

CAPÍTULO  
1

## Sinopsis

## INDICE

<b>Valoración general</b>	<b>45</b>
<b>Seguimiento del desarrollo humano</b>	<b>49</b>
Equidad e integración social	49
Oportunidades, estabilidad y solvencia económicas	52
Armonía con la naturaleza	55
Fortalecimiento de la democracia	57
<b>Debates para el desarrollo</b>	<b>60</b>
<b>Costa Rica en perspectiva internacional</b>	<b>61</b>

## VALORACIÓN GENERAL

En años anteriores, el *Informe Estado de la Nación* ha señalado la insuficiencia del desempeño económico y social del país para enfrentar los desafíos de largo plazo en materia de desarrollo humano. En su décima edición planteó la urgencia de transformaciones profundas para atender estos desafíos y añadió que Costa Rica cuenta con pocos años para efectuar, con la previsión debida, cambios que lleven a incrementar la productividad, la equidad social y el aprovechamiento sostenible de la biodiversidad, haciendo uso de las condiciones relativamente favorables que ofrece el perfil demográfico -aumento de la población en edad de trabajar- y que aún existirán en el futuro cercano.

El presente Informe registra indicios de que Costa Rica ha entrado en una fase nueva y más peligrosa. Ante estas señales caben dos preguntas: ¿en qué consiste esta nueva fase?, ¿cuán grave es la situación? En relación con la primera interrogante debe decirse que Costa Rica, la casa común, está deteriorada. A diferencia de lo sucedido en el pasado, cuando los logros obtenidos eran insuficientes para atender adecuadamente las necesidades del país, lo que caracterizó al año 2004 fue un desmejoramiento significativo y simultáneo en ámbitos medulares de la vida nacional, en un contexto internacional cada vez más adverso. El ingreso real de las personas disminuyó por tercer año consecutivo, de manera tal que los salarios mínimos actuales son similares, en términos reales, a los de dos décadas atrás, pese al importante crecimiento económico experimentado en ese lapso. Hoy en día la estabilidad económica se apoya sobre bases cada vez

menos sostenibles. A la ausencia de mayores ingresos tributarios, indispensable para mantener y ampliar la inversión pública, se suman severos problemas en la gestión institucional para ejecutar los recursos asignados. La decisión de recortar la inversión social para mantener el equilibrio fiscal y prevenir mayores riesgos sobre la estabilidad, impacta especialmente a los grupos con menor capacidad económica y estruja a las clases medias. Entre los hogares más pobres, el ingreso proveniente de la asistencia social brindada por las instituciones públicas representa casi tres veces el ingreso generado mediante el trabajo. También se recortó la inversión pública en infraestructura, hecho que además de afectar la calidad de vida de la población es un freno a la competitividad y la inversión productiva -nacional y extranjera- que tanto necesita el país para impulsar su desarrollo. Finalmente, se matuvo la insuficiencia de recursos para la protección ambiental, y sigue retrasándose la atención de los problemas generados por la creciente urbanización, la industrialización y la agricultura intensiva. En resumen, Costa Rica ha empezado a "comerse su futuro", para mantener, en el corto plazo, la (apariencia de) normalidad.

A esta evolución poco favorable se sumó en el 2004 el estallido de escándalos de corrupción, que señalaron a los tres expresidentes que gobernaron el país entre 1990 y 2002 y a altos dirigentes de los partidos Liberación Nacional y Unidad Social Cristiana, y revelaron la vulnerabilidad del sistema de compras del Estado a la colusión entre autoridades políticas e intereses comerciales de contratistas y proveedores

## VALORACIÓN GENERAL (continuación)

privados. Aunque no es posible aún determinar las implicaciones políticas y legales de estos acontecimientos, cuyo desenlace aún se desconoce, la reacción de malestar y repudio ciudadano ha cobrado a este punto su primera víctima: los partidos políticos y el clima electoral.

Así, la democracia costarricense experimentó un agravamiento de los serios problemas de representación política que la han venido aquejando en los últimos tiempos. A ello se agrega el hecho de que el apoyo ciudadano a la democracia es hoy significativamente más bajo que hace veinte años. A pocos meses de las elecciones, un segmento importante del electorado, cuyo tamaño no tiene precedentes en la historia política reciente del país, se muestra muy reticente a participar en el proceso electoral y los partidos, viejos y nuevos, tienen niveles bajos de simpatía partidaria. Los partidos con representación legislativa han perdido casi toda su coherencia interna. En la actualidad, cerca de un 20% de las y los diputados se han separado por diversas razones de las agrupaciones que los llevaron a la curul en el 2002, una situación también inédita en Costa Rica. La legislación que aprueba el Parlamento es de un carácter marcadamente específico, centrado en disposiciones de tipo administrativo o en la creación de beneficios para grupos particulares. En este sentido, en el 2004 se tensó aún más la contradicción entre la promesa democrática del sistema político a la ciudadanía, expresada en la promulgación de una importante cantidad de nuevos derechos sociales, políticos, civiles y ambientales, durante las dos últimas décadas, y la creciente incapacidad del Estado para cumplir con los mandatos aprobados.

Toda esta situación puede aproximarse con una metáfora: una numerosa familia que vive en una casa grande y vieja, con grietas, goteras y un inadecuado mantenimiento, comienza a arrancar puertas para encender un fuego que la caliente, porque le han cortado la electricidad por falta de pago, y comienza a vender los vidrios para conseguir plata para la

comida. Son los moradores del piso donde se enciende la hoguera los que reciben el calor; los demás obtienen poco alivio y algunos pasan frío. Además, debido a que el dinero de la venta de vidrios no es suficiente para comprar un diario que alcance para todos, la puja por la distribución de los alimentos enciende las disputas y el descontento agría las relaciones entre los habitantes. El malestar se intensifica al conocerse que, a escondidas, algunos aprovechados desarmen la casa para beneficio propio. Comen los más fuertes y los aprovechados, medio comen los que logran colarse y los demás se quedan con poco o nada. Sin embargo, aún este injusto arreglo es flor de un día: de no encontrar alternativa, mañana la familia tendrá que sacrificar más cosas, unas para quemar y otras para vender.

Así, al finalizar el año 2004 la situación del país era sumamente compleja. Esta complejidad, sin embargo, no solo se deriva del escenario antes descrito. Significativos cambios en el contexto mundial han creado en poco tiempo condiciones más adversas, que parecen no haber sido percibidas por actores sociales y políticos enfrascados en un debate introspectivo sobre la distribución de posiciones y posesiones, como si una nación pequeña pudiera desentenderse de su entorno. En los últimos dieciocho meses la escalada en los precios del petróleo ha presionado la solvencia del país empujando la inflación, pero no hay una política energética que reduzca la dependencia de la economía nacional con respecto a los combustibles fósiles. El incremento de las tasas internacionales de interés señala el fin de la época del dinero barato y abundante, y esto golpea a una economía dolarizada como la costarricense. A la vez, el rápido desarrollo de la potencia exportadora de la República Popular de China plantea importantes desafíos al sector exportador costarricense y, en general, al centroamericano. El país tendrá que responder, en el corto plazo, a la creciente competencia que representa la combinación de bajos costos de mano de obra y sofisticación tecnológica de China.

En julio de 2005, la ratificación del Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana

(TLC-CA), por parte del Congreso estadounidense, creó una nueva coyuntura política internacional. Una vez que casi todos los países, incluido el más poderoso, aprobaron el TLC, Costa Rica ya no solo enfrenta la disyuntiva de escoger entre "sí" o "no" ratificarlo, sino que debe tomar una decisión en momentos en que el resto de los participantes (excepto Nicaragua) ya le dio luz verde a la iniciativa. En este sentido sorprende la parálisis del debate político: la reforma fiscal y el TLC-CA se encuentran empantanados, sin resolución en uno u otro sentido. Más significativo aún es el hecho de que, entre la publicación del estudio sobre ese convenio comercial que hiciera el Programa Estado de la Nación en febrero del presente año (Programa Estado de la Nación, 2005) y el período de elaboración de este Informe, ha sido nulo el avance en la agenda para el desarrollo, fundamental para el progreso y la equidad futuras del país, se apruebe o no el TLC-CA (recuadro 1.1).

Ante el sombrío diagnóstico que este Informe realiza sobre la evolución del 2004 resulta inevitable preguntarse: ¿cuán grave es la situación del país? Dada la acumulación de problemas económicos, sociales y políticos que han crispado la vida nacional, podría pensarse que Costa Rica está cerca -o aproximándose, o al borde- del desmoronamiento. Pese a la inocultable seriedad de los problemas, los datos analizados en el presente documento, y en Informes anteriores, no apoyan esta conclusión.

Importantes fortalezas históricas siguen en pie. Vistos en perspectiva, los logros alcanzados en desarrollo humano ubican a Costa Rica en una posición favorable. La expansión del sector externo la ha convertido en los últimos años en el principal exportador per cápita de América Latina. Gracias a las políticas de conservación de la naturaleza y de prospección de su rica biodiversidad, el país cuenta con un activo importante para mejorar la calidad de vida de las personas e impulsar su desarrollo, pues constituye una parte medular del avance requerido en el ámbito de la ciencia y la tecnología. Tener la democracia más antigua y estable de la región latinoamericana

## VALORACIÓN GENERAL (continuación)

es una ventaja de Costa Rica en relación con su entorno. En un plano más reciente, durante el 2004 la economía nacional creció (aunque menos que el año anterior), y si bien ello no implicó más ingresos para la población, demuestra que el país tiene sectores económicos competitivos. Aunque lenta y tentativa, la recuperación de los niveles de escolaridad y de la inversión en educación pública proporciona una base para acciones más decisivas en este campo. Las instituciones del estado de derecho han tenido capacidad para someter a poderosas figuras políticas a los procesos judiciales que establece la ley, pese a las tensiones que tal situación generó. Y hace poco un proceso de concertación social produjo un acuerdo que permitió reformar, por primera vez desde su creación en los años cuarenta, el régimen de invalidez, vejez y muerte (IVM) del sistema de seguridad social.

Cierto es que, vistos de manera aislada, algunos de estos avances, sobre todo los más recientes, no son proporcionales a los problemas que deben resolver. Pero en su conjunto, las fortalezas -de largo y corto plazo- constituyen una plataforma sobre la que las y los costarricenses pueden apoyarse para diseñar respuestas inteligentes a los complejos problemas que enfrenta su sociedad. Y, con un enfoque comparativo, es menester agregar que se trata de una plataforma inusualmente amplia para un pequeño país enclavado en una región de bajo desarrollo. En este sentido, si bien su situación es preocupante y exige decisiones urgentes, Costa Rica no está en un callejón sin salida.

Al contrastar los problemas y fortalezas del país, el Décimo Informe definió el período actual como un "tiempo para cambios". Desde la perspectiva del desarrollo humano sostenible se afirmó que en los próximos años será necesario elevar de modo sustantivo la productividad de la fuerza de trabajo, en un marco de ampliación de la inversión en -y distribución

de- las capacidades y oportunidades para la población y de fortalecimiento del sistema de seguridad social. El presente Informe reitera la conveniencia de esta estrategia y agrega precisión al concentrarse en un desafío específico: la universalización a corto plazo de la educación secundaria, un objetivo que tiene múltiples efectos benéficos, pues crea mejores condiciones para elevar la productividad y, a la vez, disminuir las brechas de equidad. Esta reflexión de carácter más propositivo se presenta en la nueva sección del Informe, titulada "Debates para el desarrollo".

Las transformaciones necesarias para relanzar el desarrollo humano en Costa Rica son de diversa índole: económicas, sociales, ambientales y políticas (recuadro 1.2). Sin embargo, es preciso reconocer que el nudo gordiano de estas transformaciones es el sistema político. Por la naturaleza de la democracia y, más en particular, por los arreglos institucionales del sistema costarricense, es menester aceptar que los cambios que se aprueben, aun los más profundos, serán graduales y parciales. Hoy en día, nadie en el país tiene poder suficiente para imponer su versión de las reformas y la mayoría de los grupos pierde con el agravamiento de los problemas políticos. Esta situación, que ha sido fuente de inmovilismo pues genera incapacidad para la acción, puede convertirse en un factor positivo, pues abre la posibilidad de forjar un acuerdo multisectorial en torno a una propuesta de desarrollo.

Para avanzar será necesario concretar una transacción social que distribuya oportunidades y beneficios entre los habitantes del país, en particular entre los sectores que poco o nada han ganado de la política de apertura e inserción internacional aplicada en los últimos veinte años. También habrá que distribuir sacrificios, pues toda solución tiene costos, pero deberá asegurarse que estos no se recarguen sobre los grupos más vulnerables. Es difícil vivir oyendo fiestas en el piso de arriba cuando uno no está invitado, y más difícil aun es tener que pagar las facturas de los que se divirtieron.

Esta transacción social posiblemente incluirá una propuesta que atienda las inquietudes en torno a la productividad, pero también las referidas a la equidad; la profundización de la nueva economía ligada a las exportaciones, pero también el fortalecimiento de sus débiles encadenamientos fiscales; el desarrollo de nuevos sectores de actividad económica, pero también la necesidad de mejorar la protección ambiental; medidas que den respuesta a las demandas de más inversión y servicios públicos, articuladas con acciones para lograr una mayor y más equitativa distribución de la carga tributaria, en un marco de controles eficaces sobre la Hacienda Pública.

Concertar una transacción social como esta no es asunto sencillo. En primer lugar, porque no incluirá todo lo que la población demanda ni todos los temas deseables. En segundo lugar porque requiere credibilidad: tanto quienes participen en el acuerdo como la ciudadanía deben tener confianza en su concreción. En tercer lugar, porque superar las principales trabas del desarrollo exige un gran esfuerzo creativo y plena conciencia de que todo cambio entraña riesgos, y que estos deben enfrentarse a tiempo, para no amenazar los resultados previstos. Y, finalmente, porque requiere establecer remedios contra la tentación de desconocer lo pactado, una práctica habitual en la política costarricense. En este sentido, será un acuerdo que enfrente la difícil tarea de rescatar el valor de la palabra en la política nacional. Pese a estas dificultades, la peor alternativa es mantener el empate entre fuerzas políticas que ha persistido en los últimos años y que impide a todas ellas alcanzar algún objetivo. He aquí la gran responsabilidad de las y los dirigentes políticos y sociales de la Costa Rica contemporánea y, al mismo tiempo, el parámetro para evaluar su desempeño y exigir resultados. La política es un derecho ciudadano que debe ser recuperado por todos los que aspiran a un mejor futuro para el país.

## RECUADRO 1.1

**La agenda de desarrollo: un tema pendiente**

La experiencia con la apertura de las economías en América Latina, y Costa Rica no es la excepción, ha demostrado que si bien ésta ha contribuido a la expansión del intercambio comercial y la inversión extranjera directa, ello no se ha traducido en un mayor crecimiento económico que vaya acompañado por más empleo, mejores salarios y mayor equidad (CEPAL, 2004 y 2005; Lederman et al., 2003). A este respecto Lora y Paniza (2002) resaltan que los países que cuentan con fortalezas institucionales y capacidades humanas son los que pueden aprovechar ciertas ventajas que se obtienen al profundizar la inserción internacional de la economía. En el contexto del debate sobre el TLC-CA ha surgido una nueva discusión, relacionada con las acciones internas que deben emprenderse para que la apertura económica contribuya al crecimiento y sea acompañada de mayor equidad. Se intercambian criterios sobre las políticas internas que han de implementarse para una mejor distribución de los frutos de la apertura, incluyendo también reformas institucionales que aumenten la capacidad del Estado para promover el desarrollo y la equidad.

En Costa Rica esta discusión lleva implícita la atención de dos agendas específicas: la complementaria y la de implementación. La primera contempla las acciones tendientes a lograr una apertura económica con mayor competitividad, tales como la reforma a la institucionalidad y administración de acuerdos comerciales, el pago por servicios ambientales y la suscripción de tratados para evitar la doble imposición, entre otros. Estos temas, a su vez, tienen implicaciones sobre la agenda de implementación, la cual incluye los compromisos que supondría la eventual aprobación del TLC-CA. Estos son asuntos impostergables de resolver en el corto plazo; entre ellos se encuentran el fortalecimiento del ICE, las normas en materia de seguros, las regulaciones sobre propiedad intelectual y, en general, sobre los servicios que se abrirían a la competencia, las compras del sector público y la tutela e inspección en materia laboral (Gutiérrez, 2005). En síntesis, la puesta en marcha de estas agendas permitiría atender los compromisos que se adquieran dentro del TLC, y a la vez mejorar la capacidad del país para aprovechar las oportunidades y minimizar los riesgos que se deriven del tratado.

Sin embargo, estas agendas no conforman una estrategia de desarrollo capaz de promover el crecimiento económico sostenido, el bienestar y la equidad social. Tal estrategia implica la definición y ejecución de políticas que, de manera rápida, permitan al país mejorar su desempeño en materia de educación, superar el rezago en infraestructura, revertir el deterioro en la seguridad social, promover el desarrollo rural, impulsar la ciencia y la tecnología, y efectuar reformas en las áreas fiscal y financiera para ampliar la base de recursos de inversión, así como la eficiencia y la seguridad en su movilización.

Pese a ser un asunto pendiente, que en el contexto actual se torna además urgente, no hay avances en la discusión de la estrategia de desarrollo nacional, y menos aún en la puesta en marcha de las acciones que la componen. Debido a la naturaleza del sistema político-institucional de Costa Rica, y la situación que atraviesa en la actualidad, la definición de esa estrategia necesariamente requiere una negociación interna entre las fuerzas sociales y políticas, a fin de arribar a decisiones que sean aceptables para la mayoría.

## RECUADRO 1.2

**Desafíos señalados por diversas ediciones del Informe Estado de la Nación**

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

Fuente: Proyecto Estado de la Nación, 1995, 1996, 1997, 1998, 1999, 2000, 2001b y 2002; Programa Estado de la Nación, 2003 y 2004.

CAPÍTULO  
1

## Sinopsis

Congruente con la nueva estructura del Informe explicada en el Prólogo, el presente capítulo también se organiza en tres secciones. En la primera se hace una síntesis de las valoraciones y principales hallazgos de cada uno de los capítulos regulares del Informe. Su propósito es ofrecer a las y los lectores una guía general de aproximación al texto, una puerta de entrada para la identificación de los análisis más detallados que se exponen en la parte de “Seguimiento del desarrollo humano”. La segunda sección resume los contenidos de los “Debates para el desarrollo” y procura delinear un mapa de las discusiones que encierra esta parte del Informe. Finalmente, la tercera sección se centra en un aspecto específico: la presentación de varios índices internacionales que comparan, en diversos campos, la situación de Costa Rica con respecto a otras naciones. Su propósito es detectar cambios en las valoraciones que se efectúan desde el exterior sobre el país.

### Seguimiento del desarrollo humano

#### Equidad e integración social

Durante el 2004 Costa Rica sufrió un deterioro en las oportunidades para que su población tenga una mejor calidad de vida, que se expresó en un aumento de la pobreza, una reducción en los ingresos laborales de todos los estratos y una disminución del ingreso social que el Estado proporciona a los

hogares. Si bien en términos generales este deterioro afectó a la mayoría de los habitantes del país, los más golpeados fueron los sectores sociales más pobres y, por tanto, más vulnerables. Este magro desempeño ocurre en una nación que a lo largo de los últimos quince años experimentó progreso social, aunque sin lograr una conexión entre la inversión en capacidades humanas (salud y educación, por ejemplo) y el objetivo de convertirse en una sociedad más equitativa.

Los indicadores más generales de logro social, tales como la esperanza de vida, la mortalidad infantil y las coberturas educativas, mostraron mejorías. Más que una virtud específica, este comportamiento era en buena medida previsible, por los efectos inerciales de la continua expansión del gasto público en los años previos. Así, la mortalidad infantil se situó en 9,25 por cada mil nacidos vivos, la cifra más baja en la historia. Las coberturas en educación secundaria -la proporción de personas que asisten a colegios y otras modalidades de enseñanza de tercero y cuarto ciclos- aumentaron nuevamente, aunque acompañadas por una mayor deserción. Sin embargo el dato relevante es que, en el 2004, los indicadores específicos que dan cuenta de la distribución de oportunidades entre la población -generación de ingresos, pobreza, empleo, pensiones- tuvieron una evolución claramente negativa.

En el año bajo análisis la incidencia de la pobreza total, medida por ingresos,

pasó de 18,5% a 21,7%, el nivel más alto de la última década. Esto significa unos 38.000 nuevos hogares pobres y un acumulado de aproximadamente un millón de personas pobres. También se incrementaron la intensidad de la pobreza y el porcentaje de personas vulnerables a esa condición. Al mismo tiempo, se registró una caída de -6% en el ingreso per cápita promedio real de los hogares con ingreso conocido. Este comportamiento es consistente con la evolución de los salarios mínimos reales, que experimentaron un descenso y se situaron en un nivel no muy distinto al de veinte años atrás.

En el 2004 el aumento de la pobreza coincidió con un nivel de desigualdad prácticamente estable en relación con el reportado a través del coeficiente de Gini en años anteriores. Este resultado aparentemente contradictorio se explica por la pérdida generalizada de ingreso en los hogares. Aunque esta caída haya sido generalizada, debe tenerse en cuenta que sus repercusiones son más graves entre los más pobres y los hogares vulnerables a la pobreza, por tratarse de personas que viven en condiciones apremiantes, con escasa o nula capacidad para absorber impactos de situaciones económicas adversas. Por otra parte, la desigualdad social se mantiene en un nivel significativamente más alto que hace diez años, por lo que su estabilización, más que un logro, es señal de incapacidad para recuperar siquiera los niveles de una década atrás. Como un aporte al conocimiento

sobre la desigualdad, en esta ocasión el Informe incluye un estudio sobre el perfil de los hogares que pertenecen al decil más rico del país (10% superior), basado en los datos de la Encuesta de Hogares del INEC. Pese a las limitaciones de ese instrumento para captar información de los hogares más ricos, es posible apreciar que estos tienen un tamaño promedio bastante menor que el de los hogares pobres, más alta escolaridad de sus miembros, son conformados mayoritariamente por adultos jóvenes y tienen una mayor inserción en el mercado laboral (cuando son hogares conyugales, ambos trabajan).

Al examinar con más detalle la situación en materia de pobreza emergen varias situaciones preocupantes. La primera tiene que ver con la distribución territorial del problema. Como se ha mencionado en Informes anteriores, en Costa Rica existen importantes diferencias regionales: la pobreza en la región Central equivale a la mitad de la existente en las demás regiones. En este sentido, llama la atención el fuerte incremento de su incidencia en la región Brunca, donde pasó de 33,6% a 40,4% entre 2003 y 2004. Un estudio de la desigualdad social en los cantones

de esta región indica que en ellos el coeficiente de Gini varía entre 0,477 (Osa) y 0,492 (Golfito), niveles superiores en más de cinco puntos al promedio nacional y, desde una perspectiva internacional, similares al promedio de las naciones latinoamericanas. El país está acumulando un bolsón de pobreza y desigualdad en una región que, sin embargo, tiene un gran potencial productivo y rica biodiversidad. El segundo motivo de preocupación se origina en las estimaciones sobre la incidencia de pobreza basada en métodos alternativos para su medición. Cuando se consideran de manera integrada tanto las necesidades básicas insatisfechas (de salud, saber, higiene, albergue) como los ingresos de la población, un 36% de los hogares es pobre -prácticamente uno de cada tres-, una situación similar a la del año 2000, pese a la expansión en el gasto social ocurrida durante el período 2000-2004. Además, la necesidad de albergue, especialmente de vivienda de calidad, es la más insatisfecha. Un análisis sobre la evolución de los asentamientos en precario de la Gran Área Metropolitana (GAM) evidenció que la falta de una política de vivienda planificada, coherente y

comprometida fue uno de los factores que incidió en que estos se duplicaran en las dos últimas décadas. Finalmente, un estudio sobre siete ciudades intermedias fuera del área metropolitana reveló que, a diferencia de la GAM, en ellas la segregación socioespacial no es un problema importante, pero sí lo son las concentraciones de pobreza: en todos estos centros urbanos existen significativos conglomerados de hogares pobres.

En términos espaciales, más allá de la pobreza, los indicadores de empleo, educación y consumo eléctrico, entre otros, muestran disparidades entre regiones y en particular entre la región Central y todas las demás (mapa 1.1).

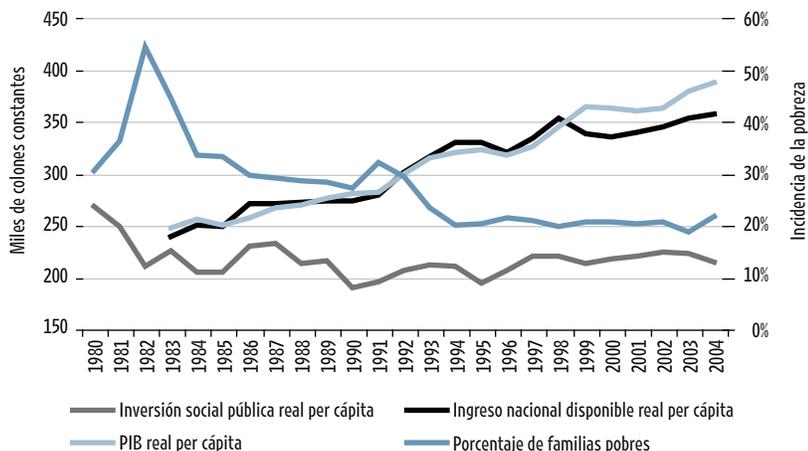
En este marco, también los indicadores de empleo y seguridad social tuvieron un desempeño negativo. Pese al crecimiento de la economía (4,2%), se crearon pocos empleos nuevos (13.000), menos de un tercio de los que se venían generando en promedio por año. En el 2004, el desempleo fue mayor entre las mujeres (8,5% frente a 5,4% de los hombres), los jóvenes de 16 a 20 años (17,2%) y la población total con bajo nivel educativo, primaria completa o secundaria incompleta (7,5%). La tasa de desempleo abierto total, aunque todavía baja en comparación con el resto de América Latina (6,2%), no logró recuperar los niveles existentes quince años atrás. En esta perspectiva de más largo plazo, al contrastar los resultados de los períodos 1990-1994 y 2000-2004 se observa un incremento de dos puntos porcentuales en este indicador, así como un deterioro en la calidad del empleo medida por el subempleo visible e invisible. Hoy en día, el subempleo afecta a casi una tercera parte de la fuerza de trabajo.

La protección social de las y los trabajadores también ha disminuido en forma notable. En el seguro de pensiones, la tasa de cobertura de la PEA es de apenas 45,1%. En la población asalariada, ésta se ha reducido en 11 puntos porcentuales en los últimos catorce años, de cerca del 68% en 1990, a poco menos del 57% en el 2004. Si bien la cobertura de este seguro se ha incrementado significativamente entre la población

GRAFICO 1.1

### Evolución de la producción<sup>a/</sup>, el ingreso nacional<sup>b/</sup>, la inversión social<sup>c/</sup> y la pobreza

(miles de colones constantes y porcentajes)



a/ En miles de colones de 1991.

b/ En miles de colones de 1991, según deflador implícito del PIB.

c/ En miles de colones del 2000, según deflador implícito del gasto de consumo final del Gobierno General.

Fuente: Elaboración propia a partir de Trejos, 2005 y datos del BCCR.

MAPA 1.1

**Costa Rica: Indicadores seleccionados por región, 2004****Región Chorotega**

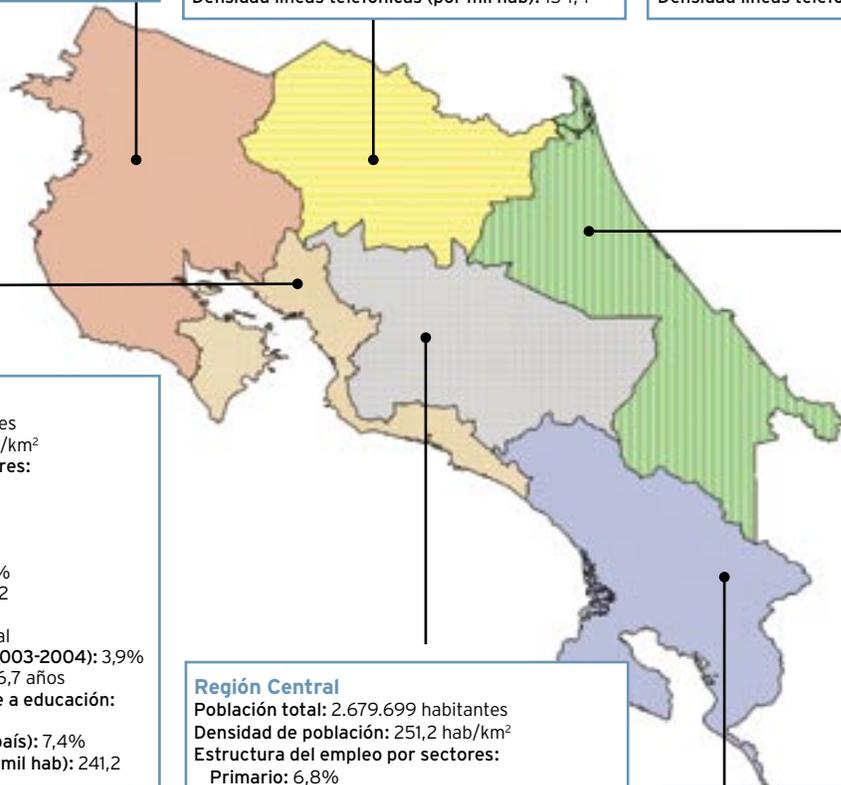
Población total: 322.016 habitantes  
 Densidad de población: 31,8 hab/km<sup>2</sup>  
 Estructura del empleo por sectores:  
 Primario: 26,3%  
 Secundario: 14,5%  
 Terciario: 59,2%  
 Tasa de desempleo abierto: 7,6%  
 Tasa de subutilización total: 18,4%  
 Coeficiente de Gini (2003): 0,448  
 Hogares en pobreza: 33,1%  
 Consumo eléctrico: 7,6% del total  
 Crecimiento consumo eléctrico (2003-2004): 9,4%  
 Escolaridad<sup>a/</sup> promedio (2003): 7,1 años  
 Población 12 a 17 años que asiste a educación: 78,5%  
 Área de construcción (m<sup>2</sup>/total país): 11,2%  
 Densidad líneas telefónicas (por mil hab): 174,4

**Región Huetar Norte**

Población total: 225.513 habitantes  
 Densidad de población: 29,4 hab/km<sup>2</sup>  
 Estructura del empleo por sectores:  
 Primario: 39,8%  
 Secundario: 15,4%  
 Terciario: 44,8%  
 Tasa de desempleo abierto: 5,1%  
 Tasa de subutilización total: 17,1%  
 Coeficiente de Gini (2003): 0,429  
 Hogares en pobreza: 27,4%  
 Consumo eléctrico: 3,8% del total  
 Crecimiento consumo eléctrico (2003-2004): 10,0%  
 Escolaridad<sup>a/</sup> promedio (2003): 6,0 años  
 Población 12 a 17 años que asiste a educación: 65,8%  
 Área de construcción (m<sup>2</sup>/total país): 4,8%  
 Densidad líneas telefónicas (por mil hab): 154,4

**Región Huetar Atlántica**

Población total: 412.347 habitantes  
 Densidad de población: 44,9 hab/km<sup>2</sup>  
 Estructura del empleo por sectores:  
 Primario: 38,9%  
 Secundario: 9,5%  
 Terciario: 51,6%  
 Tasa de desempleo abierto: 6,0%  
 Tasa de subutilización total: 14,9%  
 Coeficiente de Gini (2003): 0,334  
 Hogares en pobreza: 23,6%  
 Consumo eléctrico: 6,9% del total  
 Crecimiento consumo eléctrico (2003-2004): 5,4%  
 Escolaridad<sup>a/</sup> promedio (2003): 6,4 años  
 Población 12 a 17 años que asiste a educación: 72,9%  
 Área de construcción (m<sup>2</sup>/total país): 4,8%  
 Densidad líneas telefónicas (por mil hab): 132,0

**Región Pacífico Central**

Población total: 218.892 habitantes  
 Densidad de población: 56,0 hab/km<sup>2</sup>  
 Estructura del empleo por sectores:  
 Primario: 19,3%  
 Secundario: 21,5%  
 Terciario: 59,2%  
 Tasa de desempleo abierto: 7,1%  
 Tasa de subutilización total: 19,1%  
 Coeficiente de Gini (2003): 0,382  
 Hogares en pobreza: 25,6%  
 Consumo eléctrico: 6,5% del total  
 Crecimiento consumo eléctrico (2003-2004): 3,9%  
 Escolaridad<sup>a/</sup> promedio (2003): 6,7 años  
 Población 12 a 17 años que asiste a educación: 72,0%  
 Área de construcción (m<sup>2</sup>/total país): 7,4%  
 Densidad líneas telefónicas (por mil hab): 241,2

**Región Central**

Población total: 2.679.699 habitantes  
 Densidad de población: 251,2 hab/km<sup>2</sup>  
 Estructura del empleo por sectores:  
 Primario: 6,8%  
 Secundario: 23,5%  
 Terciario: 69,7%  
 Tasa de desempleo abierto: 6,6%  
 Tasa de subutilización total: 12,9%  
 Coeficiente de Gini (2003): 0,409  
 Hogares en pobreza: 17,1%  
 Consumo eléctrico: 71,3% del total  
 Crecimiento consumo eléctrico 2003-2004: 3,5%  
 Escolaridad<sup>a/</sup> promedio (2003): 8,7 años  
 Población 12 a 17 años que asiste a educación: 82,9%  
 Área de construcción (m<sup>2</sup>/total país): 66,0%  
 Densidad líneas telefónicas (por mil hab): 269,9

**Región Brunca**

Población total: 320.288 habitantes  
 Densidad de población: 33,6 hab/km<sup>2</sup>  
 Estructura del empleo por sectores:  
 Primario: 31,6%  
 Secundario: 14,2%  
 Terciario: 54,2%  
 Tasa de desempleo abierto: 5,8%  
 Tasa de subutilización total: 19,8%  
 Coeficiente de Gini (2003): 0,427  
 Hogares en pobreza: 40,4%  
 Consumo eléctrico: 3,8% del total  
 Crecimiento consumo eléctrico (2003-2004): 4,2%  
 Escolaridad<sup>a/</sup> promedio (2003): 6,4 años  
 Población 12 a 17 años que asiste a educación: 73,9%  
 Área de construcción (m<sup>2</sup>/total país): 5,8%  
 Densidad líneas telefónicas (por mil hab): 128,1

**TOTAL DEL PAÍS**

Población total: 4.178.755 habitantes  
 Densidad de población: 81,8 hab/km<sup>2</sup>  
 Estructura del empleo por sectores:  
 Primario: 15,1%  
 Secundario: 20,4%  
 Terciario: 64,5%  
 Tasa Desempleo Abierto: 6,5%  
 Tasa de subutilización total: 14,4%  
 Coeficiente de Gini (2003): 0,425  
 Hogares en Pobreza: 21,7%  
 Consumo Eléctrico (2003): 6.707.857 MWh  
 Crecimiento consumo eléctrico 2003-2004: 4,4%  
 Escolaridad<sup>a/</sup> promedio (2003): 8,0 años  
 Población 12 a 17 años que asiste a educación: 79,0%  
 Área de construcción: 2.723.683 m<sup>2</sup>  
 Densidad líneas telefónicas (por mil hab): 230,3

a/ Población de 18 años o más.

Fuente: MIDEPLAN, a partir de las instituciones productoras de los datos.

no asalariada -aumentó en 18 puntos porcentuales durante este período-, lo cierto es que en la actualidad solo uno de cada cinco no asalariados cotiza para una pensión (21,7%). Pese a esta preocupante evolución, es en esta materia en la que es posible informar acerca de un avance positivo del 2004 en el campo social: la adopción de reformas al régimen de invalidez, vejez y muerte (IVM) de la CCSS, que atenúan severos problemas actuariales gracias a un proceso concertado entre el Gobierno y diversos sectores laborales y empresariales. Por otra parte, en el seguro de salud se ha venido generando una contradicción entre una cobertura amplia, cercana al 87%, y una base bastante más reducida de contribuyentes, que se limita a una parte de la población asalariada y se agrava por la morosidad pública y privada, en particular por las deudas del FODESAF. Esto plantea la urgencia de asegurar la sostenibilidad financiera del seguro de salud, en un marco que reafirme los principios sobre los que tradicionalmente se ha sustentado: equidad, solidaridad, unidad, universalidad y obligatoriedad.

El hecho más relevante del 2004 en el ámbito social fue que al deterioro de los ingresos reales de la población se agregó una reducción de los ingresos sociales, es decir, aquella parte del ingreso de las familias que se origina en los servicios prestados por instituciones públicas de fin social. Esta disminución se explica por el recorte de la inversión social efectuado por el Gobierno como parte de las medidas de contención del gasto público. Este recorte se da en forma explícita, como en el caso FODESAF, que experimentó una fuerte caída de sus ingresos (en el 2004 recibió cerca de un 25% menos de fondos, en términos reales, que en el año 2000), o en forma encubierta, mediante la práctica de asignar recursos tardíamente en el año, lo que impide a las instituciones la ejecución normal de sus programas. El impacto de esta política de contención del gasto es potencialmente muy elevado. Debe recordarse que el 90% del gasto en educación y el 45% del correspondiente a la seguridad social dependen de transferencias del

Presupuesto Nacional, lo que indica una fuerte dependencia con respecto a las decisiones del Ministerio de Hacienda.

A esta decisión de las autoridades se unen dos situaciones inquietantes en materia de inversión social. En primer lugar destaca la incapacidad de las instituciones para ejecutar sus manguados recursos; en el marco de una mayor restricción presupuestaria, el FODESAF registra importantes superávits (más de 5.700 millones de colones en 2003 y más de 2.000 millones en el 2004). En otras palabras, tiene menos plata para hacer, y hace bastante menos de lo que puede. En segundo lugar, con la información disponible es prácticamente imposible evaluar la eficiencia del gasto en programas que tienen ya varias décadas de funcionar; en muchos casos no puede determinarse con precisión el costo de los servicios que prestan las instituciones sociales, sobre todo con dinero del FODESAF, ni si tales servicios están llegando a los sectores a los que en principio están destinados. Cabe preguntarse por qué la Administración no genera la información necesaria. Esta situación es negativa no solo en términos de la eficiencia en el uso de los recursos públicos, sino desde el punto de vista de la vigilancia ciudadana sobre estos. En estas condiciones, los fondos de inversión social son altamente vulnerables al manejo "clientelista" por parte de quienes ocupan las posiciones de poder.

El presente Informe incluye un aporte especial sobre las brechas sociales por razones de género, que da seguimiento al estudio presentado en la séptima edición (2001) sobre el cumplimiento del país de los compromisos internacionales en esta materia. Cuatro años más tarde, la principal conclusión es que Costa Rica ha finalizado la etapa de rápidos avances en este ámbito, especialmente en lo que concierne al reconocimiento de los derechos de las mujeres, y transita hoy una fase de lenta, costosa y marginal ampliación de los logros alcanzados. En un contexto nacional de dificultades en materia de crecimiento económico y equidad social, los problemas de las mujeres se

profundizan aún más, pues si al país le va mal, a ellas les va peor. Por el lado positivo, la deserción en las distintas modalidades de educación secundaria es más de dos puntos porcentuales menor entre las mujeres que entre los hombres; la proporción de mujeres profesionales y técnicas dentro del total de ocupados del mismo sexo es también mayor. Sin embargo, vistas en su conjunto, las mujeres tienen una inserción laboral más precaria, lo que se refleja en su mayor presencia dentro de la categoría de trabajadores por cuenta propia y en una mayor incidencia de la subutilización de la fuerza de trabajo entre ellas. Un tema que preocupa de manera particular es el agotamiento de los mecanismos y recursos para proteger a las víctimas de violencia doméstica. El promedio anual de mujeres muertas por esta causa fue de 20 entre el 2000 y el 2004 y, aunque hoy se interpone un 50% más de denuncias que cinco años atrás (48.073 casos en 2004 frente a 32.643 en 2000), el levantamiento de las medidas provisionales de protección por no comparecencia de la víctima sigue siendo muy frecuente. Por último, en el plano político el principal avance es la mayor presencia de mujeres en los puestos de representación política (50,1% de las personas electas en cargos de regidores y 35% de los diputados en las elecciones del 2002). En la actualidad, los principales órganos de control de la Administración Pública (Procuraduría General, Contraloría General de la República y Defensoría de los Habitantes) tienen al frente a una mujer.

### Oportunidades, estabilidad y solvencia económicas

El desempeño general de la economía en el 2004 no fue satisfactorio y tampoco muy distinto al de años recientes. En el primer tema que analiza el capítulo, el de las oportunidades económicas, las noticias son positivas pero insuficientes. El crecimiento de la producción (4,2%) fue razonable en el contexto de las economías latinoamericanas, se alcanzó el máximo histórico de exportaciones de bienes y servicios (8.524 millones de dólares) y se logró una

mayor atracción de inversión externa directa. Estos resultados favorables no fueron capaces de impulsar la creación de mayores y mejores oportunidades de empleo. Como se señaló en páginas anteriores, el comportamiento del mercado laboral fue insuficiente: se generaron pocos puestos de trabajo nuevos y se deterioró por tercer año consecutivo el salario mínimo real, aunque el desempleo y subempleo se redujeron levemente en el 2004 con respecto al 2003. En este marco de escasa capacidad para la generación de oportunidades, son preocupantes la dispersión y desarticulación de los esfuerzos del país en materia de creación de empleo.

El crecimiento de la producción se desaceleró en relación con el 2003 y el ingreso nacional disponible real en términos per cápita, indicador que mide el ingreso de las personas, se incrementó en menos de 1% (gráfico 1.2). La desaceleración del PIB se originó, principalmente, en la pérdida de dinamismo de los sectores agropecuario y manufacturero. Solo los servicios de construcción y comercio, y especialmente los de restaurantes y hoteles (impulsados por el turismo), se expandieron con más fuerza que en años anteriores. Estos resultados profundizaron la tendencia hacia la “terciarización” de la economía: tres cuartas partes del crecimiento del 2004 correspondieron al aporte del sector servicios. En este sentido la economía costarricense sigue el patrón que tradicionalmente muestran los países que transitan hacia etapas más avanzadas de su proceso de desarrollo. El menor dinamismo económico obedeció en buena medida a la desaceleración de la demanda externa, aspecto medular para un pequeño país con una economía abierta como Costa Rica. El ritmo de crecimiento de esta última fue menos de la mitad que el registrado en el 2003 (6,4% frente a 13,4%).

En el desempeño del sector externo tres hechos tuvieron especial relevancia. Primero, la diversificación de las exportaciones logró atenuar el efecto de la desaceleración de la demanda externa, ya que el país pudo encontrar nichos especialmente dinámicos donde colocar sus bienes y servicios. Para

examinar este asunto con más detalle, el presente Informe incluye un análisis de dos casos de inserción y adaptación ventajosa: el café y el turismo. El sector cafetalero, productor de uno de los principales rubros tradicionales de exportación, ha conseguido una mejora sustancial en sus ingresos por exportaciones, aun en época de caída de los precios internacionales, a partir de la diferenciación del grano costarricense con base en su calidad. En el caso del turismo, por una diversidad de factores que se comentan en el capítulo 3, la actividad se mantiene como la principal fuente de divisas para el país y muestra importantes oportunidades para la generación de encadenamientos. El segundo hecho relevante del 2004 es que, contrario a lo ocurrido en años anteriores, las exportaciones fuera de las zonas francas fueron las que más contribuyeron al crecimiento del total exportado. Finalmente, el país logró mantener el influjo de inversión extranjera directa, la que ascendió a 617,6 millones de dólares. El sector industrial sigue siendo el principal destino de esta inversión, sobre todo en zonas francas. Es importante resaltar que, en el caso de los regímenes de zona franca, el aumento de la inversión externa se debe más a la reinversión en empresas existentes que a la llegada de nuevas compañías.

Los resultados en el segundo tema del capítulo fueron decididamente negativos. La estabilidad se erosionó como resultado de varios factores. En primer lugar destaca el deterioro de la situación fiscal, que además amenaza las posibilidades de crecimiento en los próximos años. Por una parte están las políticas de contención del gasto público, basadas en el recorte de la inversión social y de la inversión pública en infraestructura, que ciertamente fueron efectivas para reducir el déficit financiero del Gobierno, pero cuya sostenibilidad deja serias dudas. En esta materia puede decirse que la victoria fue pírrica: menor déficit a cambio de afectar a los grupos más vulnerables y la capacidad para impulsar el crecimiento económico nacional. No obstante, debe reconocerse que, sin contar

con más recursos, un aumento del gasto podría haber provocado inestabilidad y un mayor empobrecimiento. Como se analiza en el Informe, dadas la baja carga tributaria (cerca al 13%), la incapacidad para aprobar una reforma fiscal y la alta inflexibilidad del gasto público, lo más probable es que se insista en este tipo de medidas, pese a sus negativos efectos sobre el desarrollo del país. Además, el irresuelto problema de la elevada deuda pública, especialmente la interna, limita las posibilidades del Estado para invertir en áreas prioritarias del desarrollo humano. En el 2004, casi la mitad de los ingresos del Gobierno se destinó al pago de la deuda pública. El servicio total de la deuda ascendió a cerca de 1.150 millones de dólares, un aumento de 217,1 millones de dólares con respecto al 2003 debido a una mayor amortización del principal, como resultado, fundamentalmente, de las bajas tasas de interés internacionales. En el año bajo análisis no hubo visos de solución a la carga que representa la deuda. Esta fue equivalente al 59,9% del PIB, apenas inferior al nivel del 2003, y de ella dos terceras partes correspondieron a la deuda interna (38,8%).

En segundo lugar, hubo un importante deterioro en los términos de intercambio, especialmente por el fuerte aumento registrado en el precio de los hidrocarburos durante el 2004 (y lo que se lleva del 2005), situación que se comenta con más detalle en el resumen del capítulo “Armonía con la naturaleza”. Hoy en día Costa Rica tiene que dedicar un 60% más de divisas, que hace cuatro años, para pagar por los combustibles. Este severo incremento afectó sobre todo los precios del transporte y la vivienda.

Finalmente, las metas de inflación no se cumplieron. El crecimiento del índice de precios al consumidor fue del 13%, frente al 10% originalmente previsto por el Banco Central. En buena parte, esta situación fue provocada por la evolución, ya comentada, en los precios de los hidrocarburos, así como por el aumento en el acero y los materiales de construcción, ocasionado en buena medida por el crecimiento de

la economía china. El impacto de estas alzas pudo ser mayor, pero el manejo de los agregados monetarios ayudó a compensarlo. Es preciso subrayar, que el deterioro de los términos de intercambio no es el único factor que explica el comportamiento de la inflación. Otra causa fueron las alzas en los precios de los bienes y servicios regulados por el Estado, muchos de ellos provistos por instituciones públicas. Las tarifas de agua se incrementaron en 30,5%, más de dos veces la inflación promedio, y las de energía eléctrica en 17%. Esta situación afectó fuertemente los ingresos de los hogares que tienen poco margen para reducir su consumo. Por último, estos niveles de precios también se explican por las expectativas de los actores económicos en relación con la política de minidevaluaciones del colón con respecto al dólar. Estos actores anticipan y ajustan sus costos y precios, en una especie de indexación, de acuerdo con el tipo de cambio. En el 2004 ocurrió una devaluación del tipo de cambio real, lo que por un lado favorece a las exportaciones, pues los bienes y servicios costarricenses se abaratan relativamente en el mercado internacional, pero por otro lado eleva el costo de las importaciones necesarias para la producción y el consumo. En todo caso, la conclusión es que Costa Rica sigue teniendo una de las inflaciones más altas del Hemisferio, aunque ésta se encuentra lejos de los niveles experimentados a inicios de la década de los ochenta.

El deterioro de los fundamentos de la estabilidad económica tiene efectos sobre la solvencia del país para enfrentar los retos del desarrollo. Si bien es cierto que, como ya se mencionó, Costa Rica logró aumentar sus exportaciones y el flujo de inversión externa, ello no se tradujo en una mayor solvencia. Esto se debe, sobre todo, a los altos niveles de déficit de la cuenta corriente (a su vez determinados, por una ampliación de la brecha entre importaciones y exportaciones, pues aunque el país exporta más, el volumen de lo que importa crece con más celeridad). En el 2004 el déficit de la cuenta corriente decreció en cerca de 100 millones de dólares en

relación con el año anterior, al situarse en poco más de 830 millones de dólares, aproximadamente el doble del que existía diez años atrás. En buena parte la inversión extranjera y, más en general, el superávit de la cuenta de capital y financiera de la balanza de pagos, es la que permite financiar los crecientes déficit en la cuenta corriente. En el 2004, la inversión externa financió el 74% de este faltante.

La confianza del consumidor también se vio afectada por el deterioro de la estabilidad económica. Cuando crece la incertidumbre sobre el futuro económico, los consumidores pueden abstenerse de efectuar inversiones y gastos. En setiembre del 2004, el índice de confianza del consumidor registró su nivel más bajo desde el año 2002, fecha en la que se realizó la primera encuesta sobre este tema por parte del Observatorio del Desarrollo y la Escuela de Estadística de la Universidad de Costa Rica. El índice alcanzó un valor de 33,1 (en un rango de 0 a 100), lo que mostró el sentimiento pesimista de la población ante la economía nacional. Varios acontecimientos internos y externos influyeron en este resultado: en el plano económico, el incremento del precio del petróleo a nivel internacional y la mayor inflación interna, y en el plano político, las fuertes protestas contra la revisión

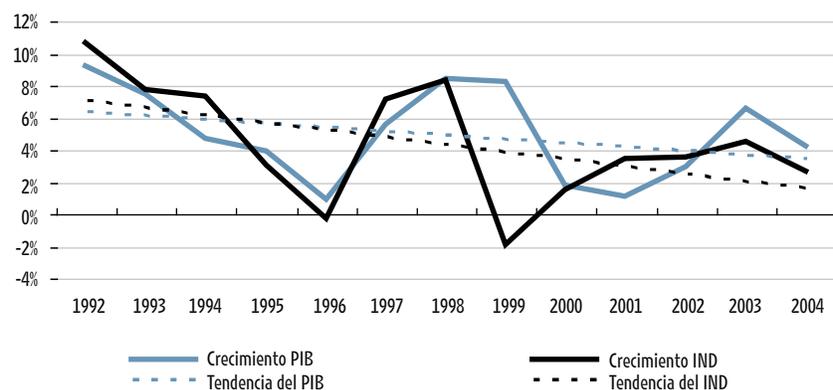
técnica vehicular, el bajo incremento de los salarios de los empleados públicos y la firma del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos, así como sus secuelas sobre el Gabinete de Gobierno y, particularmente, los escándalos de corrupción, crearon incertidumbre sobre el rumbo del país. En el año 2005 pareciera que la percepción de los consumidores no mejora. Al momento de escribirse este capítulo fue difundida la nueva medición del índice, que arrojó un valor de 34,2 puntos, y se reportó que la falta de confianza fue generalizada, es decir, se dio en todos los estratos de la población, independientemente de sus niveles de escolaridad, ingresos y capacidad de gasto discrecional.

Un evento que hizo peligrar la estabilidad y la solvencia del país en el 2004 fue la crisis de los fondos de inversión. En pocos días disminuyó en cerca de la mitad el valor de los ahorros de los inversionistas en títulos valores (alrededor de 1.500 millones de dólares, un 8,1% del PIB) y hubo un retiro masivo de inversionistas. Como se explica en el capítulo, la crisis tuvo diversas causas, desde el aumento de la liquidez del sistema financiero local, hasta errores en el diseño de productos e incentivos para inversionistas y decisiones de inversión, como una excesiva concentración en instrumentos del sector público costarricense.

GRAFICO 1.2

### Tasa de crecimiento del PIB real y del ingreso nacional disponible real

(porcentajes)



Nota: La línea punteada corresponde a la tendencia lineal del crecimiento del PIB y del IND, y muestra la dirección en la que se mueven las variables.

Fuente: Elaboración propia con datos del BCCR.

Si al análisis de los anteriores elementos coyunturales se une la consideración de aspectos de carácter más estructural, como los históricamente bajos niveles ahorro interno que caracterizan a la economía costarricense (en promedio menos del 8% del PIB en la última década) y que determinan reducidos niveles de inversión privada interna, por una parte, y la creciente incapacidad del Estado para financiar la inversión pública en infraestructura y la generación de capacidades humanas, por otra, la conclusión que emerge es que el país sigue teniendo poca solvencia para financiar su desarrollo y, más aún, que esta solvencia se deterioró en el 2004.

Esta conclusión condujo a que en el presente Informe se pusiera especial atención al fomento de la producción, un elemento clave para el desarrollo, que se materializa a través de lo que los economistas llaman políticas industriales, es decir, incentivos y otros apoyos que promuevan condiciones favorables para los productores. Como en Costa Rica la mayor parte del parque empresarial está conformado por micro y pequeñas empresas, es obvia la importancia de conocer las acciones que se realizan para apoyar a este sector, aunque esto no agota los requerimientos de fomento a la producción. Sobre las empresas y empresarios en el país se sabe poco. Se estima que existen alrededor de 122.000 establecimientos, de los cuales el 75% corresponde a unidades productivas pequeñas, de entre 1 y 4 empleados, que es el segmento de las microempresas. Esta falta de conocimiento es una restricción fundamental para el diseño de las políticas de apoyo. La aprobación de la Ley para el Fortalecimiento de las Pequeñas y Medianas Empresas (conocida como Ley PYME), en el 2002, generó grandes expectativas en esta materia. En el 2004 pueden documentarse algunos avances, como la creación de una red de apoyo interinstitucional que permitió diagnosticar la situación y las necesidades de 466 pequeñas y medianas empresas e impulsar programas específicos en diversas regiones, así como la discusión de varios proyectos de ley para establecer

una banca de desarrollo en el país (que abre una importante oportunidad, en caso que se apruebe legislación que mejore la capacidad instalada en los bancos existentes para financiar el desarrollo). Sin embargo, estos logros son puntuales, insuficientes y, sobre todo, lentos en relación con la urgente necesidad de incrementar la productividad nacional. Por una parte, según lo examinó el Décimo Informe, las instituciones públicas de fomento a la producción constituyen uno de los sectores más debilitados del Estado, lo que plantea una condición adversa para la generación y puesta en marcha de políticas industriales. Instituciones débiles no pueden encauzar grandes esfuerzos. Por otra parte, la Ley PYME se orienta únicamente a empresas formales o en proceso de formalización, excluyendo de la atención al sector informal, que es mayoritario dentro del parque empresarial costarricense.

### Armonía con la naturaleza

En años anteriores, el *Informe Estado de la Nación* ha alertado sobre la existencia de patrones insostenibles en el consumo energético del país. En el 2004 se agudizaron los efectos negativos de la dependencia con respecto a los combustibles fósiles, ya que a la ausencia de políticas que incentiven el uso de fuentes alternativas, se unió una fuerte escalada en el precio de los hidrocarburos. En primer lugar, se amplió la brecha entre la producción y el consumo nacional de energía: mientras la producción se mantuvo estancada en alrededor de 50.000 terajulios, el consumo aumentó hasta alcanzar aproximadamente 125.000 terajulios. Hoy el país importa más energía que la que produce, siendo la mayoría de estas importaciones las correspondientes a los derivados de petróleo para el sector transporte.

En segundo lugar, el incremento en el precio de los hidrocarburos y un consumo creciente por parte de una flota vehicular envejecida pero en rápida expansión (8,3% anual), elevaron la factura petrolera de 525 millones a 729 millones de dólares a finales del 2004. Costa Rica paga hoy por petróleo más de lo que recibe por concepto de inversión extranjera directa. Al mismo tiempo, el

uso cada vez mayor de hidrocarburos para el transporte es una de las principales causas de la contaminación del aire, que tiene efectos nocivos sobre la salud de las personas. De acuerdo con un reciente estudio del Ministerio de Salud, los costos totales por las enfermedades y muertes asociadas a la contaminación del aire en la Gran Área Metropolitana (GAM) se estiman en más de 92.000 millones de colones, aproximadamente 280 millones de dólares, por año. Los controles de la revisión técnica de vehículos han logrado disminuir el ritmo de incremento en la contaminación, pero no evitar que, en ciertas áreas, ésta se sitúe por encima del valor promedio anual establecido por el Decreto de Inmisiones de Costa Rica. A pesar de la gravedad del problema, se carece de un sistema de seguimiento de la calidad del aire que cubra el territorio nacional. La presión financiera que agrega el tema energético también es preocupante por cuanto limita los ya de por sí escasos recursos y capacidades del Estado para la conservación y protección del patrimonio natural del país.

La creciente dependencia energética con respecto a combustibles fósiles y sus efectos económicos, sociales y ambientales no son, sin embargo, el único problema serio en materia de gestión ambiental. En general, Costa Rica no está logrando atenuar los efectos del desarrollo económico, el incremento poblacional y la urbanización sobre el patrimonio natural; antes bien, en buena medida esos procesos ocurren a expensas de este patrimonio. El Informe documenta severos problemas de contaminación de las fuentes de agua, los casi nulos avances en el manejo de los desechos sólidos, la creciente vulnerabilidad de los recursos marino-costeros y el uso poco sostenible del recurso tierra. En lo que concierne a las fuentes de agua, las concentraciones de nitratos en varios pozos y manantiales de la GAM alcanzaron en el 2004 el nivel máximo recomendado por las autoridades de salud (50 mg/l como NO<sub>3</sub>). Esto es preocupante, además, porque la limpieza de una fuente de agua contaminada es difícil, cara

y lenta. Varios acuíferos en las zonas costeras de las principales zonas turísticas del Pacífico Norte están siendo sobreexplotados, lo que ha provocado contaminación salina o, en algunos casos, hasta intrusión salina, con la consecuente pérdida en la calidad del agua y el riesgo para el abastecimiento de la población.

Por su parte, la densidad de la población no solo crece sino que ésta cada vez produce más basura. Por ejemplo, la producción de desechos per cápita en el Área Metropolitana prácticamente se duplicó en los últimos veinte años, al pasar de poco más de 550 gramos diarios en 1984 a casi 1.100 gramos en 2004. Para algunos desechos de alta toxicidad el país carece por completo de sistemas de manejo. Este es el caso de las baterías: se estima que hasta el 2004 habían ingresado al país 56.000 toneladas de diversos tipos de baterías, las cuales no han recibido ningún tratamiento al finalizar su vida útil.

Por primera vez en siete años se redujo la cantidad de playas galardonadas con la Bandera Azul Ecológica. Los estudios sobre la contaminación de sedimentos costeros en distintas regiones del país (Moín, golfo Dulce, golfo de Nicoya y bahía Culebra) detectaron concentraciones de compuestos incluidos en la lista de las sustancias tóxicas persistentes llamadas PCB. En general, estas concentraciones son intermedias o bajas comparadas con las de regiones industriales en Estados Unidos, pero significativas habida cuenta del menor nivel de desarrollo del país.

En Costa Rica siguen prevaleciendo prácticas de producción y uso del territorio que no corresponden con la aspiración de un uso racional de los recursos naturales. En el ámbito agropecuario, la utilización intensiva de agroquímicos tiene efectos negativos sobre las aguas continentales y los ecosistemas marino-costeros. Se carece de estudios que permitan evaluar el estado actual de la erosión y el nivel de degradación de los suelos, pero hay análisis específicos que muestran un aumento en los sedimentos de los ríos. Entre las tendencias de uso de las tierras agropecuarias en la última década destaca la expansión de

nuevos cultivos para exportación, como melón, naranja y piña. En relación con el rápido crecimiento de la actividad piñera (18.000 hectáreas en el 2004), que desde el punto de vista de la rentabilidad económica muestra muy buenos resultados y representa hoy el segundo rubro de exportación agropecuaria, preocupan los efectos potenciales en términos de la erosión de suelos, la colmatación de cauces y humedales naturales y el drenaje de tierras en áreas de amortiguamiento para parques nacionales y humedales, como Caño Negro en la zona Norte. En el espacio urbano, la expansión desordenada de las principales ciudades se extiende sobre áreas de vocación agrícola y recarga de acuíferos, invade cauces de ríos y produce crecientes descargas contaminantes.

En el 2004 hubo pocas y aisladas buenas noticias en la gestión del cambio social. Un tema en el que el país logró mantener resultados positivos es el de los recursos forestales, pues desde hace varios años se revirtió la tendencia a la deforestación y se consiguió situar la cobertura forestal en un 48% del territorio. Es menester recordar que esta recuperación está en parte sustentada sobre bases débiles -el fuerte declive de la ganadería de carne en Costa Rica-, más que en los logros de políticas de reforestación. Los principales avances en el año analizado fueron el incremento del área sometida al pago de servicios ambientales para protección de bosque (el más alto en los últimos siete años), que contrastó con el pago casi nulo para proyectos de reforestación, y las acciones para poner en marcha la estrategia para el control de la tala ilegal, que el MINAE definió como prioritarias. También fueron positivos la expansión de la agricultura orgánica (aunque todavía representa apenas un 2% del área dedicada a actividades agropecuarias) y la creciente certificación ambiental de la producción agropecuaria e industrial, que se realiza con el fin de lograr (o mantener) el acceso a ciertos mercados internacionales u obtener mejores precios. Estas buenas prácticas son elementos esperanzadores pero insuficientes, por puntuales, para crear un nuevo estilo de gestión ambiental.

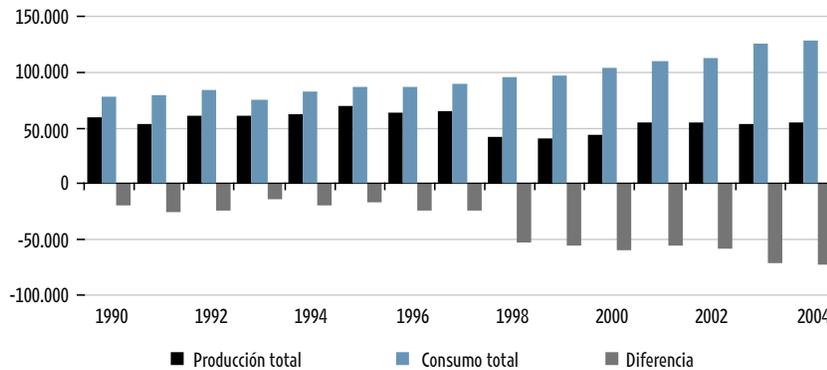
Una de las principales debilidades en este ámbito es de naturaleza institucional. Ciertamente en los últimos años se han abierto nuevas oportunidades de participación social en la formulación de políticas públicas, y se han creado entidades para el control ambiental habilitadas para recibir denuncias ciudadanas. Los indicadores sobre participación ciudadana en el marco legal, definidos por la Iniciativa de Acceso Internacional (TAI), surgida a raíz de la Cumbre de Río de 1992, señalan fortalezas en áreas como la libertad para tomar parte en los asuntos públicos, las oportunidades de participación en la consideración de proyectos de ley, y avances intermedios en cuanto a las normas de participación en las leyes relativas a energía y recursos forestales. Asimismo, en la renovación del marco legal destacan, en la última década, el establecimiento de la Secretaría Técnica Nacional Ambiental (SETENA) en 1995, del Tribunal Ambiental Administrativo y de la Dirección General de Gestión de Calidad del Ambiente (DIGECA) del MINAE, encargada de la coordinación interinstitucional para la protección y el control ambiental y el impulso de la producción más limpia.

Subsisten severos problemas institucionales. El MINAE se encuentra diseñado y orientado a las actividades de conservación en zonas de protección, pero cuenta con pocos instrumentos para la gestión del cambio social. En esta materia existe una gran dispersión de normas de antigüedad diversa y en ocasiones contradictorias, así como una fragmentación de las responsabilidades institucionales en la gestión ambiental. Estos órganos operan en un marco de seria restricción presupuestaria y, al menos en el caso de la SETENA, de importantes debilidades de gestión. Por ejemplo, pese a una mayor capacidad para la tramitación de casos (50% más que en el 2003) y a cierta mejoría en sus tiempos de respuesta, sigue siendo crítica la falta de eficacia de SETENA en la realización de los trámites para determinar la viabilidad ambiental de un proyecto. Es de esperar que la puesta en operación de un nuevo reglamento formulado en el 2004 para mejorar

GRAFICO 1.3

### Producción y consumo total de energía

(terajulios)



Fuente: Elaboración propia con datos de DSE, 2002, 2003 y 2005.

los procesos de evaluación de impacto ambiental contribuya a subsanar estas deficiencias.

Las crecientes demandas por recursos naturales escasos y cada vez más vulnerables, en un marco disperso y débil de competencias institucionales, facilita el surgimiento de conflictos entre diversos actores. En los últimos años (y el 2004 no fue excepción) se han venido agravando los problemas por el uso de los recursos hídricos, que se han presentado entre comunidades y desarrollos turísticos y que aún no han sido resueltos. Asimismo, los planes constructivos en zonas de recarga y descarga de mantos acuíferos han generado controversias no solo entre los habitantes, sino entre instituciones públicas. Varios proyectos hidroeléctricos, públicos y privados, han sido fuente de conflicto; se estima que cerca de 27 proyectos hidroeléctricos privados han provocado movilizaciones sociales. No obstante, también es cierto que las presiones sobre el medio ambiente han creado condiciones para el surgimiento, en el plano local, de organizaciones sociales de diverso tipo que coparticipan en la gestión o vigilancia del uso del patrimonio natural. En total se calcula que existen cerca de 1.800 grupos organizados que se ocupan del tema ambiental, de los cuales 451 están registrados ante diversos entes públicos.

Como en años anteriores, los mejores y más consistentes resultados del 2004 fueron generados por las acciones de protección del patrimonio natural. En efecto, se pueden identificar avances en materia de la gestión de las áreas silvestres protegidas y de su sostenibilidad financiera. Asimismo, se ha promovido la creación de corredores biológicos, tanto en el territorio continental como en el marino. Hay también mayores recursos para la investigación del patrimonio marino e importantes progresos en el conocimiento de la biodiversidad. El INBio catalogó 1.545 especies (un 7% más que el año anterior), de las cuales 424 fueron nuevas para la ciencia y la visita a parques nacionales, aunque sigue creciendo a un ritmo más lento que el turismo total, se incrementó ligeramente. De acuerdo con un estudio de CINPE-InBio, el aporte de las áreas protegidas a la economía del país equivale a más de un 6% de PIB, lo que las convierte en polos de desarrollo regional. Mientras tanto, el presupuesto asignado al SINAC representa apenas el 0,03% del PIB. Es claro, como en otras áreas de la gestión ambiental, que Costa Rica enfrenta complejos desafíos en esta materia. El pago de tierras adquiridas por el Estado con fines de protección avanza muy lentamente; el SINAC carece de los medios para una adecuada protección de los parques nacionales, algunos de los cuales están

sometidos a las fuertes presiones generadas por el desarrollo urbano y el turismo masivo, y se carece de infraestructura para la protección de fauna silvestre decomisada a cazadores ilegales. Empero, hoy en día el país está mejor posicionado que diez años atrás en lo que concierne a la gestión de su patrimonio protegido.

En cuanto a la gestión del riesgo, pese a que algunos índices internacionales ubican a Costa Rica en una buena posición en el contexto latinoamericano por su desempeño institucional, persisten debilidades para consolidar un verdadero sistema nacional de prevención y atención de emergencias, así como para elaborar instrumentos que permitan precisar los efectos y pérdidas por los desastres ocasionados por eventos naturales en los ámbitos productivo, social y ambiental, especialmente de aquellos de pequeña y mediana magnitud. Sin embargo, en el 2004 se logró un acercamiento inicial a la construcción de este sistema, con la reforma a la Ley Nacional de Emergencias y la formulación, por primera vez, de un Plan Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias, mediante el cual se regula la operación del Fondo de Emergencias y se establece el aporte financiero obligatorio de las instituciones públicas. Por otra parte, el mandato legal de presupuestar fondos para prevención y atención de emergencias en las municipalidades ha tenido un débil cumplimiento: según datos de la Contraloría General de la República hay 11 cantones que nunca han reportado esta asignación y otros lo hacen en forma irregular. Mientras tanto, en el 2004 la CNE debió invertir en labores de recuperación de infraestructura en 34 cantones un monto aproximado a los 2.000 millones de colones y el MIVAH destinó 795 millones de colones a la entrega de bonos familiares por concepto de emergencia. Se calcula que los costos totales por fenómenos naturales intensos acaecidos en los últimos catorce años se acercan a los 765 millones de dólares.

### Fortalecimiento de la democracia

El 2004 fue un año de retrocesos en el desempeño democrático, especialmente en materia de representación política responsable y en la capacidad

institucional de acción del Estado. A esto contribuyeron significativamente los escándalos de corrupción en dos de las principales instituciones autónomas del país, el ICE y la CCSS, que sacudieron las bases de la democracia representativa y generaron una coyuntura de incertidumbre política. Estos escándalos exhibieron las debilidades de los sistemas institucionales de control sobre la gestión pública, pues a pesar de la gravedad y lo sistemático de los actos denunciados, ninguno de ellos fue detectado por las entidades de control. Fueron más bien algunos medios de comunicación los agentes detonantes de los escándalos, lo que demuestra la importancia de una prensa independiente que vigile los asuntos de interés público.

Los casos de corrupción detectados en los últimos veinte años revelan lo vulnerables que son los sistemas de compras públicas, cuando hay colusión entre las autoridades institucionales y los intereses comerciales de proveedores y contratistas privados. Una investigación sobre este tema encontró que en Costa Rica no es posible determinar el monto de las compras que realiza el Estado, un dato elemental en cualquier sistema de monitoreo, y que en ciertas instituciones una parte importante de estas adquisiciones se efectúa bajo la modalidad de compras directas, sobre las cuales pesan menos controles. El examen de los procesos que generaron los escándalos del 2004 permite tres observaciones: primero, en los últimos años se han establecido, por vías legales, mecanismos de excepción mediante los cuales ciertas compras se sustraen de la aplicación del ordenamiento jurídico (caso CCSS); segundo, en varias etapas de la contratación administrativa existen márgenes de discrecionalidad poco convenientes (sobre todo en la elaboración de los requerimientos que el contratista debe cumplir y en la determinación de cuándo y cómo se cumplen esos requerimientos); finalmente, el sistema de control depende crucialmente de las entidades que lo ejercen, y si su desempeño es deficiente se crean condiciones propicias para la comisión de actos indebidos. Empero,

es importante destacar que en los años noventa se aprobó abundante legislación para regular la ejecución de los procesos de contratación, control y fiscalización, que además ha sido complementada por jurisprudencia constitucional, lo cual brinda importantes armas para la acción futura en este campo. La incapacidad de las entidades de control para detectar los actos corruptos ocurre a pesar de estos cambios.

Durante la última década se promulgaron alrededor de veinte leyes sobre el tema del control de la corrupción, una cantidad mayor que las aprobadas entre 1948 y 1955. Las normas nacionales en esta materia se adaptaron a los parámetros internacionales fijados por instrumentos como la Convención Interamericana contra la Corrupción, especialmente en la fase de procesamiento (penal) de los casos, aunque no en la fase de prevención. Además, se crearon o fortalecieron las competencias de las entidades encargadas de fiscalizar la acción pública, en particular de la Contraloría General de la República, a la que se le agregaron más de doscientas funciones adicionales en los últimos cinco años. Es preciso reconocer que si bien los cambios legales no mejoraron la prevención de actos corruptos, sí entregaron nuevos y valiosos instrumentos al sistema de administración de justicia para la identificación de las responsabilidades judiciales. Una vez conocidos los escándalos del 2004, la Asamblea Legislativa reaccionó aprobando rápidamente la Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública, que se encontraba en la corriente legislativa desde varios años antes. Esta Ley introdujo trece tipos penales nuevos y ha sido objeto de críticas y de la interposición de numerosos recursos de inconstitucionalidad.

Sin embargo, la legislación costarricense regula indebida o insuficientemente varias de las figuras que derivan de parámetros internacionales, por ejemplo: en el financiamiento de candidaturas a cargos públicos es omisa en relación con la precampaña electoral; en varias instituciones públicas no se considera el principio de idoneidad como criterio principal de selección de personal; en la protección de víctimas y

testigos solamente se han previsto medidas cautelares, que podrían ser insuficientes en casos de mayor peligrosidad, y hay debilidades en la normativa sobre el acceso, uso y control de subsidios públicos a empresas privadas. Además, algunas figuras jurídicas internacionales relacionadas con la corrupción en el sector privado, como el código de conducta de las empresas y el delito de soborno, no han sido tratadas del todo en las leyes nacionales.

Pese a lo anterior, la principal debilidad de este proceso de renovación no está en el campo normativo, sino en el hecho de que no ha sido acompañado por un fortalecimiento correlativo en las capacidades de las instituciones, mediante la dotación mayores recursos y personal calificado, para ejercer control sobre las acciones del sector público. Es preciso indicar que, si bien las potestades para el control y la sanción administrativa han aumentado, no fue posible para este Informe registrar un incremento en su uso. Adicionalmente, y a pesar de su precariedad, la información disponible parece señalar la existencia de importantes limitaciones para sancionar, desde el Derecho Penal, la corrupción (gráfico 1.4). Entre 1987 y 1997 los delitos contra la función pública apenas representaron entre el 2,0% y el 2,7% del total de denuncias recibidas por el Ministerio Público, y desde 1998 esta proporción no llega al 2,0%. La mayor parte de estas denuncias son por abuso de autoridad. Aunque se estableció una entidad especializada (la Fiscalía de Delitos Económicos y Corrupción), entre 2002 y 2004 solo uno de cada cinco expedientes que ingresó a ella estuvo relacionado con delitos contra los deberes de la función pública. Desde su creación, esta Fiscalía presenta a los juzgados penales en promedio doce acusaciones por año sobre este tipo de delitos. Pero además de la debilidad para detectar actos indebidos, la capacidad de sanción parece baja. Desde la entrada en vigencia del nuevo Código Penal, en 1998, solo una de cada cien personas acusadas de cometer algún delito contra los deberes de la función pública es condenada a pena de prisión efectiva.

Las repercusiones en el largo plazo de los escándalos de corrupción sobre la legitimidad de la democracia están aún por determinarse. Las últimas mediciones disponibles sobre el apoyo ciudadano al sistema (2002 y 2004), efectuadas con base en la metodología desarrollada por el profesor Seligson, son anteriores a estos acontecimientos (estas indicaban una cierta recuperación del apoyo a la democracia con respecto a 1999, pues aumentó de 61 en ese año a 68 en el 2002 y el 2004, en una escala de 0 a 100). En el corto plazo, los escándalos afectaron fundamentalmente a los partidos políticos y sus dirigencias, contra quienes se dirigieron la frustración y el repudio de la ciudadanía.

Estos datos son reflejo de profundos cambios políticos. Hoy en día se vive en Costa Rica un fuerte proceso de desalineamiento electoral. En 1993, el 85% de las personas estaba seguro de ir a votar; en abril del 2005 esta proporción era de 11%. El apoyo a los partidos tradicionales también disminuyó fuertemente; en 1993, el PLN y el PUSC captaban el 99% de las simpatías de las y los electores, proporción que bajó a alrededor del 70% en 1997 y 2001, y que en el 2004 e inicios del 2005 se situó por debajo del 50%. Sin embargo, los partidos emergentes no han logrado capitalizar esta pérdida. Al momento de preparar este Informe, las últimas mediciones realizadas a través de encuestas de opinión pública sugieren que esta situación no ha cambiado significativamente de cara a las elecciones de febrero del 2006. Al desalineamiento se agregan menores niveles de participación ciudadana en las elecciones. Tanto en los comicios nacionales de 1998 como en los de 2002 el abstencionismo fue cercano al 30%, el nivel más alto desde 1953, fecha de la primera elección posterior a la guerra civil de 1948.

En contraste con este escenario, la confianza ciudadana en las instancias del Poder Judicial se incrementó significativamente durante el 2004. Esto coincidió con el hecho de que esas entidades actuaron diligentemente ante los escándalos de corrupción, iniciando procesos en contra de poderosas figuras políticas, varias de las cuales cumplen

prisión preventiva. Esta capacidad de reacción del Poder Judicial se enmarca dentro del sostenido proceso de fortalecimiento tanto a lo interno, por la modernización que ha experimentado este Poder en los últimos años, como hacia afuera, por el aumento de su independencia. Así por ejemplo, mientras en 1995 había un juez por cada 8.050 habitantes, en el 2004 hubo uno por cada 5.901, a pesar de que durante el período la población se incrementó en más de medio millón de personas. Esto ha permitido disminuir la carga de trabajo por juez, no obstante el alto volumen de nuevos casos que recibió el sistema en el 2004 (más de 950.000). Al mismo tiempo, se han puesto en marcha acciones para aumentar la transparencia en el funcionamiento del Poder Judicial. Sin embargo, junto a estos avances hay áreas de rezago. Ha crecido la cantidad de presos sin condena por más de seis o nueve meses y las medidas adoptadas por el Poder Judicial para disminuir la duración de los juicios penales no han surtido el efecto deseado. El presente Informe brinda especial atención a un área problemática, la débil protección del derecho al trabajo. El hallazgo de la *Auditoría ciudadana sobre la calidad de la democracia*, hace cinco años, acerca de problemas en la tutela de los derechos laborales, continúa vigente (Proyecto Estado de la Nación, 2001a). En el último trienio los casos pendientes aumentaron en casi 6.000 expedientes, a pesar de que la entrada de demandas nuevas permaneció estable.

El desalineamiento electoral antes mencionado coincide con la intensificación de la tendencia al deterioro en la eficacia de la democracia representativa. En el 2003, el Décimo Informe documentó los problemas causados en la Asamblea Legislativa por el surgimiento de un sistema multipartidista que ha carecido de conducción política, tanto dentro del Legislativo, como por parte del Ejecutivo. En el 2004 empeoró el desempeño del Congreso, se intensificó el entramamiento del sistema político para producir decisiones colectivas y se profundizó la erosión de la capacidad institucional del Estado para cumplir con los mandatos ciudadanos.

Todas las fracciones parlamentarias sufrieron deserciones o alejamientos parciales. En la actualidad una proporción importante de legisladores, trece diputados y diputadas (20% del total), han abandonado o tomado distancia de los partidos a través de los cuales fueron electos. Estas personas se encuentran en un limbo legal, pues las normas parlamentarias vigentes no contemplan su nueva situación. El número de leyes aprobadas en la legislatura 2004-2005 (30) representa menos de la mitad del promedio de los últimos dos años (68) y es uno de los más bajos de los últimos quince años, pese a que aumentó la cantidad de iniciativas sometidas a trámite legislativo. La actividad y el producto de las comisiones plenas fueron también los más bajos de años recientes. En la actual Asamblea Legislativa no solo hay mayor dificultad para lograr acuerdos (por ejemplo, no se ha podido avanzar en la reforma fiscal, pese a que la mayoría de las y los diputados manifestó en principio una posición favorable), también existe una diferencia en el tipo de legislación que se aprueba: las leyes de carácter "administrativo"-tarifas municipales, donaciones, ventas o segregación de bienes del Estado- pasaron de representar un 3% en 1994 a un 37% del total de leyes aprobadas en el 2003 y un 22% en el 2004. Por su parte, la legislación para sectores específicos (comunidades, grupos o gremios) aumentó de 39% en las legislaturas 1986-1990, a 53% en el período 2002-2005. En general, la legislación de carácter nacional, que expresa decisiones fundamentales sobre el rumbo de la economía, la sociedad y la política costarricenses, ha sido relegada por legislación más "particularista", fuertemente teñida por el objetivo de otorgar beneficios a grupos específicos.

Los pocos aspectos en los cuales el sistema multipartidista ha tenido un efecto benéfico se relacionan principalmente con el ejercicio del control político. Por una parte, cabe destacar el trabajo de la Comisión para el Control del Ingreso y el Gasto Públicos, que ha evolucionado hacia el desarrollo de acciones más "proactivas" de vigilancia de la Hacienda Pública. Por otra parte, la Comisión Investigadora del Financiamiento

Político-Electoral fue un foro que permitió detectar las prácticas ilegales en que se incurrió durante el proceso electoral de 2001-2002, aunque no tuvo capacidad para formular una propuesta mayoritaria para reformar la legislación en este campo. Con muy pocas excepciones, sobre todo la que concierne a la reelección presidencial (por resolución de la Sala Constitucional), las elecciones del 2006 se desarrollarán con las mismas reglas vigentes en procesos anteriores, que son particularmente omisas en materia de regulación y transparencia del financiamiento político, y que no facilitan la cohesión y disciplina partidarias que se requieren para crear mayorías parlamentarias estables.

El 2004 se caracterizó por ser un año especialmente activo para las organizaciones de la sociedad civil, que protagonizaron una coyuntura de alta movilización social. En total se registraron 648 acciones colectivas, una cifra más alta que la de las acciones registradas durante el año 2000 (589) cuando se desencadenaron las protestas contra el llamado “Combo del ICE”, y que constituyeron la movilización social más importante de las últimas dos décadas. El momento de mayor confrontación ocurrió en agosto del 2004, cuando se unieron protestas contra el monopolio de la revisión técnica vehicular, reivindicaciones salariales para los trabajadores del sector público y la oposición al Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana. Uno de los principales resultados de esta movilización fue la fractura del Gabinete de Gobierno. A raíz de los acuerdos que dieron fin a las protestas, se inició una cadena de renuncias ministeriales, que terminó por dismantelar el Consejo Económico de la Administración Pacheco.

Como en años anteriores, el presente Informe analiza la conducción de la política exterior costarricense. En materia de la promoción de la paz y la democracia en el contexto internacional, los resultados son contradictorios. Una sentencia de la Sala Cuarta declaró la inconstitucionalidad del apoyo dado por la Administración Pacheco al conflicto bélico en Iraq. Este fue un serio error

de política exterior, puesto que la invasión de ese país debilitó las normas e instituciones del Derecho internacional que son, además, la base de la doctrina de la soberanía nacional. Al mismo tiempo, el país apoyó recomendaciones para fortalecer la Corte Internacional de Justicia. Indudablemente, los principales acontecimientos en política exterior fueron la firma del Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica, Estados Unidos y República Dominicana (TLC-CA) y la renuncia del expresidente Rodríguez al cargo de Secretario General de la OEA. En ambos hechos hubo paradojas. En materia comercial, una vez firmado el TLC-CA, que había promovido con entusiasmo, el Gobierno se distanció y se rehusó a enviarlo a trámite legislativo. La renuncia de Rodríguez fue un resultado que tiró por la borda el exitoso trabajo de la Cancillería para obtener apoyo continental para el candidato costarricense. A estos acontecimientos debe agregarse que, en cuanto a la controversia que mantienen Costa Rica y Nicaragua por la navegación en el río San Juan, los avances fueron esporádicos y no hubo una recomposición de las relaciones bilaterales. Al cierre de edición de este Informe, vencido el plazo del “congelamiento” pactado en el 2002, Costa Rica anunció su intención de ventilar el diferendo en la Corte Internacional de Justicia, en la Haya. El desenlace de este conflicto es incierto,

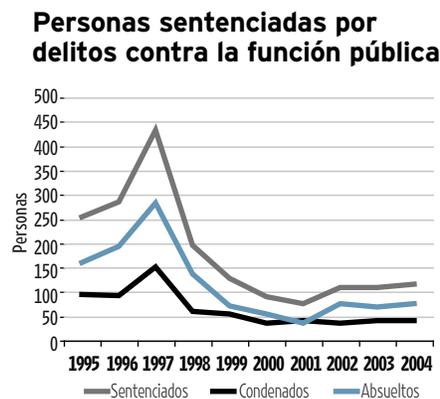
y sus resultados tendrán efectos no solo en las relaciones políticas, sino en las económicas, ya que Nicaragua es un importante destino de las exportaciones costarricenses.

## Debates para el desarrollo

En el presente Informe se inaugura una nueva sección titulada “Debates para el desarrollo”, que en esta ocasión esta sección incluye tres componentes. El principal es un estudio sobre el desafío de universalizar a corto plazo la educación secundaria en Costa Rica, un tema sobre el que el *Informe Estado de la Nación* ha insistido desde hace varios años, por su importancia para elevar la productividad económica y mejorar la equidad social. El estudio se plantea la siguiente pregunta: si el país decidiera universalizar la educación secundaria ¿cuáles son las experiencias internacionales a las que podría echar mano en busca de buenas ideas?

El segundo componente de esta sección es un análisis sobre el tema del combate a la corrupción política en Costa Rica, en respuesta a los escándalos que conmovieron al país en el 2004. Aquí se examina la evolución que en los últimos veinte años han experimentado la legislación y las normas para la prevención, detección y sanción de la corrupción en la gestión pública, y se reflexiona acerca de algunas lecciones derivadas de estos escándalos. Las preguntas que sirvieron de guía para el estudio son las siguientes: ¿cuál ha sido la evolución de los instrumentos jurídicos e institucionales para el combate a la corrupción en los últimos veinte años? ¿cumple Costa Rica con los parámetros internacionales en materia de normativa para combatir la corrupción? ¿son sancionados los responsables de cometer transgresiones en el servicio público? ¿cuánto y con qué procedimientos compra el Estado costarricense bienes y servicios? ¿qué reflexiones se derivan de los escándalos de corrupción del 2004, a la luz del marco jurídico sobre compras? ¿qué debe entenderse por corrupción política? ¿cuáles son las estrategias de combate a la corrupción desde la perspectiva jurídica? ¿cómo se ve a Costa Rica internacionalmente en cuanto a la extensión de la corrupción?

GRAFICO 1.4



Nota: En una misma denuncia pueden estar implicadas una o varias personas.

Fuente: Solana, 2005.

Por último, el tercer componente de esta sección son los “miniforos”, en los que diversos expertos y líderes discuten sobre opciones de política pública en temas específicos del desarrollo humano. A continuación se comentan algunos detalles del primer componente, el de la universalización de la educación secundaria, pues los principales contenidos del *dossier* sobre corrupción ya fueron presentados en las páginas anteriores, al resumir los hallazgos del capítulo de “Fortalecimiento de la democracia”, y los “miniforos”, en sí mismos, son síntesis que pueden ser consultadas directamente.

Con esta nueva sección el Programa Estado de la Nación introduce el enfoque propositivo en un tema clave para el desarrollo nacional, como es el desafío de “aumentar la cobertura, mejorar la calidad y diversificar la educación secundaria”, sin cambiar la naturaleza de este Informe como texto de diagnóstico sobre la situación del país.

Este primer ejercicio de perspectiva propositiva se centra en la educación por el potencial que esta tiene para impactar a la sociedad en distintos planos (efectos sociales, económicos y políticos) y por la demostrada incapacidad del sistema educativo costarricense para retener a los y las estudiantes de secundaria. La universalización de la secundaria alude estratégicamente a una reforma educativa, pues requiere acciones en todos los niveles y afecta todas las dimensiones del proceso de enseñanza y aprendizaje.

Con respecto al método seguido, el Informe no pierde su naturaleza debido a la manera en que aborda el tema. Mediante la observación cuidadosa de la experiencia internacional, se intenta buscar alternativas de solución que amplíen el universo de opciones de política pública a las que puede recurrirse para enfrentar el desafío planteado. En vez de una receta, lo que se presenta a las y los lectores son propuestas de solución, que pueden ser útiles para orientar el diseño de las políticas educativas. En concreto, se buscó dar respuesta a las siguientes preguntas: ¿cuáles países han logrado universalizar la cobertura en educación secundaria en

pocos años?, ¿qué acciones de política pública educativa adoptaron?, ¿cómo financiaron el costo adicional?, ¿pudieron esos países sostener la universalización de la educación secundaria? Aunque originalmente el estudio se propuso examinar el contexto económico, social e institucional dentro del cual los países aplicaron las políticas que universalizaron la secundaria, por limitaciones de tiempo y de recursos no fue posible abordar este tema.

En total, se analizaron con detenimiento las experiencias de 13 países; se repasaron con menos detalle las experiencias de otros 15 y 29 casos fueron utilizados como referencias puntuales. Las principales conclusiones de este trabajo comparativo son las siguientes:

- **La mejor forma de lograr la universalización de la secundaria consiste en ampliar la cobertura con más calidad.** La cobertura y la calidad no deben verse como elementos separados porque ello implica plantearse una falsa dicotomía. La forma más efectiva de ampliar la cobertura en secundaria es lograr mayor calidad de la educación. Si la educación es lo suficientemente atractiva para las y los jóvenes, si ellos estudian con agrado y le encuentran utilidad y sentido a lo que aprenden, no abandonarán las aulas.

- **Se requieren más recursos y políticas más diversas y flexibles.** El progreso en la educación secundaria pública implica destinar una importante cantidad adicional de recursos, cuya magnitud y ritmo de inversión dependerán de las medidas específicas que se adopten y de la velocidad con que se quiera avanzar. Sin embargo, no es simplemente una cuestión de gastar más. En general, cuando el progreso en secundaria ha sido rápido, ha estado vinculado a un conjunto amplio de políticas educativas en diversas áreas. En cada una existen además distintas opciones de política, y no una única manera de hacer las cosas. Cada área, pues, es una especie de “caja de herramientas” para alcanzar las

metas planteadas (recuadro 1.3), en la cual los instrumentos, aunque son de una gran diversidad, comparten una serie de rasgos básicos tales como flexibilidad, autonomía, complementariedad, continuidad y sujeción permanente a procesos de evaluación.

- **La universalización de la educación secundaria es un desafío que Costa Rica puede enfrentar.** En el pasado, con menos recursos, población y logros acumulados en desarrollo humano, el país tomó las decisiones necesarias para universalizar la educación primaria y la seguridad social. Por otra parte, la experiencia internacional reciente enseña que países con mayores dificultades sociales y políticas, y logros más modestos que Costa Rica, consiguieron avances significativos en períodos relativamente cortos (por ejemplo El Salvador, México y Brasil). En el caso de las naciones desarrolladas la lección más importante es que poblaciones altamente educadas y comprometidas con la educación han decidido, en el actual contexto mundial, dedicar más recursos humanos y financieros para mantener y profundizar sus conquistas educativas. La situación actual de Costa Rica la ubica en una posición intermedia, entre los países de bajo desarrollo que recientemente lograron importantes avances en la educación secundaria, y las naciones más desarrolladas que han dispuesto invertir aún más recursos en este campo. El país requiere, pues, una combinación de creatividad y decisión para encauzar los recursos disponibles, y otros más que se proponga agregar, hacia metas concretas de alcance universal.

### Costa Rica en perspectiva internacional

Año con año muchos organismos internacionales publican índices que comparan el desempeño de los países en diversos aspectos del desarrollo económico, social y político. Estos índices examinan las fortalezas y debilidades de las naciones y son empleados por gobiernos, empresas multinacionales e inversionistas como elementos de juicio para sustentar las decisiones que adoptan con

respecto a ellas. Estas decisiones pueden afectar, positiva o negativamente, el tipo y monto de recursos que un país recibe por concepto de inversión externa privada y de cooperación para el desarrollo, así como su imagen dentro del concierto internacional. Por ello, conocer cómo se ve a Costa Rica desde el exterior tiene importancia para el seguimiento del desarrollo humano. Además, esta perspectiva complementa el análisis de las tendencias internas de desarrollo, que es el tema principal de este Informe. Cabe agregar que los datos comparativos que a continuación se comentan amplían la referencia que se ha venido incluyendo todos los años, sobre la calificación de Costa Rica en el índice de desarrollo humano del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), al presentar nuevos indicadores sobre temas no cubiertos por dicho índice.

La principal conclusión que puede extraerse de la lectura de un conjunto de índices internacionales es que Costa Rica es vista como un país de desarrollo medio (cuadro 1.1). Desde una perspectiva comparada combina un alto nivel de desarrollo humano (se sitúa en una posición ventajosa en el índice correspondiente) con importantes rezagos en economía, infraestructura y políticas públicas de promoción del crecimiento económico (obsérvense las posiciones intermedias que ocupa en competitividad y conectividad). En el plano político, es reconocida como una democracia madura y estable, altamente respetuosa de los derechos de las personas, según el índice de libertad publicado por la organización Freedom House (también ostenta una posición favorable en el índice sobre libertad de prensa), pero con un problema de corrupción pública más profundo que en la mayor parte de otras democracias maduras (de acuerdo con el *ranking* de Transparencia Internacional). En el plano ambiental, el país es reconocido como pionero e innovador en materia de protección y prospección de la biodiversidad.

#### RECUADRO 1.3

### Algunas opciones para ampliar el universo de opciones de política pública en educación

Hay dos tipos de políticas que puede emprender el país en materia educativa y que no son excluyentes:

■ **Las de corto plazo, a partir de los recursos e instrumentos con los que ya cuenta el sistema.** Se trata de políticas destinadas a atender puntos críticos tales como: debilitar las discontinuidades graves que se presentan en las fronteras entre ciclos educativos, que es donde se generan las mayores tasas de abandono escolar y los índices más pobres de rendimiento académico; atacar problemas como la extraedad y la falta de sistemas de información sobre las y los estudiantes que inician la primaria, a fin de poder prevenir la deserción en secundaria; brindar atención a sectores específicos de la población, como aquellos que enfrentan condiciones sociales adversas que amenazan su permanencia en el sistema y los grupos en situación de mayor riesgo de abandonar la educación; atender los problemas de infraestructura escolar y materiales educativos, de manera que los establecimientos sean lugares agradables, adecuados y con recursos apropiados para aprender, y transformar el uso y sentido de las pruebas de

rendimiento para convertirlas en mecanismos útiles para identificar problemas y poder actuar sobre ellos a tiempo.

■ **Las de mediano plazo, orientadas a fortalecer y apuntalar la calidad, pertinencia y retención.** Estas políticas incluyen, por ejemplo: el desarrollo de un currículum que promueva el razonamiento orientado a la investigación y la resolución de problemas, el aprendizaje activo y colaborativo y el uso de nuevas tecnologías; la diversificación de la educación secundaria, para fortalecer el sentido vocacional a través de más opciones técnicas, además de las académicas, que se adecuen a los perfiles de la población estudiantil y a las nuevas necesidades del país en áreas clave (salud, turismo, calidad de vida, ambiente, tecnología, etc.); la creación de condiciones para que las y los educadores tengan mayores posibilidades de continuar formándose y capacitándose, así como tiempo para investigar y ofrecer propuestas de trabajo atractivas para sus estudiantes, mediante sistemas adecuados que combinen estímulos y procesos de rendición de cuentas.

Fuente: Ruiz, 2005.

CUADRO 1.1

**Situación de Costa Rica en índices internacionales seleccionados**

Tema	Índice	Entidad	Situación de Costa Rica
Desarrollo	Índice de desarrollo humano 2005	PNUD	País de alto desarrollo humano. Ocupa la posición 47 entre 177 naciones
Economía	Índice de potencial para la conectividad 2005	Foro Económico Mundial	Puesto intermedio (61 entre 104 países)
	Índice global de competitividad	Foro Económico Mundial	Puesto intermedio (50 entre 104 países)
Social	Índice de desarrollo de la educación para todos (IDE)	UNESCO	Parte del grupo de 51 países que muestran progreso insuficiente para alcanzar los compromisos de la educación para todos
Ambiente	Situación de los bosques en el mundo 2005	FAO	38,5% cobertura forestal; deforestación anual de 0,8% del territorio entre 1990 y 2000
	Índice de sostenibilidad ambiental	Universidad de Yale y Universidad de Columbia	Posición número 18 entre 146 países, 7 en Latinoamérica y en el primer lugar de Centroamérica.
	Índice de gestión del riesgo	Instituto de Estudios Ambientales de la Universidad de Colombia en Manizales (IDEA)-BID	Cuarto lugar de 12 países con mejor identificación de riesgos. En reducción de riesgos, Costa Rica y Colombia presentan los mayores puntajes, y en protección financiera y gobernabilidad, Costa Rica se ubica en segundo lugar.
Político	Libertad en el mundo 2005.	Freedom House	Clasifica como un país libre, sin cambios en relación con años anteriores
	Informe Mundial sobre la Libertad de Prensa 2005.	Freedom House	Clasifica como un país libre, sin cambios en relación con años anteriores
	Índice de percepción sobre la corrupción	Transparencia Internacional	Ocupa un lugar intermedio
	Barómetro global sobre la corrupción	Transparencia Internacional	Como en otros países de América Latina, los partidos políticos son los peor clasificados
	Empoderamiento de las mujeres: midiendo las brechas de género globales	Foro Económico Mundial	Lugar 18 entre 58 países (primer país de América Latina)

Fuente: Mora, 2005.

Jorge Vargas Cullell, con el apoyo de Miguel Gutiérrez, Arodys Robles, Isabel Román, Marcela Román y Eduardo Alonso redactó la primera versión de la "Sinopsis".

El Consejo Consultivo discutió y aprobó el capítulo en reunión celebrada el 14 de setiembre del 2005.

