender a una mayor cantidad relativa de pobres - extremos y totales-, por lo que muestran un mejor enfoque. Los beneficiarios del IMAS distintos del programa *Avancemos* también son objeto de una mayor focalización; sin embargo, los alcances de la labor institucional no llegan a todas las personas en pobreza extrema. Sus programas captan relativamente pocos pobres porque una parte importante de los beneficiarios se ubica en el estrato adyacente, denominado “grupos vulnerables”, es decir, existe una alta concentración de beneficiarios que pertenecen al 40% de las familias más pobres.

Las filtraciones, esto es, beneficiarios que no corresponden a la población meta (considerada como el 20% más pobre, o alternativamente, el 40%), son menores y se han ido reduciendo con el tiempo en la mayoría de los programas analizados. Por ejemplo en los Cen-Cinai y en las becas de secundaria (programa *Avancemos*), el 40% y el 57% de las personas atendidas, respectivamente, no pertenece al 20% más pobre. Cabe anotar que en el segundo caso esta cifra puede estar relacionada con la introducción de cambios en el diseño original del programa, que flexibilizaron los criterios de selección de los beneficiarios.

Gráfico 6
Estratos de ingreso^{a/} de los beneficiarios de los principales programas sociales selectivos. 2007



a/ Hogares ordenados según su ingreso familiar per cápita. Excluye hogares con ingreso ignorado (7% del total). Los grupos vulnerables corresponden al 40% de menores ingresos no pobres, los grupos medios incluyen los quintiles 3 y 4 y los acomodados se refieren al 20% más rico.
Fuente: Decimocuarto Informe Estado de la Nación a partir de Trejos, 2008.

En las pensiones no contributivas las filtraciones alcanzaron el 54% en el 2007, probablemente como resultado del éxito obtenido por el mismo programa, al incrementar los montos asignados y sacar de la pobreza a sus beneficiarios. Los comedores escolares y el bono de la vivienda son los programas con mayores filtraciones y no tuvieron cambios en el período analizado.

Miradas en profundidad: desafíos para el logro de una vida larga y sana

Este año se intentó “afinar el lente” en el análisis sobre la aspiración de que las y los costarricenses tengan una vida larga y sana, requisito indispensable para que puedan obtener lo que desean y valoran. El examen se basó en los resultados de indicadores relacionados con el estado de la salud de la población y el desempeño del sistema de seguridad social. En el primero de estos ámbitos Costa Rica no solo ocupa una posición privilegiada a escala internacional, sino que además sus indicadores continúan mostrando progresos. Sin embargo, preocupan las notables variaciones que registran las tasas de mortalidad por enfermedades cardiovasculares y cáncer, según zonas geográficas y áreas de salud. Por ejemplo, en las defunciones por enfermedades cardiovasculares -que constituyen la primera causa de muerte en el país, tanto en hombres como en mujeres y aun ajustando el riesgo de muerte por edad, sexo, condiciones socioeconómicas y factores espaciales- se presentan diferencias de hasta tres veces entre áreas de salud. Las áreas con baja mortalidad se ubican especialmente en la frontera con Nicaragua, mientras que las zonas con patrones de alta mortalidad se localizan en el Pacífico Central y el centro del territorio nacional. Un estudio sobre este tema reseñado en el Informe provee una base importante para futuras investigaciones que profundicen en los factores de riesgo y las causas que explican las diferencias encontradas, a fin de apoyar la definición de prioridades en el diseño de los servicios de salud.

También se observan diferencias territoriales en la mortalidad por cáncer. Esta enfermedad es la segunda causa de muerte en el país y en el período 2000-2005 produjo 20.467 fallecimientos. A nivel nacional, la mortalidad por tumores malignos es encabezada por el cáncer de estómago, tanto en hombres como en mujeres; le siguen los tumores de próstata, órganos digestivos, pulmón y colon para los hombres, y los tumores de órganos digestivos, mama, útero y colon para las mujeres. Al analizar todos los tipos de cáncer en forma conjunta, en la población masculina se presenta un patrón de alta mortalidad en algunas áreas del centro del país, el Pacífico Central y las zonas Sur y Norte, mientras que en la población femenina las altas tasas de mortalidad confluyen en el centro del territorio nacional.

En el ámbito de la seguridad social, tanto la cobertura como el financiamiento del seguro público mostraron señales positivas en el 2007. El seguro de salud registra una cobertura contributiva del 87,6% de la población total. Visto desde la PEA, este régimen cubre al 61,9% del total, en contraste con el escaso 53,6% del seguro de pensiones. El hecho más relevante de los últimos tres años (2004-2007) ha sido la explosión del aseguramiento de la PEA no asalariada: de 39,1% a 57,4% en el seguro de salud, y de 21,7% a 37,7% en el de pensiones.

El sistema de salud costarricense se ha distinguido de muchos otros en América Latina por su carácter integrador, es decir, su capacidad de ofrecer servicios de la misma calidad a personas de diferentes niveles de ingreso, regiones, géneros y etnias. Para este Informe se realizó una investigación sobre las tendencias en este tema entre 1998 y 2004. Un primer hallazgo es que la tasa de utilización de la consulta médica de proveedor público aumentó, en promedio, un 47,8% para todos los deciles de ingreso, situación que apunta a un sistema más integrador, al menos en los dos primeros niveles de atención. Un segundo hallazgo es que el incremento de la citada tasa, aunque generalizado, fue mayor entre las personas de ingreso superior. Esta

evolución se considera positiva, pues indica que para los deciles de mayor ingreso los servicios públicos de consulta médica tienen una calidad y una oportunidad aceptables.

Este resultado positivo, sin embargo, se ve matizado por dos hechos concomitantes. Uno de ellos es que también la consulta médica privada ha crecido en forma acelerada, y toda su expansión se ha concentrado en los deciles de mayor ingreso. Esto hace que, por primera vez en mucho tiempo, las personas de los deciles superiores tengan una tasa de utilización de la consulta médica más alta que las demás. Al contrario de lo que ocurre con el servicio público, la tasa de utilización de la consulta de proveedores privados aumenta junto con el nivel de ingresos, lo cual es previsible; lo preocupante es que la diferencia entre el primer decil y el último se ha incrementado fuertemente: mientras en 1998 las personas del décimo decil iban a consulta privada 6,4 veces más que las del primer decil, para 2004 esa cifra pasó a 37,5 veces.

Listas de espera: procedimientos y especialidades ocupan primeros lugares. Un informe de la Unidad Técnica de Listas de Espera de la CCSS muestra que, hasta junio de 2007, los pacientes que se encontraban en esa situación ascendían a 274.692, distribuidos de la siguiente manera: 52% en espera de procedimientos diagnósticos, 28% pendientes de que se les otorgaran citas en especialidades de consulta externa y 20% a la espera de una cirugía. Entre los procedimientos con más pacientes en listas de espera están: ultrasonidos generales, radiografías generales, electrocardiogramas, mamografías y ultrasonidos ginecológicos. La espera para consultar con un especialista se agudiza, principalmente, en Oftalmología, Ortopedia, Otorrinolaringología, Dermatología y Urología; mientras que entre las cirugías, la especialidad con mayor demanda insatisfecha es la de Oftalmología, seguida por Cirugía General, Ortopedia, Otorrinolaringología y Cirugía Vasculor Periférica.

La situación demográfica abre una ventana de oportunidad

Los países ricos del mundo, en su mayoría, ya han concluido el proceso denominado transición demográfica y tienen poblaciones envejecidas. Este parece ser un viaje sin retorno: ninguna población humana que ha envejecido ha dado marcha atrás y elevado sus índices de natalidad, como para tener nuevamente una población joven. En Costa Rica ese proceso se encuentra en una fase avanzada, de la cual se derivan dos resultados que se consideran como “dividendos” o “bonos” demográficos, ya que constituyen oportunidades irrepetibles en la historia.

El primer dividendo o bono demográfico ocurre cuando la población en edades superavitarias (productores potenciales) crece más rápidamente que la población en edades deficitarias (consumidores potenciales). El beneficio de esta situación se materializa tanto en las familias, -porque hay relativamente más perceptores de ingresos y menos bocas que alimentar- como en el Gobierno, porque se amplía la base de contribuyentes efectivos con respecto a los receptores efectivos de transferencias públicas. En Costa Rica se estima que el dividendo fiscal se volverá negativo a partir del año 2012, debido sobre todo a la pesada carga que significarán las transferencias públicas hacia los adultos mayores, en la forma de pensiones y servicios de salud. El dividendo familiar, en cambio, podría durar veinte años más.

El segundo dividendo o bono demográfico, que el país experimenta desde los años noventa y se mantendrá al menos hasta el 2050, se refiere a la existencia de una población relativamente numerosa en las edades de máxima acumulación, que tiene lugar gracias al aumento del capital por trabajador (y el consecuente aumento de la productividad), que a su vez posibilita la acumulación de una creciente masa de ahorro interno en previsión de la vejez, que podría usarse en inversiones estratégicas. Este dividendo aporta una nota de optimismo al panorama catastrófico que muchos asocian al envejecimiento de la población.

Los bonos demográficos no significan automáticamente más riqueza, sino tan solo el potencial de ser más ricos. El aprovechamiento que el país haga o no de ellos es un desafío que condiciona el desarrollo nacional de los próximos cincuenta años.

Bienestar subjetivo: alta satisfacción de los costarricenses en familia, salud y amigos, baja en lo económico, laboral y tiempo libre

Un tema nuevo que aborda el *Decimocuarto Informe Estado de la Nación* es el enfoque de “bienestar subjetivo”, desde el cual se busca entender el bienestar que las personas experimentan en su vida e identificar -mediante técnicas inferenciales- los principales factores explicativos de tales percepciones. Un estudio realizado para América Latina con datos del 2007 muestra que Costa Rica tiene, en promedio, el mejor indicador de “bienestar subjetivo” en la región. La satisfacción de vida promedio es de 8,5 -en una escala que va de 0, que significa “insatisfecho”, a 10, “satisfecho”-, muy superior al promedio del resto de Latinoamérica (7,0). Asimismo, el país registra un excelente desempeño en la apreciación que de su vida hacen los habitantes, pues alcanza un valor promedio de 7,4, que lo ubica en el primer lugar de América Latina, muy por encima del promedio-país de la región (5,8). Otras naciones donde la apreciación de vida es alta son Panamá, México y Venezuela. Destaca además que las y los costarricenses no solo tienen, en promedio, una mayor satisfacción de vida, sino que esta percepción es bastante generalizada.

Cuando se analiza la situación de satisfacción en distintos ámbitos o “dominios”: salud, familia, amigos, empleo, tiempo libre, situación económica, se concluye que la satisfacción en el dominio familiar es muy alta, con un valor promedio de 5,4 en una escala de 1 a 7 (cuadro 2). Además presenta una baja desviación estándar, por lo que puede afirmarse que los costarricenses disfrutan de una alta satisfacción familiar y que esta situación es bastante generalizada. Esto sugiere que la alta satisfacción de vida en el país se debe en gran parte a los dominios familiares, de salud y de los amigos (bienes relacionales), y que ello puede compensar la satisfacción relativamente baja observada en los dominios económico, laboral y de tiempo libre. Los factores que más amenazan el bienestar subjetivo son el incremento de la desigualdad y el posible deterioro en la red de seguridad social.

CUADRO 2
Satisfacción de vida^{a/} según dominios. 2004 y 2006

Dominio de vida	Escala	Desviación estándar
Salud	5,16	1,29
Situación económica	4,60	1,44
Empleo	4,97	1,42
Relación con familia	5,42	1,08
Relación con amigos	5,27	1,17
Disponibilidad de tiempo libre	4,78	1,52
Vida en general	5,12	1,34

a/ La escala de medición es de 1 a 7, donde 1 es “muy insatisfecho” y 7 es “extremadamente satisfecho”.
Fuente: Rojas, 2008a con datos de la encuesta de la Escuela de Matemáticas de la UCR.

PRINCIPALES HALLAZGOS DEL CAPÍTULO 3 “OPORTUNIDADES, ESTABILIDAD Y SOLVENCIA ECONÓMICAS”

El 2007, en sí mismo y como culminación de un ciclo de expansión, fue un año de positivo desempeño económico, aunque empezaron a manifestarse en la economía nacional importantes *shocks* asociados a factores internacionales, esto es, la escalada de los precios de los hidrocarburos y los alimentos, y la desaceleración de la economía de los Estados Unidos.

En efecto, por tercer año consecutivo la economía creció con dinamismo y generó un número considerable de nuevos empleos, en su mayoría formales. El ingreso laboral de los ocupados se incrementó de manera notable, lo mismo que el ingreso promedio real de los hogares. La recaudación tributaria volvió a crecer y allegó al sector público un superávit que no se lograba desde hace más de cuarenta años, y que facilitó la decisión política de aumentar significativamente la inversión social y en infraestructura. La pobreza salió de un *impasse* de catorce años y se redujo en más de tres puntos porcentuales.

No obstante estos avances en materia social, la distribución del ingreso experimentó un retroceso en la tendencia hacia la mejora que venía mostrando en años anteriores. Además, la mayor generación de oportunidades en el 2007 fue acompañada por un deterioro de la estabilidad, pues se incrementaron la inflación y el déficit en cuenta corriente, afectados por la mencionada coyuntura internacional y por el manejo de la política monetaria y cambiaria, que favoreció un importante aumento de la liquidez.

La mayor inestabilidad interna y externa contrastan con la solvencia fiscal que se logró en el 2007. Los déficit del sector público consolidado y del Gobierno Central se tornaron en superávit del 0,8% y el 0,6% del PIB, respectivamente. Estos logros se debieron a que el crecimiento económico se tradujo en una mayor recaudación fiscal, pero también a una significativa mejora de la administración tributaria, reflejada en una menor evasión fiscal. La carga tributaria llegó al 15% del PIB y disminuyó la deuda pública como porcentaje del PIB, lo que propició mayores grados de libertad para aumentar la inversión en infraestructura y en el campo social. De esa manera se pudo reducir el déficit fiscal, contrario a lo sucedido en años anteriores, cuando tal situación obedeció, fundamentalmente, a la contención del gasto público. Sin embargo, para que este logro sea sostenible en el tiempo se requiere una mejoría aun mayor en la recaudación, objetivo difícil de alcanzar solo por la vía del control de la evasión. La conveniencia de una reforma fiscal resulta evidente no solo desde una perspectiva de equidad en los aportes, sino también por la necesidad de generar ingresos adicionales para enfrentar, por un lado, la brecha acumulada en materia de inversión pública y, por otro, las condiciones propias de un contexto internacional complejo como el que se vive desde finales del 2007.

El país ha podido enfrentar la situación actual con solvencia, pero de un modo coyuntural, gracias a una cuenta de capitales superavitaria que sobrepasa el déficit en cuenta corriente. Sin embargo, los efectos de la desaceleración de la economía estadounidense y su agravamiento en el transcurso del primer semestre del 2008 ponen de manifiesto la alta vulnerabilidad de la economía costarricense, ya señalada en ediciones anteriores del *Informe Estado de la Nación*.

Resumen de hallazgos

Sectores productivos mantienen altas tasas de crecimiento

Aunque el ritmo de crecimiento registrado en 2007 (7,3%) fue menor al de 2006 (8,8%), se considera alto, además de que ha logrado sostenerse en los últimos tres años. Adicionalmente, el dinamismo alcanzado supera el promedio de los países latinoamericanos (5,6%) y de la región centroamericana (6,5%).

Al analizar el comportamiento de los sectores productivos a lo largo del tiempo, se observa que los más dinámicos en el 2007, al igual que en el 2006, fueron el de transporte, el financiero, el comercio y la construcción. El sector construcción, particularmente, aumentó su crecimiento al 22,4% (18,2% en 2006), en estrecha relación con la actividad inmobiliaria, que se incrementó, de manera significativa, sobre todo en las zonas costeras de Guanacaste y el Pacífico Central.

El desempeño de la economía en 2007 también se explica por el comportamiento de los servicios: de los 7,3 puntos porcentuales de crecimiento, 5 corresponden a ese sector. La industria contribuyó con 1,6 y el agro con el 0,8 restante. El dinamismo de la construcción ubicó a este sector como el cuarto de mayor aporte al crecimiento económico (cuadro 1).

Cuadro 1

Crecimiento de la actividad económica según sectores productivos (porcentajes)

Sector	2006		2007		Promedio 1996-2006
	Crecimiento	Contribución	Crecimiento	Contribución	Crecimiento
Producto interno bruto	8,8	100,0	7,3	100,0	4,9
Agricultura, silvicultura y pesca	12,5	15,0	7,1	10,5	3,6
Industria manufacturera	10,4	30,0	6,5	22,6	6,3
Construcción	18,2	8,3	22,4	13,1	4,6
Electricidad y agua	6,1	2,2	1,2	0,5	5,5
Comercio, restaurantes y hoteles	5,1	10,6	6,7	16,1	3,4
Transporte, almacenaje y comunicaciones	10,5	17,8	8,1	16,6	9,7
Actividades financieras e inmobiliarias	7,4	6,2	8,5	8,4	5,1
Otras ^{a/}	6,1	10,0	6,3	12,2	4,0

a/ Incluye explotación de minas y canteras, servicios comunales, sociales y personales, otros servicios prestados a empresas y administración pública.

Fuente: *Decimocuarto Informe Estado de la Nación*.

La escalada en los precios de los alimentos y los hidrocarburos plantea grandes retos al sector agrícola, que no solo ha ido perdiendo participación en la economía, sino que se ha concentrado en pocos productos de exportación y ha desatendido el abastecimiento local de granos básicos. El crecimiento registrado en el 2007 (7,1%) se explica en un 71% por la producción de banano y piña, actividades que abarcan el 20,4% del total de hectáreas cultivadas por el sector. El dinamismo de estos dos productos está estrechamente ligado al sector exportador. Por el contrario, la producción de granos básicos como arroz, frijoles y maíz ha reducido tanto su ritmo de crecimiento como su participación en el territorio cultivado. Mientras en 1999 estos tres cultivos representaban el 25,3% del área cultivada en el país, en el 2007 el indicador se redujo a 17,9%. Además, el maíz y los frijoles figuran entre los principales veinticinco productos de importación y ocupan, respectivamente, los lugares décimo y décimo octavo.

Costa Rica ha avanzado en la apertura comercial y en el acceso a diferentes mercados para sus productos agropecuarios. Sin embargo, las políticas de atracción de inversión extranjera directa (IED) no tienen entre sus prioridades a la agricultura y la agroindustria. La atracción de IED se ha centrado en los sectores de alta tecnología industrial manufacturera, farmacéutico y turismo, y aunque los efectos positivos de estas políticas sobre el crecimiento económico son indiscutibles, sus vinculaciones con la economía local todavía son débiles; esta es un área en que la actividad agrícola podría hacer una importante contribución. En este contexto, el gran reto que enfrenta la agricultura costarricense es cómo continuar intensificándose y, al mismo tiempo, mantener su rentabilidad, su competitividad y su sostenibilidad.

Tendencias internacionales en precio y demanda por productos agrícolas

El aumento experimentado por los precios internacionales de los alimentos en los dos últimos años ha tenido repercusiones en el país y alerta sobre la necesidad de revisar las políticas agrícolas nacionales, venidas a menos desde hace más de dos décadas.

El índice promedio de precios internacionales de los alimentos ha seguido de cerca, aunque con cierto rezago, los cambios en los precios de los cuatro productos más importantes: trigo, arroz, maíz y soya. Asimismo, en forma periódica los precios de estos cuatro productos han sufrido incrementos fuertes y repentinos, para luego volver a descender, tal como ocurrió, por ejemplo, en 1980, 1983, 1988 y 1996. En los dos últimos años el índice mundial de precios de los principales alimentos de consumo humano (granos, aceites vegetales, carne, azúcar y banano, entre otros) ha crecido en un 60%. Aunque este aumento parece pequeño en contraste con el de otros bienes (574% en hidrocarburos), lo alarmante es su impacto sobre los grupos más vulnerables, que destinan la mayor proporción de su ingreso a la adquisición de alimentos.

A nivel mundial se están produciendo cambios significativos en la demanda por productos agrícolas. Algunos de ellos deben estudiarse con más detalle para identificar las oportunidades y amenazas que representan para la producción nacional. Por ejemplo, se ha ampliado la demanda por alimentos reforzados con nutrientes como hierro, yodo, vitamina A, zinc, riboflavina y calcio. También se prevé que cobrará fuerza la demanda por madera y productos de madera, así como por alimentos producidos con poco impacto ambiental.

El crecimiento económico se explica tanto por la demanda externa como por la interna

En el último decenio la demanda externa ha sido el principal motor del crecimiento de la economía, mientras la contribución de la demanda interna ha sido fluctuante, según se comporten el consumo del Gobierno y la variación de existencias. En 2007, los aportes de la demanda interna y la externa fueron muy similares (50,9% y 49,1%, respectivamente). Si bien la primera redujo su ritmo de crecimiento (5,1%) en comparación con el 2006 (7%), su nivel fue alto, e incluso superó el promedio de los últimos diez años (4,2%).

El menor dinamismo de la demanda interna se debió, principalmente, a la reducción en la tasa de crecimiento del consumo del Gobierno (2%, en comparación con 3,1% en 2006) y a la disminución de las existencias (-50,7%). Por el contrario, el consumo privado de los hogares se incrementó un 6,1%, como resultado del crecimiento que registró el ingreso promedio en todos los quintiles. Por su parte, la formación de capital fijo se elevó un 16,7% con respecto al año anterior, producto de mayores inversiones del sector privado en nuevas construcciones, consistente con el comportamiento de este sector.

La demanda externa creció un 8,4% y, aunque redujo su dinamismo en comparación con el 2006 (11,1%), continúa generando aumentos importantes en las exportaciones de bienes y servicios, que nuevamente alcanzaron un record histórico: 12.799,6 millones de dólares. El crecimiento de las exportaciones de servicios (18,7%) respondió a la evolución de los servicios empresariales, de información e informática (*call centers* y *software*), así como a la recuperación del ingreso de divisas por concepto de turismo.

La concentración de las exportaciones en el mercado estadounidense sigue siendo alta, pero se ha reducido en los últimos dos años en razón de un crecimiento de las ventas al mercado asiático, que absorbió un 21% del total en el 2007. Sin embargo, el 90% de estas transacciones corresponde a dos partidas arancelarias: partes para computadora y circuitos integrados y microestructuras electrónicas, productos que en su gran mayoría son exportados por una sola empresa (Intel) y que se destinan en un 72% al mercado de China.

Otro elemento importante es el peso creciente de la factura petrolera, tanto en la estructura de las importaciones como en el PIB. Mientras en 2003 los hidrocarburos representaron el 6,9% de las importaciones totales y el 3% del PIB, en 2007 esos valores se incrementaron al 11,2% y el 5,5%, respectivamente.

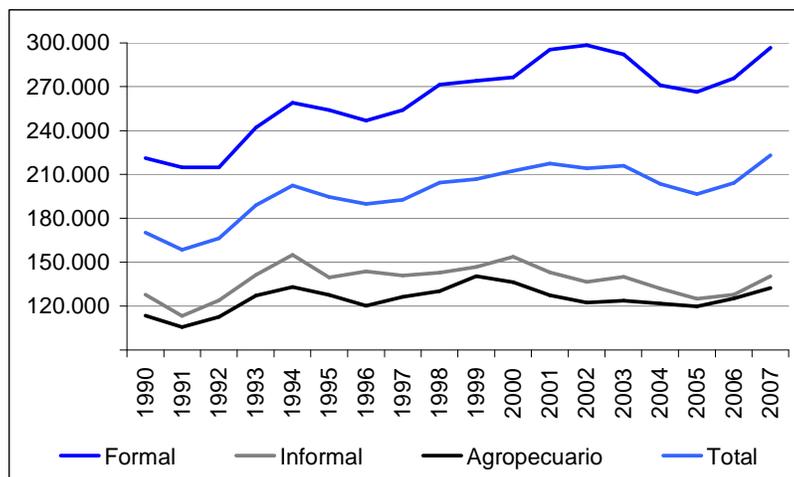
Cifras alentadoras en materia de empleo e ingresos

En 2007 se crearon 95.724 puestos de trabajo, cifra superior al promedio anual del período 1996-2006, que fue de 74.844. Este aumento se produjo especialmente en el sector de servicios (91.702 nuevas plazas) y en el industrial (7.672), mientras que el agro sufrió una reducción de 3.650 empleos. No solo se redujo el desempleo abierto, de 6% a 4,6% (el más bajo en los últimos doce años) sino que también lo hicieron el subempleo visible, de 5,2% a 4,2%, y el subempleo invisible, de 3,8% a 2,9%.

Vistos como tendencia, los cambios impulsados por el estilo de crecimiento del país ocasionan un proceso de reducción de la participación del empleo agropecuario (y también una caída en términos absolutos) y un incremento en la participación del empleo informal no agropecuario. En el 2007 se dio un fuerte aumento en la participación del sector formal no agropecuario, que llegó a absorber el 53,3% del empleo total, con una disminución del informal no agropecuario a 33,5%, y del agropecuario a 13,2%. El aumento del empleo observado en el 2007 se explica principalmente por los nuevos trabajos formales no agropecuarios (cerca de 84.000).

El ingreso laboral promedio de los ocupados (en la ocupación principal) aumentó un 9,3% con respecto al 2006. En términos reales, el ingreso laboral del 2007 es el más elevado desde 1990 (gráfico 1). Por sectores, en el año bajo análisis el mayor incremento correspondió a los ocupados informales (no agropecuarios) con 10%, seguidos por los formales (no agropecuarios) con 7,6% y, finalmente, los agropecuarios, con apenas un 5,9%.

Gráfico 1
Evolución del ingreso promedio real en la ocupación principal, por sector
(colones de julio de 2006)



Fuente: *Decimocuarto Informe Estado de la Nación*.

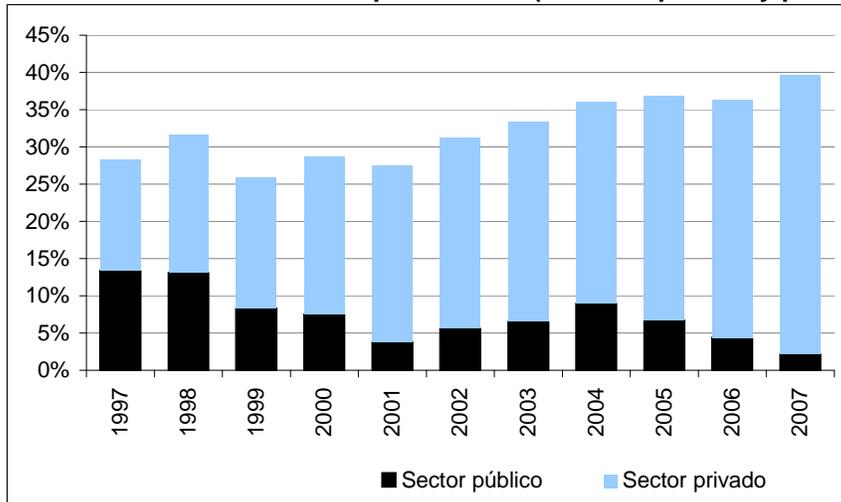
Las altas tasas de crecimiento que ha venido experimentando la economía costarricense han generado, en algunas actividades productivas, presiones de demanda por trabajadores tanto calificados como no calificados. En los sectores de la construcción y la agricultura es evidente la escasez relativa de mano de obra. Los salarios más elevados que ofrece la construcción, producto del auge inmobiliario en Guanacaste y el Pacífico Central, motivan la migración del peón agrícola hacia ese sector. Pese a ello, la necesidad de mano de obra parece insatisfecha, pues en el 2006 la Cámara Costarricense de la Construcción estimó que en las regiones antes citadas se requerirán casi 60.000 trabajadores adicionales para el año 2008 y 77.000 para el 2009. La Cámara de Agricultura también reporta escasez de mano de obra en el agro, pero no dispone de un dato exacto del número y el perfil de los trabajadores que se requieren.

Según una encuesta elaborada por Cinde en octubre del 2006, el 73% de las “empresas Cinde” tiene dificultades para encontrar recursos humanos acordes a sus necesidades. Los resultados de la encuesta de Uccaep correspondiente al primer trimestre del 2008 apuntan en el mismo sentido: el 24% de los empleadores tiene problemas para contratar personal. Las mayores dificultades son las reportadas por el sector turismo: siete de cada diez empresarios manifestaron que les resulta difícil conseguir técnicos medios; les siguen los del sector industrial y los del sector servicios. Hay consenso entre los empleadores sobre las principales deficiencias detectadas: poca oferta y falta de destrezas, en especialmente las que complementan la formación académica, entre ellas el dominio del idioma inglés y la capacidad para la toma de decisiones y la resolución de problemas concretos.

Fuerte expansión del crédito al sector privado

En el 2007 el crédito interno total aumentó un 28,7%, tasa superior al promedio de los últimos diez años (20,8%). Situación semejante se observa en el crédito al sector privado, pero con un crecimiento aun mayor: 38,7%, mientras que el crédito al sector público más bien disminuyó en 30,6%, por lo que tuvo la más baja participación en el mercado del último decenio (gráfico 2). El crecimiento del crédito total se debió a una significativa reducción de las tasas de interés, conjuntamente con las mayores facilidades de financiamiento para el crédito de consumo. La baja en las tasas de interés se tradujo en el descenso de la tasa básica pasiva, de 11,3% en diciembre de 2006 a 7,8% a finales de 2007. La baja en las tasas pasivas provocó una reducción de las tasas activas -que en promedio pasaron de 22,7% a 17,3% entre 2006 y 2007- y un rendimiento negativo en términos reales (cerca del 4%) de los depósitos.

Gráfico 2
Crédito interno neto con respecto al PIB (sectores público y privado)



Fuente: Decimocuarto Informe Estado de la Nación.

En el campo financiero, la adopción del régimen cambiario de bandas generó variaciones en las expectativas sobre el valor del colón. Considerando las diferencias entre las tasas de interés locales y las internacionales, los inversionistas decidieron tomar ventaja del arbitraje sobre las

tasas de interés e invertir en instrumentos financieros denominados en moneda local. Se registró un aumento en la entrada de capital extranjero, y una parte importante de los agentes económicos locales cambió sus activos financieros de dólares a colones. La entrada de capitales del exterior ocasionó una apreciación nominal del 3,6%. Como consecuencia del elevado flujo de capital financiero que ingresó al país, y debido a que bajo el régimen de bandas cambiarias el Banco Central está obligado a comprar todo el excedente de divisas a un tipo de cambio determinado (el “piso” de la banda), durante el 2007 se produjo una acumulación de reservas monetarias internacionales netas por un monto ligeramente mayor a los 1.000 millones de dólares. La emisión de dinero que implica la compra de divisas por parte del Banco Central generó una mayor presión inflacionaria, adicional a los aumentos de los precios internacionales del petróleo y las materias primas.

En el 2007 las tasas de interés locales disminuyeron e incluso la diferencia entre las tasas de interés locales e internacionales bajó. Durante el período 1998-2006 la diferencia entre la tasa básica pasiva calculada por el BCCR y la tasa Libor rondó los 14 puntos porcentuales; en contraste, en el 2007 ese valor fue de apenas 2,5 puntos.

Los efectos de la disminución en las tasas de interés se reflejaron en un descenso de la relación entre los activos y los depósitos de los bancos del Sistema Bancario Nacional y el PIB, de 70,8% a 67,2%, y de 48,5% a 45,2%, respectivamente, entre 2006 y 2007. Asimismo, se produjo un incremento del crédito bancario total con respecto al PIB, de 36,3% en 2006, a 39,7% en 2007.

Durante el 2007 las tasas de crecimiento del crédito destinado a los principales sectores de la economía fueron más uniformes que en años anteriores. Así por ejemplo, mientras en el período 1996-2006 la diferencia entre el sector de menor crecimiento (agropecuario, 12,2%) y el de mayor crecimiento (vivienda y construcción, 46,1%) fue de 33,9 puntos porcentuales, durante el 2007 la dispersión entre las mismas actividades fue de 15 puntos porcentuales. Los grupos que mostraron un mayor incremento del crédito recibido en los últimos diez años -y el 2007 no fue la excepción- son los relacionados con el mercado inmobiliario (vivienda y construcción), el sector servicios (comercio, servicio y turismo) y el consumo. Los ámbitos productivos tradicionales, como el agropecuario y el industrial, se han quedado rezagados, con respecto a los demás, en la estructura del crédito del Sistema Bancario Nacional.

La pérdida de importancia relativa del agro en la captación de crédito se explica parcialmente por el menor dinamismo que ha registrado su participación en el PIB. Por otra parte, aunque el sector industrial ha mantenido su aporte a la producción total, su participación en el crédito otorgado ha descendido de modo significativo, de 14,8% en 1998, a 7% en el 2007. Es probable que ello se deba al hecho de que buena parte de su actividad se asocia a empresas transnacionales que no utilizan el crédito local para financiar sus operaciones. En términos de participación en el crédito total, el segmento de vivienda y construcción pasó de 17,4% en 1998, a 32,4% en 2007. Con respecto a la producción nacional, mientras en 1998 este sector recibió crédito equivalente al 3,2% del PIB, para el 2007 ese valor ascendió a 11,9%; es decir, en diez años prácticamente se triplicó el nivel de profundización bancaria, en términos de crédito, para vivienda y construcción.

El segundo sector más dinámico en cuanto a absorción del crédito en el período de análisis es el relacionado con el comercio y los servicios (comercio, servicios y turismo). En el 2007 la participación del sector en este ámbito se elevó al 57,4%, la tasa de crecimiento más alta después del crédito a la construcción. Finalmente, el crédito dirigido al consumo, como proporción del PIB, aumentó de 4,8% a 8,0% entre 1998 y 2007.

Elevadas tasas de crecimiento del crédito ponen en riesgo el incremento en la liquidez

La existencia de altas tasas de crecimiento del crédito -que no corresponden a un mayor proceso de bancarización- usualmente es motivo de preocupación para las autoridades. Los bancos centrales se inquietan ante las posibles implicaciones de esa situación sobre las presiones inflacionarias y la balanza de pagos.

Del análisis comparativo entre el crecimiento del PIB y del crédito se puede inferir que, desde el punto de vista macroeconómico, no se percibe que en el 2007 haya habido un desalineamiento significativo. Aunque el ascenso del crédito fue alto, estuvo correspondido por el PIB, que se situó por encima de la media de los últimos años. Además, los sectores que recibieron la mayor proporción del nuevo financiamiento se ubicaron entre los más dinámicos de la economía. La preocupación, sin embargo, es que los efectos de un elevado aumento del crédito en un año no se reflejen sino hasta el período siguiente. Por ello es importante dar seguimiento al hecho de que en el 2007, mientras la economía mostró una tasa de crecimiento menor que la del año anterior, el crédito superó la tasa alcanzada en el 2006. Ante un eventual impacto negativo de la desaceleración económica en Estados Unidos sobre la producción costarricense, podrían incrementarse los niveles de riesgo de la economía nacional, y particularmente de su sistema financiero, si se diera un ascenso en la morosidad. Además, un menor crecimiento de las exportaciones, el turismo y la IED podría presionar la balanza de pagos y, en consecuencia, el tipo de cambio.

Estabilidad y solvencia económicas

La mayor inestabilidad interna y externa contrasta con la mayor solvencia fiscal que se logró en el 2007. Por primera vez en más de cuarenta años, las finanzas públicas fueron superavitarias. El déficit del sector público consolidado fue del 0,8% del PIB y el del Gobierno Central de 0,6% del PIB. Como ya se comentó, este avance se debió al crecimiento económico, que se tradujo en una mayor recaudación fiscal, pero también a una notable mejoría de la administración tributaria en cuanto al control de la evasión fiscal. La carga tributaria llegó al 15% del PIB y se redujo la deuda pública como porcentaje del PIB, lo que posibilitó un aumento del gasto público en infraestructura y en el campo social. Por esta vía se consiguió mejorar el déficit fiscal, a diferencia de años anteriores, cuando ese cometido se alcanzó a expensas de la contención del gasto público. Ahora bien, la sostenibilidad de este logro demanda un crecimiento aún mayor de la recaudación, lo cual resulta difícil de obtener tan solo mediante el control de la evasión.

En el 2007 la inflación llegó al 10,8%. Las fuertes alzas en los precios de los alimentos afectaron el comportamiento de este indicador en todo el mundo. Por ejemplo, en Estados Unidos la inflación fue de 4,1%, superior al 2,6% del 2006, en tanto que en la Unión Europea se pasó de 1,9% a 3,1% en el mismo período. En el caso de Costa Rica, los desequilibrios externos, la emisión monetaria para defender el piso de la banda cambiaria, el aumento del crédito, las crecientes expectativas inflacionarias, la inercia inflacionaria y las afectaciones en la oferta, provocaron el resultado antes mencionado.

El análisis de balanza de pagos muestra que la cuenta corriente experimentó un deterioro mayor que el año anterior: un déficit del 6% del PIB (4,7% en el 2006). Este es el valor más alto desde 1993 (7,1%). Si se eliminan las importaciones de hidrocarburos, el saldo de esta cuenta equivale a un déficit de 0,2% del PIB.

Mejora sustancial de las finanzas públicas

Tal como se ha venido comentando, uno de los resultados más sobresalientes del año 2007 es la buena situación de las finanzas públicas (cuadro 2). En tanto reducciones previas (2003, 2004 y 2005) respondieron fundamentalmente a medidas de contención del gasto, en 2006 y 2007 la mejora se originó en un notable incremento de los ingresos, a pesar del aumento registrado en los gastos en infraestructura e inversión social.

Cuadro 2

Resultado financiero del sector público global y el Gobierno Central (porcentaje del PIB)

Sector	2005	2006	2007	Promedio 1983-1993	Promedio 1994-2004
Público global	-2,3	-0,4	0,8	-3,5	-3,7
Gobierno Central	-2,1	-1,1	0,6	-2,3	-3,3

Fuente: *Decimocuarto Informe Estado de la Nación*.

El crecimiento de los ingresos se debió a los esfuerzos de la administración tributaria para mejorar la recaudación de impuestos (factor endógeno) y se complementó con la mayor expansión registrada en la economía (factor exógeno). De hecho, mientras en 2005 y 2006 la recaudación tributaria en términos reales se incrementó en 4,6% y 13,3%, respectivamente, en 2007 el crecimiento fue de 15,9%.

El aumento de los ingresos en el 2007 fue acompañado por una mayor inversión en infraestructura -sobre todo en mantenimiento vial- y en el sector social, especialmente en educación, pensiones del régimen no contributivo, vivienda popular y seguridad ciudadana.

El crecimiento real de los gastos del Gobierno Central fue de 6,1% (2006) y 3,8% (2007). En consecuencia, mientras en 2003-2005 las medidas de contención del gasto explicaron, en promedio, el 73,1% del aumento en el superávit primario y el 68,4% de la caída en el déficit, en los últimos dos años es el dinamismo de los ingresos lo que da cuenta del 100% del superávit primario y el 61% del déficit financiero. Otro factor positivo es la reducción en el pago de intereses de la deuda pública, ya que a ella se debe el restante 39% de la caída en el déficit financiero en 2006 y 2007.

Sostenibilidad de los logros obtenidos

Aunque los positivos resultados de las finanzas públicas han contribuido a la estabilidad macroeconómica del país, existen dudas acerca de su sostenibilidad en el corto y mediano plazo. Por el lado de los ingresos queda camino por recorrer para reducir la evasión fiscal en segmentos como el de los profesionales liberales y en sectores de alto dinamismo. Un informe emitido por la CGR en diciembre del 2007 revela que, en el 2006, el 64,4% de los profesionales en Medicina, Ingeniería, Arquitectura, Derecho, Contabilidad, Auditoría, Informática y Veterinaria no realizó pagos por concepto del impuesto sobre la renta. Entre quienes sí pagaron el impuesto, el 94% desembolsó, en promedio, unos 26.000 colones. Además, se identificó una concentración del 70% de lo recaudado en el 2% de los contribuyentes.

La lucha contra la evasión es también una tarea prioritaria en sectores que no muestran una clara vinculación entre su alto dinamismo y su aporte tributario. En este sentido, llama la atención la cantidad de contribuyentes que entre los años 2000 y 2005 pagaron impuestos en menor proporción que la reportada en sus activos y utilidades brutas. Además, en el mismo

período en el sector de intermediación financiera se registró un aumento real en los activos, pero cayeron las rentas brutas y el pago del impuesto asociado. De casi cuarenta operadores existentes en esta actividad, alrededor de la mitad declaró cero impuestos, aunque en conjunto contabilizan, dentro del sector, casi el 70% de los activos y el 65% de la renta bruta. También se sabe que en ciertos sectores existe una significativa concentración del pago del impuesto. Por ejemplo, en el segmento de generación eléctrica, siete contribuyentes que acumulan cerca del 90% de los activos y casi el 75% de la renta bruta, declararon en el año 2005 cero pago del impuesto sobre la renta. En construcción y actividades inmobiliarias, contribuyentes que participan del 21% de los activos y el 15% de la renta bruta, representan menos del 1% del total declarado por este grupo. Algo similar sucede en turismo: seis empresas no declararon el pago del impuesto en mención, a pesar de que en el período analizado representaron una buena parte de los activos y de la renta bruta del sector como un todo. Estos datos sugieren que es necesario considerar el potencial tributario de las empresas y analizar los sectores en los que se están declarando pérdidas.

Por el lado del gasto los resultados tampoco parecen sostenibles ante una eventual reversión en las tasas de interés, como la que se observó en los meses de junio y julio de 2008. En un escenario pasivo en que las tasas de interés nominales se ajustan al alza en cinco puntos porcentuales, para reducir ese desequilibrio los gastos por intereses se incrementan alrededor de 0,8% del PIB. Esta cifra equivale a un monto cercano a dos terceras partes de los gastos de capital del Gobierno Central en el 2007 y supera en un 60% las transferencias recibidas por el Conavi en ese año. Esto significa que para mantener la estabilidad de las finanzas públicas, y en ausencia de una reforma fiscal, sería necesario un ajuste significativo en la inversión pública o en el gasto social, en virtud de la importante rigidez a la baja que históricamente registran los gastos en salarios y pensiones.

Rápido deterioro de la situación externa

La magnitud de la inflexión en la economía internacional es tal que, con cierta perplejidad y conocida su evolución más reciente (2008), es necesario revalorar algunos de los resultados favorables del año 2007. Los datos preliminares del 2008 muestran un agravamiento de las tendencias en cuanto a los precios de los alimentos y los hidrocarburos y sus repercusiones en el país. Ya en el primer semestre del 2008 el déficit en cuenta corriente aumentó. Por su parte, el tipo de cambio se devaluó y la inflación experimentó un crecimiento importante. En ese mismo periodo, la factura petrolera se incrementó en 539,4 millones de dólares en relación con los primeros seis meses del 2007. El financiamiento del déficit en cuenta corriente sigue lográndose por la afluencia de IED y, aunque en los primeros tres meses del 2008 fue un 30% menor que en el mismo período del 2007, aún así permitió acumular reservas monetarias internacionales. Por otra parte, la tasa de crecimiento anualizada de las exportaciones fue del 6,4% en el primer semestre del 2008, frente a un 15,9% en el 2007, lo que afecta la tasa de crecimiento del PIB y, con ello, la recaudación tributaria, amenazando la solvencia económica lograda.

Estos datos, aún preliminares, muestran que coyunturalmente Costa Rica ha podido enfrentar la situación con solvencia, gracias a una cuenta de capitales que registra un superávit mayor que el déficit en cuenta corriente. Sin embargo, la desaceleración de la economía estadounidense y su agravamiento en el transcurso del primer semestre del 2008 evidencian la alta vulnerabilidad de la economía costarricense, ya señalada en Informes anteriores.

RESUMEN DE HALLAZGOS DEL CAPÍTULO 4 “ARMONÍA CON LA NATURALEZA”

Costa Rica ha llegado a una situación límite en materia de gestión ambiental, condición que resulta crítica en lo que concierne al ordenamiento territorial. Existe una tensión derivada de la mayor competencia por el uso de la tierra y los recursos naturales, así como de dinámicas económicas aceleradas y actores e intereses más fuertes y diversos que en décadas pasadas. Por tanto, el balance entre desarrollo económico y protección del ambiente es cada vez más frágil, y entre ambos parece erigirse una frontera conflictiva, no solo por las tensiones, sino porque una inadecuada gestión ambiental puede tener consecuencias negativas para el desarrollo sostenible. Se trata, por tanto, de una coyuntura que pone a prueba la voluntad nacional en este campo, y en la cual ningún camino está exento de dificultades. Las decisiones y acciones en torno a la protección del patrimonio natural tienen hoy un alto costo de oportunidad. En este contexto, la respuesta institucional ha sido contradictoria. En el balance es claro que las acciones realizadas, aunque necesarias, no son suficientes para la adecuada protección del ambiente. Esto porque algunas de ellas se dan con posterioridad a los impactos que reciben recursos y zonas clave. Superar esta frontera conflictiva es fundamental, en un país que en esta materia tiene mucho que defender.

Un ámbito en el que las tensiones se manifiestan con claridad es la falta de ordenamiento territorial, que se ha constituido en una preocupante amenaza para el desarrollo sostenible. Los procesos de cambio en el uso de la tierra vividos en diversas zonas no han sido acompañados de una política nacional que permita la adecuada planificación y regulación, mediante el uso de los instrumentos legales existentes. Esto es evidente en las zonas costeras de Guanacaste y el Pacífico Central; recientemente, presiones similares en el área de Osa llaman a la toma de acciones oportunas para evitar que actividades poco reguladas, que ya se advierten en la zona, afecten de manera irreversible este valioso patrimonio. La aspiración de una adecuada gestión del territorio requiere decisiones más complejas, que implican compromiso político, manejo de conflictos y diálogo abierto. Hoy en este ámbito están involucrados más actores y dinámicas sociales y económicas, para los cuales la dimensión ambiental de la sostenibilidad no ha sido considerada como central.

Auge inmobiliario y turístico en Guanacaste y el Pacífico Central con débil regulación

Durante el 2007, el auge constructivo en el litoral pacífico continuó de manera acelerada, en un marco de serias debilidades de planificación y control del uso del territorio y con crecientes preocupaciones ambientales que se tornan conflictivas. Entre 1990 y 2007, San José pasó de un 44,7% del total construido en el país a un 28,2%. Mientras tanto, Puntarenas pasó de 5,9% a 13,5%, y Guanacaste de 5,0% a 17,4%. Es notorio el creciente peso de cantones costeros en esta actividad: Garabito, Carrillo, Santa Cruz y Liberia sobresalen como los cantones con mayor área construida anual, con un total combinado de 723.437 metros cuadrados.

Un estudio sobre la conflictividad socioambiental por el uso del agua en Guanacaste señala que, de 65 conflictos registrados, el 70% se relacionó con actividades turísticas e inmobiliarias concentradas, en su mayoría, en Tamarindo, el eje de El Coco-Playa Hermosa, el de Brasilito-Flamingo y Sámara. En 35 de esos casos mediaron problemas asociados al otorgamiento de permisos por parte de entes del Gobierno Central y las municipalidades, y en 23 una o varias entidades estatales fueron denunciadas por negligencia. A finales del 2007 el Tribunal Ambiental Administrativo (TAA) inició su programa de "barridas ambientales", que en su primer semestre procesó cuarenta expedientes, el 70% de los cuales correspondió a proyectos turísticos e inmobiliarios. El TAA paralizó 27 proyectos o construcciones y dejó 13 bajo investigación.

Los procesos de fiscalización realizados por la Contraloría General de la República (CGR) entre 2004 y 2007 encontraron serios problemas en el uso de la zona marítimo-terrestre (ZMT), tales como: ausencia y dispersión de planes reguladores, incumplimiento de requerimientos de diseño e implementación, planes que obedecen exclusivamente a reglamentos de zonificación de usos del suelo que justifican y legitiman la afectación de la ZMT por proyectos inmobiliarios privados, concesiones irregulares, construcciones ilegales, ocupación ilegal, inexistencia de manejo integral de desechos y alteración de los ecosistemas.

En algunas zonas la regulación deja al descubierto porcentajes significativos del territorio (cuadro 1). En Santa Cruz, por ejemplo, más del 80% de la ZMT no está regulado. Algunas zonas con particular dinamismo constructivo (entre ellas los cantones con mayor área anual construida, como Garabito, Carrillo, Nicoya, Liberia y Santa Cruz) no cuentan con planes reguladores, o estos son parciales. En cuatro cantones, de un total de 80 kilómetros cuadrados de ZMT, tan solo el 10% dispone de planes reguladores. Se han aprobado planes reguladores para desarrollo turístico en zonas boscosas, que deben ser respetadas y preservadas como patrimonio natural del Estado, o bien que limitan el acceso a la zona pública.

Cuadro 1

Área bajo planes reguladores costeros en algunos cantones. 2007

Cantón	Numero de Planes Reguladores	Porcentaje del área bajo regulación
Santa Cruz	16	19,8
Nicoya	3	13,1
Golfito	7	10,0
Cóbano	14	53,8
Paquera	6 (3 parciales)	9,0
Osa	17 (1 parcial)	16,0
Aguirre	4 (2 parciales)	7,0
Puntarenas	18 ^{a/}	12,0

a/ Esta cifra incluye trece planes reguladores de Cóbano y cuatro de Paquera, debido a que antes del 2006 la Municipalidad de Puntarenas se encargaba de administrar esos sectores.

El área total de vigilancia por parte de las municipalidades no abarca las propiedades privadas inscritas en el Registro Público antes de entrar en vigencia la Ley 6043, ni los parques nacionales.

Fuente: *Decimocuarto Informe Estado de la Nación*.

Osa: una riqueza que enfrenta riesgos y oportunidades

La mayor parte de los asentamientos humanos de Osa y Golfito tienen graves problemas ambientales, como la falta de tratamiento de aguas servidas (que en las zonas costeras de Osa y Golfito, casi en su totalidad, son lanzadas directamente al mar). No hay plantas municipales de tratamiento en ninguna ciudad o pueblo de la región. En algunas zonas con alta riqueza natural es necesario que el proceso de desarrollo sea más lento, en virtud del severo impacto que ocasionan algunos proyectos turísticos que implican la apertura de caminos y accesos, la realización de construcciones y un potencial mal manejo de las aguas servidas. Los daños ambientales pasados y actuales son significativos en la Fila Costeña, en los manglares de Sierpe y en las zonas de reserva forestal de Osa. El problema de los movimientos de tierra es muy serio y sus consecuencias se agravarán con el tiempo, a medida que más material se deposite en la costa y las playas. En los últimos años hay un aumento significativo del área anual de nuevas construcciones, especialmente en Osa, donde éstas crecieron casi diez veces entre 2003 y 2007.

En Osa se ha estado construyendo en pendientes altas, lo que amenaza ecosistemas como la Laguna de Sierpe, el corredor biológico de la Fila Costeña y los arrecifes del Parque Nacional Marino Ballena. De los 33 planteles de construcción en la Fila Costeña, 25 se encuentran en

suelos catalogados bajo la categoría de protección o de uso muy limitado. Este crecimiento ha impactado terrenos y ecosistemas frágiles. Las organizaciones TNC y Cimar han identificado actividades que generan amenazas diversas sobre la zona marina del Área de Conservación Osa. Un informe de la CGR encontró deficiencias en la planificación, administración, vigilancia y protección de los 32,4 kilómetros cuadrados que conforman la ZMT a cargo de la Municipalidad de Osa, lo que impide el uso adecuado y el aprovechamiento controlado de esa zona costera y dificulta reducir o minimizar los riesgos contra cualquier irregularidad, acto ilegal o uso indebido.

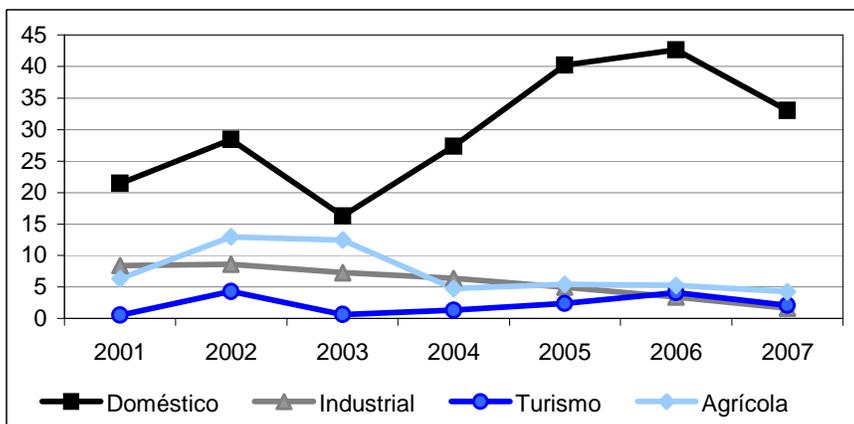
Recursos hídricos: un desafío para la gestión ambiental

El Plan Nacional para la Gestión Integrada del Recurso Hídrico (PNGIRH) ha generado nueva información para analizar la situación del agua en el país. Uno de esos insumos es una estimación mensual del balance hídrico (oferta-demanda) para 15 de las 34 cuencas hidrográficas, tomando en cuenta usos actuales y esperados. A partir de diferentes escenarios se estimó la demanda en función del tiempo, con proyecciones hasta el año 2030, y se determinó que la razón entre demanda y oferta es baja para la mayoría de las cuencas. La proyección al año 2020 indica que, en el escenario base, la demanda llegará a 47,9 kilómetros cúbicos anuales, que representan un 43% de la disponibilidad total. El PNGIRH identifica un conjunto de prioridades de atención para las principales cuencas hidrográficas. En este sentido destacan las de los ríos Bebedero y Tempisque, dado que presentan problemas en todo el conjunto de variables analizadas: infraestructura, disponibilidad hídrica, conflictos por el uso, contaminación, aprovechamiento, riesgo de inundaciones y vulnerabilidad al cambio climático.

En cuanto a las aguas subterráneas, el volumen extraído de pozos aprobados en el 2007 alcanzó 40.928.768 metros cúbicos (gráfico 1); sobresale el crecimiento en la participación del sector doméstico, que pasó de 44,5% (2003) a 80,7% (2007). Por otra parte, el país mantiene serios problemas en lo que concierne a las aguas residuales domésticas, que son descargadas a un alcantarillado sanitario o pluvial, o directamente a los cuerpos de agua superficial. Solo un 37% recibe tratamiento y el 63% se descarga como aguas crudas a los ríos o quebradas.

La CGR evaluó la función rectora del Minae en la aplicación de las políticas y normativas atinentes al recurso hídrico entre julio de 2006 y junio de 2007; encontró que la política del Gobierno en la materia, incluida en el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, es muy general y poco desarrollada. En el país no existe un subsector hídrico formalmente establecido, ni están definidos los roles específicos de las instituciones. Al no existir canales formales de comunicación, se genera confusión y descoordinación entre ellas. Por otro lado, el Minae no está haciendo uso adecuado de las potestades legales que tiene para ejercer su rectoría política en pro de la gestión integrada del recurso hídrico.

Gráfico 1
Volumen de extracción de agua de pozos^{a/}
(millones de metros cúbicos)



a/ Incluye los pozos registrados en el Archivo Nacional de Pozos y una estimación de pozos ilegales.

Fuente: Senara.

Crisis energética no altera patrones insostenibles de consumo

Costa Rica sigue mostrando una fuerte dependencia de los hidrocarburos, aunque en la presente década ésta se ha reducido en términos relativos. Como resultado de la crisis mundial en este ámbito, en el 2007 el precio promedio del barril de crudo importado alcanzó 78,4 dólares, un 9,2% más que en el 2006. A pesar de ello, el volumen consumido por el país subió un 7,5% entre esos años y la factura petrolera aumentó 214 millones de dólares (un 17,4%), para alcanzar un total de 1.444 millones de dólares. De acuerdo con el balance energético nacional, se estima que en el 2007 el consumo final de energía secundaria fue de 118.417 terajulios¹, lo que significa un crecimiento de 6,1% con respecto al 2006. Los combustibles derivados del petróleo representaron el 74,7% del consumo, la electricidad un 25,2% y la biomasa un 0,1%, niveles similares a los del año anterior. Los sectores que más consumieron energía fueron el de transporte (público y privado, terrestre y aéreo; cuadro 2). Cabe resaltar que entre 2006 y 2007 el número de personas transportadas por el tren urbano creció un 89%.

Del alto consumo asociado al transporte se deriva el creciente problema de contaminación del aire, del cual ese sector es el principal responsable. Los estudios del Laboratorio de Análisis Ambiental de la UNA indican que en el 2007, en promedio, hubo más mediciones con niveles de sustancias tóxicas superiores al máximo permitido por la OMS que en el año previo.

Otro tema de capital importancia es la dificultad para expandir las capacidades de generación eléctrica.

Esto volvió a evidenciarse en el 2007, cuando se presentaron serios problemas de suministro de electricidad por una falla casi simultánea de los tres sistemas térmicos con que cuenta el país. En el 2007 la capacidad instalada fue de 2.182 megavatios, 85 más que el año anterior. La estructura de esta capacidad se sostiene con fuentes renovables en un 81%; el 19% restante depende de *diesel* y *búnker*. Esta última fuente ha venido asumiendo un mayor protagonismo en la generación, al pasar de 3,5% en el 2005 a 8,2% en el 2007.

Alternativas energéticas no son claras en el país

En materia energética, las decisiones gubernamentales más recientes tienen como expectativa que en el 2010 la gasolina que se distribuya en el país tenga un 10% de etanol y el *diesel* un 20% de *biodiesel*. Para alcanzar ese objetivo se requiere invertir en cultivos y en la industria la suma de 484 millones de dólares, equivalente al 34% de la factura petrolera nacional del 2007.

Si bien en los últimos años la necesidad de estimular la producción de biocombustibles estaba relativamente clara para diversos sectores, hoy en día se observa un cambio en el debate internacional. Según agencias de la ONU, la demanda europea y estadounidense por agrocombustibles está generando en América Latina una fuerte presión por la tierra, desalojos forzados, irrespeto a los derechos humanos y deforestación de bosques tropicales. Asimismo, un estudio de la Universidad de Minnesota y la organización The Nature Conservancy calcula, a partir de un patrón agrícola universal, que el uso de etanol duplicará la emisión de gases de efecto invernadero en un plazo de treinta años, además de que su fabricación se realizará a

Cuadro 2
Participación en el consumo final de energía secundaria, según sector. 2006 y 2007
(porcentajes)

Sector	2006	2007
Transporte	56,5	56,1
Industrial	18,3	21,1
Residencial	12,4	12,1
Servicios, comercio y público	8,8	8,8
Agropecuario	3,1	1,1

Nota: No se incluye un 0,9% de uso no identificado.

Fuente: *Decimocuarto Informe Estado de la Nación*.

¹ Datos preliminares, estimados sobre informes de ventas de Recope S.A y el ICE para el 2007.

expensas de la disponibilidad de alimentos y la labranza de tierras vírgenes. Otra investigación estima que sustituir el 10% de la gasolina y el *diesel* implicaría dedicar a la producción de materias primas un 43% y un 38% de las áreas actuales de cultivo en Estados Unidos y Europa, respectivamente. El estudio argumenta que, si lo que se busca es reducir emisiones y fijar carbono, las acciones deberían enfocarse en el incremento de la eficiencia en el uso de los combustibles fósiles y su eventual reemplazo, así como en la conservación de los bosques existentes y la restauración de los bosques naturales en tierras de cultivo que no se dedican a la producción de alimentos.

Fortalezas y desafíos para el manejo del bosque

A partir de los años noventa el país ha logrado una significativa recuperación de su cobertura forestal. Según las últimas mediciones (2005) ésta equivale a un 48% del territorio nacional. La ONU ha planteado que “un rápido aumento de los precios de los cultivos alimentarios intensificará la competencia por la tierra y otros recursos naturales, en particular las reservas forestales. Esto enfrentará a los agricultores independientes y a las comunidades indígenas habitantes de los bosques con las grandes empresas agroindustriales, y los grandes inversores que ya están comprando grandes superficies de tierra o desalojando a la fuerza a los agricultores de su tierra”. Costa Rica no escapa a esta realidad, como demuestran los numerosos casos documentados de apertura de trochas, caminos y terrazas que forman parte del desarrollo de infraestructura turística e inmobiliaria, en zonas susceptibles de altas pendientes y pluviosidad como la Fila Costeña. Durante el 2007, el TAA abrió 132 expedientes relacionados con tala de bosques, en su mayoría asociados a actividades de construcción.

Pese al avance logrado, la CGR recomienda que no se sacrifique calidad por cantidad, disminuyendo bosques primarios o secundarios e incrementando bosques regenerados que aún no alcanzan su madurez y que, por lo tanto, son más vulnerables. Además cabe anotar que, no obstante la recuperación de cobertura, la tasa de deforestación aumentó entre 2000 y 2005 con respecto al período 1997-2000. La Unidad de Control Forestal del Minae, que logró reducir la tala ilegal, fue disuelta por falta de recursos y de una reestructuración institucional.

Los territorios indígenas juegan un papel fundamental en los esfuerzos por proteger la biodiversidad, pero enfrentan problemas legales (propiedad de la tierra), territoriales (invasión de grupos no indígenas) e internos (inequidades en la distribución de la tierra y dificultades para el control del recurso forestal). Un estudio reciente ha permitido conocer la situación de cinco territorios ngöbe buglé en el Pacífico Sur (cuadro 3). En Altos de San Antonio, por ejemplo, el 98% de la tierra pertenece a no indígenas.

Cuadro 3

Tenencia de la tierra y cobertura boscosa en los territorios indígenas ngöbe buglé

Territorio	Alto Laguna (Guaymi de Osa)	Coto Brus	Abrojos- Montezuma	Conte Burica	Altos de San Antonio
Área total (hectáreas)	2.757	9.000	2.694	12.400	1.262
Cobertura de bosque	2.000	4.000	600	5.000	300
Tierra en manos no indígenas (%)	10	20	50	60	98
Población indígena	120	1.091	387	1.111	104
Plano catastrado y escritura	2202-g	12751-g	12115-g	13545-g	No hay
Inscripción registral	IDA	ADI ^{a/}	ADI	ADI	Sin inscribir

a/ ADI: asociación de desarrollo indígena.

Fuente: *Decimocuarto Informe Estado de la Nación*.

El sector institucional en este ámbito muestra notables debilidades. A juicio de la CGR, “la política forestal del país hoy en día es ineficiente por cuanto existen problemas estructurales y organizativos en la conformación del Sinac y la Administración Forestal del Estado, que le impiden tomar decisiones de manera eficiente y oportuna”. Señala además que los instrumentos de política como el Plan Nacional de Desarrollo Forestal no están bien diseñados ni son medibles, y no existen instrumentos técnico-jurídicos suficientes para regular las acciones en el campo y para sancionar a los infractores, todo lo cual tiene un impacto negativo directo sobre los servicios ambientales que ofrecen los bosques. Además el ente contralor advierte que hay problemas de información: “desde el año 2005 el Sinac no ha emitido un solo informe sobre temas fundamentales, tales como extracción de madera, capacitación, y aporte real de los recursos forestales al desarrollo económico del país, debido a la falta de información y de estadísticas”.

En cuanto a las iniciativas tendientes a la captura de carbono por medio de la recuperación o conservación de bosques, en el 2007 Costa Rica presentó la “Estrategia nacional de cambio climático”, que incorpora el compromiso adquirido con la comunidad internacional, de alcanzar la neutralidad en emisiones de carbono para el año 2021. Se desconoce cuánto territorio nacional se necesita para lograr ese objetivo y cómo se resolverá la competencia por la tierra con otras actividades. Todo esto se plantea, además, en un marco de controversia en torno a la efectividad de los mercados de carbono para disminuir las emisiones globales. Si bien generan beneficios económicos para el país, a nivel mundial se argumenta que estos mecanismos pueden constituirse en “derechos de contaminación” y evitar que las naciones reconocidas como las principales responsables del cambio climático tomen medidas para reducir sus emisiones, desarrollen tecnologías más eficientes y modifiquen sus hábitos de consumo de combustibles fósiles.

Producción y uso de madera ante una encrucijada

Las plantaciones forestales son la principal fuente de abastecimiento de madera, con una clara tendencia de crecimiento en este sentido (71,5% del total). Por su parte, los bosques aportan un 5,7% del recurso utilizado. La madera procesada se destina mayoritariamente a la construcción y la producción de embalajes (tarimas) para la exportación agrícola (cuadro 4). Se estima que en el 2006 se fabricaron 4.714.565 tarimas, con un consumo de 474.000 metros cúbicos de madera en rollo (casi el 60% de la madera de plantaciones forestales). El uso de estos embalajes (fabricados sobre todo con melina) aumentó en un 15% con respecto al 2005, debido principalmente al crecimiento de las exportaciones de banano (2.461.275 tarimas) y piña (1.175.704).

Cuadro 4
Volumen de madera aserrada según uso. 2006
(metros cúbicos)

Principales usos	Total	Porcentaje
Madera de construcción	144.317	25
Embalajes	261.114	45
Mueblería	71.948	12
Exportación de madera (en bruto y aserrada)	46.283	8
Exportación de otros productos	62.927	11
Total	586.589	100

Nota: Esta información debe manejarse con cautela, debido a que las estadísticas de exportación no muestran los volúmenes transados. Fue necesario partir de supuestos para su estimación y la madera destinada a la construcción se estimó por diferencia.

Fuente: ONF, 2007.

Por otra parte, en el 2007 el programa de Pago de Servicios Ambientales (PSA) suscribió 1.180 contratos para protección de bosque en 60.567 hectáreas, lo que significó un crecimiento de 203% en relación con el 2006 y revirtió la tendencia observada ese año. También se contrataron 5.826 hectáreas para reforestación (plantaciones forestales) y se sembraron 541.531 árboles en sistemas agroforestales. Sobre este último punto cabe destacar que el número de árboles plantados equivale a un aumento de 42,4% entre 2006 y 2007, lo cual puede interpretarse como un cambio positivo, que refleja un mayor interés del PSA en las actividades productivas de las fincas pequeñas. Entre 1997 y 2007, el total financiado por el PSA ascendió a 599.062 hectáreas, 531.960 dedicadas a la conservación de bosque y 37.788 a reforestación.

Desde el año 2006 las autoridades forestales advirtieron sobre la posibilidad de un desabastecimiento de madera en el país. Esto generó en el 2007 la presentación de un borrador por parte del Sinac, denominado “Estrategia para la sostenibilidad de la producción de bienes y servicios de bosques y plantaciones forestales en terrenos privados en Costa Rica, 2007-2010”.

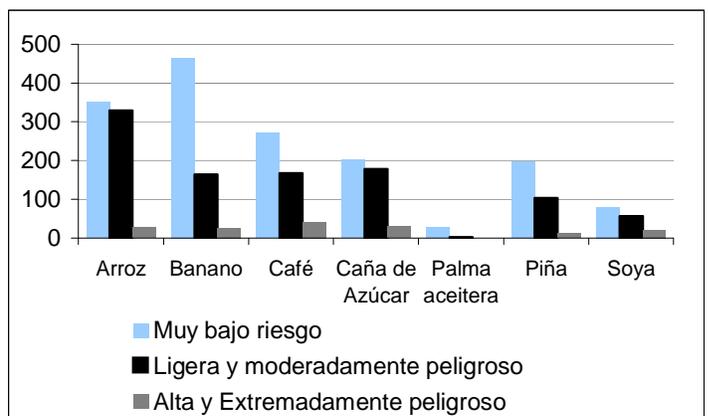
Tensión entre producción agrícola e impacto ambiental

La ampliación del cultivo de la piña ha generado preocupaciones ambientales. En el 2007, una denuncia por contaminación presentada ante la Fiscalía Ambiental llevó a la suspensión del consumo de agua de acueductos de El Cairo, La Francia, Louisiana y Milano de Siquirres, dado que un estudio reveló la presencia de los agroquímicos Bromacil, Diurón y Tridamefón. Ese mismo año, el Tribunal Ambiental Administrativo recibió 28 denuncias contra empresas piñeras, especialmente en Siquirres y San Carlos.

Costa Rica importa anualmente 12 millones de kilogramos de ingrediente activo de plaguicidas. Según datos del Servicio Fitosanitario del Estado, de un total de 2.748 plaguicidas registrados, un 25% se utiliza en los cultivos de arroz y de banano. Aunque la mayoría se encuentra en las categorías de bajo riesgo, se mantiene la importación de productos con alto y extremo grado de toxicidad (gráfico 2). El Centro Nacional de Intoxicaciones registró 1.949 casos de intoxicación por plaguicidas en el 2007.

Para el 2007, Costa Rica exportó a Europa un total de 7.583.983 kilogramos de productos agrícolas certificados, entre ellos café, caña de azúcar, piña, noni, jugo de caña, banano, naranjas, aloe y cúrcuma. En el mismo año Rainforest Alliance certificó 19.482 hectáreas de banano en producción, 6.948 de café, 3.095 de piña, 2.860 de naranja, 321 de helechos y flores, 120 de maracuyá, 113 de cacao y 8 de vainilla. El MAG registra 7.874 hectáreas sembradas de productos orgánicos en el 2007.

Gráfico 2
Plaguicidas registrados^{a/} por tipo de cultivo, según categoría de toxicidad. 2007



a/ Se refiere al número de nombres comerciales registrados, no a la cantidad de producto.

Fuente: *Decimocuarto Informe Estado de la Nación.*

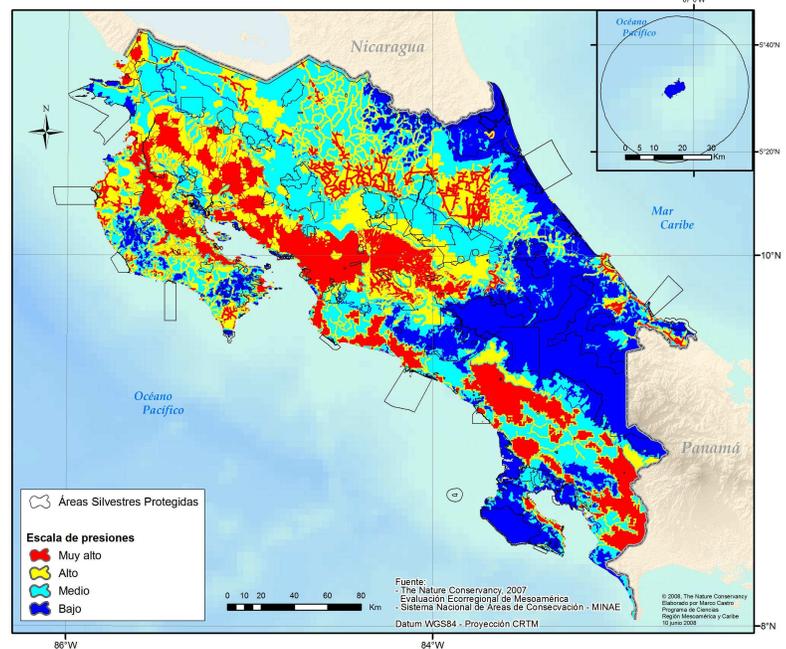
Conservación y biodiversidad: fortalezas que no deben descuidarse

Con la creación de los refugios nacionales de vida silvestre Chenailles (Área de Conservación Guanacaste) y Saimiri (Área de Conservación Osa), en el 2007 se registró la ampliación anual

en área continental más baja desde el año 2000 (598 hectáreas, *versus* 11.241 en 2006 y 56.432 en 2005). Esto no debe tomarse como una situación definitiva, dado que en el 2008 se creó un parque nacional (Los Quetzales) y otro está en proceso (Los Robledales). Además es de esperar que se consoliden los esfuerzos por mejorar la protección de las zonas marino-costeras. A nivel terrestre, el país mantiene un porcentaje de área protegida similar al de 2006 (26,3%). Si se suman el territorio continental y el marino (considerando la zona económica exclusiva), el área protegida representa un 3% del total.

Un estudio de The Nature Conservancy (TNC) dado a conocer en el 2007 aportó un análisis de la integridad ecológica en las áreas protegidas del país. En algunas zonas del Pacífico Norte la integridad ecológica es “pobre”, aunque en la mayor parte de su territorio es “regular”; en el Pacífico Central hay zonas de integridad “regular” y en el Pacífico Sur existen tanto zonas con integridad “pobre” como “buena”, estas últimas principalmente en la península de Osa. El estudio también consideró las presiones antropogénicas (causadas por la actividad humana) y permitió delinear el panorama que se representa en el mapa 1, donde es evidente la concentración de población y sus actividades asociadas (agricultura, carreteras, minería, energía, urbanización, fuegos y otras). Las áreas en las que el color es menos intenso sugieren el predominio de condiciones más naturales, y es allí es donde se encuentra la mayor densidad de diversidad biológica. Se observan altas o muy altas presiones en el litoral pacífico, en algunas regiones centrales, en el Valle del General y en la zona del Caribe Sur. La península de Nicoya presenta un mosaico de todas las escalas de presiones estudiadas, en tanto que sobre la península de Osa la presión de las actividades humanas se considera media o baja.

Mapa 1
Costa Rica: presiones antropogénicas y áreas protegidas. 2007



Fuente: TNC.

A principios del 2008 se publicó el “índice de desempeño ambiental”, una evaluación de las políticas de las naciones en este campo concebida por las universidades estadounidenses de Yale y Columbia. Costa Rica aparece en el quinto lugar mundial, entre 149 países analizados, con una calificación de 90,5.

La elaboración de la “Propuesta de ordenamiento territorial para la conservación de la biodiversidad”, conocida como Grúas II, finalizó en el 2007. Esta propuesta ofrece un diagnóstico del estado actual de la biodiversidad e identifica vacíos de conservación. Algunos de sus principales hallazgos son: a) el bosque sigue siendo la cobertura predominante en el país; b) cerca del 30% del territorio continental está bajo alguna categoría de conservación pública o privada; solo el 13,7% se encuentra bajo conservación estricta; c) apenas un 0,9% del territorio marino (zona económica exclusiva) está bajo conservación efectiva; d) en tierra, el

vacío total de conservación alcanza el 5,6% del territorio; e) de los 31 tipos de ecosistemas (unidades fitogeográficas) que presenta Costa Rica en su porción continental, 7 están virtualmente extintos; f) se sugiere trabajo prioritario en 44 lagos, lagunas y lagunetas (14,3% del total nacional); g) de 13 unidades ecológicas de drenaje, 6 se encuentran en una condición preocupante y se recomienda tomar medidas inmediatas para su recuperación.

En el 2007 recibieron el Certificado de Sostenibilidad Turística seis hoteles y ocho operadores turísticos, con lo que el total de empresas certificadas a la fecha asciende a 92. Este importante esfuerzo requiere mayor compromiso del sector privado, dado que hasta ahora su cobertura es de apenas un 12,7% del total de empresas turísticas y de hospedaje existentes en el país.

Protección de ecosistemas marino-costeros, una tarea incipiente

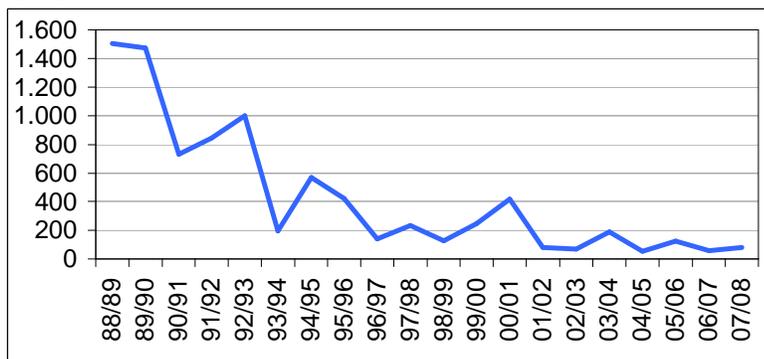
La “Lista Roja” de especies en peligro de extinción que publica anualmente la Unión Mundial para la Conservación de la Naturaleza (UICN) registra 77 especies marinas amenazadas en Costa Rica. Por su parte, la lista elaborada por la Convención sobre el comercio internacional de especies amenazadas de fauna y flora silvestre (Cites) ha incluido seis especies marinas en su Apéndice I y 77 en su Apéndice II. Uno de los hechos que más preocupación han despertado en los últimos años es la dramática reducción en la anidación de tortugas baula (*Dermochelys coriacea*) en el país. En el Parque Nacional Marino Las Baulas (PNMB) se registró en el 2007 el desove de un total de 80 hembras, 20 más que en el 2006. Al considerar los últimos siete años, la población muestra aparentes signos de estabilidad, debido probablemente a los esfuerzos de conservación; no obstante, está lejos de revertirse la significativa caída que se viene observando desde finales de los años ochenta (gráfico 3).

Dieciséis humedales costarricenses han sido reconocidos por su importancia para el mundo y, por tanto, han sido incorporados dentro de la categoría internacional Ramsar. Pese a ello, en el país existe un mapa de humedales que solo considera los terrestres, y no todos -terrestres o marinos- están protegidos por decreto. Es un desafío pendiente delimitar y oficializar los humedales marinos frágiles, como arrecifes coralinos y pastos marinos. El Parque Nacional Marino Las Baulas, por ejemplo, enfrenta diversos conflictos: para mayo de 2007 solo se había expropiado un 0,22% de las 46,6 hectáreas costeras ubicadas en sus linderos, y aunque en octubre del mismo año se publicaron varios decretos que autorizan al Minae a efectuar la expropiación, problemas en la interpretación de la ley de creación del parque dificultan, hasta la fecha, el logro de ese objetivo.

La gestión del riesgo: entre la amenaza natural y la social

Según la base de datos “DesInventar”, los años 2004, 2005 y 2007 han sido los de mayor número de desastres en la última década. Los deslizamientos, en particular, se han convertido en una amenaza más social que natural. En dos de los casos más graves del 2007, además de la dinámica geomorfológica incidieron decisiones y prácticas que previamente habían

Gráfico 3
Número de tortugas baula que anidan, por temporada, en el PNMB



Fuente: Decimocuarto Informe Estado de la Nación.

manipulado los suelos. En el evento de octubre en el Bajo Cacao de Atenas, las muertes fueron causadas por el derrumbe de un muro que había sido construido tres años antes por el Estado, con el fin de mitigar la amenaza de deslizamiento. A solicitud del gobierno local, la Comisión Nacional de Emergencias (CNE) había emitido recomendaciones técnicas y medidas de prevención y mitigación; sin embargo, el riesgo no fue manejado y la obra colapsó. En cuanto al deslizamiento ocurrido en una urbanización en La Trinidad de Moravia, la CNE encontró evidencias de un inadecuado manejo de trámites, la falta de permisos de varias instituciones y deficiencias en la supervisión del proyecto por parte de los profesionales responsables de su desarrollo, entre otros problemas.

Residuos sólidos, debilidades municipales y nuevos esfuerzos

Solo 31 (40%) de los 77 gobiernos locales que brindan el servicio de aseo de vías, y 37 de los 81 municipios y 5 concejos municipales que recolectan basura actualizaron sus tarifas durante el 2007. Este factor, unido a la alta morosidad, hace que la prestación de estos servicios sea deficitaria. Con el fin de que las municipalidades cumplan con su labor en este ámbito, la Sala Constitucional (votos 18487-06 y 17007-07 ha ordenado a la CGR que adopte una medida extrema, que consiste en no autorizar ningún presupuesto o modificación a éste, si no incluye una partida para solucionar el problema de disposición de desechos existente en el cantón respectivo.

En el marco del Plan Nacional de Residuos Sólidos, en el 2007 se publicó un diagnóstico de la situación del país en esta materia. En su análisis sobre el desempeño municipal, el documento establece que cerca del 85% de los ayuntamientos que brindan el servicio de recolección y transporte lo hacen directamente, mientras el resto utiliza un servicio privado. La cobertura del servicio en zonas urbanas ronda el 90%, pero en zonas rurales es más baja, debido a la lejanía y la baja densidad de población. La disposición de los residuos sólidos sigue siendo un desafío para la administración municipal, pues tan solo 34 de las 81 municipalidades usan rellenos sanitarios que funcionan de manera aceptable para la disposición final; los demás depositan los residuos en vertederos controlados o botaderos a cielo abierto que no cumplen con los requisitos técnicos necesarios para minimizar el impacto negativo de la disposición final. Asimismo, de los cinco rellenos sanitarios que funcionan legalmente en el país, solo uno es operado por una municipalidad. El diagnóstico señala que la producción per cápita de residuos es superior en municipios grandes como San José, Desamparados y Alajuela, donde se estima en 1,1 kilogramos por persona por día. En el 2006 se calculó la generación diaria de basura a nivel nacional en 3.784 toneladas, 2,7 veces el volumen registrado en 1991.

PRINCIPALES HALLAZGOS DEL CAPÍTULO 5 “FORTALECIMIENTO DE LA DEMOCRACIA”

El balance del sistema político en el 2007 puede calificarse, cautelosamente, como positivo. Fue un año de gran actividad política, en el que las instituciones democráticas fueron puestas a prueba y, en términos generales, salieron airoso. El referéndum permitió cosechar nuevas experiencias, que abrieron espacios de la vida política a la participación ciudadana. No hay claridad aún sobre las implicaciones futuras de estos avances, ya que no hay indicios de un realineamiento partidario sólido de parte de la ciudadanía; tampoco surgieron nuevos cuadros de liderazgo u opciones de organización que tiendan a la reconfiguración del sistema de partidos. Persiste la preocupación ante el alto grado de irresolución en el Parlamento.

El referéndum significó un avance en la aspiración de contar con una democracia participativa. Sin embargo, hubo un alto grado de polarización. También se presentaron críticas de algunos sectores, ante las cuales la institucionalidad electoral salió bien librada; las inconsistencias detectadas en el proceso no alteraron el resultado ni evidencian la comisión de fraude. El proceso abrió espacio a novedosas alianzas ciudadanas, pese a que el grado de conocimiento sobre el Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y Estados Unidos (TLC-CA) fue escaso. Además se puso de manifiesto la carencia de normativa, sobre todo en el control de la publicidad y el financiamiento de la campaña, así como en la ausencia de reglas expresas e inequívocamente formuladas, en torno a la participación de funcionarios públicos, la prelación de los distintos tipos de convocatoria y los límites a la aplicación supletoria del Código Electoral.

Por otra parte, y al igual que en años anteriores, la productividad legislativa fue baja. Si bien el Poder Ejecutivo logró conformar y mantener una mayoría en el Congreso -el llamado G-38-, se trató de una alianza construida de modo estricto en torno a los temas propios del TLC-CA. El análisis comparativo muestra que, en términos generales, las reglas parlamentarias en Costa Rica no se alejan de lo que es norma en otras democracias europeas y latinoamericanas. No obstante, variables como el uso de la palabra, la formación de quórum y procedimientos especiales de reiteración, sí son claramente deficientes.

En materia de administración de la justicia, la demanda por servicios creció significativamente y superó, por primera vez, la barrera del medio millón de casos, lo que afectó el rendimiento del sistema, pese a los esfuerzos por dotar de mayores recursos al Poder Judicial. Por segundo año consecutivo las absoluciones excedieron a las condenas.

En el ámbito de las instituciones de control político, jurídico y administrativo, el referéndum no solo generó una activa participación, sino también la interacción de posiciones opuestas entre las diferentes entidades. Asimismo, la democracia como forma de convivencia social dio señales de revitalización, por la novedosa experiencia organizativa que significó la campaña en torno al referéndum. El bajo perfil de los partidos políticos en ese proceso fue compensado por la irrupción de muy diversas organizaciones ciudadanas.

En la política exterior el logro más importante fue la elección de Costa Rica como miembro del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Además el país continuó ampliando sus fronteras diplomáticas, dirigiendo su mirada hacia nuevos países árabes y africanos, y consolidó su relación con China. La integración regional y la inserción internacional se fortalecieron con la ratificación del TLC-CA y las negociaciones para un acuerdo de asociación con la Unión Europea. También se reactivó la agenda bilateral con Panamá y Nicaragua.

Resumen de hallazgos

El referéndum fue una elección limpia, con resultados ajustados

Al igual que en las elecciones presidenciales de febrero de 2006, el referéndum de octubre de 2007 tuvo como resultado un margen estrecho entre las tendencias contendoras. El TLC-CA fue aprobado por el 51% de los votos válidos, una diferencia superior a los tres puntos porcentuales en relación con los votos obtenidos por los opositores al Tratado (cuadro 1).

Cuadro 1

Participación ciudadana en las elecciones nacionales de 2006 y el referéndum sobre el TLC-CA de octubre de 2007

Asunto	Elecciones presidenciales (feb. 2006)	Elecciones legislativas (feb. 2006)	Referéndum TLC-CA (oct 2007)	Diferencia referéndum-presidenciales
Juntas receptoras de votos	6.163	6.163	4.932	-1.231
Padrón electoral	2.550.607	2.550.607	2.654.493	103.886
Votos válidos	1.663.224	1.628.824	1.572.603	-90.621
Nivel de abstención (%)	34,8	36,1	40,8	Aumentó 6 puntos porcentuales

Fuente: *Decimocuarto Informe Estado de la Nación*.

Un reducido sector de políticos e intelectuales cuestionó la limpieza del proceso electoral. Argumentaron parcialidad, objetaron una serie de inconsistencias en los resultados de algunos centros de votación y presentaron un conjunto de denuncias ante el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE). Por este motivo, para el *Decimocuarto Informe Estado de la Nación* se decidió investigar si realmente hubo irregularidades en las juntas receptoras de votos y, en caso afirmativo, si tales irregularidades fueron de magnitud suficiente como para haber influido en el resultado. La principal conclusión es que el resultado del referéndum reflejó las preferencias ciudadanas. Se trató de una elección limpia. No hay evidencia de una acción sistemática y, presumiblemente dolosa, para alterar los resultados de la votación. Hubo, sin embargo, algunos problemas relacionados con la administración del material electoral, en particular la ausencia parcial o total del respaldo documental (acta de apertura, hoja de incidencias y acta de cierre en las juntas receptoras de votos). Su incidencia, dentro del total de mesas receptoras, fue relativamente baja.

Sin financiamiento público ni controles sobre el financiamiento político privado

El proceso del referéndum se desarrolló en el marco de una situación inconveniente desde el punto de vista del financiamiento electoral: escasez de recursos públicos y ausencia de controles sobre las donaciones privadas. En efecto, el financiamiento público fue mínimo, por lo que las tendencias en pugna tuvieron que recurrir a contribuciones privadas (no controladas) para solventar sus gastos de campaña.

Aunque no existe un estudio sobre el tema, por las características de sus partidarios puede decirse que el "Sí" tuvo una clara ventaja en términos de financiamiento. Por otra parte, la desproporción que se observó en la transmisión de propaganda no se reprodujo en la cobertura noticiosa por parte de los medios de comunicación masiva: la difusión de información neutral sobre el Tratado prevaleció sobre aquella favorable a una u otra de las tendencias, aunque su divulgación no fuese uniforme en los distintos medios (cuadro 2).

Cuadro 2

Resultados agregados del monitoreo de medios^{a/} realizado por el TSE, durante la campaña del referéndum. Julio-octubre de 2008

Medio	A favor		En contra		Neutral		Total
	Absoluto	Porcentaje	Absoluto	Porcentaje	Absoluto	Porcentaje	Absoluto
Radio	319	13,5	448	19	1.597	67,6	2.364
Favor/contra		0,7				2,1	
TV	188	17,1	125	11,4	786	71,5	1.099
Favor/contra		1,5				2,5	
Prensa escrita	342	24,9	243	17,7	789	57,4	1.374
Favor/contra		1,4				1,4	
Total	849	17,6	816	16,9	3.172	65,6	4.837
Opiniones							
Radio	9	9,9	23	25,3	59	64,8	91
Favor/contra		0,4				1,8	
TV	17	17,9	12	12,6	66	69,5	95
Favor/contra		1,4				2,3	
Prensa escrita	334	30,1	253	22,8	523	47,1	1.110
Favor/contra		1,3				0,9	
Total	360	27,8	288	22,2	648	50	1.296

a/ Las emisoras de radio monitoreadas fueron: Columbia, Monumental, Reloj, Nacional, Eco News y Radio América. Los noticieros televisivos: Telenoticias (Canal 7), Repretel, Canal 11, Canal 42 y Canal 13. En prensa escrita: La Nación, La Teja, Diario Extra, La República, Prensa Libre, Al Día, El Financiero, Semanario Universidad y Eco Católico. Las cifras consignadas son un conteo simple. No están ponderadas por la circulación o penetración de los medios, lo que ofrecería un indicador más preciso.

Fuente: *Decimocuarto Informe Estado de la Nación*.

Los partidos políticos no fueron los protagonistas

Tanto las fuerzas del SÍ como las del NO fueron heterogéneas y es notable el hecho de que los principales protagonistas de la campaña no fueron los partidos políticos, ni sus líderes. El Gobierno jugó un papel importante en el ámbito del SÍ, mientras que un conjunto de académicos y dirigentes sociales lo hizo en el NO. Ambas tendencias crearon estructuras independientes de los partidos. En el lado del NO surgieron los Comités Patrióticos, una vasta red de organizaciones locales autodeclarada independiente de cualquier agrupación política. Además, los sindicatos desempeñaron un rol central en la coordinación y financiamiento del "Movimiento Patriótico del NO", y otras organizaciones campesinas, culturales y de mujeres fueron participantes activos.

Resultados del referéndum confirman una situación política incierta

Dado que el tema decidido en el referéndum (el TLC-CA) fue central en la campaña electoral de 2006, se procuró determinar cuál de las fuerzas políticas se fortaleció en relación con los resultados obtenidos en los comicios presidenciales. En términos generales, el NO creció poco en los cantones urbanos y de mayor desarrollo humano, pero logró una expansión en aquellos que registraron altos niveles de abstencionismo. En otras palabras, el NO obtuvo sus más grandes éxitos en las zonas de menor desarrollo humano, más rurales y donde hubo mayor aumento del abstencionismo. Como estas zonas han sido baluartes de los partidos tradicionales (PLN-PUSC) se colige que una parte del electorado afín a esas agrupaciones se abstuvo de participar en el referéndum, en beneficio del NO. Empero, la abstención también favoreció al NO en los cantones de mayor desarrollo humano, como consecuencia del debilitamiento en la apelación electoral del SÍ.

Los actores que en la actualidad dominan el equilibrio de fuerzas políticas en el país, el PLN y el PAC, enfrentan desafíos importantes. Aunque el grueso del PLN formó parte de la coalición ganadora en el referéndum, el triunfo se logró con el apoyo de varios partidos que no serán aliados en las elecciones del 2010. El PAC, a su vez, tiene el reto de retener el apoyo que ha

obtenido reiteradamente en la arena electoral, incluido el referéndum, pero en un clima de opinión pública que, de acuerdo con encuestas recientes, parece estar restándole simpatía.

Resultados exploratorios de un estudio con ciudadanos

El referéndum para decidir la ratificación del TLC-CA fue la primera oportunidad en que el país puso en práctica este mecanismo de democracia directa y deliberación popular, por lo que constituyó un hecho histórico. Para conocer en qué medida comparten esta percepción las y los electores que participaron en el referéndum, se realizó un estudio cualitativo bajo la modalidad de grupos focales y, entre otros, se obtuvieron los siguientes hallazgos:

- El proceso del referéndum fue un ejercicio de democracia que permitió a las y los ciudadanos sentir que eran tomados en cuenta y que, consecuentemente, asumieron con gran seriedad.
- La temática y el lenguaje utilizado generaron gran confusión entre los participantes, y limitó el conocimiento que pudieron desarrollar sobre la materia. Las personas procuraron informarse acerca del Tratado, aunque recurrieron primordialmente a sus grupos de identificación más inmediatos y no al texto del Tratado, motivo por el que la noción que se formaron sobre él puede haber sido imperfecta.
- Se tuvo la percepción de que lo que se decidía en el referéndum era el futuro del país, entendido desde distintas perspectivas, ya fuera que se favoreciera o se rechazara el TLC.
- La activa participación del Gobierno y del Presidente de la República en la campaña fue interpretada por los electores como una presión a la ciudadanía para que apoyara el TLC-CA.
- A juicio de quienes favorecieron al Sí o se abstuvieron de votar el TSE hizo lo que debía hacer, mientras que algunos partidarios del NO achacan al Tribunal un débil control de la campaña, la existencia de irregularidades en el conteo de votos y la falta de información sobre el proceso de referéndum.

Un marco normativo con debilidades y vacíos obliga a un intenso y polémico desarrollo jurisprudencial

Según la Ley 8492, reguladora del referéndum, el TSE es el órgano institucional llamado a organizar, dirigir, fiscalizar, escrutar y declarar los resultados de este tipo de procesos. Sin embargo, la normativa no especifica con claridad si corresponde o no al Tribunal la función jurisdiccional de resolver conflictos. De este vacío emana el debate surgido alrededor del referéndum de octubre de 2007, entre quienes reclaman al Tribunal que no ejerciera una función más “proactiva” en este ámbito y quienes sostienen que el órgano electoral carece de las facultades legales para hacerlo. Pese a ello, el Tribunal debió pronunciarse sobre una serie de divergencias surgidas alrededor del referéndum, entre ellas la autorización de someter la ratificación del TLC-CA a esta forma de consulta popular, pese a que contenía aspectos de índole tributaria que podían interpretarse como un impedimento para ello.

Para llenar vacíos como los comentados, la ley del referéndum establece en su artículo 5 la aplicación supletoria de las disposiciones del Código Electoral. Sin embargo, ese mandato tan solo se refiere a aquellas situaciones en las que sea posible la aplicación analógica de las normas, por lo que queda excluida la creación de atribuciones, sanciones, penas y castigos y, por ende, se restringe en gran medida el ámbito de acción del Tribunal. De ahí que sea imperativa una reforma de la Ley 8492, que dote al TSE de las herramientas necesarias para regular la

materia, llene los vacíos de la normativa actual y cree las condiciones que se requieren para lograr un mayor equilibrio en el acceso a fondos para el financiamiento de las campañas.

Un clima político polarizado

La campaña alrededor del referéndum alcanzó un alto grado de polarización. Pese a ello, más del 70% de la población consideró que los comicios fueron bien organizados y que las autoridades electorales actuaron imparcialmente, por lo que aceptó la legitimidad de los resultados de la consulta.

Tanto “el SÍ” como “el NO” definieron el referéndum como una batalla en la que todo se ganaría o se perdería. En las postrimerías del proceso surgieron cuestionamientos alrededor del uso mediático, la desigualdad de la contienda y el desarrollo de una “campaña del miedo”. Las partes se acusaron mutuamente de permitir la intervención extranjera en asuntos internos. Finalmente, la tendencia del NO denunció ante el TSE una serie de irregularidades electorales y exigió, como en las elecciones del 2006, un recuento exhaustivo de votos. Es innegable que se produjo una fisura en el tejido social y político, que aún no se cierra. Por eso el referéndum del 2007, además de una nueva oportunidad de participación ciudadana en los asuntos políticos, fue un complejo y conflictivo proceso político.

Gestión y representación política responsables

En el *Decimocuarto Informe Estado de la Nación* se analiza la agenda legislativa, por primera vez, en términos de su oferta y demanda, con lo cual se pretende determinar la capacidad del sistema político para aprobar proyectos (oferta) de interés público (demanda). Del estudio realizado se desprende que un buen número de las leyes promulgadas durante la legislatura 2006-2007 no corresponde a las necesidades más urgentes del país.

Si la oferta legislativa es el conjunto de leyes y decretos emitidos en un período, la demanda legislativa es el conjunto de iniciativas que tenían el potencial de ser promulgadas en ese mismo período. Una forma de compilar la agenda de legislación potencial está ligada al contenido de los editoriales de los principales periódicos de circulación nacional. De los señalamientos que ahí se hacen es posible derivar una lista de asuntos, temas o problemas que, en determinado momento, conforman una agenda de legislación potencial. El cotejo de la normativa demandada y la ofertada plantea tres posibilidades: i) que las leyes aprobadas coincidan con las demandas, en cuyo caso se da un equilibrio entre ambas; ii) que los proyectos en agenda no lleguen a promulgarse, lo que establecería una insuficiencia de la oferta con respecto a la demanda y iii) que la nueva legislación no corresponda a la agenda de prioridades, lo que provocaría un exceso de oferta legislativa en relación con la demanda (cuadro 3).

Cuadro 3
Oferta y demanda^{a/} legislativa. 2006-2007

	Ofertada	No ofertada	Agenda no implementada
Demandada	12	41	77%
No demandada	8		
Total	20	41	
Implementación fuera de agenda	40%		

a/ Ofertada-demandada: la ley aprobada por la Asamblea Legislativa corresponde a un asunto incluido dentro de la agenda. Ofertada-no demandada: la ley aprobada no corresponde a un asunto incluido en la agenda. No ofertada- demandada: temas sobre los que se solicita respuesta legislativa y ésta no se produce.

Fuente: *Decimocuarto Informe Estado de la Nación*.

En el cuadro 3 se aprecia la desconexión que se dio entre la oferta y la demanda legislativas en el período analizado. De las 41 iniciativas que conforman la agenda potencial solo 12 fueron aprobadas, es decir, el 77% de la demanda no fue satisfecho. Por otra parte, de las 20 leyes que promulgó la Asamblea, únicamente 6 formaban parte de la agenda potencial. Esto significa que el 40% de los proyectos aprobados por el Parlamento no era parte del grupo de proyectos considerados prioritarios.

Análisis comparativo de procedimientos parlamentarios muestra cuellos de botella y posibilidades de reforma

Con el fin de comprender mejor el entramado institucional en que opera el Poder Legislativo, se efectuó un análisis comparativo de los procedimientos parlamentarios utilizados en países representativos de Europa y Latinoamérica. La conclusión del ejercicio es que, vistas en su conjunto, las reglas existentes en Costa Rica para el proceso de formación de leyes no son peores ni mejores que las de las democracias europeas y latinoamericanas incluidas en el análisis. Lo anterior desaconseja una reforma integral del Reglamento de la Asamblea Legislativa, ya que su impacto potencial no justificaría el esfuerzo político requerido.

Sí se detectaron, para el caso costarricense, serios problemas relacionados con el uso del tiempo, pues este resulta excesivo según tres indicadores: discusión general por el fondo, discusión particular y razonamiento del voto. Por otra parte, ninguno de los países estudiados tiene una normativa tan abierta como la nacional en materia de revisión o reconsideración de asuntos previamente votados, reiteración de mociones de fondo desechadas en comisión o bien en el Plenario, donde también son susceptibles de reiteración. Por último, a consecuencia de una limitación constitucional -que exige la presencia de dos tercios de las y los legisladores- Costa Rica ocupa la posición extrema en cuanto a la conformación del quórum para iniciar sesiones. Tanto por esta razón, como porque esa exigencia es requisito para mantener la continuidad de las sesiones, esta disposición resulta sumamente gravosa.

Poder Ejecutivo: coalición mayoritaria en el Parlamento no reportó resultados

Por primera vez en varias décadas, el Poder Ejecutivo logró constituir y sostener una coalición multipartidaria que le dio una persistente mayoría calificada en el Congreso. Durante el 2007, el denominado G-38 aglutinó a cuatro partidos, además del gobernante PLN. Sin embargo, este logro político no se tradujo en resultados sustantivos. El objetivo gubernamental de ratificar el TLC-CA dentro del plazo fijado para tal efecto, haciendo valer su mayoría parlamentaria, no fue alcanzado. Tampoco consiguió el Ejecutivo que la coalición del G-38 aprobara iniciativas prioritarias incluidas en el Plan Nacional de Desarrollo, entre ellas la reforma fiscal, la provisión constitucional del 8% del PIB para educación, el financiamiento de nuevas obras de infraestructura y la reforma institucional de varios ministerios.

Administración de la justicia

El período 2007 marca un importante ascenso en la demanda ciudadana por servicios judiciales: se tramitó un total de 523.381 casos, cifra superior en un 7,4%, a la de 2006 y la mayor que se ha reportado desde que se recopilan las estadísticas. Por primera vez se sobrepasó la barrera del medio millón de expedientes. En términos proporcionales esto representa una litigiosidad de un caso nuevo por cada dieciocho habitantes, cifra superior en siete puntos a las de los dos años anteriores y la más alta de los últimos siete. El gasto por habitante en este rubro pasó de 34 dólares en el 2001 a 43 en el 2006, lo cual demuestra un mayor compromiso del Estado con la administración de justicia.

Con respecto a la eficiencia del sistema, los altos niveles de demanda registrados durante el período repercutieron en un leve deterioro de algunos indicadores. Esta situación revirtió parcialmente las mejoras reportadas en los años 2005 y 2006.

Fuerte aumento de la litigiosidad penal y estabilidad en las condenatorias

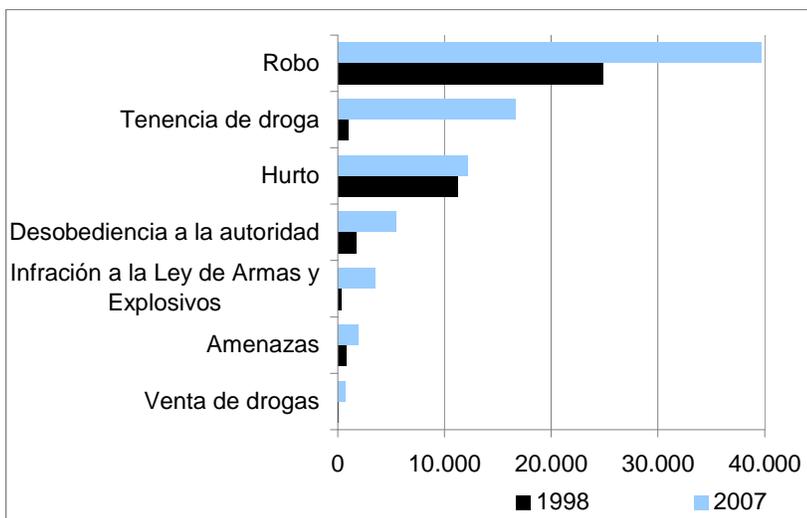
La materia penal es una de las principales responsables del aumento en la entrada neta de casos en el Poder Judicial en el 2007. A este ámbito ingresó un total de 145.010 casos, que representan un incremento de más de 15.000 expedientes con respecto al año anterior; la inmensa mayoría de ellos fueron denuncias presentadas ante el Ministerio Público. Este aumento se explica, en primer lugar, porque algunas delegaciones y subdelegaciones del OIJ habían acumulado un gran número de denuncias de períodos anteriores, sin ponerlas en conocimiento de las fiscalías correspondientes; el segundo motivo se asocia a la entrada en vigencia de la Ley de Penalización de la Violencia contra la Mujer, a partir del 30 de mayo del 2007.

El tema de la criminalidad preocupa de manera creciente a la opinión pública nacional. En el informe *Latinobarómetro 2007*, solo un 25% de los costarricenses entrevistados consideró que en el país se garantiza el derecho a la protección contra el crimen, y esta fue la categoría peor calificada entre doce asuntos.

Para analizar la evolución de los delitos en el país, en esta oportunidad el *Informe Estado de la Nación* utilizó las estadísticas del Ministerio Público y consideró 1998 como año base. Bajo este marco de referencia, las denuncias aumentaron en un 63% entre 1998 y 2007, lo que equivale a una tasa promedio anual del 5,6%. El conjunto formado por los delitos contra la vida, la propiedad, de índole sexual y los relacionados con la Ley de Psicotrópicos abarca alrededor del 80% de los casos denunciados. Los delitos contra la propiedad registraron el mayor aumento en términos absolutos (gráfico 1).

El homicidio es el más grave de los hechos delictivos, ya que su efecto es la pérdida de vidas humanas. Entre los países de Latinoamérica, Costa Rica se ha caracterizado por presentar, junto con Chile y Uruguay, las menores tasas de homicidio por cada cien mil habitantes. No obstante, las estadísticas reflejan un cambio significativo de esta situación. En este sentido cabe señalar cuatro aspectos importantes: i) existen notables diferencias regionales en la incidencia de este delito; Limón registra la tasa más elevada: 18,7 homicidios por cada cien mil habitantes; ii) más de la mitad de las víctimas muere por causa de un ataque con arma de fuego; iii) ha habido un fuerte incremento de los homicidios cometidos por sicarios, y iv) también ha venido aumentando la participación de menores de edad como autores de homicidios.

Gráfico 1
Denuncias ante el Ministerio Público, según delito. 1998-2007



Fuente: *Decimocuarto Informe Estado de la Nación*.

Participación y rendición de cuentas

En materia de participación y rendición de cuentas, en el balance del año 2007 sobresalen dos hechos prácticamente inéditos en la historia del país. El primero de ellos fue la constatación de que, en el contexto de la discusión en torno al TLC-CA, las instancias de control político, jurídico y administrativo activaron, de manera simultánea, todas sus potestades y mecanismos de acción; el segundo fue la divergencia en las posiciones que sostuvieron esas entidades: mientras unas cuestionaron la legalidad del proceso del referéndum o su objeto (el Tratado), otras la avalaron. En otras palabras, el enfrentamiento entre el SÍ y el NO en el referéndum no solo dividió al sistema político (partidos, gobierno, organizaciones y ciudadanos) sino también al mismo Estado y sus instituciones.

La novedad del referéndum en la vida nacional generó un ambiente especialmente complejo para las instituciones de control político, que debieron interpretar la nueva normativa y, en muchos casos, llenar los vacíos que ésta presentaba. Por ejemplo, El TSE debió pronunciarse de manera reiterada sobre temas polémicos, entre los que sobresalieron la participación de funcionarios estatales en la campaña y el uso de fondos públicos. Asimismo, instruyó a las auditorías internas de la Administración Pública para que evitaran el uso ilícito de recursos o, en su defecto, lo denunciaran ante las autoridades competentes. La Defensoría de los Habitantes participó muy activamente en el proceso; elevó a consulta constitucional el TLC-CA, haciendo uso de la potestad que le otorga la Ley 7319, de proteger los intereses difusos de la ciudadanía. La Sala Cuarta fue también un actor relevante; se pronunció sobre la constitucionalidad del Tratado y rechazó los recursos en contra de los procedimientos aplicados por el TSE para el referéndum, con lo cual reforzó la autoridad del Tribunal en materia electoral y afianzó la separación entre las jurisdicciones constitucional y electoral. A su vez, la Procuraduría General de la República atendió las consultas de varios diputados sobre el proceso del referéndum.

Convivencia ciudadana

El referéndum sobre el TLC-CA también motivó un activismo ciudadano cuya intensidad, diversidad y duración fueron excepcionales. La discusión del Tratado amplió la participación ciudadana y cambió las demandas de los actores, pero no estuvo asociada a mayores niveles de protesta social. En términos generales, puede decirse que sectores importantes de la ciudadanía se reconectaron con la esfera pública y participaron activamente en la consulta. Para conocer cómo vivieron el referéndum los propios actores de la acción colectiva, el Programa Estado de la Nación solicitó a protagonistas de las tendencias del SÍ y del NO una descripción narrativa de su experiencia en el proceso. Los documentos íntegros pueden ser consultados en el sitio www.estadonacion.or.cr.

Política exterior

En el 2007 Costa Rica continuó fortaleciéndose como actor internacional y cosechó logros específicos, el más importante de ellos su elección como miembro del Consejo de Seguridad de la ONU. Asimismo, el país siguió ampliando sus fronteras diplomáticas, extendió sus relaciones con nuevos países árabes y africanos, y consolidó acuerdos con China.

Las iniciativas nacionales en el ámbito multilateral rindieron frutos específicos, sobre todo en lo concerniente al posicionamiento de valores relevantes para el desarrollo humano, la conservación del ambiente y la inversión social. La integración regional y la inserción internacional se fortalecieron con la ratificación del TLC-CA y las negociaciones para un acuerdo de asociación con la Unión Europea. También se reactivó la agenda bilateral con Panamá y Nicaragua.

RESUMEN DE HALLAZGOS DEL CAPÍTULO 6 “COSTA RICA EN LA REGIÓN CENTROAMERICANA: OPCIONES DE POLÍTICA EXTERIOR”

El *Decimocuarto Informe Estado de la Nación* incluye un capítulo especial que analiza las relaciones de Costa Rica con Centroamérica, su entorno inmediato. Parte de la premisa de que el país es un actor de peso en la región y, por tanto, no es indiferente a la situación económica, social y política del istmo. Como Estado nacional tiene intereses propios, ciertamente análogos a los de las demás naciones, pero no necesariamente idénticos ni armónicos. Estos intereses incluyen no solo definiciones sobre los objetivos que más convienen al país en sus intercambios con el resto del área sino, esencialmente, sobre las características de la comunidad centroamericana.

El capítulo cuestiona la tradicional visión costarricense que ve a la región solo como fuente de problemas que, de tiempo en tiempo, Costa Rica debe contribuir a resolver. Sin negar que los bajos niveles de desarrollo humano y político en la mayor parte del istmo son un problema para el país, plantea que Centroamérica es, además, fuente de oportunidades. Éstas, sin embargo, no madurarán por sí solas, si Costa Rica no está dispuesta a contribuir decisivamente a crearlas y fortalecerlas mediante un liderazgo más “proactivo” y consistente. Se argumenta que la participación intermitente y a medias del país dentro de la comunidad regional conspira contra los intereses nacionales, al facilitar cursos de evolución subóptimos en Centroamérica

Se reflexiona entonces sobre las capacidades reales de Costa Rica -un pequeño país de ingreso medio ubicado en la periferia de la región, con una población que es poco más de un 10% de la del istmo y una economía que representa el 21% de la producción regional- para cambiar la realidad centroamericana. Al interrogarse, con realismo, sobre los intereses nacionales en la región, el capítulo llena un vacío en el pensamiento político contemporáneo post-Esquipulas, caracterizado por una falta de reflexión sobre la importancia de Centroamérica en las relaciones internacionales del país.

Para estos propósitos, la principal fuente de información sobre la realidad centroamericana es el *Informe Estado de la Región (2008)*, publicado recientemente. Se efectuó una lectura de sus principales hallazgos a la luz de la pregunta que motivó este capítulo: ¿cuáles son las opciones de política exterior que Costa Rica puede desarrollar hacia Centroamérica, su entorno regional inmediato, dadas las tendencias y desafíos actuales que enfrenta la región?

Claridad conceptual para distinguir región e integración

Un punto de partida de una política estratégica para Centroamérica es la claridad conceptual. En ese sentido, es necesario distinguir entre región e integración, es decir, entre la forma en que Costa Rica visualiza y se relaciona con el istmo en su conjunto y la forma en que encara el proceso de integración regional, entendido éste como una estrategia específica adoptada por Centroamérica para resolver los dilemas de su desarrollo.

Con sus diferentes configuraciones e interacciones, internas y externas, la región es una realidad no planificada que demanda una política exterior multidimensional, que incluya facetas políticas, económicas, ambientales y sociales, entre otras; en otras palabras, implica un acercamiento comprensivo y de largo plazo. La participación en un proyecto de integración debe ser parte de esa política regional, pero ésta no se agota allí. Si la integración llegara a fracasar como proyecto estratégico -como ha ocurrido más de una vez en el pasado-, la región se mantendría vigente como una realidad de interacción inmediata. Por esa razón, la política centroamericana debe desarrollarse tanto en el plano bilateral como en el regional, ya sea a partir del proyecto de integración o desde los regímenes de cooperación que se han construido en el área.

Hay diferentes maneras de definir lo que es Centroamérica, así como existen diversos modos de definir lo que debe ser la región como resultado del proceso de integración. La falta de acuerdo en estos ámbitos implica que los países, incluida Costa Rica, tienen amplios márgenes de maniobra para decidir cómo y hasta dónde participan en la construcción de una nueva realidad regional mediante el proceso de integración.

La regionalidad: actores no estatales

La regionalidad centroamericana no solo es influenciada por actores estatales. Hay un proceso de regionalización desarrollado por actores no estatales que operan independientemente de las acciones oficiales de integración. Este proceso comprende dos realidades distintas: una expresa, actividades económicas lícitas, y una corriente al margen de la ley. El surgimiento de corporaciones empresariales regionales dedicadas a la banca, el comercio y la hotelería, ya sea de manera individual o como parte de fusiones con capitales globalizados, ha sido definido por algunos autores como “integración real”. Estos grupos han ido generando dinámicas de operación regional más vertiginosas que las acciones estatales y, generalmente, han vinculado a los principales centros urbanos del istmo.

Pero en la región también operan grupos ilegales asociados a actividades como tráfico de personas, prostitución infantil, tráfico de órganos, “sicariato”, secuestro y extorsión, lavado de dinero, tráfico de armas, de desechos químicos y nucleares, de autos robados, de especies en peligro de extinción y comercio ilícito de madera. Las maras y el narcotráfico, en particular, han desarrollado la capacidad de controlar espacios geográficos por la vía de una evidente escalada de la violencia social. Estos actores ilegales, además, se han constituido en poderosos actores económicos y políticos, enraizados en la economía y la geopolítica regionales. Representan una amenaza al sistema democrático en la medida en que sus operaciones suponen una ruptura del monopolio estatal sobre el uso legítimo de la violencia en el territorio –que es la base del orden público- y han deteriorado (o ayudado a impedir el desarrollo de) las instituciones del Estado de derecho.

Evolución reciente de Centroamérica: pequeñas economías con importantes rezagos en desarrollo humano

Centroamérica está compuesta por pequeñas economías. En el año 2006, el PIB de los siete países que la constituyen (106.000 millones de dólares) era aproximadamente diez veces menor que el de Brasil y dos terceras partes el de una nación de tamaño medio como Chile. La mayoría de los habitantes de la región vive en países de bajo ingreso (PIB per cápita inferior a 3.000 dólares anuales) que además muestran notables rezagos en desarrollo humano. Cuatro de los siete países, que albergan al 80% de la población regional, se ubican en posiciones por encima de 100 en el índice de desarrollo humano que publica el PNUD para 177 naciones. De acuerdo con las estadísticas oficiales, más de la mitad de la población es pobre, y en varios países la desigualdad de ingresos está entre las más altas de América Latina.

Pese a sus rezagos, todas las naciones del área vienen mejorando en sus indicadores de desarrollo humano. Debe reconocerse que en las dos últimas décadas Centroamérica ha experimentado profundos y positivos cambios: democratización política, modernización económica, canalización de la violencia política hacia cauces institucionales y fortalecimiento de su proceso de integración. Adicionalmente, hoy la región está más poblada, es más urbana, tiene una mayor proporción de población joven y sus economías están más diversificadas y abiertas al comercio mundial.

Estos progresos han sido contrarrestados por un desempeño económico y social modesto, y cuando se ha logrado un mayor crecimiento, éste no ha sido aprovechado para generar mejoras

sensibles en las condiciones de vida de la población. Así por ejemplo, recientemente algunos países del istmo han registrado las mayores tasas de expansión económica en varias décadas, pero sus niveles de gasto social público se han mantenido entre los más bajos de América Latina. Persisten las grandes brechas sociales, la apuesta por la mano de obra barata y poco calificada, las mayorías pobres, la inequidad, los altos flujos migratorios, la degradación del ambiente y la debilidad de los Estados de derecho.

En el ámbito de la integración regional tampoco se logró dar un salto cualitativo, aunque los progresos son innegables. Hoy el SICA es un extenso y diverso entramado institucional que ha ampliado sus temáticas y áreas de acción, en buena medida por el apoyo de la cooperación internacional, cuyos recursos han provenido sobre todo de Europa. Pero la institucionalidad regional todavía exhibe grandes debilidades. El crecimiento no planificado de la agenda de integración, los problemas de seguridad jurídica por la ausencia de un orden procesal, la poca previsibilidad y la falta de cumplimiento de los mandatos de las Cumbres Presidenciales son desafíos no resueltos del proceso de integración. Hace diez años se discute una reforma institucional que no logra concretarse por falta de acuerdos entre los países. Como alternativa, se han efectuado cambios acotados para corregir deficiencias específicas.

Nuevo y más complejo contexto internacional

De acuerdo con el *Informe Estado de la Región (2008)*: “Centroamérica enfrenta una nueva y más compleja situación internacional, sin haber logrado, en años recientes, avances acelerados en su desarrollo humano e integración regional. Los profundos cambios que experimentan las sociedades del istmo, han sido insuficientes para superar los rezagos históricos, tampoco son la plataforma necesaria para afrontar el nuevo contexto mundial”. Este nuevo y más complejo contexto mundial, que fue articulándose con mayor fuerza en 2008, se caracteriza por conjugar el alza sostenida en los precios de los alimentos y el petróleo, así como la fuerte desaceleración de la economía estadounidense.

Frente a este escenario de crisis, la evolución reciente coloca al istmo en situación de vulnerabilidad. En primera instancia, los países de la región debilitaron su estructura de producción agrícola para el consumo local, por lo que su seguridad alimentaria, si bien mejoró en los últimos años, está basada en la importación de alimentos para suplir la demanda local. En materia energética, aumentó la dependencia de hidrocarburos importados (45% del consumo energético total) y los patrones de uso energético siguen siendo poco eficientes, los más bajos de América Latina. La estabilidad macroeconómica se vinculó más fuertemente con la economía estadounidense como fuente de remesas, turismo, exportaciones e inversión extranjera directa. Por eso mismo, los problemas económicos de la nación norteamericana están teniendo un fuerte impacto sobre la región.

La mayor dependencia de fuentes energéticas y alimentos importados ha ocurrido, desafortunadamente, en una época en que la mayor parte de la oferta exportable centroamericana ha perdido competitividad. Todos los países han experimentado un deterioro significativo en los términos de intercambio, a diferencia de las naciones de América Latina que son productoras de *commodities* estratégicos como el petróleo, el gas y los productos alimenticios.

Adicionalmente, la región enfrenta dilemas estratégicos cuya resolución puede generar tensiones importantes. Por una parte, la necesidad de promover una inserción internacional ventajosa, que permita superar la alta vulnerabilidad de las economías centroamericanas, probablemente implicará fuertes ajustes en las estrategias de desarrollo que han venido impulsando estos países. Por otra parte, el imperativo de mejorar la seguridad ciudadana en el

**DECIMOCUARTO INFORME ESTADO DE LA NACIÓN EN DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE
RESUMEN DEL CAPITULO 6: COSTA RICA EN LA REGIÓN CENTROAMERICANA: OPCIONES DE POLÍTICA EXTERIOR**

marco del Estado de derecho, para resolver los problemas críticos de inseguridad que vive la región, requerirá vencer la resistencia de poderosos actores políticos y económicos. El carácter estratégico de estos dilemas reside en su capacidad para afectar al istmo en su conjunto y bloquear su potencial de desarrollo humano y democrático.

Cuadro 1

Principales hallazgos del Informe Estado de la Región (2008), según áreas de desafíos

Desafío	Situación en 2008
Ofrecer trabajo a los habitantes (capítulo 3)	<ul style="list-style-type: none"> • Los mercados de trabajo han mejorado su capacidad para ofrecer oportunidades laborales. • Aumentaron los empleos formales, mejoró el perfil educativo de la fuerza de trabajo y hubo avances en la inspección laboral para asegurar el cumplimiento de los derechos consagrados en la legislación. • Los mercados de trabajo muestran severos problemas estructurales: persiste el predominio del empleo en actividades de baja calidad y productividad (autoempleo y micronegocios); una proporción de la fuerza de trabajo no ha logrado completar la educación primaria, las mujeres enfrentan desventajas. • Hay una clara heterogeneidad entre los países en características y desarrollo de sus mercados de trabajo. Panamá y Costa Rica tienen los mejores resultados.
Contar con personas saludables (capítulo 4)	<ul style="list-style-type: none"> • Desde 1989, las condiciones generales de salud han mejorado: se ha incrementado la esperanza de vida, disminuido la mortalidad infantil y ampliado el acceso y abastecimiento de agua potable. • Persisten las grandes asimetrías entre países y a lo interno de ellos, en la cobertura de servicios de salud y el gasto público en este rubro. Cerca del 70% de los centroamericanos carece de seguro social. La inversión social per cápita es cercana a los 700 dólares en Costa Rica y Panamá, y menor de 200 dólares en los demás países.
Garantizar alimentos a los habitantes (capítulo 5)	<ul style="list-style-type: none"> • Hay una mayor seguridad alimentaria y nutricional, producto de los avances generales en los indicadores sociales. • La incidencia de la pobreza se redujo en un 5% como promedio regional. • Persiste una alta vulnerabilidad alimentaria y nutricional en amplios sectores de la población, por la desigualdad social, la pobreza y la fragilidad en la oferta de alimentos, esto último resultado de una mayor dependencia a las importaciones.
No expulsar a los habitantes (capítulo 6)	<ul style="list-style-type: none"> • Cerca del 10% de la población vive fuera de su país de origen y genera el 10% del PIB regional por concepto de remesas. • Por lo general, la población expulsada es joven y tiene algún nivel de educación, lo que erosiona la capacidad productiva de los países.
Estabilidad democrática (capítulo 7)	<ul style="list-style-type: none"> • El principal logro de los últimos veinte años es el fortalecimiento de la democracia electoral. Sin embargo, la democratización de los regímenes es un proceso inconcluso. • La debilidad de los Estados de derecho es el ámbito de menor progreso democrático. • La inclusión ciudadana es también un proceso incompleto. La población más afectada por exclusiones sociales tiende, además, a ser excluida políticamente. • Las debilidades de la administración de la justicia, en un contexto de aumento de la violencia social y de la presencia de actores ilegales, pone en entredicho la capacidad de los gobiernos electos para responder a las necesidades de las personas. • Existe una escasa independencia política de las autoridades electorales y una débil regulación y transparencia en el financiamiento político. Esto último es especialmente significativo por el hecho de que Centroamérica se encuentra inmersa en la geopolítica del narcotráfico.
Luchar contra la corrupción (capítulo 8)	<ul style="list-style-type: none"> • La gestión pública es muy vulnerable a las prácticas corruptas, incentivadas por débiles sistemas de control, rendición y petición de cuentas. • En los últimos años se han producido dos avances: una presencia más constante del tema en las agendas de discusión pública y el incremento de la participación ciudadana.
Fortalecer los gobiernos locales (capítulo 9)	<ul style="list-style-type: none"> • La descentralización de recursos y competencias públicas a favor de los gobiernos locales no termina de materializarse. La debilidad financiera y administrativa de los ayuntamientos constituye la principal barrera para la descentralización. • Hay avances puntuales: la tendencia regional de crear mecanismos de democracia directa en los gobiernos locales y la creación de mejores instrumentos para la rendición de cuentas por parte de las autoridades locales.
Proteger el patrimonio natural (capítulo 10)	<ul style="list-style-type: none"> • En los últimos años se han desarrollado esquemas territoriales de protección y resguardo de la biodiversidad, los ecosistemas y los bienes y servicios ambientales que estos generan. • Persiste una débil institucionalidad, sin respaldo político, con presupuestos y personal insuficientes. • La gestión de la biodiversidad está condicionada por la estructura social de tenencia de la tierra, el crecimiento de la población, las migraciones internas y la pobreza, así como por prácticas productivas que generan pérdida, degradación y fragmentación de hábitats, sobreexplotación de recursos naturales, contaminación y degradación ambiental.

Desafío	Situación en 2008
Contar con energía para producir (capítulo 11)	<ul style="list-style-type: none"> • En este ámbito la región tiene un desempeño negativo. Enfrenta serios problemas para garantizar el abastecimiento necesario de energía. Hay una fuerte dependencia de hidrocarburos importados y patrones de uso energético poco eficientes. • Mientras la capacidad por desarrollar fuentes renovables supera tres veces la demanda de energía eléctrica, la participación de esas fuentes en la generación de electricidad bajó del 70% en 1990, al 55% en 2006.

Fuente: *Informe Estado de la Región (2008)*.

Implicaciones para Costa Rica

Según el *Informe Estado de la Región (2008)*, el nuevo panorama internacional y los rezagos sociales, económicos y políticos acumulados en el istmo demandan “una nueva forma de pensar Centroamérica y de vivir en ella. Se requieren respuestas innovadoras y audaces tanto nacionales como regionales y mejorar significativamente la capacidad colectiva regional de concretar acciones conjuntas a problemas específicos pero estratégicos”. En este sentido, los gobiernos centroamericanos tendrán que efectuar ajustes importantes a sus iniciativas de participación en el concierto regional. Seguir “haciendo más de lo mismo” no parece una opción viable, pues ya existe suficiente evidencia para conocer qué ha funcionado y qué no. Pero los ajustes requerirán acuerdos sobre temas estratégicos, un marco normativo fortalecido y una institucionalidad regional capaz de responder a los desafíos que se plantean.

Lo anterior plantea un desafío a las relaciones externas de Costa Rica. La envergadura de los factores que enfrentan los países centroamericanos al iniciar la segunda década del siglo XXI, y la profundidad y diversidad de los vínculos que lo unen al resto del istmo, le imponen al país la necesidad de articular una propuesta y nuevos instrumentos para navegar en Centroamérica y con ella, así como garantizar sus intereses nacionales de manera constructiva para el conjunto de la región. Una lectura detallada de la compleja realidad regional es indispensable, pues Costa Rica no puede escapar de Centroamérica, pese a sus esfuerzos por tener un canal propio de proyección mundial.

Intereses y temas principales en la relación con Centroamérica

La región centroamericana, como entorno geográfico inmediato, es importante para Costa Rica por múltiples y variadas razones, que están íntimamente relacionadas con una concepción clásica de los intereses de todo Estado-nación: mantener su supervivencia e independencia, incluyendo la integridad territorial y política; evitar la amenaza militar; promover el progreso económico y social de las poblaciones, y defender su sistema político e ideológico ante el mundo. El análisis sobre la importancia de Centroamérica para Costa Rica se basa en un ejercicio de definición de “intereses nacionales”. En cada uno de los cinco ámbitos donde la región es relevante para Costa Rica se efectúa una definición de interés nacional (cuadro 2). Este ejercicio plantea una plataforma para la consideración de opciones de política exterior.

Cuadro 2

Costa Rica: temas de interés nacional, según ámbito en el que Centroamérica es relevante

Ámbito	Interés nacional en el tema
Centroamérica como espacio económico primigenio	Promover la prosperidad económica de la región y fortalecer la seguridad jurídica del intercambio comercial.
Centroamérica como plataforma para relacionarse comercialmente con el mundo	Construir proyectos específicos de acción regional, que desarrollen el potencial de la ubicación geográfica de Centroamérica como centro logístico y comercial internacional.
Centroamérica como suplidor de mano de obra y alimentos	Buscar una convergencia regional en los indicadores de nutrición, salud y educación de la población, en especial de la población joven, para eliminar las asimetrías intrarregionales.
Centroamérica como entorno inmediato de seguridad	Tener un vecindario estable, del cual no deriven amenazas tradicionales o nuevas a la seguridad nacional y con métodos no violentos para tramitar el conflicto.

Ámbito	Interés nacional en el tema
Centroamérica como socio para el manejo del territorio común	Buscar una convergencia de los instrumentos institucionales y jurídicos para mejorar la capacidad regional de manejar el territorio común con criterio de sostenibilidad y prevención de desastres.

Fuente: *Decimocuarto Informe Estado de la Nación*.

Nicaragua: una prioridad estratégica

La relación de Costa Rica con Nicaragua, su vecino inmediato, merece atención especial. A pesar de que ambos países registran tendencias opuestas en materia de desarrollo humano, en los últimos años se han ampliado las interacciones entre ellos, lo que crea un potencial tanto para el conflicto como para la cooperación.

Ambas economías se entrelazan cada vez más. Nicaragua se ha convertido en el segundo destino de las exportaciones costarricenses a la región, después de Guatemala. Costa Rica compra a Nicaragua fundamentalmente productos alimenticios: frijoles, carne, naranjas frescas, harina de trigo y agua gasificada, mientras el mercado nicaragüense recibe de Costa Rica sobre todo productos industriales. En el 2007 las exportaciones nacionales a Nicaragua fueron del orden de los 354 millones de dólares y las importaciones de 93 millones de dólares (gráfico 1).

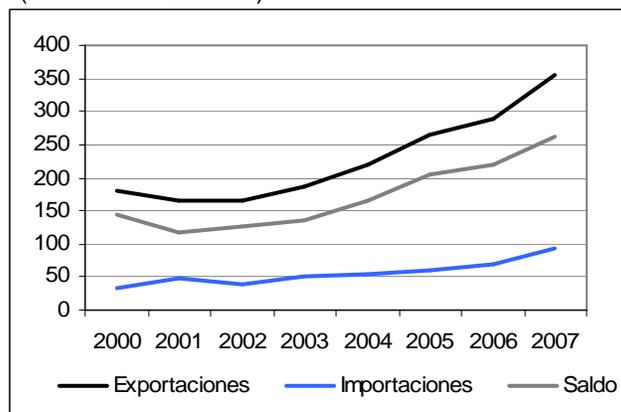
Las interacciones económicas y sociales entre los dos países no se limitan a los flujos comerciales. Inversionistas nicaragüenses tienen fuerte presencia en el sistema financiero de Costa Rica y en varios negocios agropecuarios, en tanto que empresarios costarricenses tienen considerables inversiones en Nicaragua. Desde Costa Rica se abastece una parte significativa de la demanda de servicios profesionales y técnicos de las empresas que operan en el mercado nicaragüense. Más importante aun es la integración de los mercados laborales. En particular, grandes contingentes de trabajadores nicaragüenses migra hacia Costa Rica, donde son contratados sobre todo en el sector agropecuario y en servicios personales (empleos domésticos, guardas de seguridad).

A ambos lados de la frontera existen acendrados prejuicios. Amplios segmentos de la población costarricense muestran sentimientos de superioridad hacia sus vecinos, y con las importantes oleadas migratorias han surgido algunas manifestaciones de xenofobia. En Nicaragua se han desarrollado actitudes anticostarricenses, en parte sobre la base de rumores e interpretaciones inexactas de ciertos eventos. Además, los políticos han utilizado la “carta tica” para motivar sentimientos de unidad nacional.

Uno de los principales desafíos para la política exterior costarricense es construir una agenda frente a un vecino que retrocede en materia económica, social y de democracia electoral¹. Se trata no solo de un país limítrofe, sino del vínculo físico entre Costa Rica y el resto de la región centroamericana.

¹ La alianza entre el Frente Sandinista y el Partido Liberal consiguió un reparto del nombramiento de los funcionarios de las instituciones clave del Estado, el Poder Judicial y las instituciones de control, que incluyó a la Corte Suprema, la Contraloría y la Junta de Elecciones. La reforma electoral de 2000 constituyó una regresión democrática, pues consolidó el control bipartidista sobre la estructura de gestión electoral, reinstauró el monopolio de los partidos sobre las candidaturas a puestos públicos e impuso barreras más altas para la inscripción de nuevos partidos. Se otorgó al

Gráfico 1
Costa Rica: intercambio comercial con Nicaragua
(millones de dólares)



Fuente: Procomer y BCCR.

Estrategias y cursos de acción posibles: ¿qué hacer y con qué instrumental?

Los intereses nacionales de Costa Rica en la región pueden resumirse, desde el punto de vista clásico, en contar con un vecindario estable y próspero, que aliente las expectativas de progreso para Costa Rica gracias a una mayor y más ordenada vinculación intrarregional y una estrategia centroamericana conjunta, tanto de carácter ofensivo como defensivo. En el primer caso se trata de enfrentar las amenazas a la estabilidad económica y política del istmo que generan los rezagos en materia de desarrollo, seguridad, progreso social y democracia; en el segundo caso se procura mejorar la posición internacional de la región y potenciar su ubicación geográfica estratégica.

Lo quiera Costa Rica o no, la región se está convirtiendo en la estructura a través de la cual grandes actores de la geopolítica y el comercio mundial desean relacionarse con los pequeños Estados centroamericanos. Tales son los casos de Estados Unidos, la Unión Europea, India, Rusia, Brasil, Japón y Corea, naciones que han entablado foros de diálogo y cooperación, o bien han suscrito acuerdos económicos y comerciales con Centroamérica por medio de su sistema de integración, y no con los países por separado. Esa es una realidad que Costa Rica no puede ignorar, al igual que el dinamismo del comercio intrarregional y el proceso de regionalización empresarial.

Para materializar los intereses nacionales en torno a la región es necesaria una definición clara sobre el proceso de integración, el rol que en él puede desempeñar Costa Rica, las herramientas con que cuenta y cómo puede utilizarlas. El capítulo especial del *Decimocuarto Informe Estado de la Nación* plantea una serie de reflexiones sobre estrategias e instrumentos de política pública que pueden contribuir a que el país formule una política exterior centroamericana acorde con la definición de intereses nacionales antes explicada. La política de Costa Rica hacia la región puede tener entonces, como objetivos principales, los siguientes:

- Lograr un grado mayor de estabilidad de las alianzas intracentroamericanas.
- Mejorar el apalancamiento político del país (*leverage*) de cara a sus contrapartes en el CA-5² y establecer equilibrios políticos a lo interno de la región.
- Mejorar la percepción sobre Costa Rica en el bloque regional. .
- Construir alianzas bilaterales de interdependencia, como amortiguadores de potenciales situaciones de conflictividad regional.
- Construir una zona efectiva de identidades, valores y metas compartidas en torno a la democracia, el desarrollo, la vigencia de los derechos humanos, la seguridad humana y el surgimiento gradual de una comunidad de intereses concretos.

Opciones de política pública

En el ámbito de los instrumentos de política pública, Costa Rica tiene diversas opciones para impulsar los intereses y objetivos de sus relaciones con Centroamérica. A continuación se sugieren siete ideas que podrían contribuir a mejorar el posicionamiento del país en la región.

1. Uso positivo de la superioridad relativa de Costa Rica

La superioridad relativa del país en la región -que no es supremacía- plantea la gran interrogante de cómo utilizar esta ventaja para apalancar los intereses nacionales en el istmo.

Consejo Supremo Electoral la facultad de eliminar agrupaciones políticas que no participen en una elección y se establecieron umbrales menores para la elección del presidente. Las nuevas regulaciones permitieron a las autoridades electorales cancelar la acreditación de dos partidos de oposición.

² Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Costa Rica.

La política de diferenciación y búsqueda de posicionamiento internacional que Costa Rica ha seguido a lo largo de su historia la ha ubicado en un lugar cómodo en el concierto de las naciones -un país pequeño con autoridad moral- y le ha otorgado una relativa independencia con respecto a las potencias mundiales (al menos en temas relacionados con seguridad y derechos humanos). Este puede ser un factor que ayude en negociaciones extrarregionales de Centroamérica. Así quedó evidenciado en abril del 2008, cuando los presidentes del área buscaron el liderazgo de Costa Rica para rechazar conjuntamente algunas condiciones políticas que la Unión Europea estaba poniendo en el proceso de negociación del acuerdo de asociación entre ambas regiones. Dicho de otro modo, el prestigio de Costa Rica puede servir como un activo para apalancar los esfuerzos extrarregionales de Centroamérica.

2. Una política de cooperación regional de Costa Rica para Centroamérica

Costa Rica no tiene recursos para financiar el desarrollo de Centroamérica, como lo hicieron las naciones europeas más poderosas con España, Portugal y Grecia. Sin embargo, tiene una ventaja notable en la calidad de sus recursos humanos, que tienen amplia experiencia en ámbitos de la gestión de política pública en los que los demás países del istmo son claramente deficitarios. Estos recursos humanos podrían ser puestos al servicio de una política regional.

En el pasado, Costa Rica inició un proceso tendiente a articular una propuesta de cooperación horizontal regional, con apoyo de la OEA, como un primer paso para desarrollar en Centroamérica un efectivo sistema de cooperación Sur-Sur. Una opción de política es retomar esa iniciativa y, en virtud de los flujos de ayuda internacional que está recibiendo la región, tratar de establecer un ámbito formal de cooperación intrarregional, que cambie la dinámica actual de solo búsqueda de fondos externos, por una estrategia centrada en el intercambio en las experiencias aprendidas en cada sociedad de la región.

Una forma en que el “saber hacer” costarricense puede contribuir a un proceso de aprendizaje conjunto en la región, es crear una agencia de cooperación de Costa Rica para Centroamérica que, en lugar de canalizar recursos financieros que el país no tiene, transfiera conocimiento y “saber hacer” de manera articulada. De todas formas, en la práctica existe un rasgo de las relaciones Costa Rica-Centroamérica que no está documentado en las cifras oficiales: la contratación de profesionales y técnicos costarricenses como asesores o consultores en diversos campos en toda la región.

3. Fortalecer capacidades institucionales para la interacción regional

La multiplicidad de puntos de contacto que existen en Centroamérica demanda que el conocimiento de los asuntos regionales sea incorporado a toda la Administración Pública costarricense, a partir de los lineamientos de las instituciones rectoras y con la capacitación que éstas puedan aportar. Este aspecto se torna estratégico porque cada dos años a Costa Rica le corresponde asumir la presidencia *pro tempore* de la integración centroamericana. Es un período de seis meses en los que el país tiene la responsabilidad de conducir los foros intergubernamentales y supervisar de cerca las instituciones de la integración. La presidencia se ejerce en ámbitos que involucran a varias instituciones, desde los ministerios de ambiente hasta los ministerios de educación, por lo que tener una sólida preparación en la Administración redundará en una mayor capacidad del país para cumplir su rol.

Uno de los aspectos que no está estipulado en el proceso de integración centroamericana es la modalidad mediante la cual cada nación provee una estructura interna para dar seguimiento a los acuerdos y políticas regionales. La excepción es el ámbito comercial, en el que sí existen rectorías

claras en todos los ministerios de comercio o economía, definidas desde los años sesenta del siglo pasado. A los ministerios de relaciones exteriores les corresponde por ley la coordinación de la política exterior en general. No existe, sin embargo, una instancia de coordinación interinstitucional que articule las capacidades de la administración pública, establezca una doctrina consistente en todos los temas que se atienden al nivel regional, interiorice las decisiones conjuntas en materia de política pública nacional, prepare la posición-país de cara a los asuntos regionales y, sobre todo, evite que posibles contradicciones, traslapes de competencias o divergencias de criterio se lleven al plano regional y menoscaben la posición del país ante el istmo.

4. Redes institucionales regionales no contempladas en el SICA y los actores no estatales

Una parte del instrumental para la política costarricense hacia Centroamérica está constituida por actores y procesos que no están oficialmente reconocidos dentro del proceso de integración, pero que expresan la multiplicidad de puntos de contacto que se han construido a lo interno de la región. Entes o foros regionales que agrupan a funcionarios públicos como los *ombudsman* (defensores de los habitantes), los fiscales generales, operadores judiciales agrupados en el Consejo Judicial Centroamericano, para citar algunos ejemplos, son instancias técnicas en las que Costa Rica puede contribuir al progreso regional y poner a disposición de sus vecinos sus capacidades técnicas y conocimiento especializado. De igual manera existen organizaciones en la sociedad civil que forman parte del proceso de regionalización y contribuyen a crear un “tejido social centroamericano”, así como actores económicos que operan a lo largo del istmo y que pueden aportar insumos para la toma de decisiones tendientes a potenciar el espacio económico ampliado.

5. Acercamiento Costa Rica-Panamá

Existen múltiples posibilidades de acción conjunta entre Costa Rica y Panamá, que deben ser sopesadas con miras a la construcción de un eje binacional que ayude a mejorar la inserción internacional de ambos países. Entre otros componentes, una estrategia en ese sentido podría contemplar una alianza productiva, política, comercial y de relaciones externas, basada en dos pilares. Por un lado, el aporte de Panamá se basaría en su plataforma de organismos internacionales e infraestructura. El capital humano costarricense podría complementar ese esfuerzo, como ya ocurre tanto en Panamá como en el resto de Centroamérica.

El aporte de Costa Rica sería su capacidad instalada en atracción de inversiones relacionadas con tecnología y servicios, la coordinación de posiciones en algunos foros internacionales en los que ambos países pueden promover planteamientos sobre seguridad (ciudadana, regional e internacional), por tener posiciones estratégicas bastante cercanas en esta materia y ser los únicos países en el mundo que conforman una zona binacional desmilitarizada.

6. Política hacia los nuevos actores

Aunque el país escoja “no emprender acciones” en Centroamérica, seguir participando en los foros constituidos sin actitud propositiva y dejar que la región evolucione según su propia inercia es contraproducente. Esta posición reflejaría, por parte de Costa Rica, una especie de cansancio ocasionado por la imposibilidad de ejercer mayor influencia en la conducción del proceso de integración, más allá de lo comercial. Aun en esta inconveniente situación, el país debe tener políticas consistentes con los nuevos actores de la “región ampliada”³. Desde esta

³ Además de Panamá y Belice, ha habido esfuerzos por ampliar la región “SICA”, mediante la incorporación de nuevos miembros al proceso integracionista. República Dominicana es miembro asociado del SICA. España, México

perspectiva, Costa Rica debe concentrar sus acciones en promover, consolidar o dar más contenido a alianzas no tradicionales con Belice y República Dominicana, así como acercarse al proceso de transición en Cuba, fortalecer las alianzas que ya tiene en el Caribe y buscar una mayor participación de Colombia -país de empatías tradicionales- en la región. De igual forma puede afianzar su pertenencia a un cierto eje México-Costa Rica-Colombia. Esta opción se asemeja más a la que el país ha seguido en los últimos diez años aproximadamente. Esta política de consolidar alianzas extrarregionales también contribuye a mejorar su apalancamiento político de cara a la región.

7. Propuesta de Costa Rica para la integración regional

En los últimos años, la posición de Costa Rica frente a las decisiones adoptadas en el proceso de integración ha sido más defensiva que ofensiva. Esto es explicable porque el país no ha tenido posibilidad, o no ha puesto en juego su poder político, para formar coaliciones a fin de impulsar su estrategia de integración. Por el contrario, se ha visto obligado a reaccionar frente a propuestas de los demás países que no son de su interés. Costa Rica se encuentra en una difícil posición de minoría frente al bloque CA-4 (Guatemala, Honduras, El Salvador y Nicaragua) y dejarse llevar por la mayoría (posición conocida en política internacional como *bandwagoning*) no es una opción, en virtud de que el punto de arranque del país es su superioridad relativa.

Precisamente por la incómoda posición en que se encuentra, las demás naciones del istmo esperan de Costa Rica una propuesta más clara y comprensiva sobre la manera en que entiende la integración y el tipo de acciones concretas que, a su juicio, deberían emprenderse para dar un rumbo más exitoso al proceso, más allá de los logros comerciales. No se trataría de un simple ejercicio retórico. Si el país se decidiera por esta opción, debería acometer al menos tres tipos de procesos:

- En primer lugar, una propuesta costarricense sobre la integración regional debería ser el resultado de un proceso de articulación interna que recoja lo que diversos actores, estatales o no, están haciendo en la región centroamericana.
- En segundo lugar, el país deberá aportar capacidades políticas propias, como lo ha hecho en el pasado, para negociar activamente acuerdos operativos en áreas que le darían un salto cualitativo al proceso de integración.
- En tercer lugar, el hecho de que Costa Rica no esté interesada en un proyecto constitutivo supranacional no implica que no pueda reflexionar sobre las condiciones bajo las cuales estaría dispuesta a fortalecer ciertas capacidades institucionales regionales que, sin comprometer integralmente el ejercicio de su soberanía, podrían mejorar la operatividad del sistema de integración, como lo han hecho los países de la EFTA (European Free Trade Association, conformada por Islandia, Noruega, Suiza y Liechtenstein). Estas naciones, sin entrar en un proceso de integración supranacional, tienen un conjunto de instituciones con fuerte capacidad para hacer realidad los compromisos jurídicamente vinculantes establecidos por la región. En el caso de Centroamérica, este proceso de fortalecimiento institucional regional debe comprender la mejora en la operatividad, tanto de los órganos políticos como de las instituciones burocráticas y funcionales del SICA.

y China-Taiwán son en la actualidad países observadores y algunos son socios extras del BCIE. Colombia participa en varios espacios institucionales.